

CAHIERS DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE

Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice _____ n°35-36

Terrorisme en France Faire face !



Numéro spécial

Terrorisme en France. *Faire face*
Manuel VALLS

L'impact du terrorisme sur la France
Michel WIEVIORKA

La justice antiterroriste en France
Camille HENNETIER

Face au défi du terrorisme
«dijhadiste», construire un chemin
de résilience
Jean-Pierre CHEVÈNEMENT

La mutation du droit pénal au regard
du terrorisme
Christine LAZERGES,
Hervé HENRION-STOFFEL

Directeur de la publication :
Cyrille SCHOTT

Rédacteur en chef :
Manuel PALACIO

Comité de rédaction :

AMADIEU Jean-Baptiste, Agrégé de lettres, chargé de recherches au CNRS
BERLIÈRE Jean-Marc, Professeur émérite d'histoire contemporaine,
Université de Bourgogne

BERTHELET Pierre, Chercheur au centre de documentation et de recherches
européennes (CRDE), Université de Pau

BONY Lucie, Géographe, Centre de recherche sur l'habitat, CNRS

COOLS Marc, Professeur en criminologie, Université libre de Bruxelles,
Université de Gand

DE BEAUFORT Vivianne, Professeur à l'Essec, co-directeur du CEDE

DE MAILLARD Jacques, Professeur de Science politique, Université de
Versailles Saint-Quentin

DIAZ Charles, Contrôleur Général, Inspection Générale de la Police Nationale

DIEU François, Professeur de sociologie, Université Toulouse 1 Capitole

EVANS Martine, Professeur de droit pénal et de criminologie, Université de Reims

HERNU Patrice, Administrateur INSEE

LATOUR Xavier, Professeur de droit, Université de Nice

LOUBET DEL BAYLE Jean-Louis, Professeur émérite de Science politique,
Université de Toulouse I, Capitole

NAZAT Dominique, Docteur en Sciences odontologiques, expert au Groupe
de travail permanent pour la révision des normes d'identification du DVI
d'INTERPOL

PARDINI Gérard, Chef du service des affaires immobilières de la Prefecture
de police de Paris

PICARD Jean-Marc, Enseignant-chercheur à l'Université de Technologie de
Compiègne

RENAUDIE Olivier, Professeur de droit public à l'Université de Lorraine, Nancy

RIDEL Laurent, Directeur interrégional de l'Administration pénitentiaire

DE LA ROBERTIE Catherine, Recteur Professeur des universités, Paris I,

Directrice du Master2 Gestion et méthodes de décision d'entreprise

ROCHE Jean-Jacques, Directeur de la formation, des études et de la
recherche de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN)

SAURON Jean-Luc, Professeur de droit à l'Université Paris Dauphine

TEYSSIER Arnaud, Inspecteur Général de l'Administration, Professeur Associé
à l'Université Paris I

VALLAR Christian, Doyen de la Faculté de droit, Nice Sophia Antipolis

WARUSFEL Bertrand, Professeur agrégé des facultés de droit, Université Lille 2

Responsable de la communication : Axelle de FONTGALLAND

Conception graphique et fabrication : Laetitia BÉGOT, Marine OSTAPOWICZ,
Daniel VIZET

Vente en librairie et à la librairie de la Documentation française

29-31, quai Voltaire - 75344 Paris Cedex 07 - Tél. : +33 (0)1 40 15 70 00

Par correspondance - La Direction de l'information et administrative (DILA),
Service Abonnements, 29-31, quai Voltaire - 75344 Paris Cedex 07
www.ladocumentationfrancaise.fr

Tarifs : Prix de vente au numéro : 23,10 € - Abonnement France (4 numéros) :
70,20 € - Abonnement Europe (4 numéros) : 75,30 €

Abonnement DOM-TOM-CTOM : 75,30 € (HT, avion éco) - Abonnement
hors Europe (HT, avion éco) : 79,40 €

Impression : DILA

Tirage : 2 000 exemplaires



© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2015

Conditions de publication : Les Cahiers de la sécurité et de la justice publient
des articles, des comptes rendus de colloques ou de séminaires et des notes
bibliographiques relatifs aux différents aspects nationaux et comparés de
la sécurité et de ses acteurs. Les offres de contribution sont à proposer à la
rédaction pour évaluation. Les manuscrits soumis ne sont pas retournés à leurs
auteurs.

Toute correspondance est à adresser à l'INHESJ à la rédaction de la revue.

Tél. : +33 (0)1 76 64 89 00 - Fax : +33 (0)1 76 64 89 31

publications@inhesj.fr - www.cahiersdelasecuriteetdelajustice.fr

Sommaire

3 Terrorisme en France. *Faire face* - Manuel VALLS

7 Éditorial - Cyrille SCHOTT

Dossier

8 Le traitement judiciaire du terrorisme. *La construction
d'une justice spécialisée* - Camille HENNETIER

13 La coordination de la lutte antiterroriste en France.
La lutte contre la radicalisation - Loïc GARNIER

22 Un an de lutte contre le racisme et l'antisémitisme :
premiers bilans - Gilles CLAVREUL

25 Quel juge pour l'état d'urgence ? - François DORÉ

30 La mutation du droit pénal et de la procédure pénale
sous le choc du terrorisme - Christine LAZERGES,
Hervé HENRION-STOFFEL

39 Face au défi du terrorisme « djihadiste », construire un chemin
de résilience - Entretien avec Jean-Pierre CHEVÈNEMENT

48 Face au terrorisme, une recherche en mutation - Alain FUCHS

52 L'impact du terrorisme sur la France - Michel WIEVIORKA

59 Nouveaux visages du fanatisme, nouvelles formes de lutte
Gérald BRONNER

65 La difficile construction d'une police « républicaine »
Jean-Marc BERLIÈRE

74 Vivre avec... Face au terrorisme, la reconquête du territoire
philosophique européen - Gérard PARDINI

79 Face à la terreur. *Comprendre, nommer, agir*
Manuel PALACIO

88 Terrorisme et défaillances d'États. Pour une approche globale
des nations contre le terrorisme - Cyrille SCHOTT,
Déborah ALIMI

97 L'UE et la lutte antiterroriste après les attentats de Bruxelles :
forces et faiblesses d'une action substantielle - Pierre BERTHELET

106 La lutte antiterroriste en Belgique. *Le Premier ministre Charles
Michel devant le Parlement fédéral* - Marc COOLS

111 Terrorisme islamiste : c'est parti pour durer - Éric DANON





- 125** Le cyberterrorisme à l'épreuve de la réalité
Dr. Nicolas MAZZUCCHI
- 130** Renforcer la société civile à travers la voix des victimes et la lutte contre la victimisation
Guillaume DENOIX de SAINT MARC,
Stéphane LACOMBE
- 136** Le Renseignement territorial, un maillon essentiel pour la détection et la prévention de la radicalisation – Jérôme LÉONNET

- 138** Prévention de la radicalisation, l'implication des institutions représentatives du culte musulman
Claude BRONGNIART
- 142** L'administration pénitentiaire française face au défi de la prévention et de la lutte contre le terrorisme – Roxane CENAT
- 149** L'assistance et la prévention de la radicalisation. L'apport de la démarche clinique
Éliane THEILLAUMAS
- 153** L'urgence et l'accompagnement des familles de victimes
Les cellules d'urgence médico-psychologique
Dr Christian NAVARRE
La mobilisation des bénévoles de la Croix-Rouge française la nuit du 13 novembre 2015 – Pauline DELAPORTE
- 157** Le rôle du Parlement dans l'affirmation du droit et de son contrôle
Dominique RAIMBOURG
- 161** La violence de la lutte comme préalable à la reconnaissance d'un islam de France? – Romain SÈZE
- 168** La participation des militaires à la sécurité intérieure – Groupe de diagnostic stratégique n° 2 de la 27^e session nationale « Sécurité et Justice » de l'INHESJ, 2015-2016
- 186** Terrorisme et antiterrorisme en France – Didier BIGO, Daniel HERMANT



Sécurité intérieure

- 206** La sécurité nucléaire en France. *Un état des dispositifs de lutte contre les intrusions terrestres et les nouvelles menaces aériennes*
Muriel RAMBOUR
- 214** Contrefaçons, contrôle et ciblage à l'heure de la mondialisation
« Trouver l'aiguille dans une botte de foin »
Jérémy LACHARTRE



Note de lecture

- 226** Sociologie de la police – André NORMANDEAU
- 228** Les gendarmeries dans le monde, de la Révolution française à nos jours – Xavier LATOUR



© Granier photos officielles

Terrorisme en France

Faire face

Manuel VALLS, *Premier ministre*

Le 21^{ème} siècle est né avec ces images terribles de deux avions fendant le ciel de New York pour anéantir deux tours, symboles de cette ville puissante, cosmopolite et si vivante. Ce jour-là, le 11 septembre 2001, nous tous avons compris que, dix ans après la chute du mur de Berlin, nous entrions dans une nouvelle époque, faite de nouvelles menaces.

Faire face, c'est d'abord nommer la réalité de la menace

Des menaces qui se sont depuis amplifiées et, disons-le, clarifiées : nous sommes face à une idéologie, l'islamisme radical, qui entend asservir, tuer, semer le chaos et contester, sur tous les continents, nos libertés fondamentales. Son objectif : la recomposition ethnico-religieuse des espaces conquis ou à conquérir. Comme si, en ce début du 21^{ème} siècle, ressurgissait le spectre des meurtres politico-religieux commis, il y plus de mille ans, par la Secte des Haschischins.

Certes, on considère généralement que le premier acte terroriste de l'histoire moderne commis en France est l'attentat de la rue Saint-Nicaise, visant le Premier consul Bonaparte, le 24 décembre 1800. Mais c'est le plus souvent la République qui aura été visée par le terrorisme.

Les succès récents de la lutte antiterroriste ont pu laisser penser que la menace, qu'elle provienne de mouvements d'inspiration extrémiste, nationaliste ou indépendantiste, était globalement éradiquée. On a pu croire aussi, à la fin des années 1990, que l'islamisme radical violent était contenu en Europe. Après le détournement de l'avion d'Air France par le GIA, le 24 décembre 1994, prélude de multiples attentats, dont le périple sanglant en 1995 de Khaled Kelkal, et après l'attentat de Port-Royal de décembre 1996, il n'avait en effet plus frappé sur notre sol, même si la France était touchée au travers de ses ressortissants à l'étranger.

Les tueries de mars 2012, à Toulouse et Montauban, puis les attaques commises à Paris, Montrouge, Villejuif, Saint-Quentin-Fallavier ou Saint-Denis en 2015 ont marqué dans le sang le retour du terrorisme islamiste en France, et profondément changé la donne.

Nous ne luttons plus contre des petits groupes ou des mouvements. Nous sommes

en guerre – et pour longtemps, sûrement une génération – contre des organisations puissantes et structurées, dotées de ressources financières importantes. Elles tiennent des pans entiers de territoires, en Afrique et au Levant. Fortes de leur maîtrise des moyens de communication, elles parviennent, sur fond de propagande religieuse, de haine, d'antisémitisme et d'homophobie virulents, à embrigader au cœur même de nos sociétés. Des milliers d'individus radicalisés, hommes et femmes, de tous les milieux sociaux, de culture musulmane ou convertis de fraîche date, peuvent alors, et de manière plus ou moins autonome, passer à l'acte. Nous sommes confrontés à la fois à un ennemi extérieur, qui se retranche dans les bastions de Syrie, d'Irak, de Libye ou du Sahel, et à un ennemi intérieur, sur notre territoire national, qui use de stratégies de dissimulation de plus en plus abouties.

Nous l'avons vu le 13 juin 2016 à Magnanville, puis le 14 juillet 2016 à Nice. Des individus qui, *a priori*, ne laissaient rien percevoir de leurs intentions ont franchi un pas supplémentaire dans l'horreur en allant assassiner ici un couple de policiers, à leur domicile et sous le regard de leur fils de trois ans, là, sur la Promenade des Anglais, 85 hommes, femmes et enfants venus célébrer la Fête nationale. Le 26 juillet 2016, à Saint-Etienne-du-Rouvray, la barbarie frappe dans une église où un prêtre est égorgé.

Faire face, c'est se doter des armes du droit pour assurer la protection de nos concitoyens

Nous devons donc agir, avec la plus grande détermination et la plus grande maîtrise, pour protéger nos concitoyens et combattre les groupes djihadistes qui nous ont déclaré la guerre.

La France ne part pas de rien. Très tôt, dès les années 1980, dans un contexte très lourd d'attaques terroristes, notre pays s'est doté d'une organisation judiciaire spécialisée et d'une des législations européennes les plus efficaces.

La loi du 9 septembre 1986 consacre la spécialisation parisienne qui préexistait *de facto*.

Au-delà de cette centralisation, elle confirme le choix fait par la France, avec la suppression de la Cour de sûreté de l'État le 4 août 1981, de ne pas avoir recours aux juridictions d'exception. Elle consacre aussi le principe en vertu duquel la lutte contre le terrorisme, dans un État de droit, relève de la justice judiciaire civile.

Non pas que la justice soit la seule en charge de la lutte contre le terrorisme, ce serait un non-sens ! Mais dans une démocratie moderne, les moyens de la lutte antiterroriste ont pour finalité de traduire en justice les auteurs des actes de terrorisme ; une justice indépendante, impartiale, devant laquelle la défense est libre et garantie. La France a ainsi été novatrice, comme en 1996, avec la création de l'infraction d'association de malfaiteurs terroriste, instrument efficace de prévention de passage à l'acte et clé de voûte de la stratégie judiciaire de lutte contre le terrorisme.

Ce système, dont nous célébrons les trente ans cette année, parfois critiqué, voire vilipendé, est aujourd'hui devenu une référence. Pas moins de quinze lois sont, depuis, venues améliorer ce dispositif, le rendre plus effectif et surtout l'adapter aux évolutions d'une menace en constante mutation.

Le terrorisme d'aujourd'hui, celui qui frappe à Paris, à Bruxelles, à Tunis, ou à Ouagadougou, n'est pas celui des années 1980. C'est pourquoi le gouvernement a pris ses responsabilités dès 2012.

D'abord, avec la loi du 21 décembre 2012, que j'ai présentée, relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme. Elle permet de répondre au danger immédiat que représentent les candidats au djihad international. Elle règle les difficultés d'applicabilité de la loi pénale française aux faits terroristes commis à l'étranger, et permet plus largement d'incriminer l'instigateur d'acte terroriste.

La loi du 13 novembre 2014 est venue ensuite renforcer le dispositif de lutte contre la propagande en transférant les faits d'apologie et de provocation au terrorisme, prévus par la loi du 29 juillet 1881, dans le Code pénal, et a permis ainsi la mise en œuvre d'une part du dispositif dérogatoire. Elle a par ailleurs créé une nouvelle infraction de préparation individuelle de certains actes terroristes. Elle a également affirmé des finalités

préventives en instaurant un cadre administratif d'interdiction de sortie du territoire en cas de risque de participation à des activités terroristes, en renforçant les mesures d'assignation à résidence, ou encore en améliorant la lutte contre la diffusion sur Internet de messages faisant l'apologie du terrorisme.

La loi du 24 juillet 2015, que j'ai défendue au Parlement, avec le ministre de l'Intérieur, a donné au Renseignement français le cadre juridique indispensable au contrôle et à la mise en œuvre de moyens adaptés. Elle a, par ailleurs, instauré un fichier judiciaire qui, à l'instar de celui existant pour les délinquants sexuels, permet de suivre les personnes poursuivies et condamnées pour des faits de terrorisme.

La loi du 3 juin 2016, élaborée sous l'égide du garde des Sceaux, a ouvert aux investigations judiciaires les moyens réservés à la phase de renseignement.

Ce cadre général est, face à une menace imminente, complété par les dispositions spécifiques de l'état d'urgence, décrété dès le 14 novembre 2015 par le président de la République, puis prolongé depuis à quatre reprises par le Parlement. S'inscrivant dans l'État de droit, ce dispositif permet de mieux traquer les individus et de les empêcher de passer à l'acte.

Toutes ces lois ont été guidées par la même volonté : celle de donner à nos forces de sécurité et à notre justice, dans le respect du droit et la garantie des droits fondamentaux, les moyens d'être efficaces.

Faire face, c'est aussi affronter à l'extérieur de nos frontières des organisations terroristes qui mènent une guerre

Notre réponse, pour être efficace, se devait d'être globale. Militaire, notamment. L'opération Serval, déployée sur décision du Chef de l'État le 11 janvier 2013, dans le cadre de la résolution 2085 du Conseil de sécurité des Nations unies, a permis, aux côtés des autres forces militaires engagées, de libérer le Mali du joug des terroristes d'*Ansar Dine*,

du *MUJAO* ou d'*AQMI*. Nos forces sont toujours positionnées dans la bande sahélienne, dans le cadre de l'opération Barkhane, pour lutter contre les groupes djihadistes.

Depuis le 19 septembre 2014, les forces françaises jouent un rôle clé dans le cadre de l'opération Chammal, au sein de la coalition déployée sur demande du gouvernement irakien pour lutter contre *Daech* – opération étendue depuis 2015 au territoire syrien. Notre défense aérienne est au premier plan pour neutraliser les camps d'entraînement où les terroristes se préparent à mener des opérations, aussi bien au Levant qu'en Europe.

Parallèlement au déploiement de nos forces militaires à l'extérieur, les missions Sentinelle mobilisent 10 000 hommes et femmes pour sécuriser nos villes et leurs points sensibles. Avec la garde nationale, constituée grâce à l'appel de la réserve, elles sont aux côtés de nos forces de police, de gendarmerie, de la douane et de la justice dans cette guerre que nous devons mener sur tous ces fronts.

Faire face, c'est inscrire l'action de la France dans le temps long et fédérer tous les savoirs

La menace que nous affrontons est radicale et durable. Il faut donc l'attaquer à la racine, et sur le temps long. Des actions ont été engagées ministère par ministère : les politiques d'éducation, d'emploi, de logement, la culture sont autant de leviers d'action.

Le plan de prévention de la radicalisation construit par le gouvernement obéit à un objectif central : empêcher que des individus ne basculent dans le terrorisme. Un important travail a permis de définir des stratégies d'intervention adaptées à la complexité et la diversité des profils psychologiques. L'administration pénitentiaire a ainsi développé des programmes spécifiques, à l'attention des détenus mis en cause ou condamnés pour terrorisme, incarcérés dans des unités dédiées, mais également des détenus de droit commun manifestant des signes de radicalisation, dans vingt-sept établissements pilotes. Le premier

centre de réinsertion et de citoyenneté a par ailleurs ouvert le 1er septembre. D'autres suivront. Car l'action répressive n'aurait aucun sens si, en même temps, nous ne développons des réponses préventives.

Les obscurantismes se nourrissent d'un message religieux subverti, entretenant la part la plus régressive de l'humanité. Ils misent sur la haine et l'exécration de la France, cible privilégiée en raison de ses symboles, d'une population riche de sa diversité et de ses valeurs d'ouverture et de tolérance.

Nous vaincrons, bien sûr, grâce à notre union et à notre détermination, par le droit et par les armes. Mais, pour essayer de percer ce que Clemenceau appelait «l'incompréhensible énigme» du fanatisme, ce ressort si puissant au nom duquel se perpète le meurtre, il nous faut aller plus loin encore, et utiliser les armes de l'intelligence et de la pensée. Face aux risques majeurs pour la sécurité nationale et internationale que représente la situation géopolitique chaotique aujourd'hui dans la zone immense qui va du Mali au Pakistan, en passant par la Centrafrique, le Proche-Orient

et l'Afghanistan, nous devons investir dans l'étude des langues, des religions, des structures anthropologiques et de l'histoire longue des pays concernés, comme dans les études comparatives et internationales.

Nous devons opérer des choix stratégiques : politiques, militaires, sécuritaires, juridiques, mais aussi conceptuels et universitaires, et avant tout dans les sciences sociales et humaines. Ces choix seront cruciaux pour maintenir la capacité de notre pays à comprendre et analyser notre monde, un monde imprévisible et dangereux, tant à l'échelle internationale que sur la dimension intérieure.

Nous sommes à un moment charnière de l'histoire du monde. Le 21ème siècle a débuté sous de noirs auspices, mais il ouvre également sur un avenir riche de défis et de promesses. Le pire et le meilleur s'affrontent. Il est de notre responsabilité de léguer à la nouvelle génération un monde pacifié et libre ■



Éditorial

L'année 2015 a vu basculer le statut de la « question terroriste » en France. Les attentats des mois de janvier et de novembre inaugurent, par leur ampleur et leur violence, une étape nouvelle de l'histoire des manifestations terroristes telles que le pays avait pu les vivre lors des décennies précédentes. L'attaque meurtrière de Nice le 14 juillet 2016, jour de la Fête nationale, l'assassinat d'un prêtre peu de temps après à Saint-Étienne-du-Rouvray en Normandie ont renforcé le traumatisme engendré, voire ajouté par leurs aspects symboliques une dimension à celui-ci. Ce traumatisme est à l'origine d'une prise de conscience large que le terrorisme fait désormais partie intégrante de la vie de la société. La crainte de nouveaux actes terroristes fait peser une menace diffuse et permanente sur les Français. Cette prise de conscience provoque elle-même un sursaut collectif, dont les fondements restent complexes à analyser, mais qui n'en constitue pas moins une première forme de réponse à la nouvelle situation.

Ce numéro spécial des *Cahiers de la sécurité et de la justice* cherche à interroger cette nouvelle donne, en prenant comme fil conducteur la mobilisation qui s'affirme dans la riposte au terrorisme, à travers la mise en lumière des ressources auxquelles la société française a d'ores et déjà fait appel et qu'elle est capable de développer et renforcer dans l'avenir. Il s'agit donc d'un numéro sur l'antiterrorisme pris dans le sens le plus extensif possible, montrant et analysant l'action des professionnels au sein de l'État et dans les services publics, mais, également, les réponses qui se font jour à plusieurs niveaux de la société civile. La mobilisation en cours reconfigure également le paysage institutionnel et politique, provoquant un débat, tant sur les causes du phénomène du terrorisme lui-même que sur l'opportunité et la légitimité de certaines solutions préconisées ou adoptées. Ce numéro se fait l'écho de ce débat sur un certain nombre de questions clés, en particulier sur la manière dont la relation entre exigence de sécurité, incontournable aux yeux des Français, et garantie des libertés se construit dans un État qui manifeste sa volonté de rester « de droit ».

Conformément à la ligne éditoriale de la revue depuis sa création, diffuser un état des savoirs sur des questions relevant du champ de la sécurité et de la justice, les différentes dimensions de la mobilisation de la société française face au terrorisme sont analysées par des auteurs, universitaires et chercheurs ou décideurs agissant sur leurs terrains respectifs, qui apportent un éclairage théorique à partir de leurs réflexions et de leurs témoignages. Juristes, sociologues, politiques, acteurs de la lutte antiterroriste, révèlent, chacun dans son champ de responsabilité, une volonté de réagir, d'agir, qui s'appuie sur une volonté tout aussi grande de comprendre un phénomène complexe, aujourd'hui investi par le monde de la recherche comme par les acteurs publics, mais qui garde bien des aspects encore mal connus et sujets à controverses.

Cette complexité du phénomène détermine la difficulté de la réponse. La lutte contre le terrorisme, si elle mobilise l'action des services de la police comme celle de la justice, se déploie également au-delà des frontières du territoire national, où elle prend la forme d'une guerre dans laquelle nos troupes sont directement engagées sur le terrain. Un autre acteur joue ainsi un rôle de premier plan, à savoir l'armée française, qui se retrouve engagée dans sa mission traditionnelle sur différents fronts, principalement au Moyen-Orient et en Afrique, mais également dans une mission de protection de la population française. Ces multiples engagements posent la question de la relation entre défense nationale et sécurité intérieure, question qui est loin d'être neuve, mais qui est renouvelée par la force d'une menace terroriste, dont tout montre qu'elle ne sera pas brève et conjoncturelle.

Ce numéro spécial se veut ainsi une contribution, sur le terrain de la réflexion qui est le nôtre, à ce mouvement engagé dans notre pays, sous de multiples formes, depuis qu'il a pris conscience que la violence avec laquelle il a été frappé méritait une réaction à la hauteur du défi lancé ■

Cyrille SCHOTT,
Préfet, directeur de l'INHESJ

Le traitement judiciaire du terrorisme

La construction d'une justice spécialisée

Camille HENNETIER

rendu possible parce que la France n'a pas encore été confrontée à de grandes vagues d'attentats.

La spécificité de la justice antiterroriste en France

Les deux principes de base qui président à l'organisation de la justice antiterroriste à la française sont les principes de centralisation et de spécialisation. Ils sont issus d'une loi de 1986 dont l'idée-force est celle d'une justice « spécialisée » au sein d'une justice qui n'est pas « spéciale », c'est-à-dire la justice de droit commun. De ce fait, cette loi marque une rupture avec toute une période, allant jusqu'à 1981, où a existé une justice spéciale, c'est-à-dire une justice d'exception symbolisée, en particulier, par la Cour de sûreté de l'État.

À partir de 1981 et la suppression de ces juridictions spéciales, la justice française revient à un régime de droit commun,

En 1985 et 1986, des attentats vont se succéder, exécutés, d'une part, par le groupe Action Directe responsable d'une série d'assassinats et, d'autre part, par le Front populaire de libération de la Palestine (FPLP) et le Hezbollah, responsables de la mort de plusieurs dizaines de personnes en France. Cette situation nouvelle met en évidence le fait que l'arsenal juridique français est mal adapté pour répondre à ce type d'infraction. Le 9 septembre 1986 est donc promulguée la loi relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État qui va introduire le principe de centralisation de l'intervention judiciaire à Paris. La justice antiterroriste est, depuis, centralisée à Paris, tant en ce qui concerne le parquet que l'instruction et le jugement, mais également le tribunal correctionnel et la cour d'assises, laquelle est une cour d'assises spéciale composée de magistrats professionnels uniquement ; il en va de même de la cour

Camille HENNETIER

Vice-procureur au parquet antiterroriste du tribunal de grande instance de Paris, Camille Hennetier a d'abord exercé comme juge d'instruction à Aurillac avant de rejoindre le parquet de Bobigny, puis le parquet de Paris, à la section de lutte contre la criminalité organisée. Après avoir été chargée de formation pour les fonctions pénales à l'École nationale de la magistrature (ENM), elle a rejoint la section antiterroriste du parquet de PARIS qu'elle dirige depuis mars 2014.



d'appel et cela jusqu'au niveau de l'application des peines. Tous les magistrats qui traitent des affaires antiterroristes exercent donc à Paris et sont spécialisés ; ce sont des magistrats de l'ordre judiciaire qui vont, à un moment donné de leur carrière, traiter des affaires de terrorisme, à l'exclusion de toutes autres affaires de droit commun.

La raison de l'adoption de ces principes réside dans la recherche d'une plus grande efficacité. La centralisation, parce qu'elle permet de disposer d'une seule juridiction pour traiter l'ensemble des affaires de terrorisme, porte en elle le gage d'une cohérence indispensable de la politique pénale parce qu'il ne s'agit pas, en la matière, d'avoir des politiques pénales différentes en divers points du territoire. La spécialisation, quant à elle, est le gage que les magistrats possèdent une connaissance développée et précise des affaires de terrorisme, ce qui est nécessaire du fait de la complexité de ces affaires. Cette complexité implique, comme en matière de criminalité organisée, d'avoir des magistrats à même de se plonger exclusivement dans ce contentieux et possédant une expertise réelle en la matière. De ces principes de la justice antiterroriste découle directement son organisation qui se traduit par l'existence d'une section du parquet à Paris et par une politique pénale nationale et unifiée. Si ces principes et

cette organisation sont toujours en vigueur depuis la loi de 1986, la législation a évidemment évolué au fil des années, d'abord dans les années 1990, puis à partir des années 2012, avec, en particulier la loi du 13 novembre 2014 et, aujourd'hui, avec la loi du 3 juin 2016, lois qui tendent toutes à adapter les outils juridiques à l'évolution de la menace.

En ce qui concerne les compétences et les pouvoirs propres de la justice antiterroriste, le principe de centralisation a pour corollaire ce qu'on appelle le principe de compétence concurrente, posé par l'article 706-17 du Code de procédure pénale (CPP). Celui-ci dispose que les juridictions parisiennes, et en premier lieu le parquet de Paris, exercent une compétence concurrente en matière de terrorisme. Il ne s'agit donc pas, dans les textes, d'une compétence exclusive. En théorie, un parquet local pourrait se saisir d'une affaire de terrorisme mais, dans la réalité, il s'agit bien d'une compétence exclusive. La compétence concurrente permet, lorsque l'on est confronté à un attentat sur le territoire national, de bénéficier d'un temps de latence qui permet au parquet local d'accomplir les premiers actes urgents de manière valable. Ce temps de latence est nécessaire, que ce soit pour apprécier le caractère terroriste ou non d'un acte, ce qui

relève souvent d'une grande complexité et peut nécessiter un certain nombre d'investigations supplémentaires, ou simplement pour permettre au magistrat de se rendre lui-même sur place.

Le caractère concurrent et non exclusif de cette compétence s'illustre à travers la loi du 13 novembre 2014 qui crée les infractions spécifiques d'apologie et de provocation au terrorisme, en les sortant de la loi de 1881 et de son régime spécifique issu du droit de la presse et les fait rentrer dans le corpus de la législation antiterroriste et le Code pénal. Compte tenu de la masse potentielle de ce contentieux, la section antiterroriste du Parquet de Paris ne peut évidemment pas traiter toutes les affaires d'apologie et de provocation au terrorisme et la compétence concurrente remplit alors entièrement son rôle. Les parquets locaux exercent des poursuites sur ces infractions-là. La section parisienne ne se saisit que de ce qui relève d'actions concertées, du djihad médiatique, des manifestations de l'État islamique, laissant de côté les actes de propagande isolés. Enfin, cette compétence concurrente n'est pas une compétence conjointe. Lorsque le parquet de Paris a revendiqué sa compétence, la compétence du parquet local s'éteint.

Les pouvoirs de la justice antiterroriste sont calqués sur le régime de la criminalité organisée dès lors que le terrorisme fait partie des infractions visées par l'article 706-73 du CPP. Elle dispose donc, à cet égard, des mêmes pouvoirs que les juridictions agissant en matière de criminalité organisée, avec quelques spécificités comme la garde à vue de 6 jours au lieu de 4 jours, en cas d'imminence d'un attentat ou d'investigations à effectuer à l'étranger et nécessitant une coopération internationale. La détention provisoire peut de même aller jusqu'à 3 ans en matière d'association de malfaiteurs en vue de commettre des actes de terrorisme et 4 ans en matière de terrorisme comme pour un crime commis en bande organisée.

Le principe de compétence concurrente implique l'existence de relations à la fois fluides et fortes avec les parquets locaux, particulièrement lorsqu'un phénomène tel que le « djihad syrien » vient impacter toutes les juridictions à tous les niveaux. En effet, le parquet de Paris n'est pas en première ligne en ce qui concerne la radicalisation (tous les individus radicalisés ne sont pas des terroristes), il n'intervient qu'au stade ultime de ce phénomène. Tout un volet du traitement judiciaire est donc susceptible d'être mis en œuvre en amont par les parquets locaux qui ont alors pleinement leur rôle à jouer.

La radicalisation concerne potentiellement des juges différents, par exemple le juge des enfants ou le juge aux affaires familiales. Les parquets locaux peuvent être

confrontés, sur leur ressort propre, à des hypothèses de départs en Syrie ou de disparitions inquiétantes qui leur imposent non seulement de tenir le parquet parisien informé, mais également de procéder aux premières investigations qui permettront à ce dernier d'apprécier l'opportunité de sa saisine. Concrètement, lorsque la disparition d'un mineur ou d'un majeur, dans un contexte de radicalisation, est signalée par son entourage, avec la probabilité forte d'un départ en Syrie en vue d'intégrer une organisation terroriste, le parquet local aura un minimum d'investigations à effectuer avant que le parquet de Paris ne soit en mesure de revendiquer sa compétence sur le fondement de l'association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste. La saisine aura effectivement lieu lorsque ces premières investigations auront permis de démontrer que l'individu est effectivement parti en Syrie dans la perspective d'y intégrer un groupe à caractère terroriste.

C'est dans ce cadre précis que se sont développées des relations soutenues entre la section de Paris et les parquets locaux. Des rencontres régulières ont lieu et des « référents terrorisme » ont été désignés au sein de chaque tribunal de grande instance et sont devenus les interlocuteurs privilégiés du parquet de Paris. Ces référents sont des magistrats qui ont une connaissance précise du phénomène sur lequel ils travaillent et l'habitude de la relation avec la section antiterroriste.

Le principe de spécialisation repose, quant à lui, sur les connaissances accumulées au fil des dossiers traités ; il est le produit de l'expérience des magistrats. Lorsque ces derniers intègrent la juridiction, ils ne sont pas spécialisés. Il n'existe pas de formation spécifique autre que celle qui est dispensée à l'École nationale de la magistrature (ENM). L'immersion dans le travail de la juridiction est immédiate et, dans les faits, l'expérience s'acquiert rapidement. Elle se renforce du fait de la durée pendant laquelle un magistrat peut rester en poste au sein de la juridiction, la durée maximale étant de 10 ans pour un magistrat instructeur. Enfin, la centralisation constitue un atout incontestable. L'intérêt de l'organisation actuelle vient de ce que la section, parce qu'elle est précisément intégrée au parquet de Paris, peut disposer, dans un contexte de crise aiguë, de la ressource de tous les magistrats du parquet de Paris, lesquels représentent un potentiel de 120 personnes qui peuvent venir en soutien. Dans une situation aussi

L'intérêt de l'organisation actuelle vient de ce que la section, parce qu'elle est précisément intégrée au parquet de Paris, peut disposer, dans un contexte de crise aiguë, de la ressource de tous les magistrats du parquet de Paris.

paroxystique que celle des attentats du 13 novembre 2015, la section à elle seule, c'est-à-dire 11 personnes, serait dans l'incapacité de tenir une cellule de crise pendant 15 jours, jour et nuit, et le renfort des autres magistrats du parquet est donc indispensable.

L'évolution du dispositif législatif

La loi de 1996 est une loi importante en ce qu'elle crée l'infraction d'association de malfaiteurs en vue de préparer des actes de terrorisme. Il s'agit d'une infraction de nature délictuelle qui peut être criminelle dans certains cas et qui est à la base du travail de la section antiterroriste. En dehors des cas d'actes terroristes consommés, des enquêtes peuvent en effet être ouvertes au visa d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste. C'est cette infraction qui va permettre de réprimer l'entente caractérisée par le fait de projeter, de préparer des actes de terrorisme, comme c'est le cas pour les affaires en lien avec les départs en Syrie où il est possible d'agir sur le fait que plusieurs personnes ont pu s'entendre en vue de rallier une organisation terroriste ou sur le fait qu'une personne ait rallié directement une organisation terroriste. C'est une infraction qui permet d'agir relativement en amont des actes de terrorisme pour empêcher qu'ils ne se produisent, la difficulté étant de ne pas aller trop loin en amont, au risque de tomber alors dans la répression du délit d'opinion.

La loi du 21 décembre 2012 est venue étendre la compétence territoriale de la section antiterroriste aux crimes et délits terroristes commis à l'étranger par un français ou par une personne résidant en France. En effet, dans certains cas, des individus peuvent rejoindre des zones de djihad sans jamais transiter par la France, d'où l'absence d'éléments constitutifs de l'« association de malfaiteurs terroristes » (AMT) et donc de compétence à agir. La loi de 2012 a créé la possibilité de relever la compétence des juridictions françaises et de la loi française pour poursuivre ces individus.

La loi du 13 novembre 2014 a également introduit plusieurs nouveautés. Elle a notamment créé l'entreprise individuelle terroriste qui se rapproche de l'association de malfaiteurs mais sans l'entente, le délit étant commis par une seule personne. La loi a ainsi ajouté des conditions en exigeant que l'intention soit davantage matérialisée, caractérisée et externalisée que dans le cas de l'association de malfaiteurs, laquelle implique une conjonction de la volonté de plusieurs personnes. Cette même loi a également créé les infractions d'apologie et de provocation des faits de terrorisme.

Enfin, la nouvelle loi du 3 juin 2016 « *renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale* », bien qu'elle ne porte pas exclusivement sur le terrorisme, introduit néanmoins en la matière des améliorations sensibles.

Elle va, en effet, permettre l'accroissement des pouvoirs du parquet dans le cadre d'enquêtes préliminaires ou de flagrance et mettre à disposition des magistrats des outils jusqu'alors manquants. Il en est ainsi de la possibilité de la perquisition de nuit dans le cadre d'enquêtes préliminaires. Lorsque l'on mène des enquêtes sur des filières et des réseaux, on est toujours dans un cadre préliminaire. Cela peut évidemment poser problème lorsque l'on est amené à interpellé des gens qui sont potentiellement très dangereux, en attendant 6 heures du matin pour pouvoir intervenir. Il n'y a alors pas d'effet de surprise, ce qui comporte des dangers certains. De plus, en cas de suspicion d'un attentat, de menace d'action violente, alors qu'on intervient dans ce cadre préliminaire, il est nécessaire de pouvoir intervenir à n'importe quel moment si les nécessités le commandent.

Cela fait partie des avancées de la loi qui sont importantes, comme l'IMSI (International Mobile Subscriber Identity) catcher ou la sonorisation. Il s'agit d'outils qui sont nécessaires, car il fallait parfois ouvrir des informations uniquement pour pouvoir procéder à des sonorisations, ce qui se révélait lourd et problématique. Cela ne signifie pas pour autant que le juge d'instruction ne sera pas saisi. La saisine du juge d'instruction représente au final 100 % des dossiers de l'antiterrorisme.

Ces mesures accordées par la nouvelle loi sont toujours mises en place sur autorisation du juge des libertés et de la détention. Il n'y a pas de pouvoirs supplémentaires conférés au parquet. Il y a bien, néanmoins, une évolution, marquante ces dernières années, dans le sens d'un glissement des pouvoirs du juge d'instruction vers le parquet, avec le juge des libertés et de la détention qui devient un juge de l'enquête. La matière terroriste nécessite des pouvoirs quelque peu exorbitants du droit commun, mais la totalité des enquêtes aboutit dans les cabinets des juges d'instruction. La complexité de ces affaires est telle qu'elle implique toujours, à un moment donné, la saisine d'un juge d'instruction, ne serait-ce que pour pouvoir continuer les investigations lorsque les individus sont interpellés et déférés. Il ne s'agit pas pour autant d'avoir recours à des modes de poursuite rapide mais, simplement, avec ces nouvelles dispositions, le parquet peut conforter ses dossiers dans un cadre préliminaire.

Le contexte de l'état d'urgence

Si l'état d'urgence ne facilite pas le travail des magistrats antiterroristes, il ne le complique pas non plus. Sur la base des perquisitions administratives, très peu d'enquêtes pour des faits de terrorisme ont été ouvertes. Davantage de dossiers ont été ouverts pour des affaires de trafic d'armes ou de stupéfiants. Dans certains cas, ces perquisitions ont permis d'alimenter des enquêtes qui étaient en cours. Le problème principal de l'état d'urgence, c'est qu'il faut en sortir un jour.

La loi sur le renseignement interroge sur les marges d'action de l'institution judiciaire face au renseignement. Le renseignement est nécessaire ; il est consubstantiel à l'action judiciaire. Il est donc utile d'adopter des dispositions qui permettent de doter les services de renseignement de plus de possibilités et de pouvoirs d'action, à la condition qu'ils soient encadrés. Néanmoins, le renseignement et le judiciaire constituent deux mondes différents et, *a priori*, relativement étanches. Les magistrats n'ont pas de rapports avec les services de renseignement. Ils travaillent avec les services de la police judiciaire. La direction générale de la Sécurité intérieure (DGSI) quant à elle présente cette particularité d'avoir la « double casquette », renseignement et judiciaire.

Néanmoins, nombre d'enquêtes sont ouvertes sur la base d'un renseignement qui est judiciarisé. Ce sont les services de renseignement qui, par le biais de la sous-direction judiciaire de la DGSI, vont estimer la nécessité de judiciariser un renseignement et faire, le cas échéant, un rapport qui va « blanchir » ce dernier, c'est-à-dire en gommer la source ainsi que les éléments d'identification. Le problème du renseignement est celui de la protection des sources, la protection des tiers et des services qui fournissent des informations alors qu'ils sont engagés dans une relation de confiance avec les services de renseignement et assurés qu'ils ne seront pas identifiés par le passage au judiciaire. Cela passe par un mécanisme de blanchiment du renseignement qui, pour pouvoir être judiciarisé, se traduit par la rédaction d'un rapport servant de base à l'ouverture d'une enquête. Tous les éléments qui ont pu être collectés en amont par le renseignement n'apparaissent alors pas dans la procédure judiciaire. Les deux univers sont particulièrement étanches. Les acteurs du monde judiciaire n'ont pas accès aux éléments collectés par les services de renseignement, mais lorsque les services d'enquête contactent les magistrats pour leur présenter un dossier et dire qu'ils souhaitent ouvrir une enquête, les magistrats sont dans leur rôle en posant des questions de manière à avoir connaissance des éléments qui fondent la perspective de judiciarisation. De fait, ces derniers, lorsqu'ils sont compétents en matière de lutte

antiterrorisme, sont habilités au secret-défense et peuvent donc être amenés à avoir connaissance d'éléments classifiés.

La loi de 2015 sur le renseignement vient, de fait, légaliser, officialiser, des pratiques déjà existantes, et introduit une commission qui contrôle le recours à ces pratiques, ce qui constitue un élément nouveau et va dans un sens positif. Il est donc difficile de comprendre la critique d'une loi qui vient légaliser et encadrer des techniques de renseignement et permet de limiter les éventuelles dérives.

La séparation entre les deux instances est parfaitement nette. Les services de renseignement n'empiètent pas sur le champ d'intervention de la justice, mais auront toujours besoin de celle-ci, à un moment ou à un autre. Il existe une certaine limite au-delà de laquelle les services de renseignement ne peuvent plus, et ne veulent plus, traiter un renseignement parce qu'il y a une menace et qu'il faut alors judiciariser. Répondre à une menace et interpellé des gens passe nécessairement par le recours au judiciaire. Ce recours doit avoir lieu au moment le plus adéquat ni trop tôt ni trop tard, pour laisser le temps de consolider les éléments d'information recueillis et présenter des garanties de sérieux qui ne reposent pas sur des conjectures.

Conclusion

La justice antiterroriste est à un moment charnière de son histoire qui résulte de l'évolution même du phénomène terroriste en France, avec le tournant que représente la dramatique année 2015. L'apparition de tueries de masse, du type de celle du 13 novembre, montre qu'un degré a été franchi dans le ciblage des victimes. Celles-ci ne sont pas choisies en raison de leur religion ou de leur profession, comme ce fut le cas au journal *Charlie Hebdo*, mais frappées massivement de manière indistincte. Les auteurs de ces massacres sont des individus français ou belges, ils opèrent sur le territoire où ils ont grandi et ont été éduqués. Les actions sont coordonnées et structurées même s'il subsiste, parallèlement, des actions individuelles menées de façon très spontanée et peu réfléchies, qui sont le fait d'individus isolés. La coexistence de ces deux types d'action traduit une évolution extrêmement inquiétante et place la France face à une situation dont tout indique qu'elle est appelée à durer ■

Le renseignement est nécessaire ; il est consubstantiel à l'action judiciaire. Il est donc utile d'adopter des dispositions qui permettent de doter les services de renseignement de plus de possibilités et de pouvoirs d'action, à la condition qu'ils soient encadrés. Néanmoins, le renseignement et le judiciaire constituent deux mondes différents et, a priori, relativement étanches.

La coordination de la lutte antiterroriste en France

La lutte contre la radicalisation

Loïc GARNIER

Le 29 avril 2014, le ministre de l'Intérieur fixait les orientations d'un plan de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles qui était consolidé le 25 juin avec la mise en place d'un dispositif général de lutte contre la radicalisation violente et les filières djihadistes (circulaire conjointe Intérieur/Justice). L'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT), désignée comme cheville ouvrière de ce dispositif au sein de la police nationale, décidait alors d'adapter ses structures à cette évolution.

contre la radicalisation (DLCR), créé en septembre 2014. Afin de saisir au mieux les aspects protéiformes du phénomène de la radicalisation, la composition de cette entité s'est voulue, dès le départ, pluridisciplinaire. En effet, ce département composé de 22 personnes, dont l'ossature principale demeure des policiers actifs, s'est attaché les services d'une conseillère technique psychologue et d'un directeur des services pénitentiaires. Par ailleurs, pour bénéficier à la fois d'acquis professionnels solides et d'une expérience humaine riche, tout en disposant d'une certaine flexibilité de recrutement en cas de pic d'activité, la mission d'écoutant a été confiée à des policiers réservistes. Depuis sa création, le DLCR s'articule autour de trois entités.

La première, le Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR), mis en action dès le 29 avril 2014, recueille les signalements effectués par les particuliers via le numéro vert 0800 005 696, ou par le formulaire accessible sur le site internet du ministère de l'Intérieur, ou encore transmis par un service de renseignement territorial, par courriel, lorsque les signalants ont directement

Loïc GARNIER



Contrôleur général, chef de l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT).

Le département de lutte contre la radicalisation

Composition et organisation

Pour assurer sa nouvelle mission, l'UCLAT s'appuie sur un Département de lutte

fait leur démarche dans un service de police ou de gendarmerie.

Le CNAPR est fondamentalement un outil de prévention sociale et d'étude des phénomènes de radicalisation. Au-delà d'un fait d'actualité précis lié au terrorisme, la création du CNAPR a d'abord été présidée par la volonté d'assurer une mission de service public envers des familles en détresse, confrontées au départ de leurs proches, mus par une idéologie radicale et violente ou recrutés sous prétexte d'actions humanitaires, vers un théâtre de guerre.

Dans les jours qui ont suivi les attaques de janvier 2015, les signalements mensuels CNAPR ont subi une hausse sensible (de 151 en décembre 2014 à 302 en janvier puis 316 en février 2015). De même, après l'épisode de St-Quentin-Fallavier (38) en juin 2015, les signalements CNAPR ont augmenté de 260 en juin à 327 en juillet. On peut certainement en conclure une grande porosité entre les flux de signalements et l'actualité sécuritaire.

De même, au surlendemain des attentats du 13 novembre 2015, les appels quotidiens au CNAPR ont connu une augmentation exponentielle : 51 le 13/11 (pour 10 signalements enregistrés), 155 le 14/11 (pour 9 signalements), pour atteindre un pic de 638 pour la journée du 16/11 (26 signalements validés). Après une baisse à 479 le 17/11, les appels connaîtront un nouveau sursaut avec un nombre de 584 le 18/11 (jour de l'assaut donné contre Abdelhamid Abaaoud, coordonnateur présumé des attentats du 13 novembre).

Précisons ici que tous les appels ne sont pas retenus. Un filtrage est effectué à l'aune des deux critères principaux suivants :

- l'existence de signes avérés de radicalisation ;
- l'implication dans une filière djihadiste ou départ sur zone.

Ces signalements sont, par la suite, transmis systématiquement pour évaluation aux services partenaires, ainsi qu'à la préfecture du département de domiciliation du signalant pour sa prise en charge. Une mise en attention est effectuée auprès de la direction centrale de la Police aux frontières (DCPAF) en cas de signalement d'un départ imminent, tandis que la direction de l'Administration pénitentiaire (DAP) est informée de tout signalement relatif à un détenu.

Outre sa mission première d'assistance aux familles, le CNAPR permet aussi de recueillir du renseignement opérationnel pertinent permettant de détecter ou de

confirmer le profil d'individus enclins à partir au djihad et/ou à passer à l'acte terroriste.

La seconde entité – le Secrétariat général – prend en compte l'ensemble des informations transmises par le CNAPR, d'une part, et celles communiquées par les états-majors de sécurité (EMS) des préfectures d'autre part. Il suit le traitement des individus déjà impliqués dans le djihad, connus des services de sécurité.

Le Secrétariat général produit en outre des états statistiques, et prépare les bilans d'activité et les analyses pour l'état-major national du dispositif de lutte contre la radicalisation. Enfin, cette unité alimente le Fichier de traitement des signalements pour la prévention contre la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT), fichier de police déployé depuis le 5 octobre 2015 qui regroupe les signalements liés à la radicalisation.

La troisième unité est chargée des mesures de police administrative (MPA). Elle coordonne toutes les mesures préventives pouvant concourir à la lutte antiterroriste (l'expulsion, l'assignation à résidence, l'interdiction de communiquer dans le cadre *supra*, l'interdiction administrative du territoire, l'interdiction de sortie du territoire, la déchéance de nationalité, le retrait ou le non-renouvellement de titre de voyage, le gel des avoirs, le blocage des sites internet, la dissolution de groupements).

Exploitation et analyse des données : les indicateurs de radicalisation

Le Département de lutte contre la radicalisation de l'UCLAT et sa psychologue conseillère technique ont élaboré une doctrine de détection des indices de radicalisation. Cette analyse des indicateurs de radicalisation a été pensée sur la base des milliers de signalements recueillis.

Phénomène multifactoriel, la radicalisation ne se définit pas uniquement par la recherche d'une orthodoxie extrême, orthodoxie qui reste un choix possible pour tout observant. Le prisme religieux n'est donc pas suffisant pour cerner les contours de la radicalisation violente.

D'un point de vue général, la radicalisation consiste à pousser à l'extrême la logique d'un système de pensée. Cette pensée « extrémiste » peut conduire un groupe et un individu à basculer dans l'activisme militant et/ou l'action violente et directe (extrémismes religieux, de gauche, néofascismes, écologie radicale, etc.).

La radicalisation de type djihadiste prône un retour intransigeant aux sources de l'islam, l'imitation stricte d'un modèle prophétique idéalisé selon une lecture littéraliste des textes islamiques. L'idéologie djihadiste se distingue du fondamentalisme quiétiste en cherchant à imposer par le recours à la violence un nouveau modèle de société régi par les prescriptions coraniques.

En ce sens, la radicalisation djihadiste dans son aspect révolutionnaire et totalitaire présente des similitudes avec d'autres mouvements extrémistes non religieux. L'embrigadement djihadiste peut utiliser des méthodes d'emprise mentale caractéristiques des groupes sectaires, et utiliser l'ensemble des moyens offerts par la propagande moderne.

Certains facteurs psychologiques et sociétaux expliqueraient en partie l'émergence du phénomène de radicalisation qui concerne principalement de jeunes individus (15-25 ans) : précarité, sentiment de relégation et d'injustice sociale, exclusion. Le prosélytisme radical et l'accès étendu à la propagande djihadiste via les réseaux virtuels constituent, en outre, des vecteurs primordiaux dans le processus de radicalisation.

La radicalisation procède le plus souvent d'une logique de rébellion (du latin *rebellare*, reprendre les hostilités, se révolter, se soulever, s'insurger, résister, s'opposer) expliquant en partie ses déclinaisons violentes et ses penchants révolutionnaires. Il n'est d'ailleurs pas surprenant de constater que ce sont les plus jeunes, plus fragiles et influençables et souvent en quête d'idéal, qui sont les premiers touchés par ce phénomène. On ne peut faire l'économie d'une réflexion sur les causes sociétales de ce phénomène devenu à la fois massif et nébuleux.

Il convient cependant de rester prudent sur ce qui relève d'un côté des manipulations sectaires, qui présupposent une perte de libre arbitre et réduisent le radicalisé au statut de victime et, de l'autre, ce qui est du ressort de la criminologie. Ces questions conditionnent tous nos diagnostics et notre approche « thérapeutique » encore balbutiante face à ce phénomène, car il n'y a pas toujours que de « jeunes victimes vulnérables » et sous emprise de gourous manipulateurs. On ne peut occulter que certains

jeunes, délinquants ou non, peuvent trouver dans cette déviance apparente un exutoire commode à leurs pulsions criminelles et/ou une couverture de respectabilité dissimulant des activités moins avouables. De même, on ne doit pas perdre de vue ces radicalisés qui épousent en toute connaissance de cause, sans perte de libre arbitre, cette fois, le djihadisme en véritables militants politiques activistes. Dans d'autres circonstances, ces radicalisés auraient pu adhérer, toutes proportions gardées, à d'autres mouvements extrémistes radicaux (extrême droite radicale ou extrême gauche radicale) en prônant l'action violente.

Il n'en reste pas moins que le radicalisé rompt avec l'ensemble des normes établies – sociales, familiales, historiques – et se met en quête d'un nouvel ordre idéalisé à la recherche d'une vengeance réparatrice contre l'injustice du monde. Subordonné à une vision apocalyptique et millénariste du

monde, cet engagement radical peut donc aller jusqu'à un déni aveugle de l'altérité (assassinats) ou la recherche du martyr (sacrifice romantique à la cause). En tout état de cause, le basculement vers la radicalisation violente imbrique de façon complexe des facteurs psychologiques, familiaux et sociaux révélant souvent une grande fragilité personnelle.

La présente analyse rassemble les traits caractéristiques communs aux radicalisés signalés au Service depuis la mise en place du dispositif de lutte contre la radicalisation le 29 avril 2014.

Chaque signalement est évalué en tenant compte de la diversité des perceptions face à la notion de radicalisation : certains jugeront une simple conversion à l'islam comme radicale alors que d'autres resteront indifférents à une pratique extrême. De même, il convient d'être prudent quant aux motivations de l'appelant, celui-ci pouvant exprimer une volonté de délation, vengeance ou règlement de compte. Enfin, le déséquilibre psychologique de certains appelants est parfois saillant : paranoïa, propos délirants, besoins de reconnaissance et d'attention...

Ces indicateurs objectifs ou précoces de radicalisation peuvent commodément être répertoriés sous l'acronyme

PHÉNOMÈNE MULTIFACTORIEL,
LA RADICALISATION NE SE
DÉFINIT PAS UNIQUEMENT
PAR LA RECHERCHE D'UNE
ORTHODOXIE EXTRÊME,
ORTHODOXIE QUI RESTE
UN CHOIX POSSIBLE POUR
TOUT OBSERVANT. LE
PRISME RELIGIEUX N'EST
DONC PAS SUFFISANT POUR
CERNER LES CONTOURS LA
RADICALISATION VIOLENTE.

ASPECT qui recouvre donc les principales caractéristiques communes des radicalisés :

- apparence ;
- stratégie ;
- profil ;
- environnement ;
- comportement ;
- théories et discours.

Apparence

L'apparence physique et vestimentaire est un des premiers indicateurs visibles de basculement vers la radicalisation. Cependant, ce seul critère ne suffit pas à établir une radicalité religieuse déviante, chaque confession disposant par essence de ses propres codes en la matière. On notera, de même, que l'apparence ritualisée peut disparaître lors de velléités de passage à l'action violente, stade ultime de la radicalisation.

Toutefois, le changement soudain d'apparence physique et vestimentaire est en général un des premiers signes perceptibles d'une conversion religieuse, qui, dans la majorité des cas qui nous préoccupe, revêt une forme ultra-orthodoxe inspirée des doctrines fondamentalistes.

La modification vestimentaire et le port d'attributs physiques ritualisés sont souvent progressifs, ostentatoires, intransigeants, voire délibérément provocateurs (mineure à l'école par exemple).

On observe généralement :

- voile (*hijab*), voile intégral (*burqa, jilbab*) chez les femmes ;
- barbe et *djellabas* (ou *qamis*), tenue traditionnelle chez les hommes, maquillage (khôl) chez les femmes ;
- refus de toute coquetterie, conséquence d'un puritanisme exacerbé ;
- usage d'accessoires tels que le bâtonnet de *simak*, usage du musc ;
- marquages de prières sur le front provoqués par une pratique excessive (pressions sur le sol délibérément exagérées).

Cette modification peut cependant être intermittente afin de dissimuler la radicalisation/conversion. Ainsi, certaines jeunes filles conservent-elles dans le cercle familial leur mode vestimentaire classique, mais adoptent, loin du regard parental et du domicile, une tenue « islamiquement correcte ».

Stratégie

Selon l'évolution de son processus de radicalisation et son degré d'endoctrinement, l'individu adopte différentes stratégies et modes opératoires afin de ne pas éveiller les soupçons et protéger un espace qu'il sait transgressif. Ce comportement symptomatique renforce l'emprise propagandiste et l'isolement du radicalisé.

Les mensonges, la duplicité et la dissimulation sont récurrents et conduisent à une rupture progressive avec l'environnement habituel de l'individu. De fait, les proches, bien qu'inquiets, ne perçoivent pas toujours la portée du basculement radical, ce qui rend d'autant plus délicate la mise en œuvre d'une action préventive.

Des stratégies de dissimulation/duplicité

L'individu radicalisé peut dissimuler, d'initiative ou sur les conseils de recruteurs potentiels, ses intentions transgressives (notamment son départ vers des terres de djihad) par divers stratagèmes pour ne pas éveiller les soupçons de ses proches et risquer une interdiction de sortie du territoire ou une mise en attention des services de police.

On constate que de nombreux départs de mineurs ou jeunes adultes se produisent à l'insu de l'entourage proche, qui reste d'autant plus désemparé qu'il n'a souvent « rien vu venir ».

Confrontés le plus souvent à une disparition « inquiétante », les familles puis les services, découvrent souvent *a posteriori* des indices évocateurs : des cartes d'itinéraires et brochures de voyages vers la Turquie et la Syrie, des historiques de consultations des sites internet radicaux qui confirment la maturation et la préméditation du projet, etc. Des voyages touristiques ou projets humanitaires en Turquie peuvent être le prétexte à un périple djihadiste.

Cette dissimulation renvoie parfois de façon dévoyée au concept de *Taqiyya*, issu de la théologie chiite, qui autorise les musulmans à dissimuler leur foi dans certaines circonstances dans le but d'éviter les persécutions : « *Que les croyants ne prennent pas, pour alliés, des infidèles, au lieu de croyants. Quiconque le fait contredit la religion d'Allah, à moins que vous ne cherchiez à vous protéger d'eux. Allah vous met en garde à l'égard de Lui-même. Et c'est à Allah le retour* » [sourate 3, verset 28].

L'usage des réseaux virtuels

De manière constante, la plupart des radicalisés entretiennent un rapport quasi frénétique au monde numérique (Internet et téléphonie). L'usage des sites

radicaux s'effectue souvent à l'insu de l'entourage, avec un soin particulier à ne pas laisser de traces. Les changements de puces téléphoniques sont réguliers, les comptes Facebook sont fermés puis rouverts sous de nouvelles identités, etc.

L'usage transgressif d'Internet se fait en pleine nuit, les communications (sms, courriels, tweets) sont compulsives, favorisant emprise et addiction.

Le prosélytisme

L'individu radicalisé peut développer avec plus ou moins de succès une activité prosélyte pour radicaliser son entourage, voire tenter de recruter à son tour. Si le prosélytisme est l'apanage de certains groupes prédicateurs (*Tabligh* notamment), afin de ramener les fidèles à la foi, il devient plus problématique quand il y a incitation dévoyée à la *hijra* (retour en terre d'islam), voire à l'action violente (voir cas symptomatique Mabrouki, Abair, Fa).

Profil

Le profil des individus radicalisés signalés présente les caractéristiques suivantes :

- convertis (plus ou moins récents) dans une proportion importante ;
- difficultés scolaires, voire abandon d'études (jusqu'à bac + 3) ;
- précarité sociale : chômage, difficultés financières, abandon de projet d'insertion (études, emploi, etc.) en lien avec la radicalisation ;
- antécédents judiciaires de petite délinquance ;
- situation familiale complexe : parents séparés, etc.

Ces éléments révèlent souvent un vécu de non-reconnaissance sociale et professionnelle.

Traits de personnalités saillants :

- immaturité, instabilité, fragilités narcissiques (faible estime de soi), intolérance à la frustration, pauvreté, voire absence d'affects ;
- quête personnelle de réparation et de reconnaissance avec soit une sensibilité particulière pour l'humanitaire (filles en particulier) soit des aspirations guerrières ou chevaleresques (garçons, leur permettant d'exprimer leurs pulsions agressives) ;
- antécédents psychiatriques (dépression, conduite suicidaire) et troubles du comportement (addictions, impulsivité, violences) ayant pu conduire par le passé à un suivi psycho-social.

Ces éléments témoignent de fragilités profondes chez la plupart des individus radicalisés.

Environnement

L'environnement personnel de l'individu radicalisé présente souvent les traits suivants :

- origines confessionnelles et culturelles mixtes ;
- ruptures intrafamiliales : divorces, famille monoparentale ;
- image paternelle et/ou parentale défailante, voire dégradée ;
- environnement familial pathogène (traumatismes personnels ou dont l'individu a été témoin, violences, incestes...) ;
- milieu socioculturel fragilisé, déstructuré, mais pas forcément défavorisé.

Comportement

Une pratique religieuse hyper-ritualisée :

- prières quotidiennes ;
- attachement aveugle au rituel selon le mode binaire : *halal/haram* ;
- interdits alimentaires (*halal*) étendus à l'entourage ;
- mimétisme culturel et religieux (apprentissage de la langue arabe, langue originelle du Coran), projet de pèlerinages ;
- changement de décoration au domicile habituel (réorganisation ascétique de la chambre à coucher, retrait des photos et de toute représentation humaine) ;
- fréquentation plus ou moins assidue d'une mosquée (on notera que la radicalisation s'opère souvent sur Internet, qui devient d'une certaine manière une mosquée de référence) ;
- participation à des groupes de prières et cercles de réflexion radicaux et/ou conférences religieuses de prédicateurs islamistes ;
- fréquentation de convertis.

Un comportement de rupture avec l'environnement habituel :

- rejet brutal des habitudes quotidiennes (goûts, musique, etc.) ;
- liens du sang reniés tout comme l'histoire familiale ;
- rejet de toute forme de convivialité familiale (anniversaire, fête de Noël) ;
- abandon de tout projet personnel d'insertion ;
- rupture sentimentale et modification du comportement hétérosexuel (clivage exacerbé homme/femme) ;

- perte des affects, indifférence ;
- modification des humeurs, exaltation, fuite dans l'imaginaire et la virtualité.

Théorie et discours

L'individu radicalisé répercute de façon stéréotypée l'ensemble de la rhétorique radicale et propagandiste puisée le plus souvent sur Internet.

On retiendra :

- des théories complotistes et conspirationnistes : quelques puissances obscures commandent le monde, au premier rang desquelles les francs-maçons/illuminati et les juifs sionistes ;
- des discours :
 - hostiles à la République laïque, l'Occident (Le Grand Satan Américain) et à tous les groupes institutionnels assujettis de près ou de loin aux pouvoirs « mécréants » (armée, police, etc.),
 - antisémites, antisionistes, anti-israéliens,
 - apocalyptiques et millénaristes, stéréotypés, dépersonnalisés « comme si ce n'était pas lui qui parlait », à base de sourates du Coran.

L'ensemble de ces théories et discours nourrit le processus de radicalisation provoquant :

- la haine et le rejet d'un ennemi désigné, puissant et insaisissable ;
- le renforcement du sentiment d'appartenance à un groupe élu, choisi par Dieu pour combattre les « forces du mal » et défendre les frères opprimés dans le monde (cet argument est avancé dans l'engagement djihadiste contre Bachar El-Assad, considéré comme oppresseur des musulmans sunnites syriens).

Les profils de radicalisés : étude de cas

Les exemples ci-dessous, qui ont fait l'objet d'un suivi ou d'une médiation téléphonique depuis la plateforme du numéro vert, vers les instances de traitement coordonnées par les cellules de suivi préfectorales situées dans la proximité géographique des appelants, ne sont pas représentatifs de la diversité et de la multiplicité des cas cliniques rencontrés. Ils illustrent modestement la diversité des problématiques et la complexité des niveaux et

paramètres de prises en charge, qu'elles soient du registre sécuritaire, social, psychologique ou pluridisciplinaire.

Clarisse¹, 20 ans

Cette situation a été signalée fin 2014 localement aux services de police, signalement doublé d'un appel au numéro vert de la plateforme par la mère de la jeune majeure âgée de 20 ans. Le couple parental est séparé depuis plusieurs années, dans un contexte de violences conjugales avérées. Les origines du couple parental sont mixtes : algérienne pour le père et française pour la mère.

La radicalisation de la signalée s'est opérée dans le contexte d'une relation sentimentale. Clarisse immature, impressionnable et crédule adhère à l'idéologie de son petit ami, dont la violence prosélyte est connue des autorités. Il a migré fin 2013 en zone de combat en Syrie. Clarisse, enceinte, n'avait pu accompagner son compagnon, étant suivie médicalement. Restée en métropole, elle a ainsi été confiée par le futur père à sa « belle-famille », qui la séquestre et lui impose une pratique rigoriste de l'islam. Sa maternité accentue sa situation de dépendance, puisqu'avant son départ, son ami l'a persuadée de démissionner de son travail de vendeuse en boulangerie et de revendre son véhicule pour subventionner sa migration en Syrie. Dès lors, sa mère qui redoutait le départ imminent de sa fille et de son petit-fils pour rejoindre « le combattant », ainsi que le renforcement des violences psychologiques et physiques, va multiplier les démarches pour la protéger, puis la soustraire à cet environnement délétère en déposant plusieurs plaintes, en formalisant le signalement, et en déménageant en zone rurale sans laisser d'adresse à l'entourage relationnel habituel de sa fille.

Clarisse, d'abord hostile aux mesures préventives prises, s'appliquait dans un premier temps à préserver des liens via Skype avec son conjoint, épousé religieusement avant son départ. Elle estimait que son enfant devait connaître son père, ayant elle-même souffert de la rupture parentale et du départ intempestif et abandonnique de son propre père. En somme, prise dans sa propre problématique affective, elle s'était engouffrée dans une dynamique à valeur réparatrice de ses propres manques et possibles carences, avant de recouvrir un peu de sens critique.

En effet, distanciée de l'environnement favorisant sa radicalisation, et sensible à la relation affective et contenante instaurée par sa mère qui a veillé à ne jamais rompre le contact en restant aimante, Clarisse

(1) Les prénoms ont été modifiés.

est parvenue, au fil des échanges téléphoniques qu'elle a acceptés avec la psychologue du CNAPR/UCLAT, à prendre conscience de l'écart entre le discours et les promesses, et la réalité. Elle avait fait l'expérience d'une intégration, certes fragile, dans la vie socioprofessionnelle peu avant sa rencontre avec son compagnon et prenait peu à peu conscience grâce à la distance instaurée, de sa position captive et de dépendance comportant contraintes et violences.

Elle réalisait progressivement que ses besoins et projets initiaux, notamment par rapport à son propre enfant, objet de réparation, ne pourraient se réaliser dans le contexte de menaces réitérées, dans lequel on l'avait placée.

Il faut préciser que l'orientation initiale de la jeune femme vers un psychologue dans la proximité géographique s'est soldée par un échec. Cette psychologue, peu aguerrie à la problématique de la radicalisation, n'était pas parvenue à appréhender l'urgence de la prise en charge, et avait également réduit la problématique à une simple crise d'évolution psycho-affective, approches qui ont conduit à un manque d'adhésion à la démarche, avec un sentiment d'autodépréciation.

Les mesures de protection mises en œuvre subtilement, la mobilisation locale et concertée des acteurs, en lien avec la psychologue du CNAPR/UCLAT ont favorisé la distanciation de Clarisse par rapport à ce foyer d'endoctrinement, avec un recouvrement progressif du discernement et du libre arbitre.

Entourée et accompagnée par sa mère, très impliquée et combative, mais aussi grâce aux appuis proposés par les services locaux de la préfecture (aides au déménagement, mobilisation de la Mission locale, démarches d'aides formalisées par la cellule de prévention de la radicalisation, place en crèche), Clarisse a réussi à s'inscrire dans un processus de réinsertion dans la vie socioprofessionnelle. Depuis un an, elle travaille à mi-temps, élève son enfant, formule de nouveaux projets, en adéquation avec ses propres désirs. Un contact régulier a été maintenu avec la psychologue du CNAPR/UCLAT avec laquelle elle échange sur ses évolutions qu'elle identifie et qui la valorisent.

Elle a réussi à s'affranchir de ses ressentis de culpabilité en s'affranchissant de la notion de devoirs induits par la doctrine inspirée de pratique rigoriste d'une religion à laquelle elle s'est tardivement intéressée et convertie.

Depuis un an, la situation s'est stabilisée. En lien avec les services locaux, le désengagement de Clarisse semble *a priori* effectif, mais ce constat mérite prudence et humilité, puisque Clarisse reste encore dans un processus de dépendance relative à l'égard de sa propre mère, qui elle-même reste inquiète par rapport à l'entourage du père de son petit-fils, qui n'a cessé de multiplier les démarches harcelantes et compulsives pour restaurer un contact et tenter de « récupérer » l'enfant, potentiel « lionceau du califat ».

L'INDIVIDU RADICALISÉ RÉPERCUTE DE FAÇON STÉRÉOTYPÉE L'ENSEMBLE DE LA RHÉTORIQUE RADICALE ET PROPAGANDISTE PUISÉE LE PLUS SOUVENT SUR INTERNET.

La mobilisation effective des instances de police locales, des personnels chargés du suivi du dossier en préfecture et du CNAPR/UCLAT, via le travail d'interface réalisé par la psychologue, a permis de poser un cadre contenant et structuré de confiance et de sécurité pour permettre à cette jeune femme de réinvestir un autre champ de restauration narcissique, et de combler les manques ou vides introjetés dans son propre déroulé de vie, pour accéder à une place de sujet. Les contacts et

accompagnements à valeur thérapeutique engagés et toujours encore mobilisés permettent de poursuivre sa progression dans le processus de désengagement prosélyte qui est en cours grâce à un travail pluridisciplinaire effectif et concerté.

Louane, 13 ans

La grand-mère paternelle et la mère de Louane, originaires du sud-est de la France, signalent en février 2015, une professeure auxiliaire, employée dans un établissement privé catholique, comme auteure d'un processus d'endoctrinement radicale dont Louane (13 ans), fille aînée de deux enfants, serait victime.

La jeune fille leur avait confié son projet de conversion à la religion musulmane. L'influence néfaste de ce professeur, qui s'était elle-même récemment convertie à l'islam, n'avait été repérée que progressivement. En effet, son apparence et son comportement relationnel et éducatif ne suscitaient pas d'observation particulière dans son environnement professionnel, mais ses agissements devenaient préoccupants puisqu'ils étaient à l'origine des modifications comportementales de la jeune fille, qui multipliait de plus en plus les conduites de dissimulation et de duplicité, en cachant notamment ses lectures, le coran, son voile et le tapis de prière, consultait sur Internet des sites subversifs sur des comptes qu'elle prenait soin de

modifier sans cesse, et ce pour délibérément se soustraire à l'autorité et à la vigilance de sa famille, inquiète et attentive.

La mère, séparée du père de la jeune fille, observait les renforcements des conduites d'opposition et d'hostilité agressive de sa fille, en totale opposition avec sa personnalité antérieure et avec l'éducation donnée, dans un milieu socio-culturel moyen, bien inséré dans la vie socio-économique.

Engagée comme aide aux devoirs, cette professeure a pénétré dans l'espace privé de la jeune fille, allant progressivement jusqu'à multiplier initiatives, temps intrusifs de présence et de proximité bien au-delà de la mission confiée, se substituant à l'autorité parentale tout en se positionnant comme amie et confidente de sa proie, exploitant ainsi la relation de confiance initiale.

Le signalement opéré s'appuyait sur un faisceau d'indicateurs qui révélaient le changement de comportement relationnel, alimentaire, les stratégies pour se soustraire à l'autorité et aux conseils de prévention, en multipliant mensonges, discours prosélytes et de haine, accompagnés de recours addictifs et compulsifs au téléphone mobile, outil vis-à-vis duquel elle redoublait de précautions pour soustraire les contenus échangés intempestivement de jour comme de nuit.

Les premiers éléments recueillis par le service de renseignement territorial local indiquaient que cette professeure, maître auxiliaire dans un collège privé catholique sous contrat avec l'État, s'était convertie à l'islam à la suite d'un mariage blanc. Elle avait caché sa conversion pour intégrer cet établissement catholique au sein duquel elle faisait du prosélytisme. Les recherches révélaient qu'elle fréquentait des jeunes radicalisées dont l'une avait récemment été interpellée.

Louane, qui avait une relation privilégiée avec sa grand-mère était parvenue à se confier à elle, grâce à la qualité de leur relation établie depuis l'enfance. La grand-mère, sans contester ses choix, était parvenue à repérer et identifier les stratégies d'emprise destinées à l'isoler affectivement de sa famille. En effet, bien qu'affirmée, l'adolescente était vulnérable, puisqu'en pleine phase de remaniements propres à la période d'évolution psycho-affective, mais aussi blessée et en souffrance par le manque d'intérêt manifeste que son père mobilisait à son égard.

Elle expliquait ainsi que c'est cette professeure l'initiait à un islam rigoriste non seulement dans sa fonction de répétitrice, mais aussi en cours, et elle précisait ainsi qu'un autre élève

de 4^e était aussi sous son « emprise ». Elle leur conseillait ouvertement l'utilisation de WhatsApp pour les soustraire à la vigilance parentale et conserver avec les élèves, y compris la nuit, un lien inconditionnel. Ce qui devenait de plus en plus préoccupant, c'était ce voyage scolaire en Espagne, organisé par ce professeur avec une cinquantaine d'élèves dont le départ aux vacances de Pâques 2016 nécessitait que des mesures diligentes soient prises.

La situation était portée à la connaissance des autorités policières et éducatives locales et centrales, et par mesure de protection, la jeune fille était inscrite dans un autre établissement scolaire à l'initiative de sa famille, dans l'attente de mesures administratives plus concertées.

Arthur, 19 ans

En avril 2015, la mère d'Arthur signale son fils unique âgé de 19 ans, qui présente des indicateurs de radicalisation avec violences, dont elle est régulièrement victime. Le comportement prosélyte de son fils, issu de son premier mariage avec un homme violent et pervers duquel elle est séparée depuis une douzaine d'années, était des plus préoccupants. Elle précisait que le père du jeune homme avait, pendant quelques années, bénéficié des droits de visite, ce qui avait favorisé une forme d'instrumentalisation et, par conséquent, participé aux difficultés adaptatives du jeune homme. Dans ce contexte, Arthur a développé des troubles du comportement avec fugues, transgressions de la loi, vols, consommation et trafic de stupéfiants.

Arthur fréquente un groupe de jeunes constitués majoritairement de musulmans, et ce notamment depuis trois ans, où victime d'un vol avec violences, il avait intégré ce groupe qui lui a offert un cadre de protection/sécurité et de réparation, lui permettant de ne pas s'effondrer face aux échecs engrangés dans ses projets professionnels et dans sa vie sentimentale. Le groupe, pôle d'identification, voire aussi de consolidation d'images, avec pour ce qui le concerne, attribution et reconnaissance d'une place de sujet, lui permettait non seulement de s'affirmer sans culpabilité, mais aussi de donner libre cours à ses pulsions agressives et violentes, dont sa mère devenait de plus en plus la cible.

Une interruption temporaire de travail (ITT) de plusieurs jours a été à l'origine du signalement de la mère au CNAPR/UCLAT non sans avoir préalablement composé avec ses inquiétudes concernant son impact éventuel sur l'avenir de son fils, vis-à-vis duquel elle se maintient dans une dynamique de réparation, mais aussi et paradoxalement de répétition de son propre vécu, avec pour objectif central la réussite de son insertion dans la vie socioprofessionnelle.

Localement, des conseils en faveur d'une prise en charge psychothérapeutique n'ont pu aboutir, faute d'adhésion du jeune majeur, mais aussi en raison de l'ambivalence de cette mère, qui redoute elle aussi la confrontation à son propre vécu de violences. Les entretiens de la mère avec la psychologue ont non seulement révélé les violences conjugales subies, mais aussi éducatives éprouvées pendant sa propre enfance, répétition d'allure psychopathologique qui peut illustrer les défenses mobilisées. Accéder aux leviers de communication intrafamiliale reste complexe et source de résistances défensives. Dans cette situation, le processus intervient dans un contexte où la violence agit et introjectée est omniprésente, et la radicalisation signalée apparaît comme symptôme et étayage.

L'implication des proches dans un processus d'accompagnement qui pourrait enclencher une dynamique de désengagement est importante.

La difficulté réside dans la différenciation des moyens, méthodes et outils selon qu'il s'agisse de majeurs ou de mineurs, de sujets masculins ou féminins. L'autre écueil concerne l'évaluation du niveau de radicalisation dont les indicateurs sont diversement appréhendés localement, selon qu'une part d'adhésion ou au contraire de victimisation face à la problématique radicale soit repérée. En effet, les techniques d'accroches thérapeutiques, la légitimité et la crédibilité des prestataires institutionnels sont autant de paramètres qui conduiront ou non à l'efficacité du traitement et des suivis pour qu'enfin l'on puisse objectivement et sans enjeux annexes transférer les enseignements tirés de ces expériences multiples pour tenter de construire et mettre en place un réel programme de traitement de sortie de la radicalisation.

Le département formation et contre-discours

Enfin, dans le cadre de cette montée en puissance, L'UCLAT vient de créer un nouveau département intitulé « formation et contre-discours », composé de quatre personnes, et qui reprend deux missions déjà assurées par l'unité, mais en lui consacrant des moyens dédiés :

- les conférences de sensibilisation à la lutte contre la radicalisation destinées aux agents publics de l'État et des collectivités locales assurées par l'UCLAT depuis la fin 2014. Afin d'en augmenter le nombre et d'assurer leur parfaite adaptation tant aux demandes de nos interlocuteurs qu'aux évolutions de la lutte contre la radicalisation, ce travail est confié à ce nouveau département ;

- le contre discours : l'intervention sur les réseaux sociaux pour porter un contre-discours officiel à la propagande djihadiste est assurée par le Service d'information du Gouvernement (SIG – Premier ministre), qui organise à cette fin un comité éditorial toutes les deux semaines et auquel participe la police nationale par le biais de l'UCLAT. Afin de pouvoir alimenter de manière hebdomadaire le SIG en tweets et éléments de langage pertinents et directement inspirés des informations recueillies par l'ensemble des services spécialisés, il a été décidé de regrouper, de professionnaliser et de développer les moyens de l'UCLAT en la matière ■

Le CNAPR: un exemple de police de proximité

Le CNAPR peut être rapproché dans son mode de fonctionnement et sa mission du concept de police de proximité tel qu'exposé en octobre 1997 par Lionel Jospin avant d'être mis en œuvre fin 1999 par Jean-Pierre Chevènement.

Il en reprend certains fondamentaux notamment :

- celui d'une police qui répond mieux aux attentes de la population par un accueil et une écoute attentive mais aussi d'un dialogue permanent afin de lui apporter des réponses efficaces et rapides dans un souci de service public ;

- un dispositif en partenariat actif avec les acteurs locaux, le milieu associatif, les services déconcentrés du ministère de l'Intérieur via les préfetures.

Bien que centralisé au sein du ministère de l'Intérieur, le CNAPR est donc un outil proche et au service du public. La disponibilité, le professionnalisme et l'expertise des membres qui la composent en font un acteur majeur et reconnu de la lutte contre la radicalisation. Au-delà de ses missions de lanceur d'alerte et d'évaluation des cas qui lui sont soumis, le CNAPR génère un véritable lien de proximité et d'empathie avec les familles sans pour autant négliger l'efficacité et l'aspect opérationnel.

En ce sens, le CNAPR peut être considéré comme un service territorialisé, responsabilisé et partenarial.



Un an de lutte contre le racisme et l'antisémitisme : premiers bilans

Gilles CLAVREUL

Faire de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme non pas un florilège de bons sentiments, mais une véritable politique publique, définie par des priorités claires et adossée à des moyens, humains et budgétaires, tel était le pari du Président de la République fin 2014 lorsqu'il engageait la mobilisation de la Nation et déclarait ce combat « grande cause nationale 2015 ».

Un pari audacieux : depuis des années, les périls n'ont cessé de monter, la mobilisation de fléchir. Face à la flambée des violences, face à la propagation des idéologies identitaires, qu'elles viennent de l'extrême droite ou de l'islam radical,

les rangs des défenseurs des valeurs de tolérance, de liberté, d'égalité et de laïcité se sont lentement mais inexorablement clairsemés. Plus la cause antiraciste méritait d'être défendue, plus elle perdait de soutiens ; il y avait là un immense défi à relever.

Le plan gouvernemental de lutte contre le racisme et l'antisémitisme présenté il y a un peu plus d'un an par le Premier ministre avait pour ambition de relever ce défi, en défendant trois idées simples : pour lutter contre la haine, il faut sévir, éduquer et mobiliser. Et cela ne peut être seulement le fait de l'État, mais l'affaire, au fond, de chaque citoyen.

Premièrement, sévir, au nom d'un principe simple : le racisme est un délit, le raciste est un délinquant. Pour accentuer la répression, le

LE PLAN GOUVERNEMENTAL DE LUTTE CONTRE LE RACISME ET L'ANTISÉMITISME PRÉSENTÉ IL Y A UN PEU PLUS D'UN AN PAR LE PREMIER MINISTRE AVAIT POUR AMBITION DE RELEVER CE DÉFI, EN DÉFENDANT TROIS IDÉES SIMPLES : POUR LUTTER CONTRE LA HAINE, IL FAUT SÉVIR, ÉDIFIER ET MOBILISER, ET CELA NE PEUT ÊTRE SEULEMENT LE FAIT DE L'ÉTAT, MAIS L'AFFAIRE, AU FOND, DE CHAQUE CITOYEN.

ministre de l'Intérieur et le garde des Sceaux ont multiplié les instructions appelant préfets, procureurs et forces de l'ordre à la plus grande fermeté. Pour lutter plus efficacement contre le fléau grandissant de la haine sur Internet (26 000 signalements l'an dernier, en hausse de 100 %), une unité spécialisée a été créée par le ministère de l'Intérieur au sein de la plate-forme PHAROS. À 38 reprises depuis juin, la DILCRA a saisi les parquets, obtenant l'engagement de poursuites dans la quasi-totalité des cas, avec des condamnations exemplaires à la clé – tout dernièrement, un négationniste multirécidiviste a ainsi été condamné à deux mois de prison ferme par le TGI de Paris. Il faut aller encore plus loin : dans le cadre

de la loi égalité et citoyenneté qui sera bientôt examinée au Parlement, le droit régissant la répression de la parole raciste sera simplifié et renforcé.

Deuxièmement, éduquer. L'éducation et la transmission ne sont peut-être pas – d'autres époques l'ont montré – des remparts infranchissables contre les idéologies de rejet et les préjugés qu'elles alimentent. Mais ce sont certainement les plus solides. C'est pourquoi l'effort essentiel du Plan porte sur les valeurs de la République, engagée par la ministre de l'Éducation nationale, comme la mise en place de l'enseignement moral et civique (EMC) sont de formidables leviers d'apprentissage et de formation de l'esprit critique. La semaine d'éducation contre le racisme était tombée en désuétude ? Nous l'avons fait renaître, avec plus de 500 actions sur tout le territoire. Des ressources pédagogiques nouvelles ont été mises à disposition des enseignants, sur l'histoire et l'actualité du racisme et de l'antisémitisme, ainsi que sur l'éducation aux médias, capitale pour lutter contre les théories conspirationnistes.

L'éducation, c'est aussi l'éducation populaire et l'accès à la culture, les grandes institutions mémorielles comme la Cité de l'immigration, le camp des Milles, le Mémorial de la Shoah ou encore le MActe en Guadeloupe, que nous avons mobilisés par l'intermédiaire d'un « fonds Histoire et mémoires » destiné à leur permettre d'accueillir davantage de publics, de former des enseignants et des encadrants et développer des projets citoyens.

Troisièmement, mobiliser. Deux campagnes de communication nationales, l'une portée par les associations antiracistes, l'autre par le Gouvernement, ont été lancées. Mais la mobilisation, c'est surtout sur le terrain qu'il s'agissait de la faire vivre. L'État a pris ses responsabilités. L'État, ce sont les responsables politiques et administratifs, mais ce sont d'abord ses agents, ceux qui sont directement confrontés aux difficultés et aux tensions du vivre ensemble. Des élus s'engagent eux aussi, à l'exemple d'Hélène Geoffroy, alors députée-maire de Vaulx-en-Velin, initiatrice du premier plan municipal de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations, ou de Loïc Gachon, maire de Vitrolles, qui vient d'adopter le sien dans une ville à maints égards symbolique de ce combat pour retrouver le sens du commun républicain.

La société civile elle aussi a répondu présente. 35 associations au niveau national, 218 au niveau local, ont été accompagnées suite aux appels à projets de la DILCRA. Un réseau s'est constitué en très peu de temps, signe que la volonté d'agir était là et ne demandait qu'à être encouragée et soutenue. Pour fédérer l'ensemble de ces acteurs, des comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (CORA) sont installés dans chaque département, avec une feuille de route très simple : agir, traiter les situations concrètes, donner des solutions aux acteurs de terrain.

Tout cela pour quelle efficacité ? D'abord les faits : sur les douze derniers mois, les actes racistes, toutes catégories confondues, ont chuté de 35 %, et de 80 % sur le seul premier trimestre 2016. Cette baisse touche toutes les catégories d'actes et concerne aussi bien

Gilles CLAVREUL



Préfet, délégué interministériel à la lutte contre le racisme et

l'antisémitisme depuis le 15 décembre 2014. Après un cursus en sciences politiques, il a intégré le corps préfectoral à la sortie de l'ENA. Conseiller pour les affaires territoriales puis conseiller pour les affaires intérieures au cabinet du président de la République entre 2012 et 2014, Gilles Clavreul a notamment traité de la réforme territoriale et des politiques relevant du ministère de l'Intérieur. La Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (DILCRA) qu'il dirige est directement rattachée au premier ministre.

les actes antisémites que les actes antimusulmans et les autres infractions à caractère raciste. Après les progressions inquiétantes de 2014 et de début 2015, cela marque un coup d'arrêt très net.

Il faut bien sûr mettre ces chiffres en perspective, et surtout rester humble : un seul événement peut raviver les tensions et inverser la tendance. Surtout, les statistiques des actes ne retracent pas réellement les discriminations, ce tueur silencieux de la promesse républicaine. Or, pour trop de nos compatriotes et notamment les jeunes, le racisme, ce n'est pas une insulte : ce sont des portes qui ne s'ouvrent que pour les autres. Voilà pourquoi le Premier ministre a fait de la lutte contre les discriminations une priorité de l'action gouvernementale lors du dernier comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC) de Vaulx-en-Velin.

Il reste donc beaucoup, beaucoup à faire. Rien ne sera facile, car il y a un trouble dans la société française, où certains ne trouvent pas leur place et d'autres craignent qu'on ne prenne la leur. Nier ce trouble, c'est laisser les identitaires s'en emparer ; l'exagérer, c'est méconnaître que les Français, au-delà de leurs origines et de leur condition, sont très majoritairement tolérants et aspirent à vivre ensemble. Mais ils attendent que chacun soit considéré de la même façon, avec autant d'égard, et autant d'exigence. En somme, ils n'attendent pas moins de République : ils demandent plus de République ■



Quel juge pour l'état d'urgence ?¹

François DORÉ

Le juge administratif est le juge de droit commun des mesures de police administrative et son intervention permet, y compris dans le cadre de l'état d'urgence, une protection efficace des libertés publiques.

Le fait que je sois magistrat administratif oriente certainement mon discours pour répondre à cette question : « Quel juge pour l'état d'urgence ? ». En évoquant notre travail dans les tribunaux administratifs, j'aimerais vous montrer que nous assurons, dans notre domaine de compétence habituel et selon les procédures de droit commun, un véritable contrôle des décisions administratives prises dans ce contexte exceptionnel.

Prévu par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, l'état d'urgence est un régime de crise destiné à faire face à une situation exceptionnelle, le pouvoir exécutif voyant ses pouvoirs de police renforcés afin de prévenir des atteintes graves à l'ordre public. L'état d'urgence s'inscrit toutefois dans l'état de droit indissociable, en France, du principe de dualité de juridiction. Or, dans le cadre de ce dualisme juridictionnel, c'est la finalité d'une opération de police, selon qu'elle est préventive ou répressive, qui permet de déterminer l'ordre de juridiction compétent. Le juge administratif assure ainsi le contrôle des mesures de police prises par l'administration pour sauvegarder l'ordre public, les mesures de police répressives relevant du juge judiciaire.

Concrètement, il n'y a pas de différence de nature avec le traitement de l'état d'urgence,

François DORÉ

Premier conseiller au tribunal administratif de Paris.

(1) Cet article reprend une conférence prononcée par l'auteur lors du colloque « L'état d'urgence ou l'urgence du droit », organisé par l'INHESJ et l'Université Paris Sud/Paris Saclay le 13 juin 2016.

qui est soumis au contrôle traditionnel du juge administratif en matière de police administrative, lequel repose sur la recherche d'un équilibre entre protection de l'ordre public et atteinte aux libertés. En réalité, il ne s'agit pas d'une différence de nature, mais d'une différence de degré : le risque pour l'ordre public et les atteintes corrélativement portées aux libertés publiques sont majeurs et la question de l'efficacité du contrôle juridictionnel est donc légitime.

Le droit commun et les procédures contentieuses habituelles permettent ainsi au juge administratif de contrôler efficacement l'action de l'administration, puisqu'il est amené à connaître non seulement des décisions imposant l'état d'urgence, mais également des différentes mesures prises dans ce cadre.

Le contrôle du juge administratif sur la déclaration et le maintien de l'état d'urgence

Le déclenchement de l'état d'urgence

La déclaration d'état d'urgence résulte d'un décret du président de la République lorsqu'il existe un « *péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public* » ou « *d'événements présentant par leur nature ou leur gravité le caractère de calamité publique* ». Au-delà de douze jours, l'état d'urgence ne peut être maintenu qu'avec l'accord du Parlement, par une loi de prorogation pour un délai de trois mois maximum.

Le juge administratif a estimé que ce décret n'est pas un acte de gouvernement et peut donc faire l'objet d'un recours contentieux devant le Conseil d'État statuant en premier et dernier ressort (CE 27 janvier 2016, n° 396220 ; reprenant des solutions dégagées en 2005 not. CE Ass. 24 mars 2006, Rolin et Boisvert n° 286834). Tous les recours de droit commun peuvent être introduits : recours pour excès de pouvoir, référé-suspension et référé-liberté. Le Conseil d'État exerce toutefois un contrôle restreint sur cette décision, estimant que le président de la République doit disposer d'un « *pouvoir d'appréciation étendu* ». Le Conseil d'État considère

en revanche que la prorogation de l'état d'urgence par le législateur constitue une ratification législative du décret initial du président de la République : la légalité des dispositions du décret déclarant l'état d'urgence n'est, dès lors, plus susceptible d'être discutée par la voie contentieuse.

Si le contrôle du juge administratif sur de telles décisions est donc très limité, cela s'explique par la forte dimension politique de la décision de recourir à l'état d'urgence et par le contrôle légitimement exercé par le Parlement.

Le refus de mettre un terme à l'état d'urgence

Les lois prorogant l'état d'urgence peuvent habilitier l'autorité administrative à y mettre fin de manière anticipée par décret en conseil des ministres, ainsi que cela a été le cas pour l'état d'urgence décrété à la suite des attentats du 13 novembre 2015. Dès lors que le président de la République a la possibilité de prendre une telle décision, le Conseil d'État s'est estimé compétent pour connaître de son refus de faire usage de ce pouvoir. La décision de ne pas mettre fin à l'état d'urgence ne constitue donc pas non plus un acte de gouvernement. Le Conseil d'État relève en effet, dans sa décision, que, malgré l'instauration d'un

« *régime de pouvoirs exceptionnels* », la France reste un état de droit qui implique que le juge administratif soit compétent pour contrôler cette décision. Mais là encore et pour les mêmes motifs, le président dispose d'un « *large pouvoir d'appréciation* » (CE 27 janvier 2016, Ligue des droits de l'homme, n° 396220), ce qui conduit à limiter le contrôle juridictionnel.

Dans cette décision, le Conseil d'État a également souligné, dans une incise, que l'état d'urgence est un dispositif nécessairement limité dans l'espace et le temps. On peut y voir une forme d'avertissement adressé à l'autorité administrative, la prolongation de l'état d'urgence devant avoir une limite et rester une réponse exceptionnelle à une situation exceptionnelle.

Si on peut discuter de l'opportunité de déclarer puis, surtout, de maintenir l'état d'urgence durant plusieurs mois, il importe de rappeler qu'en tout état de cause l'état d'urgence n'est qu'un cadre

Si on peut discuter de l'opportunité de déclarer puis, surtout, de maintenir l'état d'urgence durant plusieurs mois, il importe de rappeler qu'en tout état de cause l'état d'urgence n'est qu'un cadre et que la validation du principe même de l'état d'urgence n'exclut en rien un contrôle juridictionnel approfondi sur les mesures de police qui peuvent être prises.

et que la validation du principe même de l'état d'urgence n'exclut en rien un contrôle juridictionnel approfondi sur les mesures de police qui peuvent être prises.

Le contrôle du juge administratif sur les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence

L'administration dispose de pouvoirs de police administrative étendus et variés

L'état d'urgence implique d'être face à un « *péril imminent* » qui justifie un renforcement des exigences en matière de sécurité et, par suite, des mesures visant à prévenir des troubles graves à l'ordre public.

Le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel ont toutefois jugé que les dispositions de la loi de 1955 peuvent être utilisées pour des motifs d'ordre public étrangers à ceux ayant justifié que soit déclaré l'état d'urgence. Un exemple parlant : dans le cadre de l'état d'urgence déclaré en raison des attentats terroristes ayant frappé Paris le 13 novembre 2015, l'administration a pu recourir à des assignations à résidence pour éviter les débordements des militants en marge de la COP21, en raison de la mobilisation déjà très importante des forces de l'ordre dans un contexte caractérisé par l'existence d'un péril imminent (CE Ass. 11 décembre 2015, n° 395009 ; décision n°2015-527 QPC du 22 décembre 2015).

La loi de 1955 permet en outre à l'administration de prendre des mesures très variées : fermeture de salles de spectacles, débits de boissons ou lieux de réunion, tel qu'un lieu de culte, interdiction des réunions, obligation de remise d'armes, interdiction de séjour dans un département ou encore couvre-feux limitant la circulation des véhicules ou des personnes dans des zones et/ou à des heures précises.

Deux types de décisions sont propres à l'état d'urgence et quantitativement significatives : les perquisitions administratives (plus de 3 000) et les assignations à résidence (près de 400). Ces mesures peuvent, depuis la réforme issue de la loi du 20 novembre 2015, être prises à l'encontre de « *toute personne [...] à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* ». On est passé des personnes « *dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics* » à celles ayant un « *comportement suspect* », ce qui

correspond à un élargissement des personnes susceptibles d'être visées. Il ne s'agit cependant pas de permettre des mesures arbitraires. En effet, si la mention de « *raisons sérieuses de penser* » n'impose pas à l'administration de disposer d'une preuve irréfutable (qui serait difficile à apporter puisque par définition des mesures de police administrative ont pour objet de prévenir un risque qui n'est pas encore réalisé) et lui permet de se fonder sur une simple potentialité, elle implique en revanche que l'administration invoque des « *raisons sérieuses* » et justifie d'éléments probants et circonstanciés.

Assignations à résidence et perquisitions administratives sont au cœur des débats sur la compétence juridictionnelle

Les assignations à résidence

L'administration peut assigner à la personne visée un lieu de résidence, lui imposer de se présenter aux services de police ou de gendarmerie jusqu'à 3 fois par jour et de demeurer dans le lieu désigné sur des plages horaires allant jusqu'à 12 heures par jour et, enfin, lui interdire d'entrer en contact avec certaines personnes (cette dernière possibilité n'ayant, à ma connaissance, pas été mise en œuvre en 2015 ou 2016).

L'assignation à résidence constitue ainsi une atteinte particulièrement grave à la liberté d'aller et de venir. En revanche, elle ne peut être qualifiée de mesure privative de liberté, y compris la mesure complémentaire d'astreinte à rester à domicile pendant une plage horaire pouvant aller jusqu'à douze heures par jour. C'est en effet la limite quantitative que le Conseil constitutionnel a posée. Au-delà, il s'agit d'une atteinte à la liberté individuelle qui impose l'intervention du juge judiciaire conformément à l'article 66 de la Constitution. Là encore, il ne s'agit que de l'application de la jurisprudence antérieure du Conseil constitutionnel distinguant la liberté personnelle, à laquelle se rattache la liberté d'aller et de venir, de la liberté individuelle (99-411 DC du 16 juin 1999 ; 2011-631 DC du 9 juin 2011 s'agissant des assignations à résidence prononcées contre les étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement).

Enfin, les assignations à résidence, comme toutes les décisions individuelles prises dans le cadre de l'état d'urgence, sont provisoires et prendront fin en même temps que l'état d'urgence. Le but de l'administration est donc de judiciariser les affaires qui doivent l'être avant la fin de l'état d'urgence, en recueillant des informations

permettant de corroborer ou de lever des doutes sur des individus surveillés par les services de renseignement. Elle utilise à cette fin les perquisitions administratives.

Les perquisitions administratives

Le décret ou la loi instaurant l'état d'urgence permet aux préfets ou au ministre de l'Intérieur d'ordonner une perquisition administrative, de jour comme de nuit.

La loi du 20 novembre 2015 a toutefois encadré la procédure de perquisition qui doit aujourd'hui donner lieu à l'information du procureur de la République et être effectuée en présence d'un officier de police judiciaire, celui-ci pouvant, si une infraction est constatée, en dresser le procès-verbal et procéder aux saisies nécessaires. En effet, conformément aux principes dégagés par le Tribunal des conflits (T.C. 7 juin 1951, NOUALEK, au Recueil, p. 636), toute perquisition administrative devient judiciaire dès qu'il apparaît un indice de nature à laisser penser qu'une personne a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit, se prépare à commettre une infraction ou même est susceptible de fournir des informations utiles à l'enquête en cas de crime ou délit. Le juge administratif n'est alors plus compétent (TA Paris, 16 février 2016, N° 1519340) et seul le juge judiciaire peut se prononcer sur la légalité de la procédure, y compris sur la décision administrative (article 111-5 du Code pénal). L'utilisation de perquisitions administratives pour accélérer des procédures pénales de droit commun pourrait donc se révéler contre-productive, en entachant d'irrégularité les saisies éventuelles.

Les perquisitions administratives doivent avoir pour seul objet de prévenir des troubles graves à l'ordre public. C'est en raison de cet objet qu'elles relèvent du contrôle du juge administratif (décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016). Toutefois, la décision étant complètement exécutée au moment de la perquisition elle-même, ce contrôle ne peut s'exercer qu'*a posteriori*, en l'absence de procédure d'autorisation préalable non contradictoire, comme il peut en exister devant le juge judiciaire. Le contrôle ne s'exerce donc que par la voie du recours pour excès de pouvoir avec pour seul résultat possible une annulation aux effets limités puisque l'acte attaqué a déjà épuisé tous ses effets. Le requérant disposera néanmoins la possibilité d'engager la responsabilité pour faute de l'État et de demander la réparation des préjudices causés par une perquisition administrative. De nombreux recours en responsabilité ont d'ailleurs déjà été enregistrés devant les tribunaux et plusieurs demandes d'avis contentieux ont été adressées au Conseil d'État par les juges de première instance.

Le contrôle *a posteriori* des perquisitions est toutefois particulier, les autres mesures et notamment les assignations à résidences faisant l'objet d'un contrôle efficace dans le cadre d'une procédure rapide.

Le renforcement du contrôle du juge administratif au travers de l'application du droit commun du contentieux administratif aux mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence

La réforme du 20 novembre 2015 a notamment eu pour objet de soumettre l'ensemble des décisions prises dans le cadre de l'état d'urgence aux recours de droit commun (article 14-1 de la loi de 1955 modifiée). L'efficacité de l'intervention du juge administratif résulte largement de la mise en œuvre des procédures d'urgence, en particulier du référé-liberté, mais aussi du contrôle approfondi exercé par le juge sur ces mesures.

Le référé-liberté permet au juge administratif de prendre, en 48 heures, toutes les mesures nécessaires à la cessation d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale

Alors que les mesures prises par un juge des référés doivent normalement présenter un caractère provisoire, le Conseil d'État s'est affranchi de cette condition dans le cadre du référé-liberté afin de lui donner plus de portée. Mais il ne s'agit pas, là encore, d'une jurisprudence particulière, puisqu'elle date de 2007 (CE, ord., 30 mars 2007, n° 304053, *Ville de Lyon*).

Le Conseil d'État a, en outre, précisé qu'une mesure d'assignation à résidence porte en principe et par elle-même une atteinte grave et immédiate à la liberté d'aller et de venir, de nature à créer une situation d'urgence. L'urgence est ainsi présumée et le juge doit tenir une audience dans un délai de 48 heures (CE Ass. 11 décembre 2015, n° 395009).

Le juge peut même, lorsque cela est nécessaire, raccourcir encore les délais de jugement afin d'obtenir un effet utile. Des interdictions de séjour à Paris prononcées sur le fondement de la loi de 1955 pour empêcher les

personnes visées de manifester contre la loi Travail ont ainsi été annulées le lendemain de leur édicition et le matin même de la manifestation par le tribunal administratif de Paris (TA Paris, Ord. 17 mai 2016, n° 1607416).

En outre, tout peut être contesté devant le juge des référés : le principe de la mesure (l'appréciation de la menace que représente le comportement de la personne visée) comme ses modalités les plus concrètes. S'agissant des assignations à résidence, les horaires où la personne visée doit demeurer chez elle ou encore la fréquence et les horaires de présentation aux services de police ou de gendarmerie, par exemple pour les rendre compatibles avec les obligations d'une mère d'enfants scolarisés (CE 6 janvier 2016, n° 395622), pourront ainsi être discutés.

Un contrôle juridictionnel approfondi permettant d'assurer la protection des libertés publiques

Le Conseil d'État n'exerçait, à l'origine, qu'un contrôle très restreint sur les décisions prises par l'autorité administrative dans le cadre de l'état d'urgence (CE Ass. 16 décembre 1955, *Dame Bourokba*, Rec. p. 596). Il l'a progressivement élargi (CE 25 juillet 1985, *Mme Agostini*, Rec. p.226) pour aboutir, en 2015, à un contrôle normal en matière de police administrative (CE Ass. 11 décembre 2015, n° 395009). Conformément aux exigences constitutionnelles et internationales, les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence doivent ainsi être édictées et appliquées dans le respect du principe de proportionnalité dans sa triple dimension : le juge administratif contrôle que la mesure est adaptée, nécessaire et proportionnée à l'objectif poursuivi.

Outre le degré de contrôle, la question de la preuve est, dans ces affaires, essentielle. La charge de la preuve pèse sur l'administration, conformément au principe selon lequel « la liberté est la règle et la restriction de police l'exception ». Cette affirmation issue de conclusions de 1917 reste, selon l'expression du vice-président du Conseil d'État, la « boussole » du juge administratif, et ce également dans le cadre de l'état d'urgence. Or, les décisions de

l'administration sont, à ma connaissance, toujours fondées sur des « notes blanches », des documents établis par les

services de renseignements à partir de leurs fichiers, ne comportant ni en-tête ni signataire et ne mentionnant pas l'origine des informations exposées au nom du secret des sources et des méthodes d'investigation. Le juge administratif a admis qu'un tel document pouvait fonder une mesure de police, à condition d'être soumis à un débat contradictoire et au contrôle du juge (CE Ass. 11 oct. 1991 n° 12828 ; 3 mars 2003, n° 238662). La jurisprudence encadre strictement l'utilisation des notes blanches. Seuls les éléments de fait précis et circonstanciés sont regardés comme probant à l'exception des extrapolations de l'administration, des énonciations générales ou conditionnelles. En outre, le requérant doit pouvoir contester le contenu de ces notes, qui ne sont regardées que comme un commencement de preuve. Enfin, le juge peut exiger des parties et notamment de l'administration la production d'éléments supplémentaires de nature à étayer ses propos, comme, par exemple, lui demander de produire une copie des *posts* Facebook dans lesquels le requérant a fait l'apologie du terrorisme.

Les assignations à résidence, comme toutes les décisions individuelles prises dans le cadre de l'état d'urgence, sont provisoires et prendront fin en même temps que l'état d'urgence. Le but de l'administration est donc de judiciariser les affaires qui doivent l'être avant la fin de l'état d'urgence, en recueillant des informations permettant de corroborer ou de lever des doutes sur des individus surveillés par les services de renseignement.

Pour conclure, quelques données chiffrées. Pour la période du 14 novembre 2015 au 26 février 2016, sur les 133 mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence et ayant fait l'objet d'un recours devant le juge administratif, 22 ont été suspendues par le juge des référés (16,5 %) et 24 ont été abrogées par l'administration (18 %). Au final, c'est donc plus d'un tiers des mesures contestées qui ont été suspendues en tout ou partie postérieurement à la saisine du juge administratif. Concernant les recours au fond, le pourcentage est même plus élevé en raison d'un taux de censure des perquisitions administratives de plus de 50 %. On constate que la portée du contrôle du juge administratif ne peut se résumer au nombre de décisions d'annulation. D'une part, l'existence même d'un juge indépendant et impartial incite évidemment l'administration à respecter le droit. D'autre part, l'administration a souvent abrogé sa décision en cours d'instance, anticipant une censure par le juge. J'espère vous avoir ainsi montré que, au côté du juge judiciaire, le juge administratif est un gardien efficace des libertés publiques et donc un juge légitime de l'état d'urgence ■

La mutation du droit pénal et de la procédure pénale sous le choc du terrorisme

Christine LAZERGES, Hervé HENRION-STOFFEL

« Mutation » n'est pas excessif tant la distance prise avec les assises du droit pénal, que sont les principes de légalité, de proportionnalité et de nécessité, est grande. Issus des Lumières et plus précisément du *Traité des délits et des peines* de Cesare Beccaria, ces trois principes irriguent la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. À s'en tenir au seul principe de légalité, l'inflation législative, cumulée avec un manque de précision et de clarté de la loi, autorise à parler d'affaïssement ou de régression du principe de légalité.

Ce n'est pas tout, le fondement de la culpabilité, objectivement démontrée pour renverser la présomption d'innocence et justifier le prononcé d'une peine, s'est étiolé

dans une conjugaison de la culpabilité et de la dangerosité jusqu'à justifier la pénétration d'abord insidieuse puis explicite d'un droit pénal de l'ennemi. Ce droit pénal de l'ennemi, théorisé par Günther Jakobs¹, exclut les ennemis de l'ordre public et social, que sont les terroristes, d'un certain nombre de garanties comme l'impossibilité du prononcé d'une peine indéterminée du type rétention de sûreté fondée sur la dangerosité et non la culpabilité. « *Le droit pénal saisi par la dangerosité*² » en est bouleversé.

Les digues n'ont pas seulement sauté en droit pénal de fond, mais aussi en procédure pénale. « Mutation » n'est pas excessif non plus concernant la procédure pénale. Cette dernière se voulait ancrée dans la garantie du droit à la sûreté posée par la Déclaration de 1789 qui est au premier rang du bloc de constitutionnalité. Le droit à la sûreté figure en bonne place entre la propriété et la résistance à l'oppression dans la liste

Christine LAZERGES

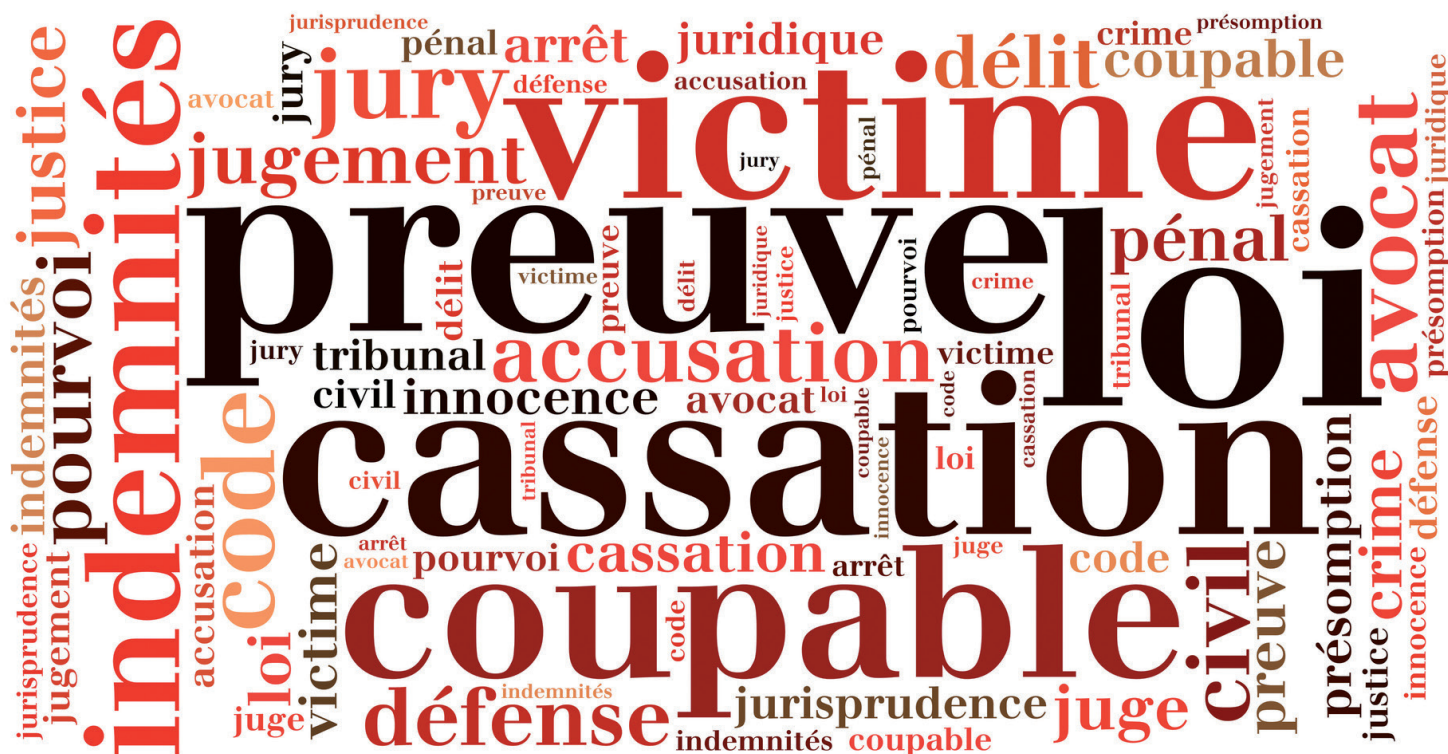


Professeur émérite de droit pénal et politique criminelle de l'Université

Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Elle préside depuis 2012 la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH). Ancienne députée, elle fut vice-Présidente de l'Assemblée nationale. Christine Lazerges est rédactrice en chef des *Archives de politique criminelle* et responsable de la chronique de politique criminelle de la *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*. Ouvrages les plus récents en codirection : *La dangerosité saisie par le droit pénal* (PUF 2011), *Manifeste pour la Justice* (Le Cherche Midi 2012) et *La minorité à contresens* (Dalloz 2014).

(1) Jakobs (G.), 2009, « Aux limites de l'orientation par le droit : le droit pénal de l'ennemi », RSC, p. 7 et s., Giudicelli-Delage (G.), 2010, « Droit pénal de la dangerosité, droit pénal de l'ennemi », RSC, p.69 et s.

(2) Giudicelli-Delage (G.), Lazerges (C.) (dir), 2011, *La dangerosité saisie par le droit pénal*, Paris, PUF/IRJS.



Hervé HENRION-STOFFEL



Magistrat et docteur en droit. Il est actuellement conseiller juridique à la Commission

nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH). Responsable du pôle « État de droit et libertés » en charge des questions nationales. Il publie aux Archives de politique criminelle et à la Revue de science criminelle et de droit pénal comparé.

des droits imprescriptibles de l'homme à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Ce droit imprescriptible implique celui de ne pas : « être accusé et détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites » (art. 7 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen). Le droit à la sûreté n'est autre à l'origine que le droit à la protection de la liberté individuelle. Inspirée de « l'habeas corpus » britannique, la sûreté est conçue comme une garantie contre l'arbitraire, elle est d'une autre nature que la sécurité des personnes et des biens liée à la prévention d'atteintes à l'ordre public. Or, sous le choc du terrorisme, et d'une demande de sécurité dans tous les domaines, un glissement sémantique a conduit à une confusion entre sûreté

et sécurité. Le mouvement de politique criminelle que traduit le glissement sémantique est relativement récent, on peut le dater des premiers attentats terroristes des années 1980. En France, dans les textes, c'est même seulement depuis une loi du 21 janvier 1995 que le droit à la sécurité est érigé en droit fondamental et explicitement consacré, il est souvent qualifié de droit à la sûreté dans une confusion terminologique volontaire. Il s'agit donc d'un droit tout jeune « fondamentalisé³ » en tant que tel pour mieux lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée et conduisant à un dédoublement de la procédure pénale. Pour conforter notre démonstration, nous nous appuyons largement sur les avis les plus récents de la CNCDH.

(3) Lazerges (C.), 2016, « Les enjeux politiques de la fondamentalisation du droit à la sécurité », Actes du colloque (22 janvier 2016) sur « Le Code de la sécurité intérieure, trois ans après : artisan d'un nouvel ordre ou semeur de désordre » à paraître Dalloz, 2016. Cf. également Vincent Sizaire, 2016, *Sortir de l'imposture sécuritaire*, Paris, La Dispute.

L'affaîssement du principe de légalité

La notion d'infraction renvoie au droit pénal classique : les comportements réprimés sont enserrés dans le principe de légalité, l'établissement de la culpabilité est encadré par le principe de la présomption d'innocence et les excès de la contrainte étatique sont elles aussi encadrées par la présomption d'innocence et le droit à la sûreté (pour les privations de liberté).

Ce droit pénal qui découle notamment de la Déclaration de 1789 et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH) est un droit pénal qui croit en l'homme, dès lors qu'il envisage le délinquant comme quelqu'un qui peut retrouver sa place dans la société, s'insérer ou se réinsérer ; à l'inverse le droit pénal de l'ennemi ne croit plus en l'homme. En distinguant citoyens et ennemis, il sonne le glas de l'universalité des droits et libertés fondamentales, excluant de la communauté des hommes les ennemis. C'est un droit du rejet et sans espérance aucune pour ceux qui ont lourdement porté atteinte à la nation par des actes terroristes essentiellement.

En France, on compte plus de trente réformes législatives depuis 2000 retouchant divers codes (pénal, de procédure pénale, de la sécurité intérieure, des douanes, etc.) qui renvoient plus ou moins clairement au droit pénal de l'ennemi ou à tout le moins au rejet hors de la communauté des citoyens de certains criminels. La CNCDH dans tous ses avis, commentant l'une ou l'autre de ces réformes législatives⁴, observe non seulement la perte de qualité de la loi, mais aussi la multiplication de cas de répression d'actes préparatoires, voire de la répression d'actes préparatoires aux actes préparatoires comme dans la loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant des dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

Déjà en 1994, à propos du nouveau Code pénal, on pouvait observer la montée des infractions dites « de prévention », où la répression au stade des actes préparatoire ou avant même ceux-ci (comme c'est le cas pour le complot de l'article 412-2 du Code pénal, la mise en péril des mineurs des articles 227-18 à 227-21 du Code pénal ou encore de la mise en danger d'autrui de l'article 223-1 du Code pénal). C'était l'expression de ce qui aurait voulu être une pédagogie de la menace et de l'intimidation⁵. Aujourd'hui, l'ambition est ouvertement de faciliter la répression, la connotation pédagogique a disparu.

(4) 1999 : loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale ; loi n° 99-929 du 10 novembre 1999 portant réforme du code de justice militaire et du code de procédure pénale ;
 2000 : loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes ; loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non-intentionnels ; loi n° 2000-1354 du 30 décembre 2000 tendant à faciliter l'indemnisation des condamnés reconnus innocents et portant diverses dispositions de coordination en matière de procédure pénale ;
 2001 : loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne ;
 2002 : loi n° 2002-307 du 4 mars 2002 complétant la loi du 15 juin 2000 ; loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure ; loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice ;
 2003 : loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure ; loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière ;
 2004 : loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité ; loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile ;
 2005 : loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur ; loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales ;
 2006 : loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers ; loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 relative à la prévention et à la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs ;
 2007 : loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance ; loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs ;
 2010 : loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public ; loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale ;
 2011 : loi n° 2011-266 du 14 mars 2011 relative à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs ; loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure ; loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue ; loi n° 2011-939 du 10 août 2011 relative à la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et au jugement des mineurs ;
 2012 : loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 relative à l'exécution des peines ; loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 sur la sécurité et la lutte contre le terrorisme ;
 2013 : loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale ;
 2014 : loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme ;
 2015 : loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement ; loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.

(5) Lazerges (C.), 1995, « La participation criminelle », in Lazerges (C.) (dir.), *Réflexions sur Le nouveau code pénal*, Paris, Pedone, p. 11 et s.

Cette évolution a tout particulièrement touché les infractions terroristes et nous ne pouvons pas ne pas évoquer la récente création du délit d'entreprise terroriste individuelle par la loi du 13 novembre 2014 (cf. article 421-2-6 du Code pénal⁽⁶⁾). Il consacre la possibilité de condamner des personnes qui projettent de commettre seules un acte terroriste, prenant ainsi acte d'une nouvelle menace émanant d'individus agissant seuls ou en « microcellules⁽⁷⁾ ».

Les nouvelles dispositions, qui évoquent « *l'acte préparé* », la « *préparation* » ou « *le fait de préparer* » la commission d'une infraction, laissent présager, à première lecture, qu'elles consacrent une nouvelle hypothèse d'actes préparatoires incriminés de façon autonome, comme cela existe déjà en droit pénal français (association de malfaiteurs par exemple⁽⁸⁾) et dans le droit de l'Union européenne⁽⁹⁾. Pour la CNCDH, ce type d'infraction porte atteinte au principe de légalité (articles 8 de la Déclaration de 1789 et 7 de la CESDH) et à la présomption d'innocence (article 9 de la Déclaration de 1789 et 6-2 de la CESDH) : en punissant

un comportement très éloigné en amont de l'infraction pénale redoutée, l'incrimination d'actes préparatoires s'appuie nécessairement sur un élément matériel et un élément moral équivoques. À ce propos, il convient de rappeler qu'en droit français, le principe réside dans l'absence de répression des actes préparatoires, dès lors qu'en vertu de l'article 121-5 du Code pénal, il n'y a pas de tentative punissable sans « *commencement d'exécution*⁽¹⁰⁾ ».

IL CONVIENT DE RAPPELER QU'EN DROIT FRANÇAIS, LE PRINCIPE RÉSIDE DANS L'ABSENCE DE RÉPRESSION DES ACTES PRÉPARATOIRES, DÈS LORS QU'EN VERTU DE L'ARTICLE 121-5 DU CODE PÉNAL, IL N'Y A PAS DE TENTATIVE PUNISSABLE SANS « COMMENCEMENT D'EXÉCUTION ».

S'agissant de l'élément matériel du nouveau délit, il semble néanmoins que l'on puisse établir une distinction entre les comportements dont l'incrimination est prévue. Ceux qui consistent en l'action « *de détenir [...], de se procurer ou de fabriquer des objets ou substances de nature à créer un danger pour autrui* » impliquent une vraie matérialité dont le lien avec le projet terroriste peut être établi. La CNCDH estime en conséquence que ces comportements peuvent

être incriminés à titre autonome. En revanche, l'action de « *rechercher* » évoque une conduite fort imprécise, car située trop en amont du commencement d'exécution de l'infraction. Pouvant donner lieu à une appréciation

(6) « I.- Constitue un acte de terrorisme le fait de préparer la commission d'une des infractions mentionnées au II, dès lors que la préparation de ladite infraction est intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur et qu'elle est caractérisée par :

1° Le fait de détenir, de rechercher, de se procurer ou de fabriquer des objets ou des substances de nature à créer un danger pour autrui ;

2° Et l'un des autres faits matériels suivants :

a) Recueillir des renseignements sur des lieux ou des personnes permettant de mener une action dans ces lieux ou de porter atteinte à ces personnes ou exercer une surveillance sur ces lieux ou ces personnes ;

b) S'entraîner ou se former au maniement des armes ou à toute forme de combat, à la fabrication ou à l'utilisation de substances explosives, incendiaires, nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques ou au pilotage d'aéronefs ou à la conduite de navires ;

c) Consulter habituellement un ou plusieurs services de communication au public en ligne ou détenir des documents provoquant directement à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie ;

d) Avoir séjourné à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes.

II.- Le I s'applique à la préparation de la commission des infractions suivantes :

1° Soit un des actes de terrorisme mentionnés au 1° de l'article 421-1 ;

2° Soit un des actes de terrorisme mentionnés au 2° du même article 421-1, lorsque l'acte préparé consiste en des destructions, dégradations ou détériorations par substances explosives ou incendiaires devant être réalisées dans des circonstances de temps ou de lieu susceptibles d'entraîner des atteintes à l'intégrité physique d'une ou plusieurs personnes ;

3° Soit un des actes de terrorisme mentionnés à l'article 421-2, lorsque l'acte préparé est susceptible d'entraîner des atteintes à l'intégrité physique d'une ou plusieurs personnes ».

(7) Voir Assemblée nationale, Rapport n° 1056, op. cit., p. 14.

(8) Voir sur ce point Pin (X.), 2012, Droit pénal général, 5^e éd., Dalloz, p. 148.

(9) Pour davantage de détails, voir Manacorda (S.), 2013, « Les conceptions de l'Union européenne en matière de terrorisme » in Laurens (H.), Delmas-Marty (M.) (dir.), Terrorismes. Histoire et droit, Paris, CNRS Éditions, p. 201 et s.

(10) Cette notion évoque les proximités matérielle et temporelle avec la commission de l'infraction. À cet égard, les arrêts de la chambre criminelle visent tantôt l'acte « *tendant directement et immédiatement à la consommation* » (Cass. crim. 25 octobre 1962, Rec. Dalloz 1963, jurisp., p. 221), tantôt l'acte « *devant avoir pour conséquence directe de consommer le délit, celui-ci étant entré dans sa période d'exécution* » (Cass. crim. 15 mai 1979, Rec. Dalloz 1980, jurisp., p. 409, note Cambasdes), tantôt l'acte « *tendant directement et immédiatement à consommer le délit, celui-ci étant entré dans sa période d'exécution* » (Cass. crim. 3 mai 1974, Bull. n° 157).

dangereusement subjective, elle est de nature à poser de considérables problèmes de prévisibilité, au plan théorique, et de preuve, au plan pratique. On est bien confronté dans ce cas à des actes qui ne sont même pas encore « préparatoires » au sens juridique du terme, et dont le lien trop ténu avec l'infraction projetée exclut l'incrimination. C'est pourquoi, la CNCDH a recommandé la suppression de l'action de « rechercher ». Elle n'a malheureusement pas été suivie par le législateur. Par ailleurs, les quatre comportements définis par le nouvel article 421-2-6 du Code pénal le sont de manière alternative¹¹. S'agissant d'actes antérieurs au commencement d'exécution, en principe non réprimés, la CNCDH a estimé en conséquence qu'une pluralité de faits matériels était nécessaire pour constituer l'infraction. Elle aurait souhaité que le législateur les définisse avec une extrême précision. Les actes incriminés ne devant en aucun cas, sous peine de violation du principe de légalité, porter sur la « *préparation de la préparation* » de l'infraction.

À cet égard, l'étude d'impact fait référence au paragraphe 89 du Code pénal allemand permettant la poursuite d'individus isolés préparant des actes de terrorisme¹². Ce texte, issu de la loi du 30 juillet 2009 visant à lutter contre la préparation de graves attentats contre l'État¹³, a fait l'objet de commentaires extrêmement critiques en Allemagne¹⁴. En effet, les incriminations introduites aux paragraphes 89 et suivants du Code pénal concernent déjà la « *préparation de la préparation*¹⁵ », comme en atteste le paragraphe 89 a, II, n°1 qui punit le simple fait d'adopter un comportement qui pourrait à l'avenir se révéler terroriste (tel un entraînement militaire ou l'apprentissage du maniement de certaines armes). De même, le paragraphe 89 b, alinéa 1 réprime le fait de prendre contact par courriel avec une organisation terroriste, dans le dessein de réaliser plus tard un attentat. Quant au paragraphe 91, il rend punissable le fait de mettre à disposition ou de télécharger sur Internet certains modes d'emploi dont le contenu pourrait servir à la perpétration d'un attentat (par exemple les plans de fabrication d'une bombe). Ces comportements sont

extrêmement proches de ceux retenus à l'article 421-2-6 exigeant que l'action de détenir, rechercher, se procurer ou fabriquer des objets ou substances de nature à créer un danger pour autrui soit complétée par un second sous-élément matériel, pouvant notamment consister en des repérages, en une formation au maniement des armes, à la fabrication d'engins explosifs ou au pilotage ou encore dans la consultation habituelle de sites internet provoquant au terrorisme. Au regard de ce qui a été précédemment exposé, dès lors que l'un de ces derniers comportements est combiné à l'action de rechercher, l'intégralité des actes réprimés est située au stade de la simple « *préparation de la préparation* » de l'infraction. La CNCDH retient à cet endroit une violation du principe de légalité, en raison du manque de clarté et donc de prévisibilité des conduites ainsi réprimées. Au-delà, elle partage les réserves de la doctrine allemande qui voit dans la pénalisation accrue d'actes antérieurs au commencement d'exécution, une résurgence inquiétante de la doctrine du « *droit pénal de l'ennemi*¹⁶ » : ce serait une « *victoire de la peur* », la victoire d'un droit pénal sécuritaire sur un droit pénal classique strictement encadré par le principe de légalité¹⁷.

S'agissant de l'élément moral du délit d'entreprise terroriste individuelle, le nouvel article 421-2-6 du Code pénal précise que les actes exposés précédemment doivent être « *intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* ». Pour la CNCDH, une définition plus précise de l'élément moral du nouveau délit s'imposait, les nouvelles dispositions devant prévoir que les actes accomplis par l'individu isolé ne peuvent s'expliquer que par la volonté d'accomplir l'une des infractions visées par le nouveau texte¹⁸. À défaut, les actes incriminés seraient nécessairement équivoques.

D'une part, la CNCDH a tenu à rappeler que l'élément moral de l'infraction terroriste est, en soi, un élément « à tiroirs », produit complexe de l'imbrication d'une volonté, d'une intention et d'un mobile, eux-mêmes parfois fondés

(11) Détenir, rechercher, se procurer ou fabriquer.

(12) Étude d'impact, 2.5.2.

(13) Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung schwerer staatsgefährlichender Gewalttaten, GVVG : BGBl 2009, I, 2437.

(14) Voir Pin (X.), « Chronique de droit pénal allemande », RIDP 2011, p. 191 et s. ; Ratdke (H.), Steinsiek (M.), *Bekämpfung des internationalen Terrorismus durch Kriminalisierung von Vorbereitungshandlungen* ?, Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, www.zis-online.com, 9/2008, p. 383 et s. ; Zöller (M. A.), *Willkommen in Absurdistan. Neue Straftatbestände zur Bekämpfung des Terrorismus*, Goldammer's Archiv für Strafrecht 2010, p. 607 et s.

(15) Dans ce sens Zöller (M. A.), op. cit., p. 607 et s.

(16) Sur la doctrine du droit pénal de l'ennemi, voir notamment Delmas-Marty (M.), 2009, « Violences et massacres : entre droit pénal de l'ennemi et droit pénal de l'inhumain », RSC, p. 59 et s. ; Jakobs (G.), 2010, « Aux limites de l'orientation par le droit : le droit pénal de l'ennemi », RSC, p. 7 et s. ; Pin (X.), 2010, « Chronique de droit pénal allemand », RIDP, p. 277 et s.

(17) Pin (X.), 2011, « Chronique de droit pénal allemand », RIDP, p. 192.

(18) Cette définition s'inspire de la théorie de l'acte univoque, qui a notamment été appliquée par la chambre criminelle pour distinguer le commencement d'exécution punissable des actes préparatoires non punissables (voir sur ce point R. Merle et A. Vitu, *Traité de droit criminel. Tome I. Problèmes généraux de la science criminelle*, 7^e éd., Cujas 1997, n° 498, p. 632).

sur de simples présomptions de fait destinées à réduire les difficultés probatoires de cet élément¹⁹.

D'autre part, plus on remonte dans le temps de l'*iter criminis*, s'éloignant ainsi de l'instant de la commission de l'infraction finale, plus il devient délicat d'établir avec certitude la réalité exacte de cet élément. Au total, non seulement la qualité de la loi voulue par le principe de légalité criminelle se trouve nécessairement affectée par ce type d'incrimination, mais encore la présomption d'innocence (articles 9 de la Déclaration de 1789 et 6-2 de la CESDH), qui exige une preuve certaine et complète de la culpabilité, se voit également mise à mal.

Il est d'autant plus regrettable que le principe de légalité soit mis à mal que le principe de nécessité de l'incrimination n'est pas respecté dans la mesure où d'autres textes permettent d'incriminer les comportements visés. Les « loups solitaires » sont rarissimes en matière de terrorisme. C'est bien la stigmatisation de la dangerosité que l'on a voulu viser.

Le glissement de la culpabilité à la dangerosité

« *Pas de peine sans faute* », le principe de culpabilité consacre un lien de causalité nécessaire entre la commission d'une faute et l'infliction d'une peine²⁰. Or, ce lien se délite, ou même est rompu, avec l'emprise de la dangerosité au détriment de la culpabilité.

En effet, la lecture de plusieurs dispositions du Code pénal montre que la réponse à la criminalité ne repose plus uniquement sur l'idée classique de châtiment (sanction d'une faute), mais aussi sur le traitement d'un état dangereux. Autrement dit, le délinquant manifeste un état de dangerosité qui doit certes être puni au sens classique du terme (châtié, blâmé), mais aussi et surtout soigné, traité, comme un « *microbe social* », comme l'affirmait

LA LECTURE DE PLUSIEURS DISPOSITIONS DU CODE PÉNAL MONTRE QUE LA RÉPONSE À LA CRIMINALITÉ NE REPOSE PLUS UNIQUEMENT SUR L'IDÉE CLASSIQUE DE CHÂTIMENT (SANCTION D'UNE FAUTE), MAIS AUSSI SUR LE TRAITEMENT D'UN ÉTAT DANGEREUX.

au siècle dernier déjà Alexandre Lacassagne. À cet égard, il suffit de mentionner le développement des « doubles voies » :

- réclusion criminelle + rétention ou surveillance de sûreté (article 706-53-13 du Code de procédure pénale) ;
- réclusion ou emprisonnement + suivi socio-judiciaire (article 131-36-1 et suivants du Code pénal²¹).

Le châtiment qu'est la peine privative de liberté ne suffit plus pour payer sa faute, dès lors que le contrôle social prend la relève pour neutraliser le délinquant pendant plusieurs années après l'exécution de la peine privative de liberté. De « surveiller et punir » on est passé à « punir et surveiller ».

La CNCDH a très justement relevé que sur le plan des principes, la mutation apportée aux règles de responsabilité pénale est considérable. Le lien de causalité entre une infraction et la privation de liberté est rompu. La personne n'est plus condamnée en raison de l'infraction, puisqu'elle a purgé sa peine. Cependant elle reste l'auteur virtuel d'une infraction possible. La mesure de sûreté sera alors prononcée sur la base de « *la particulière dangerosité du condamné* », soit un qualificatif flou lié à la personnalité de l'individu et sans aucun rapport avec un élément matériel, le fait. À cet égard, le projet de loi remet à l'évidence en cause les principes fondamentaux du droit pénal issus de la Révolution de 1789.

Par ailleurs, l'article 11 de la loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale modifie le régime juridique de la période de sûreté en matière de terrorisme en intégrant dans le Code pénal un article 421-7 ainsi rédigé : « *Les deux premiers alinéas de l'article 132-23 relatif à la période de sûreté sont applicables aux crimes ainsi qu'aux délits punis de dix ans d'emprisonnement prévus au présent chapitre. Toutefois, lorsque le crime prévu au présent chapitre est puni de la réclusion criminelle à perpétuité, la*

(19) En pratique, le ministère public devrait prouver que l'agent a la connaissance du danger pour autrui, que cette connaissance existe au moment de la fabrication ou de l'acquisition de tel ou tel produit, et en plus la connaissance que cette fabrication ou acquisition s'inscrit dans une entreprise à visée terroriste. Cela conduirait à multiplier les présomptions de fait pour consolider l'élément moral lorsqu'il se révélerait fragile.

(20) Pin (X.), 2012, *Droit pénal général*, 5^e éd., Dalloz, p. 21.

(21) *Ibid.*, p. 22.

cour d'assises peut, par décision spéciale, soit porter la période de sûreté jusqu'à trente ans, soit, si elle prononce la réclusion criminelle à perpétuité, décider qu'aucune des mesures énumérées au même article 132-23 ne pourra être accordée au condamné. En cas de commutation de la peine, et sauf si le décret de grâce en dispose autrement, la période de sûreté est égale à la durée de la peine résultant de la mesure de grâce. À cet égard, la CNCDH a réitéré ses plus vives inquiétudes à l'endroit du système des périodes de sûreté aboutissant à un système de perpétuité potentiellement réelle, dont la mise en œuvre repose sur la prédiction aléatoire de comportements futurs.

Au dédoublement du fondement de la répression, soit sur la culpabilité soit sur la dangerosité, s'ajoute le dédoublement de la procédure pénale.

Le dédoublement et le brouillage de la procédure pénale

Ce dédoublement s'observe en droit français avec l'extension continue des régimes dérogatoires qui désorientent totalement la procédure pénale de droit commun par le biais de voies de contournement destinées à restreindre les garanties procédurales consacrées par l'article préliminaire du Code de procédure pénale. Il est pertinent de parler à cet égard de « procédure pénale bis ».

Ainsi pour prendre un exemple percutant, la loi du 13 novembre 2014 a fait basculer dans le Code pénal les délits de provocation et d'apologie d'actes de terrorisme. Par ce biais, il s'agissait d'écarter l'application de la

procédure pénale protectrice spécifique aux délits de presse²², afin d'accroître les pouvoirs des enquêteurs, qui seraient juridiquement habilités à réaliser certains actes d'investigation dans le cadre du régime dérogatoire relatif aux infractions terroristes. Les nouvelles dispositions sont de « véritables sorties du droit pénal de la presse pour contrarier le principe de mesure dont il s'inspire au nom des libertés de pensée, d'expression et d'opinion²³ ».

L'évolution récente du régime relatif à la criminalité organisée est également symptomatique. Le recours à cette procédure dérogatoire repose sur la notion extrêmement floue de « bande organisée », circonstance aggravante critiquée par la CNCDH²⁴ et par la doctrine²⁵ tant sur le plan juridique que sur le plan criminologique, comme le fut et l'est encore celle d'association de malfaiteurs, incrimination dont la définition (article 450-1 du Code pénal) est identique à celle de bande organisée (article 132-71 du Code pénal²⁶). À cela s'ajoute que le régime de la criminalité et de la délinquance organisée est tentaculaire, car la liste des infractions qui en relève est vaste, fluctuante et peu cohérente (voir les articles 706-73, 706-73-1 et 706-74 du Code de procédure pénale²⁷). En définitive, ces dispositions ne définissent pas un comportement incriminé, mais désignent un inventaire d'infractions dont le seul point commun réside dans leur commission en bande organisée²⁸. Pour toutes ces raisons, la CNCDH y voit la possibilité juridique d'une éviction de la procédure de droit commun. Elle ne cesse de rappeler que plus l'infraction est grave, plus la protection du suspect présumé innocent s'impose, et de réitérer sa ferme opposition au maintien de tels régimes dérogatoires²⁹, dont la constitutionnalité est au demeurant discutable³⁰.

(22) La loi précitée n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 a déjà permis de placer en détention provisoire les personnes poursuivies pour provocation au terrorisme ou apologie du terrorisme et allongé de 3 mois à un an le délai de prescription de l'action publique exercée de leur chef (voir les articles 52 et 65-3 de la loi du 29 juillet 1881).

(23) Cf. Mayaud (Y.), 2013, « La politique d'incrimination du terrorisme à la lumière de la législation récente », *AJ Pénal*, p. 446.

(24) CNCDH 27 mars 2003, *Avis sur l'avant-projet portant adaptation des moyens de la justice aux évolutions de la criminalité*, en ligne sur : www.cncdh.fr

(25) Voir Lamy (B. de), 2004, « La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (Crime organisé - Efficacité et diversification de la réponse pénale) », *Rec. Dalloz*, p. 1912-1913 ; Lamy (B. de), 2004, « L'avancée de la conception matérielle de la légalité criminelle », *Rec. Dalloz*, p. 2756 ; Lazerges (C.), 2004, « Le Conseil constitutionnel acteur de la politique criminelle. À propos de la décision 2004-492 DC du 2 mars 2004 », *RSC*, p. 725.

(26) « ... tout groupement formé ou toute entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels... », « d'une ou de plusieurs infractions » (article 132-71 du Code pénal) ou bien « d'un ou plusieurs crimes ou d'un ou plusieurs délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement » (article 450-1 du Code pénal).

Néanmoins, sur l'affirmation que les composantes de l'infraction et de la circonstance aggravantes sont distinctes, voir Cass. crim. 8 juillet 2015, n° 14-88.329, *Dr. Pénal*, 2015, comm. 120, note P. Conte ; *Gaz. Pal.* 2015, 1, p. 29, obs. S. Détraz ; *Rec. Dalloz* 2015, p. 2541, note R. Parizot.

(27) Lamy (B. de), 2004, « La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (Crime organisé - Efficacité et diversification de la réponse pénale) », *Rec. Dalloz*, p. 1912-1913.

(28) Clazerges (C.), 2003, « La dérive de la procédure pénale », *RSC*, p. 644.

(29) Voir déjà CNCDH 10 juin 2010, *Avis sur la réforme de la procédure pénale*, en ligne sur : www.cncdh.fr, § 18 ; CNCDH 6 janvier 2011, *Avis sur le projet de loi relatif à la garde à vue*, en ligne sur : www.cncdh.fr, § 29 ; CNCDH 29 avril 2014, *Avis précité sur la refondation de l'enquête pénale*, § 46.

(30) Cons. const. 9 octobre 2014, n° 2014-420/421 QPC.

Voir également Cassia (P.), 2010, « Les gardes à vue particulières ne sont plus conformes à la Constitution », *Rec. Dalloz*, p. 1949 et s.

Pour la CNCDH cette « *banalisation d'un droit d'exception*³¹ » est en outre à l'origine d'un éclatement de la procédure pénale : à chaque infraction ou type d'infraction correspond un régime procédural spécifique découlant de l'applicabilité de l'intégralité ou d'une partie seulement du régime dérogatoire (terrorisme, criminalité organisée³²). C'est la qualification retenue en tout début de procédure qui va déterminer le régime procédural. Il y a place à cet endroit pour un véritable détournement de la procédure de droit commun au bénéfice d'une procédure d'exception dès lors que la qualification retenue *in fine* est autre³³.

Par ailleurs, la procédure pénale est traditionnellement rétrospective, dès lors qu'elle a pour objet d'établir la vérité d'un fait passé. Elle devient lentement prospective étant gouvernée par une logique prédictive.

La possibilité prévue à l'article 1^{er} de la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, d'ordonner, dans des locaux d'habitation, des perquisitions de nuit dans le cadre d'une enquête préliminaire ou d'une instruction « *afin de prévenir un risque sérieux d'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique* », pose question³⁴. En effet, la CNCDH relève le caractère extrêmement vague de ces motifs, dont la mise en œuvre reposera vraisemblablement sur un diagnostic de dangerosité et un pronostic de passage à l'acte par définition aléatoires³⁵. Dans ces conditions, le périmètre exact des personnes concernées par la mesure n'est pas défini avec précision, ce qui, en pratique, est de nature à porter une atteinte disproportionnée à l'article 8 de la CESDH.

La procédure pénale est également déstabilisée par les multiples brouillages de la frontière entre police administrative et police judiciaire, autrement dit entre prévention et répression.

La loi précitée du 13 novembre 2013 prévoit la possibilité pour l'autorité administrative d'ordonner aux fournisseurs d'accès à Internet le blocage de l'accès aux sites incitant à commettre des actes terroristes ou en faisant l'apologie. Un tel mécanisme existe déjà en matière de pédopornographie depuis la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure³⁶, le Conseil constitutionnel n'ayant constaté à cet endroit aucune violation de l'article 11 de la Déclaration de 1789 relatif à la liberté de communication³⁷. Toutefois, le blocage administratif de l'accès aux sites internet incitant à commettre des actes terroristes ou en faisant l'apologie est, pour la CNCDH, de nature à brouiller la distinction classique entre police administrative et police judiciaire. Le nouveau texte habilite l'autorité administrative à décider du blocage, alors même qu'une ou plusieurs infractions ont déjà été commises³⁸. Il ne peut donc être considéré qu'il s'agit d'une mesure de police purement administrative destinée à prévenir la provocation à des actes de terrorisme ou l'apologie de ceux-ci. Les nouvelles dispositions relèvent indéniablement du domaine de la police judiciaire dont la direction et le contrôle sont dévolus à l'autorité judiciaire, seule compétente pour la poursuite et la répression des infractions. Il est donc porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs (article 16 de la Déclaration de 1789³⁹).

(31) Voir Salas (D.), 2005, *La volonté de punir. Essai sur le populisme pénal*, Hachette, p. 172.

(32) Voir Lazerges (C.), 2003, *Dédoulement de la procédure pénale et garantie des droits fondamentaux*, op. cit., p. 573 et s. Sur les incidences de l'extension des procédures dérogatoires, voir Lazerges (C.), « La dérive de la procédure pénale », RSC, p. 644 et s. ; Rubi-Cavagna (E.) 2008, « L'extension des procédures dérogatoires », RSC, p. 23 et s. ; Touillier (M.), 2013, « L'évolution des procédures spéciales et dérogations », *Les nouveaux problèmes actuels de sciences criminelles*, Tome XXIV, PUAM, p. 46 et s.

(33) CNCDH 27 mars 2003, Avis sur l'avant-projet de loi portant adaptation des moyens de la justice aux évolutions de la criminalité, en ligne sur : www.cncdh.fr

(34) À ce jour, de telles perquisitions ne sont possibles qu'en enquête de flagrance (article 706-89 du Code de procédure pénale) ou, lors de l'information, en cas d'urgence et dans trois hypothèses (article 706-91 du Code de procédure pénale).

(35) Voir CNCDH 27 mars 2014, Avis précité sur le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, § 10. Sur la notion de dangerosité et ses dérivées, voir Giudicelli-Delage (G.) et Lazerges (C.) (dir.), op. cit.

(36) Voir l'article 4 de la loi 14 mars 2011 modifiant l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 relative à la confiance dans l'économie numérique : « Lorsque les nécessités de la lutte contre la diffusion des images ou des représentations de mineurs relevant de l'article 227-23 du Code pénal le justifient, l'autorité administrative notifie aux personnes mentionnées au 1 du présent I les adresses électroniques des services de communication au public en ligne contrevenant aux dispositions de cet article, auxquelles ces personnes doivent empêcher l'accès sans délai ».

(37) Cons. const. 10 mars 2011, n° 2011-625 DC, considérant n° 8 : « Considérant, en second lieu, que les dispositions contestées ne confèrent à l'autorité administrative que le pouvoir de restreindre, pour la protection des utilisateurs d'Internet, l'accès à des services de communication au public en ligne lorsque et dans la mesure où ils diffusent des images de pornographie infantile ; que la décision de l'autorité administrative est susceptible d'être contestée à tout moment et par toute personne intéressée devant la juridiction compétente, le cas échéant en référé ; que, dans ces conditions, ces dispositions assurent une conciliation qui n'est pas disproportionnée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et la liberté de communication garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ».

(38) En effet, le nouvel article 6 I. 7 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 fonde le blocage administratif sur des « actes relevant de l'article 421-2-5 du Code pénal ».

(39) Voir Cons. const. 19 janvier 2006, n° 2005-532 DC.

Autre exemple, l'article 78-3-1 du Code de procédure pénale issu de cette même loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale permet aux forces de l'ordre, à l'occasion d'un contrôle ou d'une vérification d'identité, de retenir une personne pendant quatre heures « *lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement peut être lié à des activités à caractère terroriste* ». Ces nouvelles dispositions consacrent, du fait de l'exercice de la coercition et indépendamment de sa brièveté, une privation de liberté devant répondre aux exigences de l'article 5 de la CESDH⁴⁰. À ce propos, les motifs de la retenue de quatre heures, pourtant considérée par les auteurs du projet de loi comme une mesure de police administrative⁴¹, se distinguent mal de ceux prévus pour la garde à vue (articles 62-2 et 77 du Code de procédure pénale : « *une personne à l'encontre de laquelle existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre un délit puni d'une peine d'emprisonnement* »), dont le régime juridique est plus protecteur. Il y a là une nouvelle confusion entre police administrative et police judiciaire, susceptible de caractériser une violation de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Quant à l'article L.225-1 du Code de la sécurité intérieure, issu encore de la loi du 3 juin 2016, il dispose : « *Toute personne qui a quitté le territoire national et dont il existe des raisons sérieuses de penser que ce déplacement a pour but de rejoindre un théâtre d'opérations de groupements terroristes dans des conditions susceptibles de la conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour sur le territoire français peut faire l'objet d'un contrôle administratif dès son retour sur le territoire national* ».

Cette formulation est également de nature à brouiller la distinction classique entre police administrative et police judiciaire, dès lors que les personnes concernées sont inévitablement soupçonnées au minimum, voire susceptibles d'être mises en examen du chef d'entreprise individuelle terroriste (article 421-2-6 du Code pénal) ou d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste (article 421-2-1 du Code pénal). Dans

ces conditions, les mesures de police administrative du nouvel article L.225-1 du Code de la sécurité intérieure sont vouées à être mises en œuvre à des fins répressives. Pour la CNCDH, elles relèvent donc de la police judiciaire. Or, en application de l'article 16 de la Déclaration de 1789, il est interdit de faire basculer dans le champ de la police administrative des mesures normalement répressives et qui, à ce titre, devraient être assorties de toutes les garanties entourant la procédure pénale⁴². Pour la CNCDH, les personnes concernées par l'article L.225-1 doivent exclusivement relever des dispositions du Code de procédure pénale et faire l'objet, le cas échéant, d'un contrôle judiciaire, décidé, selon les cas, par un juge d'instruction ou par un juge des libertés et de la détention. À ce propos, il convient de souligner que ces mesures administratives, évoquent fortement certaines obligations du contrôle judiciaire.

En conclusion, le consensus dont font l'objet les enjeux sécuritaires et la lutte contre le terrorisme⁴³ nuit à un débat de qualité : tout se passe comme si la simple invocation d'une plus grande efficacité pouvait justifier l'adoption, sans aucune discussion, de mesures les plus attentatoires aux libertés⁴⁴. Dans le contexte actuel, marqué par des années de dérive sécuritaire⁴⁵, la CNCDH réaffirme avec force que les États ne sauraient prendre n'importe quelle mesure, au nom d'intérêts considérés à juste titre comme primordiaux, notamment la lutte contre le terrorisme ou la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la nation⁴⁶. La plus grande victoire des « *ennemis des droits de l'homme*⁴⁷ » que sont les terroristes serait de mettre en péril l'État de droit⁴⁸ par l'émergence et la consolidation d'un état prétendu de sécurité qui se légitime par l'adoption de dispositions de plus en plus sévères et de plus en plus attentatoires aux droits et libertés fondamentaux⁴⁹. Ce mouvement de fond induit la mutation et la régression du droit pénal et de la procédure pénale rompant avec les assises du droit pénal classique et d'une procédure pénale garantiste. ■

(40) Voir notamment Cour EDH 24 juin 2008, *Foka c. Turquie*, req. n° 28940/95, § 78.

(41) Étude d'impact, p. 61, qui évoque une mesure privative de liberté organisée à des fins de police administrative.

(42) Sur le développement des mesures préventives liberticides et l'apparition d'une « *prévention punitive* », voir Harcourt (B. E.), 2014, « Preventing Injustice », *Mélanges en l'honneur de Christine Lazerges*, Dalloz, p. 633-648.

(43) Voir Berthelet (P.), 2015, *Crimes et châtiments dans l'État de sécurité. Traité de criminologie politique*, EPU, p. 652 et s.

(44) CNCDH 20 décembre 2012, Avis sur la loi relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme, en ligne sur www.cncdh.fr


(45) CNCDH 27 mars 2014, Avis sur le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, *op. cit.*, § 86.

(46) CNCDH 25 septembre 2014, Avis sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, *op. cit.*, § 5.

(47) Voir Hoeges (D.), 2013, *Die Menschenrechte und ihre Feinde. Deutsche Profile zwischen Kaiserreich und Bundesrepublik*, Köln, Machiaveli Edition.

(48) Dans ce sens voir Lazerges (C.), 2007, « Dédoublément de la procédure pénale et garantie des droits fondamentaux », *Mélanges Bernard Boulloc*, Dalloz, p. 573 et s.

(49) Voir Berthelet (P.), *op. cit.*, p. 652 et s. Voir également Follorou (J.), 2014, *Démocraties sous contrôle. La victoire posthume d'Oussama Ben Laden*, Paris, CNRS éditions 2014.



Face au défi du terrorisme « djihadiste », construire un chemin de résilience

Entretien avec Jean-Pierre CHEVÈNEMENT

“

développe-t-il dans un contexte de recul de la laïcité et d'échec de l'intégration ?

Jean-Pierre CHEVÈNEMENT



Jean-Pierre Chevènement a été ministre de la Recherche et de l'Industrie, ministre de l'Éducation nationale, ministre de la Défense et ministre de l'Intérieur. Ancien Sénateur du Territoire de Belfort et vice-président de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, il est aujourd'hui Président de la Fondation Res Publica et du club République Moderne. Dernier ouvrage paru, 1914-2014. L'Europe sortie de l'Histoire ?, Fayard, Paris, 2013.

La « question terroriste » a pris une dimension nouvelle en France en 2015. Les attentats de janvier et de novembre ont frappé par leur ampleur, leur degré d'organisation et la détermination des exécutants. Comment analysez-vous la montée en puissance du terrorisme islamiste ? Celui-ci est multidimensionnel dans ses racines, possède plusieurs niveaux d'explication possibles et son analyse est loin de faire consensus, que ce soit dans le monde politique ou dans les milieux intellectuels... Pour ce qui concerne la dimension « intérieure » de ce phénomène, les terroristes qui ont frappé sur notre territoire sont majoritairement de jeunes Français. Peut-on l'expliquer par la réaction d'une frange de la jeunesse issue de l'immigration à ses conditions d'existence dans des territoires « ghettoïsés » ? Ce terrorisme se

Permettez-moi d'insister, au préalable, sur l'importance du choix des mots et sur la rigueur de leur emploi. Nous sommes en face d'un phénomène qui a littéralement sidéré la société française. Nous ne sommes pas naturellement préparés à un défi de cette ampleur, au sortir de près d'un demi-siècle d'hégémonie des idées « libérales-libertaires », disons pour aller vite, après Mai 68. Nous formons une société hyper-individualiste dans laquelle Alain Minc a voulu voir la manifestation d'une « mondialisation heureuse » puis, ensuite, raisonnant à l'échelle de l'Europe, comme « un petit coin de paradis ». La France a été choisie, l'Europe aussi mais la France plus particulièrement comme un des maillons faibles de l'Occident par les théoriciens du djihadisme planétaire (Al Sourï notamment) et par ce que Gilles Kepel appelle le « djihadisme réticulaire », en réseaux.

La France est censée être un maillon faible parce que, bien évidemment, elle accueille une immigration de tradition musulmane – je ne dis pas musulmane, mais « de tradition musulmane » – nombreuse, essentiellement maghrébine. Elle a une relation étroite avec le monde arabo-musulman et précisément avec le monde arabe, au Maghreb, mais aussi au Machrek. Et l'intégration, qui était le processus naturel de formation du peuple français et qui donne l'accès aux codes sociaux qui permettent l'exercice de la liberté, semble s'être, au moins partiellement, enrayée. Je ne dis pas qu'il y a une panne complète de l'intégration. Elle donne encore de bons résultats, mais il y a une excessive concentration, dans nos cités, de la jeunesse issue de l'immigration. Celle-ci est particulièrement frappée par le chômage, comme toute la jeunesse d'ailleurs, mais sans doute davantage. Elle éprouve le sentiment de faire l'objet de différentes discriminations. Enfin, un certain malaise résulte du fait que le modèle républicain traditionnel est tombé en crise. Celui-ci n'est plus compris par ses acteurs. Cela est flagrant en ce qui concerne la laïcité si j'en juge par les polémiques que ce concept suscite au sein même de ceux qui s'en réclament. Elle n'est plus comprise comme la distinction entre un espace public commun et l'espace religieux libre de toute allégeance. Dans ce dernier chacun est libre de son culte et de sa croyance mais dans l'espace public, ce qui doit l'emporter, c'est la conviction raisonnée, le débat argumenté doit y être la règle. On y demande à chacun, quelle que soit sa religion, de faire l'effort de transcender, si je puis dire, les choix spirituels, qui lui appartiennent en propre, pour engager le débat à la lumière de ce que j'appellerai « la raison naturelle ». C'est le terme qu'emploie Jacques Berque dans sa traduction du Coran. Il signale que le Prophète fait quarante-quatre fois appel, pas moins, à la « *raison naturelle* » quand il s'adresse aux musulmans.

Il y a donc, bien évidemment, une approche de la laïcité qui privilégie une certaine croyance en la raison. L'école a donc un rôle majeur à jouer dans la mise en œuvre pratique de la laïcité. C'est cela qui n'est plus compris. On ne voit plus dans la laïcité qu'une somme d'interdits, ce qui ne correspond pas à sa philosophie profonde. La laïcité n'est dirigée contre aucune religion. Au contraire, elle libère la religion et permet l'exercice de tous les cultes. J'avais moi-même pris l'initiative, en tant que ministre de l'Intérieur, de lancer une consultation en 1999 pour faire émerger un « islam de France » compatible avec les principes de la République. Je renvoie à *Défis républicains*¹ où figurent un chapitre et une annexe reproduisant la déclaration qui avait été signée le 28 janvier 2000 avec les représentants de toutes les sensibilités de l'islam de France.

Il faut que nos concitoyens de tradition musulmane fassent ce chemin. Pourtant, ce n'est peut-être pas la première priorité. Celle-ci serait que les acteurs du modèle républicain français soient les premiers à en comprendre le sens et à l'expliquer. La dimension de la pédagogie me paraît absolument essentielle, pour rapprocher les points de vue des uns et des autres. Est-ce que les « autochtones », je veux parler ici des Français qui le sont depuis plusieurs générations, ont vraiment envie de perpétuer la France ? *Est-ce qu'ils veulent faire France ?* Est-ce qu'ils veulent que ces jeunes, nés de l'immigration de la deuxième, troisième ou quatrième génération, deviennent des citoyens français, rejoignant notre modèle qui est celui de la nation civique. Est-ce que la France s'aime encore assez elle-même pour avoir envie d'attirer et d'agrérer des personnes qui viennent d'autres pays et d'autres aires culturelles ?

Certes, ces jeunes viennent de pays qui n'ont pas toujours connu la sécularisation, ce qui est particulièrement vrai des pays de tradition musulmane et des pays du Maghreb en particulier. Leurs parents ont apporté avec eux des mœurs de pays non sécularisés ou faiblement sécularisés, d'où résultent à la deuxième ou troisième génération des conflits ou des problèmes comme celui du voile. Plus généralement une signalétique vestimentaire et capillaire se répand dans nos villes. Cette situation aboutit quelquefois à un certain séparatisme identitaire qui est mal vécu, mal supporté par une partie importante du reste de la population. En même temps, les personnes concernées n'y voient pas forcément malice, certains pensent qu'il s'agit uniquement de signes de piété ou de pudeur. Il s'agit là d'un conflit de valeurs dont on ne peut pas faire l'économie et il n'est jamais raisonnable de ne pas nommer les problèmes. Il faut donc dire clairement qu'il y a pour l'islam de France nécessité de prendre en compte les acquis d'une laïcité bien comprise.

Autant la liberté de l'exercice de la religion doit être entière, autant certaines manifestations extérieures qui n'ont pas de rapport avec la religion sauf peut-être avec

EST-CE QUE LES
« AUTOCHTONES »,
JE VEUX PARLER ICI
DES FRANÇAIS QUI LE
SONT DEPUIS PLUSIEURS
GÉNÉRATIONS, ONT
VRAIMENT ENVIE DE
PERPÉTUER LA FRANCE ?
EST-CE QU'ILS VEULENT
FAIRE FRANCE ?

(1) Chevènement (J.P.), 2004, *Défis républicains*, Paris, Fayard, 648 p.

certaines dérives importées du Moyen-Orient, à travers des codes vestimentaire ou capillaire, devraient rester discrètes. C'est mon avis ; je le donne à ceux que je rencontre. Je suis actuellement président de l'Association France-Algérie qui a été créée en 1963 pour maintenir et développer dans un esprit de coopération et d'amitié les relations entre les sociétés civiles française et algérienne. Nombreuses sont les personnes qui ont pris cette tâche à cœur. Je dois expliquer, y compris souvent à mes amis, ce qu'est le modèle républicain et l'intérêt qui s'attache pour les Algériens comme pour les Français à le faire fonctionner. Il y a deux éléments fondamentaux. D'une part, l'envie de continuer la France à travers un projet de société qui mobilise tous nos citoyens, y compris ceux de tradition musulmane, et d'autre part, la compréhension chez ceux-ci, du fait qu'ils ne sont pas dans un pays de tradition musulmane. Ils sont dans un pays qui a une histoire, un héritage qu'ils doivent s'approprier, qu'ils doivent comprendre et auquel ils doivent contribuer y compris pour le faire évoluer. Tout le monde doit, ici, se mettre à la place des autres. Les Français que j'appelle « autochtones », dont beaucoup descendent d'anciens immigrés, doivent également se mettre à la place de ces immigrés originaires du Maghreb qui sont venus offrir leur travail, souvent à grand-peine, en commençant dans les métiers les plus ingrats, avec beaucoup de sacrifices pour faire vivre leurs familles. Aujourd'hui, il y a une évolution sensible. Une petite bourgeoisie a émergé, avec des cadres très remarquables comme le montre une association d'élèves de grandes écoles, qui peut d'ailleurs jouer un rôle très utile comme trait d'union entre la France et l'Algérie. Il faut donc voir à la fois ce qui évolue positivement, il y a d'ailleurs beaucoup d'évolutions positives, et des retards d'adaptation. Je préfère dire « retards d'adaptation » pour bien signifier qu'on a cru pouvoir se dispenser de l'effort de faire comprendre ce qu'était le modèle républicain.

Cette situation est sans aucun doute le legs de cinquante années de relatif laxisme où l'on a pensé que l'individu isolé constituait la valeur ultime et que les Droits de l'homme n'avaient plus besoin d'être garantis par ceux du citoyen, alors que, il faut le rappeler sans relâche, la Déclaration des droits de l'homme s'appelle en fait la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Nous sommes donc confrontés à ce phénomène nouveau qu'est le terrorisme qui se dit « djihadiste ». Naturellement, on peut faire valoir que cela ne concerne que quelques milliers d'individus tout au plus qui, pour la France entière, représentent une fraction infime d'une population de quatre à cinq millions de personnes de tradition musulmane (chiffres de l'INED) qui pratiquent paisiblement leur religion. Mais quelques milliers de personnes peuvent créer un désordre insupportable, ne serait-ce que parce que, du point de vue des « autochtones », les terroristes se recrutent toujours

dans la même catégorie de population, ce qui favorise tous les amalgames, toutes les « essentialisations » et toutes les surenchères. C'est parce que nous ne voulons pas de « conflits civilisationnels » que nous devons faire fonctionner le modèle républicain laïc.

Le défi devant lequel nous sommes placés est de résister aux automatismes de pensée et aux surenchères. J'ai vu à Bruxelles une manifestation d'un groupe identitaire, interdite par le Gouvernement. La police s'est déployée et il y a eu une contre-manifestation à Molenbeek de jeunes qui habitent ce quartier. Lorsque l'on voit d'un côté les identitaires, ils n'étaient pas très nombreux, et de l'autre côté cette jeunesse plus ou moins radicalisée ou à tout le moins sympathisante, l'on se dit que l'on n'est pas très loin de l'objectif qui a été clairement énoncé par les dirigeants de Daesh, ou du moins par ses théoriciens, c'est-à-dire la guerre civile. Le combustible existe bel et bien dans la société française, même si nos concitoyens ont jusqu'ici fait preuve d'une grande maturité. Il suffit de voir les scores actuels de l'extrême droite pour s'inquiéter des dérapages possibles mais qui, je dois le reconnaître, n'ont pas eu lieu jusqu'ici.

Je ne dis pas que tous les électeurs de l'extrême droite sont des identitaires dangereux, je ne pense pas cela. Je pense que nous sommes face à un électorat fragile manifestant davantage un rejet qu'une vision claire des problèmes. Ces électeurs n'ont pas de vision claire des problèmes mais, dans le même temps, je constate un retard de la prise de conscience dans des fractions nombreuses de la société française. La masse de nos concitoyens a été sidérée par les attentats. Nos compatriotes de tradition musulmane se sentent soupçonnés, mais ne savent pas comment réagir. Enfin, certaines associations, certainement mues par les meilleures intentions, font clairement obstacle à l'application de la loi, par exemple en ce qui concerne l'immigration.

Cette attitude est extrêmement dangereuse. On ne peut pas transformer l'immigré en figure emblématique d'une rédemption sociale, équivalent à ce qu'était le prolétaire dans la théorie marxiste. Cela n'a pas de sens. Même les sans-papiers en France ont des droits qui leur sont reconnus. Ils ont la possibilité de se pourvoir en justice. Chacun sait également que la reconduite à la frontière s'effectue dans la proportion d'une pour cinq interdictions de séjourner sur le territoire français. Lorsqu'un préfet prononce cinq obligations d'avoir à quitter le territoire, une seule est exécutée. Or, tout pays entend maîtriser ses flux migratoires. En théorie, oui, cela relève de sa souveraineté ; dans la réalité, non et l'on chiffre à 400 000 ou 500 000 le nombre de clandestins, ce que je n'ai pas vérifié, personne, par définition, ne peut le faire.

Il y a des mécanismes de régularisations que j'ai d'ailleurs moi-même contribué à instituer. Par exemple au bout de dix ans de séjour prouvé, si naturellement l'immigré est en règle dans les domaines qui lui sont signifiés (emploi, fiscalité, etc.), il peut recevoir un titre de séjour provisoire, qui peut ensuite devenir un titre de séjour permanent. Il peut enfin être naturalisé. J'ai préfacé un livre, provoquant une somme de malentendus à laquelle je ne m'attendais pas, qui s'intitule *Quatre nuances de France*². Il est écrit par Xavier Driencourt qui a été notre ambassadeur à Alger, Rachid Arhab, le fameux présentateur journaliste de télévision qui a été membre du CSA et deux autres auteurs algériens ou franco-algériens. L'un d'entre eux est un sans-papiers qui a été régularisé au bout de douze ans. Il a travaillé dans les restaurants du boulevard Saint-Michel et dit qu'il ne s'est jamais senti plus libre qu'en France, même lorsqu'il était sans-papiers. Il ne veut pas retourner en Algérie et il souhaite devenir français. Et l'autre est un Français, né dans une banlieue de région parisienne, qui travaille actuellement dans le cabinet d'un président de conseil régional. Il considère que le mot « intégration » est quasiment un mot fasciste. Moi, je me sens obligé de lui expliquer que l'intégration consiste à lui donner les clefs de sa liberté, la maîtrise des codes sociaux, et lui permet d'être un citoyen et de participer à la formation d'une volonté générale. Du moins, en théorie républicaine. Je sais que ça ne se passe plus guère comme ça, mais ce n'est pas une raison pour enterrer la République.

Parmi les autres facteurs d'explication, il y a le développement du fondamentalisme religieux dans le monde, particulièrement dans les pays à majorité musulmane. Ce fondamentalisme a également effectué une percée en France. Quels sont d'après vous les facteurs principaux à l'origine de cette percée : le poids du passé colonial de la France ? Un effet collatéral de la politique étrangère de la France au Proche et Moyen-Orient ?

Je déplore la montée du fondamentalisme mais je l'observe depuis longtemps. 1979, la « révolution » iranienne et la prise d'otages à La Mecque, l'occupation des lieux saints de l'Islam par des extrémistes wahhabites plus royalistes que le roi, en tout cas plus wahhabites que les wahhabites. 1979 toujours, ce sont les débuts du « djihad afghan » (Gilles Kepel). Après la guerre Irak-Iran, la Guerre du Golfe enfin constituera un tournant. En participant à cette guerre, la France abandonne alors sa politique arabe traditionnelle qui consistait à soutenir les pays qui allaient dans le sens qu'elle pouvait souhaiter, c'est-à-dire vers une certaine modernisation, une certaine laïcité, vers tout ce qui pouvait se rattacher à la tradition de la réforme, de la *nahda*. Ces pays constituaient évidemment

un ensemble assez hétérogène, pouvant englober le Front de libération nationale (FLN) à Alger, Bourguiba et son successeur Ben Ali en Tunisie, le Roi du Maroc ou encore le régime nassérien ou post-nassérien (même si Sadate a pris un tournant assez rapidement dans les années 1970). Enfin, il ne faut pas oublier les partis baasistes au pouvoir, notamment en Irak, pour des raisons qui tiennent au lien franco-irakien noué historiquement autour de la participation française à l'Irak Petroleum Company.

En fait, nous avons abandonné très tôt la zone d'influence que les accords « Sykes-Picot » nous donnaient, au Kurdistan. En contrepartie du rattachement du Kurdistan à l'Irak, mandat britannique, nous avons obtenu, avec la Compagnie française des pétroles (CFP), ancêtre de Total, 23,5 % des parts dans la Turkish Petroleum, devenue l'Iraq Petroleum. C'est un fait ancien, mais il faut remonter aux traités de Lausanne de 1924 pour le comprendre. Tout cela a, évidemment, créé un lien entre la France et l'Irak renforcé lorsque la France n'a pas participé à l'embargo décrété par les Anglo-Saxons sur le pétrole irakien qu'en 1972 le gouvernement de Bagdad venait de nationaliser. Cette politique a été totalement abandonnée et nous nous sommes mis à la remorque des États-Unis et de la monarchie saoudienne, avec laquelle ceux-ci étaient liés depuis très longtemps, depuis 1945 avec le pacte du Quincy et même bien avant dans les années 1930. Ce renversement de politique a forcément eu des conséquences, car l'opinion publique arabe – qu'on le déplore ou non – a ressenti la guerre du Golfe comme une agression contre un pays arabe et ne l'a pas oubliée. En ce sens, Huntington a écrit que c'était le premier « conflit civilisationnel ». Ajoutons que le centre de gravité du monde arabo-musulman s'était déplacé vers les pays du Golfe après les chocs pétroliers.

Il en a résulté une expansion du fondamentalisme, plus particulièrement de sa version salafiste, à l'échelle du monde. On le constate, par exemple, dans la boucle du Niger. Des centaines de madrasas et de mosquées y ont été construites dans les trente dernières années et l'on ne peut comprendre sans elles des mouvements comme le « Mujao », lequel est à l'opposé de la tradition malikite et des confréries religieuses de cette région. Le même phénomène se retrouve dans le Caucase ainsi qu'au Pakistan où des théoriciens comme Mav Doudi et ses disciples, d'une certaine manière, ne disent pas des choses très différentes de ce que disaient les théoriciens du fondamentalisme en Égypte. Je pense particulièrement à Hassan el-Banna et, surtout, à Sayyid Qutb qui a été exécuté par Nasser en 1966.

(2) Arhab (R.), Bouhassoun (K.), Driencourt (X.), Safer (N.), 2016, *Quatre nuances de France*, Paris, Salvator, 268 p.

Cette montée du fondamentalisme est observable sur la longue durée dans la plupart des pays musulmans à travers l'islamisation des mœurs. Sans parler du développement de l'islamisme politique : les élections en Tunisie et en Égypte lui ont donné, au moins dans un premier temps, la majorité. Cette montée de l'islamisme est une tendance extrêmement lourde. Abdel-Ilah Benkiran, Premier ministre marocain et président du Parti de la justice et du développement (PJD) est un islamiste « modéré ». En Algérie, les partis islamistes dits « modérés » ont été associés au gouvernement, même si c'est dans une position minoritaire. Je ne parle pas des monarchies pétrolières dont l'idéologie est évidemment fondamentaliste. Celles-ci ont abondamment approvisionné en armes un certain nombre de mouvements rebelles fondamentalistes en Syrie et en Irak. On peut même dire qu'al-Qaïda et Daesh, s'ils se sont développés sur la base de la destruction de l'État irakien par les Américains après 2003, ont bénéficié parcequ'ils tenaient les régions Sunnites de l'aide des pétromonarchies voisines.

En France, cette montée du fondamentalisme a été favorisée par les réseaux sociaux et les chaînes de télévision du Moyen-Orient. La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si on peut imaginer que ce fondamentalisme puisse s'implanter durablement dans un pays comme le nôtre, dans la mesure où tout ce qu'il défend s'oppose aux principes de la République. On observe la montée d'un certain type de salafisme. Si l'on en croit les propos du Premier ministre Manuel Valls, les salafistes représenteraient 1 % de la population musulmane. Je crois que l'on est au-dessus de cette proportion ; pour les mosquées (près de 10 %), si j'en crois Bernard Godard. L'imprégnation salafiste est dans tous les cas profonde. Je n'établis pas un signe d'égalité entre salafisme et djihadisme terroriste, mais c'est un fait que le salafisme constitue l'une des voies d'acheminement vers le djihadisme armé, lequel n'est pas réductible à un phénomène de radicalisation d'une partie de la jeunesse, comme semblent le croire certains « experts ».

Le terrorisme dit « djihadiste » représente un phénomène religieux, certes pathologique. Nous voyons à l'œuvre des radicalisations qui sont extrêmement dangereuses. Comment expliquer cela ? Si l'acte terroriste est en soi

injustifiable, il y a évidemment tout un terreau qui s'est développé à partir des tensions qui existent dans la société française ou qui tiennent à la répercussion dans l'opinion publique des conflits du Moyen-Orient. Il existe entre l'Orient et l'Occident de lourds ressentiments. Bertrand Badie, professeur de sciences politiques, a insisté sur l'importance du sentiment d'humiliation dans les relations internationales. Ce ressentiment a des racines anciennes : le déclin de l'Empire ottoman, la colonisation franco-britannique et la création de l'État d'Israël. Sans oublier les interventions militaires déstabilisatrices dont l'Occident aurait pu faire l'économie.

Tout ceci n'a pas arrangé les rapports entre ce que j'appellerai grossièrement l'Orient et l'Occident. Encore faut-il, de mon point de vue, distinguer la France et l'Occident. La France a eu une politique relativement indépendante jusqu'à des années assez récentes. Depuis 1967, elle a condamné la colonisation des territoires palestiniens.

Pour revenir à la société française, le progrès du fondamentalisme s'est aussi traduit par des modes de vie reposant sur des codes visibles, en particulier vestimentaires qui, naturellement, heurtent la sensibilité et les modes de vie majoritaires de ceux qui habitent la France depuis longtemps. C'est indéniablement un problème et il ne faut pas le cacher à nos compatriotes musulmans, en même temps qu'il faut expliquer

à tous le sens de la laïcité. Il faut leur dire qu'ils sont évidemment libres de leur croyance, mais que cette croyance doit s'inscrire dans le cadre républicain. Rien ne les empêche de trouver des motivations dans leur foi, ce qui est également vrai pour les chrétiens ou les juifs mais leur expression dans la sphère publique doit être subordonnée à la nécessité d'un débat argumenté et donc d'une certaine discrétion au niveau des manifestations ostentatoires de leur foi (prières de rue, etc.).

Quant au poids du passé colonial, c'est un fait. Mais les indépendances existent aussi depuis plus de cinquante ans. J'ai cité Badie et le rôle joué par le sentiment d'humiliation mais enfin, nous avons été colonisés par Rome et nous n'avons pas gardé pour autant une dent contre les Romains et les Italiens. Quand je vais en Algérie, je dis toujours à mes interlocuteurs : « vous savez la France porte un nom

LA QUESTION QUI SE
POSE AUJOURD'HUI
EST DE SAVOIR SI ON
PEUT IMAGINER QUE
CE FONDAMENTALISME
PUISSE S'IMPLANTER
DURABLEMENT DANS UN
PAYS COMME LE NÔTRE,
DANS LA MESURE OÙ
TOUT CE QU'IL DÉFEND
S'OPPOSE AUX PRINCIPES
DE LA RÉPUBLIQUE.

germanique. Sa langue est d'origine latine. Et sa religion dominante (en principe) est une religion palestinienne ». Je ne dis rien de plus : l'Algérie saura reconnaître également, le moment venu, le caractère pluriel de son identité qui est une identité forte, garante de son unité. Je pense qu'elle y vient peu à peu. Ainsi, la dernière Constitution reconnaît le *tamazight* comme langue nationale et même officielle. Il s'agit là, évidemment, d'une évolution de longue durée, les choses ne peuvent changer radicalement du jour au lendemain.

La politique étrangère de la France doit rester indépendante. Nous ne pouvons pas participer, en position de subordonnés, à des coalitions dont nous ne maîtrisons pas la finalité politique. Quelques erreurs ont été commises. Je ne m'appesantirai pas là-dessus. En Libye et même en Syrie, nous avons surajouté une guerre par procuration entre chiïtes et sunnites au conflit entre le pouvoir et l'opposition. Les sunnites eux-mêmes sont très divisés entre la Turquie, l'Arabie saoudite et le Qatar. L'Arabie saoudite et le Qatar sont d'ailleurs très divisés entre eux. Cette situation est évidemment très problématique. La France n'a pas, à mon sens, à intervenir dans une guerre religieuse. Il va falloir revenir à une politique de principes, fondée sur le respect de l'intégrité territoriale des États tels qu'ils existent. Ceux-ci ne doivent pas leur existence autant que le disent certains aux accords Sykes-Picot, parce que la frontière qu'ils avaient tracée entre la Syrie et l'Irak est sensiblement différente de celle qui existe aujourd'hui. De toute façon, toutes les frontières dans le monde sont au départ artificielles : l'Organisation des Nations unies, comme l'Union africaine, reconnaît les frontières héritées de la colonisation. Dans le même temps, naturellement, nous devons veiller à ce que les gouvernements soient vivables pour leur peuple. Un Irak vraiment fédéral et un gouvernement vraiment représentatif à Damas constitueraient des progrès considérables. Il vaut mieux s'engager dans cette voie que dans celle de la fragmentation du Moyen-Orient. C'est d'ailleurs, me semble-t-il, plus cohérent avec le modèle républicain français qui est un modèle multiethnique et multiconfessionnel puisque laïque ; nous ne faisons pas le tri des Français selon leurs races. C'est un modèle multiconfessionnel mais pas multiculturel. Il existe, à la base, une culture commune.

Il y a une dimension dont on parle peu quand on analyse le phénomène terroriste, c'est celle du communautarisme qui va d'ailleurs bien au-delà de la question religieuse. Nos sociétés modernes évoluent de plus en plus dans une organisation et une gestion de ce que l'on peut appeler des « entre soi ». Une dimension collective tend à se constituer autour du plus petit dénominateur commun et des identités se définissent à partir de telle ou telle caractéristique spécifique (ethnique, sexuelle, culturelle ou autre), mais toujours en deçà de ce

qui constituait traditionnellement l'identité commune, la nation ou la catégorie sociale... Ce développement du communautarisme engendre des structures, des organisations, des modes de vie dans un premier temps refermés sur eux-mêmes puis en opposition aux « autres », ce qui aboutit au final à une contestation des valeurs de la République et pour certains, plus ou moins ouvertement, de ses lois. Cette contestation ne prend pas uniquement la forme exacerbée du terrorisme. Elle peut prendre des formes très diverses, être portée également par des personnes économiquement et socialement intégrées dans la société française, mais qui n'hésitent plus à se déclarer en rupture avec les valeurs républicaines.

On ne peut pas empêcher les gens de se regrouper par affinités. De là à exalter la vie en communauté, c'est ce que j'appelle le communautarisme, il y a un pas ! Celui-ci passe aussi par le fait de laisser déléguer, en quelque sorte, à ces communautés le soin d'organiser les règles de la vie en commun ou même d'organiser leurs propres tribunaux. Il y a là un pas à ne pas franchir. La République met l'accent sur ce qui rapproche, sur le commun. Elle tolère la différence mais à l'ombre des principes républicains. Ou plutôt « sous le toit des principes républicains », parce qu'à l'ombre » cela pourrait vouloir dire autre chose ! Je pense que les pays traditionnellement communautaristes, comme la Grande-Bretagne, sont eux-mêmes en train de réagir à cette conception de l'organisation sociale qui est grosse de dérives. Même Madame Merkel s'était prononcée contre le multiculturalisme. Elle reconnaît qu'il n'y a pas d'autre chemin que celui de l'intégration. Et seule la nation peut intégrer. L'Europe en tant que telle est trop diverse, elle est faite de trente peuples, donc il faut concevoir une Europe avec les nations. Je ne dis pas qu'il ne faut pas concevoir des coopérations toujours plus resserrées entre les peuples d'Europe. Il le faut, mais il ne faut pas oublier la brique de base. Et celle-ci reste la brique nationale, surtout pour un pays comme la France qui a quand même une grande tradition de culture et de civilisation. Quant à ce que vous dites à propos de la radicalisation qui touche aujourd'hui des gens qui ne sont pas défavorisés, on peut malheureusement l'observer sur le terrain. Je me souviens que comme ancien maire de Belfort, j'ai connu des gens qui avaient des responsabilités, intelligents, cultivés, courtois... Je savais qu'ils étaient plus ou moins des disciples de Tariq Ramadan, mais j'étais frappé de voir la facilité avec laquelle on pouvait discuter avec eux. Et puis un jour j'ai croisé l'un d'entre eux accompagné de sa femme. Lui était en complet-veston et sa femme était voilée, de la tête aux pieds. Certaines scènes dans la rue m'ont frappé : un enfant tenant la main de son père et de sa mère, lui, vêtu de la qamis et elle, couverte de la burqa (c'était avant 2010). Comment cet enfant pourrait-il s'intégrer dans la société française ? C'est une vraie question. Je la pose dans l'intérêt de tous

ceux qui demain feront les frais de ce « différentialisme ». Voulons-nous ressusciter l'apartheid dont la devise est, je le rappelle, « Égaux mais séparés » ?

La société française a majoritairement réagi de manière unie et maîtrisée face au traumatisme des attentats. Le Président et le Premier ministre ont parlé de « guerre », le gouvernement a décrété l'état d'urgence et le Parlement l'a prolongé. Ce niveau de réponse vous semble-t-il approprié et correspondre à la situation créée par les attentats terroristes ?

Vous avez raison de dire que la société française a réagi de manière unie et maîtrisée. C'est même remarquable. Je pense que le peuple français est un grand peuple à beaucoup d'égards, avec une sensibilité républicaine ancrée dans deux siècles d'histoire. Il n'est pas raciste comme en témoigne le nombre de mariages mixtes qui est plus élevé en France que partout ailleurs en Europe (15 % selon l'INED). Il faut garder à l'esprit les qualités du peuple français. Il faut l'inciter à garder le sang-froid dont il a fait preuve jusqu'à présent. C'est difficile, compte tenu en particulier de la manière dont fonctionnent aujourd'hui les médias, et les politiques doivent vraiment peser leurs mots. J'insiste de nouveau sur la nécessaire rigueur dans le choix des mots, sur la nécessité d'éviter les automatismes de pensée, les surenchères verbales et les amalgames. C'est difficile, mais il incombe aux responsables politiques de le pratiquer en permanence.

C'est en ce sens que l'expression « guerre contre le terrorisme » ne me paraît pas appropriée ; elle relève de la terminologie « bushiste ». On peut dire que l'on est en guerre contre Daesh, que Daesh nous a déclaré la guerre et veut conduire la France vers la guerre civile. Il faut bien préciser de quelle guerre nous parlons et qui nous la déclare. L'état d'urgence était nécessaire même s'il épuise ses effets avec le temps. Il y a une nouvelle loi sur le terrorisme. A-t-on trouvé le bon point d'équilibre ? C'est très difficile à dire. Il faudra évaluer avec le temps. Le visage de Hobbes, c'est un politologue américain qui le remarquait, se dessine maintenant à l'horizon de la société française. La question de la sécurité va être dominante pour probablement dix, quinze, vingt, ou trente ans, je ne sais pas au juste mais

pour longtemps certainement. Il faut donc se mettre en position de défense, mais il faut le faire avec calme et sang-froid.

Il nous faut revenir au paradigme républicain qui est protecteur des libertés. Tout doit se faire sous le contrôle des juges et sous le contrôle du Parlement. Si effectivement, une législation relativement exceptionnelle est adoptée, il faut qu'il y ait une évaluation périodique, menée par les commissions parlementaires et que l'on ne brade pas, en quelque sorte, les acquis de notre histoire aux terroristes, à commencer par la liberté de penser et de s'exprimer. Il y a parfois un certain terrorisme verbal, une culture de l'anathème qui est nuisible. L'un des enjeux des prochaines années consistera à garder une certaine tenue au débat public. C'est devenu très difficile avec le Front national et la tentation qui existe à tout ramener à une opposition binaire, simpliste, qui empêche toute discussion sensée. Je

suis aussi attaché que quiconque aux droits de l'individu, mais les droits de l'individu doivent s'inscrire dans un projet de libération collective. La République est fondée sur l'idéal de l'autogouvernement, elle ne met pas le citoyen en vacances. J'ajouterai que s'il n'y a pas de citoyen, il n'y a plus de République.

Je suis inquiet de voir l'utilisation qui peut être faite des réseaux sociaux ou le goût de la « petite phrase médiatique » qui continue à prospérer. Il y a des tentations auxquelles les hommes politiques peuvent céder trop facilement : celles de mal nommer, ou de ne pas nommer, ou de dénier, ou d'amalgamer... Nous devrions, au contraire, avoir une parole précise, fine comme un scalpel pour bien distinguer le bon grain de l'ivraie. Cela est vrai pour tout le monde, et également pour nos concitoyens de tradition musulmane qui doivent faire ce tri et ne pas se réfugier dans une culture victimaire

compassionnelle. C'est une tentation que je peux comprendre, mais je voudrais leur dire : « ne cédez pas à cette facilité ». « Suivez votre pente en la remontant », comme disait André Gide, même si ce n'est peut-être pas un auteur à conseiller aux musulmans ! Il faut absolument que chacun se mette à la place des autres si l'on veut continuer à faire vivre le modèle républicain.

LA QUESTION DE LA
SÉCURITÉ VA ÊTRE
DOMINANTE POUR
PROBABLEMENT DIX,
QUINZE, VINGT, OU
TRENTE ANS, JE NE SAIS
PAS AU JUSTE MAIS
POUR LONGTEMPS
CERTAINEMENT. IL FAUT
DONC SE METTRE EN
POSITION DE DÉFENSE,
MAIS IL FAUT LE FAIRE
AVEC CALME ET
SANG-FROID.

Au-delà des nécessaires réponses immédiates pour gérer la riposte au terrorisme, quels sont les grands axes à investir sur un plus long terme pour que la France soit en capacité de faire face à ce phénomène qui la menace maintenant durablement ?

Cela se jouera à la fois au niveau de l'État, de la culture, de l'éducation et de la politique étrangère de la France. Nous avons besoin de la coopération européenne mais, en même temps, celle-ci ne dispense pas des contrôles nationaux. Il faut marcher sur ses deux jambes. Nous avons à recaréner la République, parce que si le vaisseau France fait naufrage, tout le monde se noiera. Il faut donc que le vaisseau France tienne la mer. Là est le grand enjeu.

Pour ce qui est de la politique étrangère, il faut là aussi revenir aux grands fondamentaux, à commencer par le respect de la souveraineté des États et de leur intégrité territoriale. La non-ingérence ne veut pas dire que l'on abandonne notre politique d'influence et que l'on n'exerce pas un magistère moral. Mais je distingue le magistère moral de la politique d'ingérence qui consiste, le cas échéant, à envahir un pays récalcitrant ou à l'enserrer dans de telles contraintes (sanctions, blocus) que cela revient pratiquement au même. Un revirement a eu lieu sur ces fondamentaux et il y a une autocritique que doivent faire nos élites mais aussi, plus généralement, nos concitoyens.

S'agissant de la politique d'immigration, plusieurs éléments d'analyse sont à prendre en compte. Tout d'abord, il faut évidemment proportionner l'accueil à la capacité d'intégration. Mais l'intégration elle-même constitue un projet positif qu'il faut défendre comme tel et qu'il faut mettre en œuvre. Dans cette mise en œuvre, l'école joue un rôle majeur, avec ses maîtres, ses valeurs républicaines, le regard républicain qui est le sien et qui doit l'emporter sur le regard néocolonial, y compris à l'intérieur de la société française. La France n'est pas un pays « post-colonial » comme le suggèrent quelques sociologues américains mais un pays « post-impérial ». C'est un concept tout différent ! Il n'y a pas à battre notre coule plus que de raison. L'école, par exemple, ne distille aucun ferment de racisme, les enseignants sont remarquables de ce point de vue-là. On demande beaucoup aujourd'hui à l'École et, en même temps, on la rend coupable de tout ce qui ne va pas. Or, on ne peut pas tout lui demander. Elle est porteuse de beaucoup de progrès, mais elle ne peut pas tout résoudre.

Il faut également avoir une vue prospective des déséquilibres démographiques et économiques, par exemple dans les pays du Sahel, pour se rendre compte du défi qui se profile à l'horizon. Compte tenu de tout ce que nous savons des flux migratoires, de ce qu'ils produisent, la seule réponse est le développement de ces pays. De ce

point de vue, l'initiative européenne de Malte est dérisoire. 1,8 milliard a été alloué pour aider au développement des cinq pays du Sahel qui ont 80 millions d'habitants et qui en auront deux fois plus dans quinze ans, compte tenu de la natalité qui est de cinq ou six enfants par femme. Comment peut-on résoudre ce problème ? Il faut impérativement le devancer parce que, si on ne le devance pas, il nous reviendra comme un boomerang. La stabilité du Maghreb représente également un problème décisif, tout comme le retour à la paix au Moyen-Orient.

Je pense que la société française doit se ressourcer dans ce qu'elle a de plus profond, c'est-à-dire dans le patriotisme républicain. Un patriotisme qui se réfère aux grands fondamentaux de la République : la nation civique, définie comme communauté de citoyens, et les grands principes de liberté, égalité, fraternité. Mais, en même temps, ce patriotisme républicain doit s'enraciner dans un patriotisme français plus profond. Celui qui nous vient du fond de l'histoire et qui fait que les gens sont prêts à mourir pour la France. Notre peuple a su souffrir dans le passé. On commémore le centenaire de la Grande Guerre ; que de souffrances, que d'héroïsme ! Quand je vois le journal *Libération* titrer : « Verdun, le crime nationaliste », je me demande où ce jour là son directeur avait la tête. À Verdun, nous étions chez nous, nous étions agressés. Je rappelle quand même que le plan Schlieffen était un plan de guerre préventive qui consistait à mettre la France hors de combat pour pouvoir ensuite la retourner contre la Russie. Ce qui était en jeu, c'était la survie de la France comme une grande nation libre. On ne peut pas transformer Verdun en « crime nationaliste ». Il s'agissait d'un sacrifice héroïque qui a été demandé à toute notre jeunesse qui a fait son devoir, c'est-à-dire son service militaire en temps de guerre. Il faut que la France aujourd'hui se ressource, qu'elle soit la République. La République est le nom moderne de la France. Mais on ne doit pas oublier que cette forme républicaine n'a été possible que parce que la France a existé bien avant. Ce sont plus de mille ans d'Histoire qui ont rendu possible la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la proclamation de la souveraineté nationale. Le grand défi, pour nous, est de « faire France » à nouveau et il rejoint le défi de l'intégration. La France, encore une fois, est, aujourd'hui, une nation post-impériale : les pays de notre ancien Empire sont indépendants depuis plus de cinquante ans. Et nous devons imposer que dans nos rapports avec les peuples que nous avons jadis colonisés, le regard républicain se substitue définitivement au « regard colonial » non seulement injuste mais anachronique. Ce problème est plus facile à résoudre que le problème noir aux États-Unis.

Je n'insisterai pas davantage sur les autres paramètres que vous avez soulevés. La question de l'emploi avec le développement d'un chômage de masse dont on s'est aveuglément accommodé. L'Europe également avec les choix qui ont été faits il y a trente ans et sur lesquels je ne vais pas m'étendre, vous connaissez mon point de vue sur la question. Le problème du logement et de l'urbanisme est à mon avis à revoir complètement.

En conclusion il nous reste un long chemin à parcourir, un chemin de résilience, un peu comme il y a eu un chemin de résistance de la France de Munich jusqu'à la France

libérée. Il y a des gens qui se sont sacrifiés pour remonter la pente. Ils n'étaient pas très nombreux, mais ce sont eux qui ont montré le chemin et qui ont su s'appuyer sur les événements pour l'emporter et pour vaincre, en définitive. Nous avons devant nous un défi du même type. Nous avons à inventer ces forces de résilience qui permettront à la société française de rester cohérente, unie et de relever ce défi ■

Entretien réalisé par

Manuel PALACIO, rédacteur en chef de la revue *Cahiers de la sécurité et de la justice*

et Noémie NATHAN, chef du département *Études et Recherches « sécurité et justice »* de l'INHESJ



© kenoh - fotolia.com

Face au terrorisme, une recherche en mutation

Alain FUCHS

Les attentats de 2015 ont, de façons diverses et à différentes échelles, bouleversé nos vies, et ont créé une situation nouvelle, en France bien sûr mais aussi dans le monde de la recherche académique. Dès janvier 2015, les chercheurs du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) étaient sollicités pour développer des recherches sur l'islam, sur les pays arabes, sur la radicalisation, sur le terrorisme... Toutes ces recherches existent depuis des décennies à un remarquable niveau en France ; mais elles sont pourtant assez méconnues et peu diffusées dans notre pays, que ce soit auprès des citoyens ou des acteurs institutionnels.

Depuis 2015, nos concitoyens cherchent à comprendre. Cette quête de sens et de

connaissances place les chercheurs en humanités et sciences sociales en première ligne. Bien sûr, l'indépendance de la recherche est fondamentale. Bien sûr, elle ne doit pas suivre les aléas et les contraintes de l'actualité. Mais cela ne signifie pas que les enseignants-chercheurs et les chercheurs soient hors de la réalité et ne doivent pas tenter de contribuer à la lutte contre le terrorisme. Reste à savoir comment.

Faire face et voir la réalité en face

L'appel « Attentats-recherche », lancé par le CNRS le 18 novembre 2015, est d'abord l'expression d'une émotion partagée par la communauté scientifique et l'ensemble de la société. Il fallait « faire quelque chose » – répondre présents, avec nos ressources. Mais il traduit également la volonté de

notre organisme de tenter d'aller au-delà des déclarations solennelles de condamnation et d'expression de solidarité avec les victimes des attentats, pour analyser et comprendre ces phénomènes et, *in fine*, contribuer à les combattre. Il traduit également la volonté d'actions concrètes et rapides du CNRS afin, en prenant appui sur les compétences des chercheurs, de répondre aux attentes de la société. Une forme de réaction à l'urgence et de changement de rythme pour « faire face » – même s'il est évident qu'une action de recherche ne peut avoir d'effet immédiat pour juguler la violence.

Ce combat passe d'abord par une meilleure perception et intelligibilité de ces événements et plus largement des processus qui ont permis leur émergence. La connaissance acquise par le travail de recherche, l'étude et le recul propre au regard scientifique sont les vecteurs les plus sûrs pour ouvrir de nouvelles voies d'analyse et d'action, et à terme proposer des solutions en écartant les réponses simplistes. Il s'agit aussi d'expliquer et de comprendre « pour voir la réalité en face », et agir.

C'est dans cet état d'esprit qu'est né l'appel à projets « Attentats-recherche » porté par le CNRS et qui ne part pas de rien. L'appel du 18 novembre s'inscrit dans une série de réflexions et d'actions engagées par le CNRS à la suite des attentats de janvier. Un premier état des lieux des recherches existantes avait alors été établi révélant que des travaux relativement nombreux ont été conduits ces dernières années autour notamment des questions de radicalisation. Il mettait également en lumière la faible diffusion des résultats de ces recherches dans la société et en particulier dans la sphère des décideurs publics, politiques bien sûr mais également la haute administration, et vers les acteurs de terrain. Ce constat a conduit le CNRS durant l'année 2015 à engager dans plusieurs de ses secteurs une réflexion sur les moyens d'un meilleur transfert des travaux existants vers le monde de la décision publique. Nous avons notamment réuni des expériences de « community services », ces formes d'intervention d'une institution de recherche dans la cité, qui permettent à toute la communauté académique de mettre sa créativité et son expertise au service de la société, avec l'idée qu'il fallait inventer de nouveaux vecteurs de dialogue entre recherche et société, plus

interactifs que ne peut l'être la production habituelle de notes de « vulgarisation » à l'attention d'un public non spécialiste. Nous avons envisagé les différents défis d'une recherche ancrée dans la communauté (*community-based*) avec l'examen épistémologique des sciences participatives.

Le CNRS a également soutenu au cours de l'année 2015, dans le cadre de sa Mission pour l'interdisciplinarité, plusieurs projets de recherche sur le risque entendu au sens large et notamment la sécurité humaine, le risque encouru et suscité « par les humains » comme tels, sans se limiter au champ de l'expertise militaire et ou industrielle, mais en mettant l'ensemble de ses disciplines au service de ces nouvelles problématiques. S'appuyant sur l'expérience acquise ainsi par l'organisme dans la mise en œuvre d'une démarche pluridisciplinaire, nous avons aussi lancé des recherches sur le comportement humain, individuel et collectif, objet peu étudié en France en tant que tel et qui est pourtant un des éléments essentiels pour l'analyse et la prévention des violences, ainsi que pour la compréhension des processus et des trajectoires de radicalisation. Enfin, le CNRS a poursuivi un effort engagé, depuis maintenant quatre ans, de soutien au développement des travaux sur le Moyen-Orient et les mondes musulmans et de structuration des communautés de recherche travaillant sur ces objets. Cela s'est notamment traduit par le recrutement régulier de chercheurs au CNRS, spécialistes de ces aires culturelles dans des disciplines aussi variées que l'histoire, la sociologie, la géographie ou la science politique, etc. Cela s'est aussi traduit en 2013 par la création d'un Groupement d'intérêt scientifique destiné à identifier les lieux et les personnes qui travaillent sur les mondes musulmans dans le paysage universitaire français et la production d'un livre blanc.

Une action portée par la communauté scientifique

C'est dans ce contexte de prise de conscience des faiblesses de notre dispositif national de recherche aussi bien sur les questions qui relèvent de l'analyse des comportements que sur les études aréales que l'appel Attentats-recherche a été lancé.

Alain FUCHS



Président
du CNRS
depuis le 20
janvier 2010.
Professeur

de chimie à l'Université Pierre et Marie Curie, ancien directeur de recherche au CNRS, il était Directeur de l'École nationale supérieure de chimie de Paris depuis le 1^{er} janvier 2006. Fondateur du laboratoire de chimie physique d'Orsay, qu'il a dirigé jusqu'en 2006, Alain Fuchs a consacré ses travaux de recherche à la modélisation et la simulation moléculaire des fluides confinés. Il a également été président de la section 13 (Physicochimie : molécules, milieux) du Comité national de la recherche scientifique de 2004 à 2007 ainsi que de la division de chimie-physique des Sociétés françaises de chimie et de physique de 2002 à 2005.

Il a immédiatement connu un vif succès auprès de la communauté scientifique puisqu'il a suscité le dépôt de près de 250 projets entre fin novembre 2015 et mars 2016. Parmi ceux-ci, les projets émanant des sciences humaines et sociales ont été très majoritaires (83 % des projets) ainsi que les sciences de l'information, ce qui n'est pas particulièrement surprenant. Mais ce qui a été également très satisfaisant est que des chercheurs issus d'autres branches de la recherche – la chimie, la physique, la modélisation mathématique, l'ingénierie, la biologie – ont également répondu présents. Une part importante des projets relevait en outre d'une démarche interdisciplinaire féconde, mieux à même de prendre en compte la complexité de ces phénomènes.

Près d'un quart de ces projets a été sélectionné, portant l'effort de financement du CNRS sur cet appel à plus de 800 000 euros. Un effort très important et à la mesure de l'enjeu comme de la qualité des réponses.

La variété des porteurs de projets recouvre la diversité de nos communautés scientifiques. Plusieurs projets sont portés par des ingénieurs, jeunes chercheurs, enseignants du secondaire. L'appel a eu un large écho en France mais aussi à l'international. Les chercheurs du CNRS et enseignants-chercheurs des universités ont été les plus nombreux à répondre, mais une part non négligeable des déposants sont des doctorants ou de jeunes docteurs et post-doctorants, révélant l'intérêt des jeunes générations de chercheurs pour ces questions et cet appel inédit par son objet et sa forme. Il faut également noter que l'appel a suscité l'intérêt des chercheurs au-delà des petites communautés spécialistes des phénomènes de radicalisation ou des mondes musulmans. Si certains porteurs de projet sont des chercheurs reconnus de ces questions, d'autres disposent de compétences sur des sujets connexes qu'ils proposent d'appliquer aux problématiques liées aux radicalisations et aux attentats. L'un des projets retenus émane d'un sociologue des sports qui a croisé incidemment la question de l'influence des salafistes en travaillant sur les clubs de foot, l'autre d'une économiste qui utilise ses modèles pour perception des discriminations, un autre d'un neurophysiologue de la mémoire qui réfléchit, à rebours de ses projets antérieurs, aux moyens de suspendre l'inscription mémorielle des processus violents.

Les thématiques couvertes par les projets déposés sont en effet très diverses. La contribution de la recherche ne doit pas se limiter à l'analyse parfois obsessionnelle de la radicalisation au sens étroit, à l'étude des jeunes radicalisés « au nom » de l'islam et des causes socioéconomiques et/ou politiques de leurs trajectoires ou à des espoirs de « déradicalisation ». Une trentaine de projets porte ainsi plus largement sur la compréhension du terrorisme et

des formes de violence en s'appuyant sur des terrains d'enquête appartenant à d'autres espaces et à d'autres époques. L'analyse des processus de sortie de la violence extrême, si fréquente en Amérique latine, peut ainsi fournir des outils d'aide à la décision et de mobilisation des acteurs pour sortir de ces situations dans d'autres contextes. Nombre de projets répondent à l'appel en proposant une approche réflexive sur la notion de « vivre ensemble » et sur l'articulation entre laïcité et religions, ou proposent des actions concrètes de remédiation, notamment en milieu scolaire. Une trentaine de propositions émane des « études aréales », en particulier des mondes arabo-musulmans, et de chercheurs en lien avec le réseau des 26 unités mixtes des instituts français de recherche à l'étranger (UMIFRE), ces unités de recherche que le CNRS pilote en lien avec le ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI), notamment dans le pourtour méditerranéen. Moins attendu, de nombreuses propositions s'intéressent à la question des traumas sous l'angle clinique ou psychologique, au suivi des victimes et à la construction de la mémoire des attentats. Un certain nombre de projets porte sur la question de la propagande de Daesh et l'usage des médias, visant de façon assez inédite en France à la construction de contre-narratifs et d'une « propagande » démocratique.

L'appel a suscité des réactions au-delà de la communauté scientifique : des directions ministérielles, des collectivités locales, des associations ont manifesté leur intérêt pour cette démarche. Plusieurs projets de chercheurs comportaient d'ailleurs une forte dimension de recherche-action et associaient des professionnels de terrain confrontés à l'émergence de formes de radicalité (éducateurs sociaux, policiers, etc.) ; d'autres s'inscrivaient explicitement dans une démarche de transfert des connaissances et de *community services*. Enfin, certains projets, parfois construits directement avec des acteurs de terrain (policiers, militaires, sauveteurs) travaillent à la réalisation d'outils de prévention concrets, qu'il s'agisse de procédés chimiques pour neutraliser les explosifs, de la mise en place de techniques pour améliorer les *process* d'interrogatoire ou de négociations avec des preneurs d'otages, etc.

Une mutation dans la recherche

Les réactions à l'appel « Attentats-recherche » manifestent de manière évidente l'évolution de l'état d'esprit et des attentes aussi bien parmi les chercheurs que dans la société. Le CNRS et ses partenaires doivent maintenant prendre à bras-le-corps la question des suites à lui donner pour prolonger l'effort de recherche et améliorer le transfert vers la société et le monde des décideurs des acquis de la connaissance.

Que dirait-on de découvertes dans le domaine de l'énergie qu'on n'aurait pas cherché à « transférer » dans la société ? Certes, la question de l'innovation et du transfert se pose de façon très différente en sciences sociales. Mais il faut savoir ce qu'on fait des résultats, surtout dans un domaine où une part de la recherche concerne, justement, ce qu'il faudrait faire et où ce sont les chercheurs qui sont en réalité les mieux placés pour savoir comment leurs résultats pourraient être appliqués et « mis en société ». Telles sont les questions que j'ai également voulu soulever dans le rapport sur les recherches sur la radicalisation que j'ai remis en mars, dans le droit fil de l'appel Attentats, en réponse à la demande du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Les chercheurs ne peuvent plus se permettre de se détacher du réel et doivent prendre leurs responsabilités. Cela veut dire aussi utiliser la connaissance du terrain pour combattre les préjugés et stéréotypes.

La force des humanités et sciences sociales – ce qui les met au premier plan aujourd'hui – est de nous apprendre justement à analyser les situations, à comprendre la structuration du social, et notamment à prendre en compte, dans cette analyse, les compétences de tous les acteurs. Le passage réel de la connaissance à l'action est incompatible avec un rôle d'expert en surplomb ou au chaud dans un think tank ou producteur de notes en masse. La première priorité, aujourd'hui, est de diffuser et faire connaître les travaux des chercheurs, afin de répondre à la demande de connaissance de la part du public et des acteurs. Mais la seconde est bien la mise en œuvre concrète des recherches, ce qui passe par l'étude des processus qui conduisent de la connaissance à la décision et l'action (raisonnement, procédures de choix publics, théorie des jeux, choix rationnel...), qui font face aux limites intrinsèques de la connaissance (*known unknowns/unknown unknowns*), aux constructions de l'ignorance, aux difficultés de la prise de décision en contexte d'incertitude et d'urgence. Les décisions et la délibération publiques sont confrontées à de nouveaux critères : bien commun, utilité sociale et environnementale. L'aide à la décision dans la construction et l'évaluation des politiques publiques ne peut plus avoir recours à une expertise purement technique ni à des outils d'analyse fondés sur des modèles de choix rationnel, hors-sol, individuel.

Bref, la science aujourd'hui est non seulement pour la société, mais EN société.

L'appel de 2015 s'intègre donc dans le lancement d'une réflexion plus large au sein du CNRS sur sa place et son action dans la société, et dans un dispositif d'actions plus étendu. Il entend tout d'abord favoriser l'émergence, par les financements relativement modestes ou d'amorçage

proposés dans le cadre de l'appel, de projets de plus grande ampleur et réellement transformants. Certains des projets sélectionnés pourront donner lieu à des candidatures ambitieuses dans le cadre des appels des agences nationales (ANR) ou européennes (ERC) de recherche.

Le CNRS souhaite ainsi favoriser la structuration d'une communauté nouvelle dans un domaine qui a été jusqu'ici trop largement soustrait aux chercheurs. Dans cette perspective, le CNRS organise quatre ateliers, entre avril et octobre 2016, pour réunir tous les porteurs de projets, retenus ou non, et des acteurs de la société afin de permettre les échanges et pour certains projets proches ou complémentaires, d'entamer un dialogue et des collaborations.

Un colloque de restitution des projets sélectionnés, plus largement ouvert, aura lieu fin novembre 2016 au siège du CNRS.

Au-delà, le CNRS travaille à favoriser de nouvelles formes de coopération avec les acteurs de terrain et les décideurs, sur l'ensemble des urgences sociétales. Un grand projet se construit ainsi autour des migrations. En lien avec l'Alliance Athéna pour les sciences humaines et sociales qui réunit l'ensemble des organismes de recherche et des universités concernés, le CNRS cherche à développer des formes renouvelées de dialogue avec la société. Des contacts multiples ont vu le jour ces dernières semaines avec des directions ministérielles, des institutions publiques dépendant des ministères de la Justice, de l'Intérieur ou de la Défense. Des ateliers et groupes de travail destinés aux échanges d'expériences et de points de vue, voire la co-construction d'objets et de solutions, d'encadrement de jeune recherche, se mettent en place dès à présent entre le CNRS et ses différents interlocuteurs.

Les dernières années ont vu une évolution du CNRS vers une implication plus forte des chercheurs dans la société. Que ce soit par la contribution aux grands défis sociétaux à travers les programmes portés par la Mission pour l'interdisciplinarité, par la présence quotidienne des chercheurs sur la place publique et dans les médias, et donc depuis 2015 par le soutien à la lutte contre le terrorisme et pour la sécurité humaine à travers le lancement de la gamme d'actions nouvelles que je viens d'évoquer, le CNRS a réaffirmé sa place en tant qu'acteur social et politique, tout en renforçant son rôle de référence nationale – scientifique et éthique.

Une double capacité, d'action concrète et de responsabilité exigeante, dans laquelle je suis heureux d'avoir engagé le CNRS en pionnier ■

L'impact du terrorisme sur la France

Michel WIEVIORKA

Jusqu'au début des années 1980, la France a été concernée exclusivement par ce qu'on peut appeler un terrorisme classique, qui pouvait sans trop de difficultés s'analyser, pour reprendre une expression célèbre du sociologue allemand Ulrich Beck, dans les catégories du « *nationalisme méthodologique*¹ ».

Ce type de violence n'a pas disparu ensuite, il a perduré, mais secondaire, comme dépassé et pour l'essentiel remplacé par ce que nous appellerons le terrorisme global. Un moment particulièrement significatif montre qu'en Europe cette mutation n'a été perçue et comprise que tardivement : quand en mars 2004 un attentat fit de terribles ravages à Madrid, le pouvoir politique l'a imputé à ETA, et donc au terrorisme classique qui ravageait l'Espagne depuis près d'une quarantaine d'années. Le premier ministre José Maria Aznar s'est enfermé dans cette idée, incapable de se rendre à l'évidence qui s'est rapidement imposée, au point de courir à sa perte et de devoir abandonner le

pouvoir : les auteurs étaient des islamistes, ils relevaient du terrorisme « global » qui sévit désormais, et non pas d'une dérive sanguinaire du mouvement basque.

Pour saisir l'impact du terrorisme aujourd'hui sur une société comme la nôtre, il faut prendre la mesure du tournant qui s'est opéré dans les années 1980 et donc, en la matière comme pour bien d'autres questions contemporaines, accepter de penser « global² ».

Le terrorisme classique

Le terrorisme classique s'inscrivait ou bien dans le cadre principal de l'État-nation, ou bien dans celui, qui le prolonge, et que constituent les relations dites « internationales ». Il était ou bien d'extrême gauche – ce fut pour la France Action directe, surgeon tardif de l'expérience gauchiste post-68 –, ou bien d'inspiration nationaliste, avec les quelques minces violences se réclamant du mouvement breton, ou celles, beaucoup plus graves et nombreuses, liées au nationalisme corse.

Michel WIEVIORKA



Sociologue,
directeur
d'études à
l'École des
hautes études

en sciences sociales (EHESS), où il a dirigé de 1993 à 2009 le Centre d'analyse et d'interventions sociologiques (CADIS). Ses travaux ont porté principalement sur les mouvements sociaux et culturels, sur la démocratie, mais aussi sur la violence, le terrorisme, le racisme, l'antisémitisme, ainsi que sur le Front national. Il met sur pieds actuellement un grand programme international de recherche sur la sortie de la violence. Il est président du directoire de la Fondation maison des sciences de l'homme et membre du Conseil scientifique de l'European Research Council. Il a récemment publié *Retour au sens* (2015) et *Le séisme. Marine Le Pen présidente*, Robert Laffont, Paris, 2016.

(1) Beck (U.), 2006, *Qu'est-ce que le cosmopolitisme*, Paris, Aubier.

(2) Cf. le dossier « Penser global » de la première livraison de la nouvelle revue *Socio*, mars 2013.



Il était aussi associé à la cause palestinienne, le plus souvent du fait de groupuscules qui lui étaient périphériques (comme le groupe Abou Nidal), et qui poursuivaient d'autres fins que celles de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), souvent au service d'États sponsors leur confiant leurs basses besognes, Irak, Syrie, Libye notamment. Parfois aussi il fonctionnait pour d'autres causes sur le modèle « palestinien », notamment avec l'Armée secrète pour la libération de l'Arménie (ASALA), dont l'action en France culminera avec l'attentat d'Orly (15 juillet 1983, huit morts). Dans d'autres pays, en Italie notamment, ce terrorisme classique a pu aussi être d'extrême-droite.

Dans tous les cas, la France, sans sortir indemne de ce terrorisme classique, n'en a pas pour autant été affectée en profondeur. Le pays a, certes, dû compter ses morts à plusieurs reprises, mais sans jamais qu'on puisse parler de panique morale ou politique. Les dérives de l'extrême gauche française n'ont jamais été comparables à celles de l'Italie des Brigades rouges ou de Prima Linea, les violences de type régionaliste, y compris en Corse, n'ont

jamais revêtu la densité meurtrière des actions d'ETA au Pays basque espagnol, et si le terrorisme international a, souvent alors, ensanglanté le pays, il venait de l'extérieur sans lien réel avec sa vie intérieure, inspiré par des enjeux étrangers à la politique française ou, au plus, vaguement liés à sa diplomatie³.

L'apparition du terrorisme global

Premiers attentats

Le terrorisme global a modifié profondément la donne pour la France. Il s'est ébauché, pour elle, au Liban, avec l'attentat du Drakkar (23 octobre 1983, 58 parachutistes français et les gardiens de l'immeuble tués). Commis par une organisation se réclamant de l'islam, cet attentat avait à voir avec le pouvoir iranien et, vraisemblablement, le Hezbollah, ce mouvement chiite implanté au sud-Liban. Il venait surtout demander des comptes économiques. Cet

(3) Pour une analyse de ce terrorisme classique, et de la transition vers une nouvelle ère, cf. Michel Wieviorka, *Sociétés et terrorisme*, Paris, Fayard, 1988.

attentat était aussi, vraisemblablement, martyrisme, dans la mesure où le chauffeur du camion bourré d'explosifs qui causera de si considérables pertes humaines s'est donné lui-même la mort dans son action.

Par la suite, d'autres attentats terroristes devront être imputés à l'Iran révolutionnaire réclamant sur ce mode le remboursement de sommes considérables avancées à la France par le régime du Shah pour un programme électronucléaire, Eurodif, qui ne verra pas le jour. Mais progressivement, tout au long des années 1980 et 1990, ce terrorisme, d'abord substitut à la diplomatie, s'est lesté d'autres dimensions, et même a perdu ses aspects diplomatiques, pour mettre en œuvre et confirmer ce qui constituera ses principales caractéristiques : il est bien religieux, islamique, martyrisme. Mais aussi il est de plus en plus global, l'ancrage de l'action dans un pays, au sein d'un État-nation, cédant la place à une circulation intense des acteurs dans des espaces véritablement planétaires puisqu'allant très tôt du Pakistan et de l'Afghanistan, jusqu'à l'Afrique du Nord pour ensuite s'étendre encore plus, vers l'Afrique subsaharienne et bien plus à l'Est en Asie, en Indonésie par exemple.

1995

Pour la France, le détournement (décembre 1994) de l'avion d'Air France reliant Alger à Paris aurait pu être un tournant décisif. Il devait pour ses auteurs islamistes se terminer par l'écrasement de l'appareil sur la Tour Eiffel à Paris. Mais les forces de la gendarmerie, lors d'une escale de l'appareil à Marseille pour ravitaillement en carburant ont assuré un heureux dénouement à l'affaire. Ce sont donc en fait les attentats de 1995 qui, pour notre pays, marquent nettement l'entrée dans un terrorisme transnational qui va désormais conjuguer deux logiques distinctes, et complémentaires.

On le comprendra véritablement en 1995, notamment lorsqu'est découverte la trajectoire du principal auteur de ces attentats, Khaled Kelkal : le terrorisme ici est le fruit d'une intégration ayant échoué, puisque ce jeune homme a grandi dans une banlieue populaire lyonnaise où il a connu l'échec scolaire puis la délinquance, d'une part, avant, d'autre part, de revêtir un tour « global » suite à son séjour en Algérie où, au contact d'« Afghans » (Algériens s'étant rendus en Afghanistan pour y rejoindre le djihad), Kelkal est devenu un islamiste convaincu⁴.

Révélatrice, une fois de plus, de la crise des banlieues et des carences de l'intégration des vagues migratoires récentes, mais indiquant aussi un lien avec des enjeux géopolitiques ou supranationaux, cette vague terroriste, en retombant assez vite, a été pourtant presque aussitôt oubliée, recouverte dans l'actualité par le mouvement social et politique qu'a suscité la politique d'Alain Juppé (en 1995), puis par le retour de la gauche au pouvoir et la cohabitation consécutive à la dissolution de la chambre des députés décidée par le Président Jacques Chirac en 1997.

Une règle semble donc ici se vérifier pour l'ère classique comme pour l'ère globale du phénomène : le terrorisme est toujours amplifié à chaud par les médias, mais sitôt une vague retombée, il sort de l'agenda politique et des préoccupations de la société.

[...] progressivement, tout au long des années 1980 et 1990, ce terrorisme, d'abord substitut à la diplomatie, s'est lesté d'autres dimensions, et même a perdu ses aspects diplomatiques, pour mettre en œuvre et confirmer ce qui constituera ses principales caractéristiques : il est bien religieux, islamique, martyrisme.

Diversification du terrorisme global

Le terrorisme global a atteint son apogée le 11 septembre 2001, avec les attentats dits du 9/11. Les auteurs n'étaient pas basés aux États-Unis, mais avaient circulé dans plusieurs pays, en Europe, au Moyen-Orient. Leur action se voulait métapolitique, religieuse. Ils savaient qu'ils mourraient en même temps que leurs victimes.

Puis ce nouveau terrorisme s'est décliné selon trois formes principales.

La première concerne aujourd'hui encore notre pays, c'est celle de tueries et d'attentats qui conjuguent une logique planétaire, internationale, liée à des enjeux concernant d'autres régions du monde que la nôtre, et une logique interne, puisque les auteurs sont nés ou ont vécu l'essentiel de leur existence en France (ou en Belgique), tout comme ceux de Londres (juillet 2005) étaient britanniques, ou ceux de Madrid (mars 2004) vivaient en Espagne.

(4) Cf. mon livre *Face au terrorisme*, Paris, éd. Liana Lévi, 1995. Sur Khaled Kelkal, il faut lire l'entretien qu'il avait donné à un sociologue allemand préparant une thèse sur les jeunes des banlieues françaises, Dietmar Loch, trois ans avant les événements, et publié dans *Le Monde* le 3 octobre 1995.

La deuxième forme est liée, précisément, à la formation, dont on ignore si elle est durable ou éphémère, de quasi-États, pour l'instant essentiellement Daesh, et aussi, mais il ne concerne guère le terrorisme en France, Boko Haram en Afrique subsaharienne et peut-être demain, en Libye. Le terrorisme est passé ici (mais en partie seulement) d'Al Qaeda et de ses succursales, et donc d'un type d'organisation qui doit encore beaucoup aux modèles de la période antérieure, pyramidale, à des formes plus complexes, conjuguant une organisation quasi étatique à des modes de relation réticulaires, en réseaux plus ou moins séparés les uns des autres. Il implique le contrôle d'un territoire et de la vie sociale qui s'y joue.

Enfin, troisième forme, celle que les médias ont mise en avant en parlant de « loups solitaires » pour des auteurs d'attentats ou de tueries agissant isolément. L'expression a été utilisée à propos de terroristes sachant très bien donner un sens islamiste à leur radicalisation personnelle – on a même parlé d'« auto-radicalisation », par exemple, pour un lycéen kurde ayant agressé à l'arme blanche un enseignant juif à Marseille le 11 janvier 2016 sans avoir eu apparemment le moindre contact avec une organisation de type Daesh. Il faut ici être prudent : s'il s'agit d'islamisme radical, les « loups solitaires » existent, mais pour les actes les plus graves de ces dernières années, le travail de la police et de la justice fait toujours apparaître, tôt ou tard, des réseaux, des solidarités actives là où à chaud les commentateurs patentés avaient évoqué des personnes isolées. Mais il est vrai que l'islamisme n'a pas le monopole de la violence extrême, et que Anton Breivik, qui a causé près de 80 morts en Norvège au nom d'une idéologie d'extrême droite, a agi seul.

Comprendre

La France est donc aujourd'hui au cœur du paysage que dessine ce terrorisme global, dont nous n'avons donné ici qu'une présentation succincte. Elle est fortement concernée, mais elle ne dispose pas des outils de compréhension qu'elle pouvait avoir avec le terrorisme classique.

C'est d'abord que l'islam et plus encore l'islamisme radical ne font pas partie de sa culture politique, alors que trente ou quarante ans auparavant, la violence d'extrême gauche pouvait se lire en référence au gauchisme, lui-même « *maladie infantile du communisme* » selon Lénine ; que l'action palestinienne pouvait s'apparenter à une lutte anticoloniale, comme celle que la France venait de connaître avec l'Algérie ; et que l'idée de nation, y compris dans ses variantes régionalistes, avait une réelle épaisseur

historique. Aujourd'hui, le public et les médias sont à la traîne d'experts et autres spécialistes, du monde arabe, de l'islam, là où dans les années 1970 nombreux étaient ceux qui avaient une connaissance éventuellement vécue des idéologies dont se réclamaient les tenants de la violence, qui elle-même, dans le contexte de la guerre d'Algérie et de sa fin, ou dans celui de l'aventure maoïste, avait eu une certaine légitimité – il suffit ici d'évoquer le nom de Jean-Paul Sartre.

C'est ensuite que le martyrisme relève d'une anthropologie inédite en France, promettant à ses auteurs un au-delà qui inverse pour eux complètement les catégories du monde actuel : dans une société qui valorise plus que jamais la vie humaine, individuelle, qui ne peut par exemple tolérer l'idée de guerre que si elle fait « zéro mort », les djihadistes sont difficiles à comprendre, surtout lorsqu'il s'agit de convertis pour qui les explications courantes (l'immigration mal intégrée, le racisme vécu, la culture musulmane, etc.) ne fonctionnent pas. Ils relèvent d'un sens qui tout à fois doit beaucoup à l'individualisme, mais aussi à une quête qui se joue au-delà de la vie ici-bas, dans la transcendance, en rupture avec le matérialisme qui souvent accompagne l'individualisme. La barbarie, la cruauté de certains actes sont incompréhensibles pour qui relève de la culture occidentale actuelle, elles sont faites précisément pour marquer son refus, l'appartenance à un autre univers, la rupture sans possibilité de retour en arrière.

Par ailleurs, global, transnational, plus que réductible à un quelconque internationalisme, ce nouveau terrorisme est également difficile à appréhender dans un pays qui, plus que bien d'autres, se vit comme un État-nation.

Enfin, le caractère viscéralement antisémite de ce terrorisme, conjugué de façon vite inextricable à un antisionisme obsessionnel, vient mobiliser des acteurs et leurs soutiens comme en sens inverse par rapport à l'évolution générale de la société française, au sein de laquelle, en dehors précisément de quelques secteurs extrémistes marginaux, la tendance dominante était depuis un demi-siècle au déclin des préjugés antisémites.

Expliquer

Au lendemain des attentats du 13 novembre 2015, le Premier ministre, Manuel Valls, suscitait un vif émoi dans les milieux éduqués et notamment dans la recherche en sciences humaines et sociales en déclarant qu'expliquer (le terrorisme), c'est déjà un peu l'excuser.

Il est vrai que le terrorisme, quand il surgit, appelle des mesures immédiates, policières, militaires, diplomatiques par exemple, qui font que l'apport des sciences humaines et sociales peut sembler superflu, inutile, en tout cas décalé par rapport aux urgences qu'appelle la sécurité de nos concitoyens. Mais expliquer sociologiquement, ce n'est pas nécessairement se vautrer dans des postures stériles. Et c'est encore moins détourner l'attention au profit de faux problèmes, voire à celui d'une culture de l'excuse – un thème généralement brandi par la pensée réactionnaire comme l'a rappelé le sociologue Bernard Lahire dans un essai récent⁵. Ce peut être au contraire apporter des éléments de connaissances utiles pour qui veut non seulement agir directement et à chaud sur le phénomène terroriste, mais aussi mettre en place les outils d'une action sur le plus long terme, qu'il s'agisse, comme dit le vocabulaire emprunté aux praticiens anglo-saxons, de « déradicaliser », ou d'empêcher ou de minimiser la « radicalisation⁶ ». Le Premier ministre, quelques semaines après les tueries de janvier 2015, avait pris soin de tenir des propos très favorables aux sciences humaines et sociales, et à l'éclairage qu'elles peuvent apporter aux responsables de la sécurité et, plus largement, du vivre ensemble. En changeant brusquement de registre après le 13 novembre 2015, son propos témoignait en fait d'un point décisif, qui va bien au-delà : ces attentats, suivis par ceux de Bruxelles le 22 mars 2016, ont inauguré pour la France, et pas seulement elle, une phase nouvelle, que les tueries de *Charlie Hebdo* et de l'Hyper Casher n'avaient pas réellement ouverte. Il faut donc distinguer nettement trois phases dans l'impact du terrorisme global en France : avant *Charlie Hebdo*, entre janvier et novembre 2015, et après le 13 novembre 2015.

Avant janvier 2015

Jusqu'en 2015, le terrorisme global n'a exercé que peu d'effets en profondeur sur la société française.

Les plus visibles tiennent à ses dimensions religieuses. Islamiste, il a été en effet à la source d'un renforcement de la haine et de la hantise de l'islam, en général, du moins dans certains milieux, et en particulier au sein des électeurs d'un Front national montant en puissance. Antisémitisme – une constante, que les travaux de Marc Sageman⁷ ont

depuis longtemps soulignée –, il a contribué à intensifier le sentiment général d'insécurité que connaissent les Juifs de France depuis la fin des années 1990. Le meurtre de trois élèves et un enseignant devant l'école juive Ozar Hatorah de Toulouse commis par Mohamed Merah à Toulouse le 19 mars 2012, puis la tuerie du musée juif de Bruxelles le 24 mai 2014 (quatre personnes tuées par un Français, Mehdi Nemmouche) sont vécus par les Juifs de France comme s'inscrivant dans une logique beaucoup plus large faite d'agressions, de menaces, d'actes antisémites innombrables les poussant en nombre croissant à quitter le pays pour Israël ou d'autres destinations : l'alya aurait été multipliée par 7 ou 8 en quelques années, passant à plus de 8 000 pour l'année 2014⁸.

Janvier 2015

Le 7 janvier 2015, les frères Chérif et Saïd Kouachi pénétraient dans les locaux de *Charlie Hebdo*, un hebdomadaire satirique qui s'était illustré dans la période récente par la publication de caricatures du prophète Mahomet (mais aussi visant d'autres religions), et assassinaient onze personnes, dont huit appartiennent à la rédaction du journal. Le 9 janvier, leur complice Amedy Coulibaly, après avoir tué la veille une policière municipale à Montrouge, tuait quatre clients, juifs, parmi d'autres pris en otages dans un hypermarché kasher de la Porte de Vincennes à Paris. Les frères Kouachi comme Coulibaly sont morts sous les balles des forces de l'ordre le même jour. Leurs actes ont été revendiqués par Al Qaeda.

L'illusion groupale

Le 11 janvier, d'impressionnantes manifestations attestaient de l'émotion suscitée par ces tueries, en même temps que de la solidarité internationale dont sont venus à Paris témoigner par leur présence nombre de chefs d'États étrangers. Il était question dans le discours politique d'unité nationale, même si le FN était plus ou moins tenu à l'écart de ces manifestations, et on a pu noter simultanément une poussée d'actes islamophobes et racistes, sans que pour autant les instituts de sondages d'opinion observent des changements significatifs dans les préjugés antimusulmans ou anti-arabes.

(5) Lahire (B.), 2016, *Pour la sociologie. Et pour en finir avec une prétendue « culture de l'excuse »*, Paris, La Découverte – un ouvrage qui a le mérite de critiquer le point de vue selon lequel expliquer, c'est excuser, mais qui présente le défaut de verser dans un déterminisme se réclamant de Pierre Bourdieu – or, ce « sociologisme » est aussi visé par les attaques contre la sociologie.

(6) Sur cette question, cf. l'excellent ouvrage de Farhad Khosrokhavar, 2014, *Radicalisation*, Paris, éd. de la MSH.

(7) Cf., par exemple, Marc Sageman, 2004, *Understanding Terror Networks*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.

(8) Cf. Jérôme Fourquet et Sylvain Manternach, 2015, *L'an prochain à Jérusalem ?*, préface de Michel Wieviorka, éd. de l'Aube.

En fait, le moment de l'unité, déjà imparfaite, n'a guère duré, et a donné plus l'image, comme je l'ai dit à l'époque, d'une « *illusion groupale*⁹ » pour les millions de manifestants. Très vite, la vie politique reprendra son cours en France, avec ses divisions, et les événements de janvier 2015 n'auront pas d'effets profonds sur la société. Au-delà de moments symboliques, les pouvoirs publics n'ont pas pris alors de mesure spectaculaire, et n'en ont guère annoncé. Cela leur sera reproché plus tard : il aurait peut-être fallu en prendre en matière de sécurité, et notamment de montée en puissance de la capacité d'action des services de renseignement et de la police¹⁰.

Les tueries de janvier 2015 ont suscité une immense émotion, qu'un essai prétendument scientifique d'Emmanuel Todd¹¹ a interprétée sans la moindre rigueur comme l'expression antimusulmane de couches moyennes à la dérive. Les pouvoirs publics ont demandé immédiatement qu'une minute de silence en hommage aux victimes soit respectée dans les écoles. Cet épisode mérite qu'on s'y arrête.

Le malaise des musulmans de France

Dans de nombreux établissements, des élèves ont en effet refusé cette minute de silence, ne voulant pas s'associer à un hommage fait à des journalistes ayant blasphémé le prophète à leurs yeux. Ce refus a rendu patent un malaise. Parmi ces élèves, certains non seulement dénonçaient ce qu'ils estimaient être inacceptable, le blasphème, mais aussi « deux poids deux mesures » : à les suivre, les Juifs de France obtiendraient des sanctions fortes et immédiates dès qu'ils sont un tant soit peu critiqués, ce qui ne serait jamais le cas pour les musulmans.

Ce moment aurait mérité d'offrir l'occasion d'ouvrir des débats au sein de l'institution scolaire et au-delà. Il a révélé, y compris souvent pour qui voulait l'ignorer, l'impact multivoque du terrorisme islamiste sur les musulmans de France. Dans leur grande majorité, ces derniers ont le sentiment d'être stigmatisés du fait de violences qu'ils récusent. Certains aussi, sans verser dans des positions favorables à la violence, se reconnaissent dans ce qu'elle vient dire : la nécessité de mettre fin à des discriminations, du racisme, de l'islamophobie dont, selon eux, *Charlie Hebdo* a été une expression, l'idée aussi que les Juifs bénéficient de protections et de soutiens dont eux-mêmes sont privés. Et quelques-uns encore s'identifiaient

à des tueurs dont les actes faisaient sens à leurs yeux : punir les journalistes qui blasphèment, exprimer leur haine des Juifs.

Le malaise chez les musulmans de France, qui n'est évidemment pas nouveau, va en fait bien au-delà de ce refus. Dans un pays où la classe politique, toutes tendances confondues, ne cesse de mettre en avant les valeurs de la République, ils sont supposés ne se présenter dans l'espace public que comme des individus, libres et égaux en droit, mais jamais comme une communauté visible ; les affaires de « foulard », depuis 1989, n'ont cessé de le rappeler. Mais ils sont en même temps, eux-mêmes et surtout leurs leaders religieux, sommés de prendre position en tant que musulmans, dans le même espace public, pour dire qu'ils rejettent la violence et dénoncent les tueries.

Enfin, il est vraisemblable que le Front national, qui a beaucoup progressé dans l'électorat au cours de cette période, ait pu le devoir en partie aux épisodes de janvier 2015. Mais ici, il faut être prudent, car bien d'autres facteurs ont certainement joué.

Après le 13 novembre 2015

Les tueries du 13 novembre ont pu renforcer certaines des tendances qui viennent d'être évoquées, le sentiment d'insécurité des Juifs de France, le malaise des musulmans, la montée en puissance du Front national. Mais ils ont introduit aussi d'importantes inflexions.

La droitisation du pouvoir politique

Les transformations les plus importantes sont peut-être politiques. Le pouvoir n'a pas tant voulu inscrire son action dans le cadre de la solidarité internationale, comme cela avait été le cas en janvier, il a surtout voulu en appeler à la nation, non sans quelque solennité, avec notamment une réunion du Congrès à Versailles. Il a pris la mesure de la gravité de la menace, en promouvant des mesures d'urgence et d'exception, et en s'efforçant de les institutionnaliser, y compris en souhaitant les inscrire dans la Constitution, ce qui vient dire aussi que les tueries du 13 novembre participent à ses yeux d'un processus de longue durée.

(9) Dans *Le Journal du dimanche*, le 18 janvier 2015.

(10) cf. par exemple l'ouvrage très critique de François Heisbourg, 2016, *Comment perdre la guerre contre le terrorisme*, Paris, Stock.

(11) Todd (E.), 2015, *Qui est Charlie ? Sociologie d'une crise religieuse*, Paris, Seuil.

Dans un contexte qui était également celui de la crise des migrants, le terrorisme est apparu ainsi comme une affaire que la nation était plus à même d'affronter que l'Europe, et le discours de la guerre (et sa pratique aussi, avec les bombardements sur Daesh) a été développé par les autorités. Une tonalité martiale est venue ainsi accompagner les propositions de mesures d'urgence et d'exception, ce qui n'avait pas été le cas en janvier. Le pouvoir a ainsi été partie prenante, quand il n'était pas à son origine, d'une tendance générale à accepter de restreindre les libertés démocratiques pour protéger la démocratie et à mettre en avant la nation, y compris en suscitant un vif débat à propos de la « déchéance de la nationalité ». Il est possible qu'une telle évolution n'ait pas eu lieu dans une France plus confiante en elle-même, moins enfoncée dans la crise économique et sociale et dans celle de son système institutionnel et politique. Après tout, des pays proches confrontés à des attentats terroristes n'ont pas adopté des approches identiques, mesures d'urgence, discours martiaux, appels à l'union nationale.

Les implications du caractère aveugle des attentats

Les tueries du 13 novembre 2015 ont parfois été interprétées comme marquant l'existence de deux jeunesse, l'une aisée et éduquée, aimant sortir le soir au restaurant ou pour écouter un concert, l'autre radicalisée et meurtrière, la première victime de tueurs incarnant la seconde. En fait, on a pu surtout souligner, à juste titre, que les attentats n'étaient pas ciblés, contrairement à ceux de janvier qui visaient deux groupes bien précis, les journalistes de *Charlie Hebdo* et les Juifs. Ce changement (dont il serait hasardeux de dire qu'il est stratégique) a été confirmé par les attentats de Bruxelles, le 22 mars 2016, qui étaient eux aussi aveugles, même si des lieux symboliques avaient été choisis – l'aéroport, une station de métro proche du siège de l'Union européenne.

Il a eu une implication paradoxale : à partir du moment où les terroristes tuent sans viser une cible sociale, religieuse, politique, ou autre, les musulmans ne peuvent être soupçonnés de s'y identifier, ou en tout cas beaucoup moins qu'avant. L'islamisme meurtrier et l'islam se séparent, plus aisément, et c'est ainsi que des musulmans sont venus la nuit de Noël dans des églises catholiques indiquer leur opposition à toute violence antichrétienne, et qu'une opération « portes ouvertes » a permis à plusieurs dizaines de mosquées d'accueillir des non-croyants venant découvrir ce qu'est l'islam – un islam pacifique et tolérant, soucieux d'intégration au sein de la société française. Mais dans le même contexte, le débat sur le « voile islamique » a été réactivé par une philosophe, Élisabeth Badinter,

appelant au boycott des entreprises proposant des vêtements islamiques, une ministre, Laurence Rossignol, comparant les femmes voilées à des « nègres » favorables à l'esclavage, ou bien encore un dessinateur célèbre, Plantu, associant dans un même dessin le fameux foulard et la ceinture d'explosifs – sans parler du Premier ministre exprimant son souhait de voir le même foulard interdit à l'université. Aux ouvertures de certains musulmans se sont donc ajoutées des prises de position raides ne pouvant que favoriser ce qu'elles rejettent, le communautarisme musulman de ceux à qui on voudrait interdire de vivre dans l'espace public en y donnant à voir des signes qui les distinguent.

Le pouvoir a ainsi été partie prenante, quand il n'était pas à son origine, d'une tendance générale à accepter de restreindre les libertés démocratiques pour protéger la démocratie et à mettre en avant la nation, y compris en suscitant un vif débat à propos de la « déchéance de la nationalité ».

La crise de l'Europe

On accuse parfois l'Europe de ne pas faire le nécessaire pour contrer efficacement le terrorisme. Ces critiques peuvent aller dans deux directions opposées.

Les unes, les plus actives et les plus ravageuses, en appellent à moins d'Europe, en demandant par exemple qu'on prenne des mesures permettant entre autres d'empêcher les terroristes de circuler dans des espaces sans frontières, et plus largement en mettant en cause l'existence même de l'Europe, au profit des nations et de leur souveraineté. Les autres en appellent à plus d'Europe au contraire, par exemple en matière de coopération policière et de services de renseignement.

Au moment où l'Europe s'empêtre dans la crise des migrants, et alors qu'il a été établi que les terroristes vivent dans des espaces qui ne se limitent pas à un État-nation, avec la prise de conscience récente, notamment, qu'a pu fonctionner un axe du mal Bruxelles (Moelenbeck) et Paris (Saint-Denis), la tendance dominante, dans l'opinion, est à en appeler à sortir de la confusion, au profit finalement, de l'égoïsme national – en France comme partout en Europe. Le terrorisme est une source de nationalisme plus que d'identité européenne.

Ainsi, les attentats du 13 novembre 2015, à la différence de ceux de janvier 2015, ont-ils exercé une influence sensible et durable sur la France, bien plus que ceux de janvier 2015, et peut-être parce qu'ils leur ont succédé à moins d'un an ■



Nouveaux visages du fanatisme, nouvelles formes de lutte

Gérald BRONNER

Gérald BRONNER



Professeur de sociologie à l'université de Paris-Diderot et membre de

l'Académie des technologies, il travaille sur les croyances collectives, les erreurs de raisonnement et leurs conséquences sociales. Il a publié plusieurs ouvrages sur ces questions dont *L'empire des croyances* (Puf, Paris, 2003), couronné d'un prix par l'Académie des sciences morales et politiques, *L'inquiétant principe de précaution* (avec E. Géhin, Paris, PUF, 2010) et *La démocratie des crédules*. Dernier ouvrage publié : *La pensée extrême* (Paris, PUF, 2015, European Amalfi Prize For Sociology and Social Sciences).

Scott Atran, un anthropologue grand spécialiste des questions de terrorisme et de radicalité, affirma devant le Conseil de sécurité des Nations unies en 2015 que ceux qui rejoignent Al-Qaida ou Daesh « *s'inscrivent dans une catégorie que les sociologues appellent "la distribution normale" en termes de caractéristiques psychologiques comme l'empathie, la compassion ou l'idéalisme, et qui veulent principalement aider, plutôt que de faire du mal* »⁽¹⁾. Cette déclaration, pour incommode qu'elle paraisse, décrit une réalité documentée. Il serait plus aisé d'imaginer que ceux qui produisent ces actes monstrueux que sont les attentats djihadistes sont tout simplement des monstres. Entendons par là des individus qui auraient perdu le droit d'être considérés comme des humains en ce qu'ils

seraient fondamentalement immoraux et que l'aptitude au jugement moral est la frontière qui a longtemps permis de distinguer conceptuellement les hommes des animaux. Cette conception de l'ennemi comme un non-humain soulage en quelque sorte comme une vengeance symbolique, mais elle est analytiquement fautive et n'offre aucune possibilité de combattre rationnellement ce mal qu'est le fanatisme meurtrier.

Partons d'un premier constat évident, l'ampleur des coûts moraux impliqués par les actions du fanatique est, dans son esprit, largement minimisée par une rhétorique qui est, pour certains de ses arguments, curieusement commune à la radicalité sous toutes ses formes.

Ainsi, la propagande par l'acte des activistes anarchistes de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle a inauguré une tradition

(1) http://www.huffingtonpost.fr/scott-atran/analyse-sociologique-de-l'extremisme_b_7221800.html. Voir par exemple de cet auteur : Atran (S.), 2003, « Genesis of Suicide Terrorism », *Science*, 299, p. 1534-1539.

terroriste dont il est intéressant de suivre la logique. Ainsi, Jean Servier², dans son étude sur le terrorisme, montre que les premiers poseurs de bombes cherchèrent d'abord à s'attaquer à des représentants du système qu'ils abhorraient. Pour eux, tout représentant du pouvoir, attendu qu'ils aspiraient à une société où l'État et les lois seraient superflus, était coupable. Ils défendaient une société fondamentalement inéquitable et qu'il ne servait à rien d'améliorer, car elle demeurerait une société de pouvoir, d'inégalité et de spoliation. Une seule solution : la révolution. Dans l'esprit des activistes anarchistes, le plus souvent, cette révolution ne pouvait advenir de façon pacifique, il fallait se résoudre à utiliser des moyens violents, comme les attaques à la bombe. Seulement, après avoir assassiné un certain nombre de politiciens – le président français Sadi Carnot, en 1894, le Premier ministre espagnol Antonio Cánovas del Castillo, en 1897, le roi Humbert I^{er} d'Italie, en 1900, le président des États-Unis William McKinley, en 1901... –, de policiers ou représentants de l'État, le Grand Soir se faisait attendre. Certains prirent la résolution de s'attaquer à la foule anonyme, espérant susciter une terreur propre à faire prendre conscience à tous que la situation n'avait que trop duré. On conçoit aisément que le coût moral engendré par l'assassinat d'un individu considéré comme représentant d'un ordre haï soit très inférieur à celui impliqué par des attentats frappant indistinctement des lieux publics comme des gares ou des cafés. Or, comme c'est souvent une marque du terrorisme que de finir par s'attaquer à tous, il est piquant de constater que l'argument censé justifier cette option maximaliste est à peu près le même pour l'extrémisme anarchiste ou islamiste par exemple. L'un et l'autre pourtant, c'est le moins que l'on puisse écrire, ne partagent pas les mêmes valeurs. Un argument leur est pourtant commun : personne n'est innocent. Émile Henry, par exemple, auteur en 1894 de l'attentat du café Terminus, se justifia en affirmant que les clients étaient tous satisfaits de l'ordre établi et complices de la « *propriété de l'État* ». Il ajouta, lors d'un procès qui le conduisit à l'échafaud : « *Il n'est pas de bourgeois innocent* ». Un peu plus de cent ans plus tard, Ben Laden justifiait les attentats du 11 septembre contre les États-Unis, dans sa « lettre à l'Amérique » datée de novembre 2002, en affirmant que les citoyens américains en tant que tels, avaient choisi « *leur gouvernement au moyen de leur libre arbitre, choix qui découle de leur adhésion à des orientations politiques* ». En d'autres termes, puisque les Américains approuvaient en moyenne la

façon dont les États-Unis géraient leurs relations avec les peuples musulmans, alors il n'y avait pas de raison de distinguer entre les innocents et les coupables.

Cette culpabilisation généralisée est renforcée par une rhétorique de victimisation des agresseurs. Nous sommes des victimes, ou leurs représentants, affirment les terroristes. Par conséquent, en appliquant un simple principe de symétrie, qui n'est autre que la vieille loi du talion, nous pouvons nous arroger le droit de retourner contre nos ennemis la violence qui nous fut faite. C'est, par exemple, ce qu'affirme Ahsen, incarcéré en France pour association de malfaiteurs en vue d'une action terroriste : « *En Irak il y a eu 700 000 gamins sous-alimentés par l'embargo américain contre Saddam. On prémédite le crime de populations musulmanes. On dit : pourquoi le 11 Septembre et les morts innocents ? En Irak, les Américains ont pensé à ce qu'ils ont fait ? Un mort musulman ne vaut pas un mort chrétien ou juif ? Il y a en islam ce qu'on appelle qisas, c'est-à-dire on vous coupe votre main, le juge peut ordonner qu'on coupe la main de l'agresseur. C'est aussi pour les massacres des musulmans. Si on tue des musulmans, ils ont le droit de faire de même*³ ». Ainsi, l'un des assaillants du Bataclan le 13 novembre a-t-il déclaré qu'il s'agissait de venger les morts de Syrie et d'Irak. Il s'agit d'une stratégie d'identification qui simplifie à l'extrême la géopolitique mondiale et rend lumineux le fait qu'un conflit généralisé se prépare qui opposera les musulmans opprimés au reste du monde, en particulier occidental, dont la figure saillante est l'Amérique. On retrouve cette rhétorique dans presque toutes les vidéos de recrutement pour le djihad, comme les célèbres HH19 de Omar Omsen. La tactique d'élargissement à l'extrême des identités permet de faire passer les victimes (d'attentats) pour les bourreaux et réciproquement. Au-delà de la seule logique terroriste, il s'agit d'un processus caractéristique de la dynamique des groupes qui cherchent à définir leur identité en l'opposant à celle d'autres groupes, comme le montrent Brown et Gaertner⁴. Leurs membres cherchent alors à exagérer les différences entre les individus appartenant aux groupes « extérieurs » et eux-mêmes.

Cette logique métonymique est encore exprimée par Riad, un jeune islamiste en détention : « *Pour eux, si un Arabe fait le con, tout Arabe est con, un musulman qui les dérange, ils condamnent tous les musulmans. Donc on fait la même chose, nous aussi, s'il y a un Français raciste, ils sont tous racistes, si un Français est contre les musulmans, on fait payer tous les Français*⁵ ».

(2) Servier (J.), 1979, *Le Terrorisme*, Paris, PUF.

(3) Cf. Khosrokhavar, F. (2006), *Quand Al-Qaïda parle*, Paris, Grasset.

(4) Brown, R. et Gaertner, S.L. (éd.) (2001), *Blackwell Handbook of Social Psychology : Intergroup Processes*, Oxford, Blackwell Press.

(5) Op. cit. Khosrokhavar.

S'il n'y a rien d'étonnant, hélas, à cet élargissement de la violence terroriste, il nous conduit à une situation critique, car l'ennemi peut cibler n'importe qui, il peut être n'importe où et peut frapper n'importe comment.

À cela, il faut y ajouter la dissémination de la menace par l'incitation au recours à des attaques à forte charge symbolique, mais technologiquement limitées. En effet, on a pu craindre un temps que les attaques terroristes utilisent des armes chimiques ou biologiques, comme un certain imaginaire de la menace en atteste – cf. le thème récurrent de l'attaque bio-terroriste dans la série *24h Chrono* ou dans des films tels que *L'armée des douze singes*.

Il est vrai qu'il existe des précédents, dont le plus traumatisant fut celui de l'attaque au gaz sarin dans le métro de Tokyo par la secte japonaise Aum le 20 mars 1995, qui souhaitait ainsi précipiter l'avènement de l'apocalypse. Cette attaque fit douze morts et plus de cinq mille blessés. Il faut rappeler cependant que la secte disposait d'importants moyens, de centaines d'individus prêts à se sacrifier, et surtout... qu'elle avait fait de multiples tentatives infructueuses. Elle avait constitué des stocks de bacilles de charbon, de toxines botuliques, et le gourou en personne, Shōkō Asahara, accompagné de quarante adeptes, avait même tenté de se procurer le virus Ebola en 1992 en se rendant au Zaïre. Ces tentatives se soldèrent le plus souvent par de cuisants échecs.

C'est que ce type d'attaques revêt des aspects techniques dont les étapes ne sont contrôlables que par des groupes remarquablement organisés. Il faut disposer de l'agent infectieux, être capable de le manipuler, de le cultiver. Il faut encore pouvoir le transporter sur les lieux de l'attaque. Si l'on ajoute à cela que le contrôle de l'agent infectieux est très complexe et risque de provoquer des effets de *backfire* pour les terroristes et leurs alliés, on comprend que ce choix ne soit pas si facile pour les fanatiques. C'est que ceux-ci, malgré leur embrigadement, sont incapables de se livrer à un calcul coût/bénéfice qui n'est pas toujours favorable à l'investissement technologique. Les attentats de *Charlie Hebdo* ont rappelé qu'il était possible de susciter, avec un investissement minimum, un émoi mondial.

Ce que vise le terrorisme, ce sont des actions rentables en termes d'économie de l'attention : capter un maximum de temps de cerveau disponible avec un minimum d'investissement. Les récents faits montrent que, loin d'emprunter la pente ascendante d'un affinement technologique, les organisations misent plutôt sur la dissémination de la menace (c'est par exemple Daesh qui préconise d'utiliser un couteau, une pierre ou une voiture pour frapper à l'aveugle dans les populations considérées comme coupables). Cette dissémination

permet de rendre la préparation de l'acte criminel plus difficilement traçable pour les services de renseignements et offre aux donneurs d'ordre la possibilité de susciter des vocations dans des populations idéologiquement volontaires, mais incompetentes pour mener des actions de plus grande envergure. Ainsi se multiplient sur notre territoire et ailleurs (Ottawa, Sidney, Tel-Aviv, Joué-lès-Tours...) des attaques à l'arme blanche ou à la voiture piégée comme y incitait récemment un porte-parole de Daesh. Dans ces conditions, on comprend aisément que la détection du danger est une épreuve immense pour les services de renseignement. Il est prévisible qu'une fois l'horrible sidération passée, ces services et les politiques qui les chapeautent, seront mis en accusation. Comment n'ont-ils pas su détecter et annihiler le danger avant qu'il ne survienne ? Il est aussi prévisible que l'injonction paradoxale, désormais classique entre la demande de sécurité et celle de la préservation des libertés individuelles, organisera les débats sur ce qu'il convient de faire. Et l'on passera à côté d'une question essentielle : même si nous laissons le gouvernement promulguer des lois intransigeantes, avons-nous bien les moyens d'une telle politique de sécurité ? Entendons-nous : nous savons parfaitement qu'il existe plusieurs milliers d'individus qui inquiètent les services de renseignement. Nous savons aussi qu'il faut un nombre important de fonctionnaires pour surveiller étroitement un suspect (une vingtaine). Inutile de se perdre dans des calculs complexes pour comprendre qu'une vigilance prétendant s'exercer sur l'ensemble des suspects n'est à la portée d'aucun pays. En effet, détecter un terroriste dans la masse d'individus qui pourraient potentiellement le devenir est une tâche qui ressemble un peu à celle de l'aiguille dans la botte de foin. C'est donc paradoxalement à un problème de rareté auquel nous sommes confrontés. C'est bien heureux évidemment, mais c'est aussi un obstacle technique robuste pour la lutte antiterroriste. Comment détecter parmi la masse des individus qui donnent des signes de radicalisation ceux qui mériteront une attention plus approfondie ?

De façon inattendue, c'est un type de situation que les médecins ne méconnaissent pas, ils le nomment le problème des « faux positifs ». De quoi s'agit-il ? Supposons qu'une maladie touchant une personne sur mille peut être détectée par un test supposé être fiable à 95 %, il y a donc 5 % de faux positifs. Supposons encore qu'un individu soit positif au test. Quelle est la probabilité pour qu'il soit effectivement atteint par cette maladie ? Contrairement à ce qu'on pourrait croire, la bonne réponse n'est pas 95 % mais 2 % ! En effet, « 5 % de faux positifs » signifient que sur 100 non-malades, il y a 5 % de personnes positives au test. Or, lorsque la maladie est rare, comme c'est le cas ici, il y a beaucoup plus de non-malades que de malades. En l'occurrence, il y a 99 900 non-

malades sur une population de 100 000 habitants, donc 4 995 faux positifs. Et pour cette même population il n'y a que 100 vrais malades⁶. Il n'en va pas différemment pour la radicalisation terroriste. C'est bien entendu un fait très rare dans la population et les tests de détections que nous possédons sont imparfaits, dans ces conditions, il existe un nombre de faux positifs qui n'est pas gérable avec les moyens dont les démocraties disposent.

L'un des enjeux de cette guerre contre le fanatisme est donc de trouver des moyens techniques d'améliorer ces tests de détection. Il se trouve que cette amélioration n'est pas du tout hors de notre portée, mais elle nécessite quelques préalables. Le premier est d'avoir une base de données conséquente à analyser, or celle-ci existe grâce aux efforts consentis depuis les attentats de janvier dernier. Elle est constituée notamment des signalements recueillis par un numéro vert et par le site stop-djihadisme.gouv.fr. Le second est d'être en capacité d'analyser ces données. Les milliers d'individus impliqués et les nombreuses informations les concernant constituent un bouquet de variables très complexe. De la même façon qu'Alan Turing, le génial mathématicien anglais, avait mis, durant la Seconde Guerre mondiale, son esprit au service du décryptage des messages nazis (et notamment de la machine Enigma), ce bouquet complexe de données doit être décrypté de façon méthodique pour faire apparaître ce que l'œil ne peut pas voir, mais que des modèles statistiques robustes peuvent révéler. Ce travail ne peut être réalisé que par une équipe pluridisciplinaire impliquant autant les sciences humaines et sociales que les sciences physiques, car c'est en leur sein que l'on trouvera des individus ayant la maîtrise d'outils mathématiques permettant de distinguer le signifiant dans un environnement complexe de bruit. Un tel travail suppose que l'on favorise le rapprochement entre disciplines qui ne sont pas toujours habituées à dialoguer et que l'on permette à une telle équipe d'avoir accès aux données. Dans un pays comme la France où le pusillanime

l'emporte parfois sur le raisonnable, c'est une chose plus difficile qu'il pourrait paraître.

Il est un autre enjeu tout aussi essentiel et qui se situe en amont de la question de la radicalisation : comment empêcher cette rhétorique djihadiste de séduire de jeunes esprits en formation ? De ce point de vue, on le sait, Internet

joue un rôle déterminant puisqu'une part des processus d'endoctrinement a lieu sur la toile. En effet, si l'on se réfère, par exemple, à la récente étude de Dounia Bouzar et *al.*⁷, 90 % des cas de radicalisation s'effectuent sur Internet. L'échantillon sur lequel repose cette étude n'est sans aucun doute pas représentatif, de l'aveu même de ses auteurs, mais elle indique tout de même l'existence d'un phénomène qu'il convient de ne pas sous-estimer comme le souligne Gilles Kepel⁸. D'une façon générale, les nouvelles conditions du marché de l'information, et notamment sa dérégulation via Internet, modifient les voies qui permettent aux individus de s'associer les uns aux autres, notamment dans l'extrémisme et les processus de radicalisation⁹ comme l'avait d'ailleurs pronostiqué Abou Moussad Al Suri dans son *Appel à la résistance islamique*

mondiale qu'il diffusa en ligne où il en appelait à un djihad en rhizome. Internet, en outre, aide à se métamorphoser pour devenir plus performant sur le marché cognitif. Sur ce dernier point, il est évident par exemple qu'Internet a redonné beaucoup de vitalité aux théories du complot¹⁰. Or, ces théories constituent facilement des marchepieds à la radicalisation des esprits¹¹.

La rhétorique djihadiste, sans doute parce qu'elle ne trouvait pas à se faire entendre dans les médias conventionnels, a tiré parti très tôt de l'existence de cette alternative que constituait Internet. Il faut se souvenir, en effet, que les premiers sites djihadistes ont fait leur apparition dans les années 1990, soit à l'âge de pierre d'Internet. En 1991, par exemple, le site IMC (Islamic

D'une façon générale, les nouvelles conditions du marché de l'information, et notamment sa dérégulation via Internet, modifient les voies qui permettent aux individus de s'associer les uns aux autres, notamment dans l'extrémisme et les processus de radicalisation

(6) Un simple calcul : $100/(100 + 4995) = 100/5095 \approx 0,02$ montre qu'il n'y a que 2 % de chances qu'un individu détecté positif soit réellement porteur de la maladie.

(7) Bouzar (B.), Caupenne (C.), Valsan (S.), 2014, *La métamorphose opérée chez les jeunes par les nouveaux discours terroristes*, centre de prévention des dérives sectaires liées à l'Islam, novembre.

(8) Kepel (G.), 2015, *Terreur sur l'hexagone*, Paris, Gallimard.

(9) Bronner (G.), 2015, *Métamorphose du croire radical*, Paris, La documentation Française, p. 21-45.

(10) Bronner G. (2013), *La démocratie des crédules*, Paris, Puf.

(11) Van Prooijen (J-W), Krouwel (A.P.), Pollet (T. V.), 2015, «Political Extremism Predicts Belief in Conspiracy Theories», *Social Psychological and Personality Science*, 6 (5), p.570-578

Media Center) proposait de la propagande et des conseils opérationnels. Beaucoup plus récemment, on dénombrait 46 000 comptes Twitter utilisés par des membres ou des sympathisants de Daesh. On sait aussi que ces comptes ont en moyenne cinq fois plus de « followers » qu'un compte ordinaire. Il est évident que cette guerre est aussi celle de l'information et que le rapport de force est nettement en faveur des fanatiques de l'Islam. Que l'on songe seulement aux nombres de vidéos de propagande produites et au fait que non seulement les médias conventionnels n'ont pas toujours résisté à la tentation de les diffuser (même floutés), mais encore qu'il nous est presque impossible de ne pas les commenter (par exemple sur les réseaux sociaux) pour mesurer combien, en termes d'économie de l'attention, l'entreprise de la terreur a été, jusqu'à présent, un succès. La lutte doit donc aussi avoir lieu sur Internet. Il ne s'agit pas d'éradiquer la présence du fanatisme sur la toile, c'est là une chose impossible, mais de ralentir le commerce qu'il fait de l'information. Pour cela plusieurs voies sont possibles. D'abord, on sait que la suppression de sites est une solution nécessaire mais peu efficace dans la mesure où leurs contenus se dupliquent facilement. De ce point de vue, la suppression de comptes sur les réseaux sociaux paraît préférable, car il faut un certain temps pour reconstituer son réseau d'« amis » ou de « followers ». C'est sans doute pour cette raison que lorsque Twitter a supprimé des milliers de comptes liés à des contenus djihadistes, après les attentats de *Charlie Hebdo* et de l'Hyperchacher, Jack Dorsey, le co-fondateur du réseau, a été directement menacé de mort par Daesh.

Une autre suggestion astucieuse, proposée par Mark Hecker dans un rapport récent¹², est de faire d'Internet un terrain dangereux pour les fanatiques de l'Islam. Ces individus craignent souvent d'être infiltrés et peuvent rapidement être gagnés par une prudence paranoïde. Dans ces conditions, leur donner le sentiment que la plupart de leurs interlocuteurs – qui écrivent le plus souvent sous pseudonymes – ne sont pas fiables est de nature à ralentir beaucoup les processus de recrutement et, d'une façon générale, la fluidification de la radicalité qu'avait permis dans un premier temps Internet.

Ensuite, il faut tracer le parcours Internet des individus radicalisés pour identifier les caractéristiques d'un chemin vers le fanatisme que d'autres emprunteront sans doute. Puisqu'il est établi à présent qu'il existe un rapport dense entre les croyances conspirationnistes et l'extrémisme, on peut supposer que certains sites n'ayant pas un rapport direct avec le djihadisme constituent des étapes à la

radicalisation, notamment religieuse, parce qu'ils aident l'individu à construire un récit à la fois belliqueux et cohérent du monde qui légitimera, à terme, le recours à la violence. Les *Big Data* sont terriblement efficaces pour servir les intérêts commerciaux, pourquoi ne pourraient-elles pas aider à prédire les conduites d'un individu en phase de fanatisation pour lui permettre de rencontrer plus facilement des contre-discours à la propagande djihadiste avant qu'il n'ait gravi l'escalier du terrorisme comme le nomme Moghaddam¹³ et qu'il ne soit trop tard ?

Et enfin, de quelle nature doivent être ces contre-discours ? De ce point de vue, l'initiative étatsunienne de « Think again, Turn away » proposée par le centre interministériel de communication contre le terrorisme, si elle est louable, n'a pas forcément été couronnée d'un franc succès. En effet, à travers les réseaux sociaux, il s'agissait, pour ce centre gouvernemental, de répondre à l'argumentation djihadiste au plus près de ceux qui auraient pu la trouver séduisante. Le problème, évidemment, est que cette institution est considérée comme porteuse d'intérêt et que ses arguments, aussi bons soient-ils, sont d'emblée discrédités. Les intérêts perçus d'un médiateur de message sont de nature à affaiblir mécaniquement son discours. Si l'idée d'une micro-communication est sans doute à retenir, car, à l'ère d'Internet, les discours fondés sur une autorité verticale sont moins efficaces que par le passé, il reste à déterminer qui pourraient être les médiateurs de ces discours. C'est là un point décisif pour l'avenir de nos démocraties, car la réponse la plus raisonnable est sans doute : nous. Chacun d'entre nous. Si chaque citoyen raisonnable acceptait de consacrer dix minutes de son temps hebdomadaire à répondre aux sottises qui se répandent sur les réseaux sociaux, les forums et ailleurs, on contrebalancerait le poids des croyants qui eux militent quotidiennement. En ce domaine, la politique de la chaise vide n'est pas la bonne, car il faut toujours avoir à l'esprit qu'Internet est une drôle de démocratie où certains votent mille fois et d'autres jamais. Il faudrait donc, dans un premier temps, que chacun prenne toute sa place sur ce marché dérégulé de l'information, car le despotisme sait toujours profiter de l'apathie des gens de bien. Le djihadisme est évidemment la forme contemporaine la plus préoccupante de cette victoire temporaire des crédules, mais elle loin d'être la seule : théories du complot, méfiance généralisée, démagogie cognitive permanente... C'est donc à une nouvelle forme de militance citoyenne qu'il faut en appeler. Celle-ci n'a pas encore de corps associatif, mais elle a beaucoup de bras potentiels, de bonnes volontés, peut-être ces horribles

[12] https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/fs57hecker_3.pdf

[13] Moghaddam (F.), 2005, « The Staircase to Terrorism: A Psychological Exploration », *American Psychologist*, 60 (2), p. 161-169.

attentats constitueront-ils le coup d'envoi à cette révolte des gens raisonnables.

Et pour conclure, puisque nous savons que cette radicalisation touche prioritairement les jeunes esprits, il est évident que l'Éducation nationale a un rôle de premier plan à jouer. On le sait, les enseignants ont été les premiers à constater, démunis, que leurs élèves pouvaient être porteurs de croyances insensées. Or, s'il est bien un lieu où ces croyances doivent être combattues, c'est l'école de la République. Mais que faire lorsque certains sont persuadés que le monde est dirigé par les Illuminati ou que la théorie de Darwin est mensongère ? S'il faut rester très ferme sur le fait que la connaissance a des droits qu'il faut refuser à la croyance, on ne peut pas régler ce type de conflits par un seul coup de menton. S'il fallait choisir une urgence parmi toutes celles qui sont indiquées, je dirais qu'il faut focaliser les efforts pédagogiques sur une véritable initiation à la pensée méthodique, celle qui offre de se méfier de ses propres intuitions notamment en matière de raisonnement. C'est encore un domaine où la science a fait beaucoup de progrès – je pense notamment à la psychologie cognitive

– et n'est pas encore bien entendue. Il devient urgent pour ces jeunes esprits dont on sait, enquête après enquête, qu'ils consultent de plus en plus Internet pour s'informer, de les doter d'outils critiques tenant compte de ce que les recherches les plus récentes savent du fonctionnement de l'esprit. Il s'agit tout autant de les initier aux processus généraux qui président à la constitution de certains mythes contemporains sur le marché de l'information qu'à la rigueur qu'exige l'administration de la preuve.

Ces pistes ne sont pas exclusives évidemment des réponses militaires ou de tout autre ordre qu'implique la lutte contre le terrorisme, elles explorent seulement des approches méthodiques tenant compte des réalités du nouveau fanatisme tant dans ses modes d'actions que de recrutement ■



La difficile construction d'une police « républicaine »

Jean-Marc BERLIÈRE

Une police dont les méthodes ne seraient pas en contradiction avec les valeurs démocratiques illustrées par les déclarations successives des droits de l'homme ?

Introduction

En cette période particulièrement troublée – attentats, immigrés, réfugiés, violence des affrontements... – on évoque/invoque pratiquement chaque jour une « police républicaine ». Ce vocable interpelle, mais opacifie plus qu'il n'éclaircit le discours, car, à l'évidence, il n'a pas le même contenu, le même sens pour tout le monde.

Que peut bien signifier ce concept ?

Qu'est-ce qu'une « police républicaine » ?

Une police loyale et fidèle au gouvernement issu des élections ou à la démocratie et à ses valeurs ?

Sans doute. Cette expression signifie-t-elle pour autant que la police est liée au pouvoir et à sa nature au point qu'on peut parler d'une police démocratique comme on parle d'une « police de Vichy » (*visi*) ?

Que se passerait-il si, au train où se développent l'abstention et les mécontentements contre le personnel politique, quel que soit son bord, des élections amenaient au pouvoir un parti minoritaire non démocratique comme en Allemagne en 1933 par exemple ? L'apprentissage des règles de l'alternance démocratique n'explique-t-il pas que la police peut être amenée à faire respecter des législations liberticides au prétexte qu'elles sont

Jean-Marc BERLIÈRE



Professeur émérite d'histoire contemporaine et chercheur

au Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales (CESDIP), travaille depuis les années 1980 sur l'histoire de la police, la période de l'Occupation, la Résistance. Son dernier ouvrage (avec F. Liaigre) *Camarade la lutte continue. De la Résistance à l'espionnage communiste* (Robert Laffont, 2015).

« légales » et à servir des militants longtemps considérés comme des dangers potentiels pour la démocratie comme ce fut le cas par exemple du Parti communiste français (PCF) avant puis après le Front populaire ou de Cagoullards parvenus – légalement – au pouvoir par la défaite de juin 1940 ?

Si l'Histoire ne sait aider à prédire l'avenir, au moins peut-elle éclairer le passé.

Concrètement, quand est née (si elle a jamais existé) la « police républicaine » ? Quels sont les arguments qui permettent d'étayer cette existence ? Si la III^e République a réussi, en dépit d'un héritage napoléonien lourdement chargé incarné par l'ombre portée de Fouché, à donner du corps et du sens au concept de police républicaine, comment expliquer le naufrage de ces principes sous l'État français ? Et, histoire de pousser le paradoxe un peu plus loin, si l'on admet que l'acculturation des policiers aux règles démocratiques peut expliquer qu'ils aient servi dans leur écrasante majorité (au moins jusqu'en 1943) le gouvernement de Vichy sans trop d'états d'âme, peut-on réellement parler de « police de Vichy », voire, comme le font encore certains, de police « fasciste » ou peut-on/doit-on nuancer cette accusation ?

En d'autres termes, la police républicaine fut-elle (était-elle) soluble dans Vichy ?

Le serait-elle sous un gouvernement autoritaire issu d'élections démocratiques ?



Si l'on s'était inquiété aux débuts de la III^e République de l'aptitude des nouveaux gouvernants – longtemps considérés comme des « partisans du désordre » – à gérer une police fortement marquée par ses origines napoléoniennes, on fut rapidement édifié. Républicains, radicaux et socialistes ont, au fur et à mesure de leur arrivée aux affaires, découvert l'utilité et le rôle de la police dans une démocratie : participer à la défense d'un régime fragile ; défendre la liberté contre ses propres excès et garantir la « sûreté » énoncée au nombre des « droits naturels » de l'homme dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Si les différentes forces politiques

ont rapidement apprécié l'utilité d'un instrument qu'elles avaient pourtant toutes critiqué avant leur arrivée au pouvoir, de son côté, le monde policier sut profiter – au mieux de ses intérêts – des libertés¹ et des mécanismes démocratiques.

Cette acculturation réciproque, la loyauté de l'institution à l'égard d'un régime qu'elle contribua à défendre dans les différentes crises qu'il a traversées suffirent-elles à créditer la III^e République de l'invention d'une « police républicaine » ? Son organisation, ses pratiques, les moyens et les méthodes mis en œuvre respectaient-ils les principes qui fondent la démocratie ?

Une police républicaine ?

Née sous Louis XIV, la police française moderne souffre d'une image noire qui doit beaucoup aux fantasmes et idées reçues liés à son histoire. Cette administration conçue comme instrument de l'absolutisme est souvent assimilée à la définition – un « *monstre né dans la fange révolutionnaire de l'accouplement de l'anarchie et du despotisme*² » – qu'a donnée Chateaubriand d'un ministère de la Police générale marqué par la personnalité de son principal titulaire Joseph Fouché. Perçu comme un instrument essentiellement politique, au service de l'arbitraire, ce « modèle français » s'opposerait au « modèle britannique » de la New Police tout de bonhomie et de vertu civique, avant tout soucieux des droits et libertés des citoyens. Cette double image, on le sait, relève du stéréotype³. Elle n'a pas plus de vérité d'un côté de la Manche que de l'autre. Il n'en demeure pas moins que, comme toutes les représentations, elle a fini par s'imposer comme une « réalité historique » bien éloignée de la réalité « objective » que traquent les historiens.

C'est avec une telle vision de la police, encore noircie par l'usage que le Second Empire en avait fait, que les républicains arrivent au pouvoir en 1870. Comment s'étonner dans de telles conditions que le premier préfet de police nommé au lendemain du 4 septembre ait proposé de supprimer purement et simplement la préfecture de Police : cette « *institution consulaire qui est la honte de la République* » ? Les événements ultérieurs, les péripéties

(1) Berlière (JM), 1993, « Quand un métayer veut être bien gardé, il nourrit ses chiens. La difficile naissance du syndicalisme policier : Problèmes et ambiguïtés », *Le Mouvement social*, n° 164, juill-sept., p.25-51 ; Berges (M.), 1995, *Le syndicalisme policier en France (1880-1940)*, Paris, L'harmattan.

(2) *De la monarchie selon la Charte*, Paris, Le Normant, 1816, p.74.

(3) Emsley (C.), 1983, *Policing and its Context, 1750-1870*, Londres, Mc Millan ; 1996, *The English Police : A Political and Social History*, London, 2^e édition, New York, Longman ; Levy (R.), 1997, « Qui détient le pouvoir de police ? », in Berlière (J.-M.), Peschanski (D.) (dir.), *Pouvoirs et police au XX^e siècle*, Bruxelles, Complexe, p. 19-28.

ON CONSIDÉRERA
COMME « RÉPUBLICAINE »
UNE POLICE RESPECTANT
LE CRITÈRE DE LOYAUTÉ
ET DE FIDÉLITÉ À
L'ÉGARD DU RÉGIME ET
DES GOUVERNEMENTS
ISSUS DES URNES,
NOTAMMENT LORSQUE
LES ALTERNANCES
DÉMOCRATIQUES
AMÈNENT AU POUVOIR
DES FORCES POLITIQUES
CONSIDÉRÉES
JUSQU'ALORS AVEC
MÉFIANCE ET SUSPICION
COMME CE SERA LE
CAS AVEC LE FRONT
POPULAIRE.

et luttes politiques de la décennie qui a suivi, l'opposition déterminée des ennemis de la république, le sentiment d'insécurité né de la redondance du fait criminel dans une presse qui a mis le « sang à la une » vont rapidement faire perdre tout angélisme aux républicains.

Comment gérer une institution perçue comme liberticide ? Comment concilier ordre et libertés, défense de la démocratie et droits de l'homme ? Confrontés à ces questions essentielles, les républicains ont-ils su concevoir et construire un « modèle républicain » que les précédentes républiques n'avaient guère eu le temps d'imaginer et moins encore de mettre en œuvre ?

Et d'abord qu'est-ce qu'une « police républicaine » ?

Pour être délicate, la question nous semble devoir appeler une réponse simple.

On considérera comme « républicaine » une police respectant le critère de loyauté et de fidélité à l'égard du régime et des gouvernements issus des urnes, notamment lorsque les alternances démocratiques amènent au pouvoir des forces politiques considérées jusqu'alors avec méfiance et suspicion comme ce sera le cas avec le Front populaire.

Cette mission doit se faire dans le respect des règles de l'état de droit, des idéaux et principes de cette « loi des lois » que constitue la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen d'août 1789. Celle-ci évoque la police dans

son titre 12 qui spécifie que la garantie des droits naturels énoncés au titre 2 – liberté, propriété, sûreté, résistance à l'oppression – exige une « *force publique* » et que celle-ci est instituée « *pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée* ». Une police au service de la liberté, défendant la propriété et garantissant la sûreté des citoyens, une police au service de tous et non du pouvoir politique : les prescriptions sont claires, plus difficile la réalisation. Les hommes de 1789 crurent avoir trouvé la solution dans l'élection – inspirée de la jeune démocratie américaine – des commissaires de police et la municipalisation des pouvoirs de police. Si le principe électif a été définitivement abandonné depuis Bonaparte qui avait besoin de fonctionnaires sûrs et dévoués au régime et à ses intérêts, tous les régimes du XIX^e siècle – y compris les deux empires – ont conservé aux municipalités des droits de police concédés sans grand risque à des maires alors nommés et révoqués par le pouvoir central. Les choses deviennent autrement délicates quand la III^e République décide de confier la désignation des municipalités et des maires au suffrage universel.

Entre principe municipal et tentations centralisatrices

Qui doit diriger la police, à qui appartiennent les pouvoirs de police ?

À ces questions fondamentales et récurrentes, la III^e République a clairement répondu par la loi de 1884 qui affirme, dans la droite ligne de la législation de 1789-90, que la police est de droit municipal et que le chef naturel en est donc le maire. Cette affirmation pour être nette n'en dissimule pas moins quelques ambiguïtés⁴, n'en souffre pas moins quelques exceptions dont les plus notables sont celles de Paris et Lyon et laisse filtrer quelques remords qui se sont traduits par « l'étatisation » des polices d'un certain nombre de villes à partir de 1908⁵.

Ce principe municipal explique une organisation singulière dans un pays et sous un régime à la forte réputation centralisatrice qui voit en réalité coexister une constellation de polices aux moyens différents, tandis que l'état, par le biais du ministère de l'Intérieur, ne dirige directement lui-même qu'une Sûreté générale aux effectifs squelettiques

(4) Sur cette question, cf. Berlière (J.-M.), 1999, « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? », Actes du colloque « Jaurès et l'état », Jean Jaurès. Cahiers trimestriels, n° 149.

(5) Marseille (1908), Toulon et La Seyne (1918), Nice (1920), les villes d'Alsace et de Lorraine (1923), celles des départements de Seine et Oise et Seine et Marne (1936), Toulouse (1940).

essentiellement composés de quelques centaines de « policiers spéciaux ». Ce système est vivement critiqué notamment par les policiers qui déplorent l'hétérogénéité⁶, les ressorts très limités – sans droit de suite – l'absence de liens organiques entre des polices désarmées face à la criminalité moderne, inefficaces à l'époque du chemin de fer et de l'automobile et de surcroît jalousement dirigées par des maires avant tout soucieux de conserver leur autonomie : « *Ce qu'est notre police : un corps sans cohésion, sans hiérarchie, sans chef véritable, qui n'est au fond qu'un agrégat de petits groupes autonomes, agissant en un cercle restreint, sans solidarité, avec presque la haine du voisin*⁷ ».

Regrettant la perte d'un pouvoir important, de surcroît abandonné parfois à des adversaires politiques, l'État républicain ne pouvait toutefois se montrer plus centralisateur que les régimes qui l'avaient précédé. C'est pourquoi, tout en usant des pouvoirs que leur a laissés la législation, les différents gouvernements n'osent envisager une politique d'étatisation radicale⁸ qui se heurterait à des obstacles conséquents dont le moindre n'est pas le coût financier d'une centralisation que combattent avec opiniâtreté les élus municipaux et maires des grandes villes. C'est ce qui explique une politique d'étatisation prudente, menée au coup par coup, de 1908 à 1940, et toujours à la demande des municipalités concernées. Cette politique fut largement soutenue par les organisations professionnelles policières qui dénonçaient « *l'anachronisme* » d'une « *poussière de polices locales*⁹ » et voyaient dans l'étatisation, des avantages techniques évidents – l'unification et la centralisation de centaines de polices différentes, l'harmonisation des effectifs, des moyens plus importants –, mais également des progrès réels sur le plan professionnel : échapper à l'autorité vétillaire d'une municipalité, de meilleurs salaires, des retraites améliorées...

Si la III^e République n'osa pas remettre en cause le principe municipal de la police, elle se garda bien de toucher à un héritage napoléonien pourtant en contradiction avec les principes de 1789. Pour des raisons essentiellement politiques – tenir la population d'une capitale qui n'a cessé d'imposer ses volontés à la France – le Premier consul avait doté la capitale d'une préfecture de Police inspirée de la Lieutenance générale de Police créée par Louis XIV, capable de contrebalancer la puissance inquiétante du ministère de la Police générale¹⁰. Si ce dernier n'a pas survécu aux avatars politiques du XIX^e siècle, tous les régimes qui se sont succédé depuis 1800 ont conservé ce véritable État dans l'État qu'est devenue la préfecture de Police¹¹. Situation paradoxale – non seulement Paris compte plus de policiers que l'ensemble des autres villes, mais la police d'une seule ville est plus puissante que la direction de la Sûreté générale au ministère de l'Intérieur dont elle devrait dépendre. Cette division, ce déséquilibre, la disparité des moyens entre deux administrations que leur histoire et leur concurrence poussent plus à s'affronter qu'à collaborer préoccupaient déjà le directeur de la Sûreté en 1880 : « *Tandis que la préfecture de Police commande à un personnel nombreux et expérimenté comme elle manie un budget considérable, la direction de la Sûreté, comme si ce service n'était qu'un accessoire, n'a qu'un personnel peu nombreux, mal distribué, de capacité médiocre*¹² ». L'épilogue dramatique du scandale Stavisky démontra une nouvelle fois les dangers engendrés par cette situation. L'émeute du 6 février 1934, les révélations d'une commission d'enquête montrant combien l'escroc avait, tout autant que des pesanteurs de la justice et des prudences qu'y suscitaient ses puissantes protections, profité des divisions et des cloisonnements existant entre les différentes polices¹³, parurent des conditions favorables à une profonde réforme facilitée par le remplacement du tout puissant préfet Chiappe. On décida de développer une Sûreté générale « *nettement*

(6) En réalité, la situation de ces polices municipales était très variable et les critiques à leur encontre se justifiaient essentiellement par l'enjeu politique que représentaient leur direction et les enjeux corporatifs et professionnels que la question de leur statut sous-tendait. Les faiblesses et abus qui caractérisaient certaines d'entre elles n'épargnaient pas des polices « étatisées » comme celles de Marseille ou Nice : Vogel (M.), 1997, « Une police d'état à la frontière : la direction de la police d'état de Nice (1927-1939) », *Cahiers de la Méditerranée*, n° 55, déc., p. 187-202 ; Kitson (S.), 2000, « La police à l'épreuve du politique : Marseille 1936-1938 » in Berlière (J.-M.), Peschanski (D.) (dir.), *La Police française 1930-1950*, Paris, La documentation Française, p. 43-57.

(7) Strauss (A.), 1898, *Des autorités investies d'attributions de police*, p. 133.

(8) Ce fut donc le gouvernement de Vichy qui procéda, en avril 1941, à l'étatisation des polices des villes de plus de 10 000 habitants, à la grande satisfaction du monde policier qui en faisait une revendication corporative centrale depuis le début du XX^e siècle. Une réforme sur laquelle ni la Libération ni la IV^e République ne revinrent.

(9) Marcel Sicot, responsable du syndicat des commissaires de police avant-guerre, 1959, *Servitude et grandeur policière. 40 ans à la Sûreté*, Paris, Les productions de Paris, p.155.

(10) Sur cette question, cf. Berlière (J.-M.), 2003, « Un modèle napoléonien de police ? » in Clère (J.-J.), Halpérin (J.-L.) (dir.), *Ordre et désordre dans le système napoléonien*, Paris, La Mémoire du Droit, p. 177-186.

(11) Sur la préfecture de Police, son organisation, ses pouvoirs, sous la III^e République, cf. Berlière (J.-M.), 1993, *Le Préfet Lépine, la naissance de la police moderne*, Paris, Denoël.

(12) Émile-Honoré Cazelles, rapport au ministre de l'Intérieur daté du 30 juin 1880, AN, F7 12 708.

(13) Jankowski (P.), 2000, *Cette vilaine affaire Stavisky. Histoire d'un scandale politique*, Paris, Fayard.

*squelettique en égard à la tâche primordiale qui lui est dévolue*¹⁴ » dont l'indigence contrastait avec la puissance de cette « maison magnifiquement dotée » qu'est la préfecture de Police. Mais cette velléité qui supposait un affaiblissement relatif de la préfecture de Police se heurta à un puissant groupe d'intérêts. Après y avoir nommé un préfet connu pour ses amitiés radicales et maçonniques – Roger Langeron – en mars 1934, on ne toucha pas à la police parisienne. L'essentiel de la réforme d'avril 1934 se résuma donc à transformer la Sûreté générale en une Sûreté nationale dont on accrut la puissance par la réorganisation et la multiplication des directions, l'accroissement des bureaux et la modernisation des services. La préfecture de Police – que même Vichy n'osa réformer – demeura dans toute sa puissance et sa singularité¹⁵.

Au service de la défense républicaine

Du coup d'état du 18 Brumaire soutenu par Fouché aux missions de mouchardage politique des commissaires cantonaux du Second Empire, en passant par la participation des commissaires de police de Paris au coup d'état du 2 décembre 1851, on sait l'implication de la police dans l'histoire politique de la France du XIX^e siècle. Si les républicains ont pu, à leur arrivée aux affaires, envisager la suppression de services politiques dont ils ne percevaient pas l'utilité, cet angélisme n'a pas duré.

L'existence de services politiques dans une démocratie n'allait pourtant pas de soi. La notion même de police politique pouvait paraître incongrue dans un régime fondé sur le suffrage universel et les libertés publiques. Néanmoins, l'héritage fut assumé sans grand état d'âme, même par la gauche¹⁶, la justification la plus généralement invoquée étant la nécessité de donner aux gouvernements

de la République les armes nécessaires à la défense d'un régime en butte à l'hostilité déterminée d'adversaires qui ne se résignaient pas à leur défaite et ne désespéraient pas de le renverser. Cette pérennisation s'accompagna d'une réflexion sur la nature et les missions d'une police politique qui, par essence, ne pouvait qu'être différentes de celles des régimes autoritaires qui avaient fait de la provocation et du montage de faux complots des spécialités redoutables. Pour distinguer cette « police politique républicaine » de celles qui l'ont précédée, on affirme qu'elle a changé de nature, de moyens, de méthodes et d'objectifs. La police « d'attaque » chère à Fouché aurait cédé la place à une police de simple observation, à des services de renseignement général – l'expression apparaît officiellement au début du siècle – chargés « d'éclairer le gouvernement ». Contrairement à ce qu'imagine un « public », qui « se fait sur ces services les plus étranges idées » et « met du mystère là où il n'y a que clarté et bon sens », son rôle forcément « très restreint » du fait des libertés publiques, explique le directeur du service des recherches de la préfecture de Police au début du XX^e siècle, se bornerait à « surveiller ceux qui essaient de provoquer des désordres ».

Il n'en demeure pas moins, tant les mythes ont la vie dure, que la police politique de la III^e République fut – et reste – l'objet de délires et de fantasmes qui prennent leur source dans un certain nombre d'affaires obscures dans lesquelles beaucoup affirment reconnaître la marque d'une « Tcheka occulte aux mains de la franc-maçonnerie¹⁷ ». Accusée de manœuvres machiavéliques et de crimes multiples – les suicides de Syveton le trésorier de la Ligue de la Patrie française, d'Almeryda le rédacteur du *Bonnet Rouge* –, la police politique républicaine vit son rôle systématiquement soupçonné et dénoncé dans toutes les affaires louches, les morts suspectes de l'entre-deux-guerres : Philippe Daudet, Staviski, le conseiller Prince¹⁸. Notons que même si les groupes et partis hostiles à la démocratie dénoncent

(14) Rapport de l'Inspecteur général de l'administration Plytas commandé au lendemain de l'affaire Stavisky cité par Claude Goyard, 1979, « L'enquête sur le rôle de la sûreté générale dans l'affaire Stavisky », in Aubert (J.) et al., *L'État et sa police en France : 1789-1914*, Genève, Droz, p. 177-206.

(15) La police parisienne échappa à la loi d'avril 1941 créant la Police nationale et à un projet de réforme préparé par le ministre de l'Intérieur P. Pucheu. Il fallut attendre 1966, date du rattachement – suite aux dérives révélées par l'affaire Ben Barka – de la préfecture de Police à la Police nationale pour voir disparaître – du moins sur le papier – cette dichotomie administrative qui caractérisa la police française pendant près de deux siècles.

(16) Si Herriot supprima les fonctions du Contrôle général de police administrative pendant le Cartel des gauches en 1924, confronté à l'activisme des ligues et de la Cagoule, le Front populaire prit un décret, le 28 avril 1937, créant une direction des Renseignements généraux et de la Police administrative à la Sûreté nationale qui démontre l'importance qu'il accordait à la police de renseignement politique. Des doutes s'il en restait seraient balayés par le rapport du ministre de l'Intérieur Marx Dormoy qui précéda ce décret et insistait sur la nécessité pour une police d'être d'abord exactement renseignée.

(17) Allard (P.), 1934, *L'Anarchie de la police*, Paris, Calmann-Lévy, p. 23.

(18) On lira à cet égard les délires qu'expriment la plupart des ouvrages du directeur de l'Action française, Léon Daudet, 1931, *Le Palais de police*, éditions du Capitole, Paris ; 1934, *La police politique : ses moyens, ses crimes*, Paris, Denoël & Steele ; 1935, *Magistrats et policiers*, Paris Grasset.

inlassablement, avec pas mal de naïveté ou de mauvaise foi, les « crimes et basses œuvres » de la police « républicaine » ou « fasciste » – « l'aile marchante et tueuse de la maçonnerie » – leurs agissements et la liberté dont ils ont joui – jusques et y compris dans l'appel à l'émeute, à la subversion du régime, voire à l'assassinat de ses dirigeants¹⁹ – prouvent à eux seuls l'absurdité des critiques dont on l'accable et des pouvoirs dont on l'affuble, pour ne rien dire des crimes dont on l'accuse.

Sous la République, la police « politique » a donc cédé la place aux « Renseignements généraux ». Plus qu'une ruse ou une euphémisation, il s'agit d'un symbole et d'une ambition. Pour autant, on se gardera de tomber dans un angélisme béat. Les services politiques de la III^e République ont bel et bien existé. Leurs policiers étaient des professionnels qui connaissaient leur métier et avaient acquis une fine connaissance des groupes et partis les plus menaçants pour le régime. Le bilan ne paraît guère contestable : avec des réussites diverses, un allant variable, un enthousiasme, une détermination parfois inégaux, mais un professionnalisme certain, la Sûreté, voire la préfecture de Police, ont bel et bien – de l'affaire Boulanger à la conspiration de la Cagoule –, en dépit de critiques légitimes ou de méfiances instinctives, participé de façon souvent décisive à la défense républicaine. En dépit des espoirs caressés à droite, ils ont démontré, depuis l'affaire Dreyfus, avec leur efficacité, une loyauté et une fidélité à la République qui expliquent l'amertume, l'hostilité irréductible, les dénonciations passionnées qu'expriment à leur égard les adversaires du régime²⁰.

Maintien de l'ordre républicain ou maintien républicain de l'ordre ?

Nous le disions, c'est autant dans les méthodes et les pratiques qu'elle met en œuvre que dans sa mission de défense du régime qu'on doit chercher la réalité ou l'échec d'une « police républicaine ». Si la tâche paraissait difficile dans le domaine politique, elle paraît franchement désespérée pour ce qui est des missions de maintien de l'ordre.

La mise au point d'un maintien de l'ordre en rupture avec les pratiques et traditions sanglantes et meurtrières du XIX^e siècle préoccupait les pouvoirs publics depuis les années 1890. Ni le régime, ni les élus, ni l'armée ne sortaient grandis de drames comme celui qui se produisit à Fourmies, le 1^{er} mai 1891 ou comme ceux qui accompagnaient régulièrement la répression des grèves ou mouvements sociaux²¹.

La République se devait de rompre avec des tactiques inadaptées, des logiques bien peu en accord avec l'image qu'elle voulait donner d'elle-même. Pour cela, il lui fallait inventer un maintien de l'ordre plus respectueux de la vie humaine, mais aussi de droits et libertés démocratiques qui devaient logiquement compléter les « libertés républicaines », mais que le législateur – assimilant droit de manifestation et droit à l'émeute – répugna longtemps à mettre en place²². Les prodromes de ces novations sont à rechercher à Paris sous le préfectorat de Louis Lépine²³ qui, dans cet « âge des foules », mit en œuvre, pour empêcher les manifestations, disperser attroupements et émeutiers, disloquer les cortèges, des moyens originaux – forces spécialisées, tactiques novatrices – des réformes qui étonnent par leur modernité et démontrent un souci nouveau de préserver la vie humaine surtout quand on les compare à ce qui se passe alors en province.

La deuxième étape de ce processus de « civilisation » relative du maintien de l'ordre, correspond à la création, dans les années 1920, d'une force spécialisée – la Garde républicaine mobile – et d'un répertoire fondé sur une psychologie élémentaire des foules : toujours laisser une porte de sortie aux manifestants, une gradation des ripostes, une gestique qui agresse davantage les sens que

LA POLICE « D'ATTAQUE »
CHÈRE À FOUCHÉ
AURAIT CÉDÉ LA PLACE
À UNE POLICE DE
SIMPLE OBSERVATION,
À DES SERVICES DE
RENSEIGNEMENT GÉNÉRAL
– L'EXPRESSION APPARAÎT
OFFICIELLEMENT AU
DÉBUT DU SIÈCLE –
CHARGÉS « D'ÉCLAIRER LE
GOUVERNEMENT ».

(19) Louis Ducloux, ancien directeur de la police judiciaire de la Sûreté, révoqué par Vichy, largement mis en cause par l'Action française dans les affaires Philippe Daudet, Stavisky, Prince... fait une analyse sans concession des responsabilités de ces « criminels de plume » (*Du chantage à la trahison. Crimes de plume et crimes de sang*, Paris, Gallimard, 1955).

(20) Sur cette question, cf. Berlière (J.-M.), 1994, « La généalogie d'une double tradition policière » in Birnbaum (P.) (dir.), *La France de l'affaire Dreyfus*, Gallimard, 1994, p.191-223. On notera que même l'anticommunisme très répandu dans la police des années 1930 procède d'une culture républicaine qui correspond à la sensibilité de radicaux et francs-maçons alors nombreux dans les rangs policiers.

(21) Rebérioux (M.) (dir.), *Fourmies... les premiers mai*, Paris, Éditions de l'Atelier, 1994.

(22) Sur toutes ces questions, cf. les travaux de Danielle Tartakowsky et notamment sa thèse : *Les manifestations de rue en France, 1918-1968*, éditée par les Publications de la Sorbonne en 1998.

(23) Berlière (J.-M.), 1993, *Le préfet Lépine, aux origines de la police moderne*, Paris, Denoël, p. 161-209.

les corps... Tout l'art d'un maintien républicain de l'ordre réside dans la capacité de temporisation et de retenue des forces de l'ordre – l'autocontrainte – qu'un entraînement adéquat vise à développer. Face à des « citoyens en colère » ou « momentanément égarés », on use de l'intimidation et on cherche à éviter, autant que possible, contacts et corps à corps qui ne peuvent que dégénérer. Ces pratiques, plus en phase avec les libertés républicaines et l'évolution des sensibilités, visent à contenir, canaliser, tronçonner, disperser foules et cortèges. Pour autant, elles ne constituent pas la garantie absolue de l'absence de violence comme le démontre un certain nombre d'événements tragiques, mais elles expliquent une « modération tendancielle » qui correspond à la lente intégration d'un droit de manifestation aux libertés républicaines qui se lit par exemple dans les bilans désormais beaucoup moins meurtriers des opérations de maintien de l'ordre en province – dont la Garde républicaine mobile a le monopole – qu'à Paris. La répression des manifestations de février 1934, les événements de Clichy en mars 1937 démontrent que l'héritage de Lépine a été perdu par la préfecture de Police et que beaucoup de progrès restent à faire dans un domaine où la police traîne une réputation épouvantable et souvent méritée²⁴.

Pour autant on aura bien garde d'oublier que l'apaisement ou la modération des manifestations nécessite une évolution concomitante des manifestants et de leur comportement. Dans ce domaine et les factieux de la droite extrême et les communistes qui ne manquent pas de dénoncer avec la même indignation les « violences policières » rivalisent d'agressivité à l'égard de forces de l'ordre considérées comme le dernier rempart de l'ordre bourgeois ou de la « putanocratie ». De ce point de vue, l'attitude du Parti communiste, surtout dans sa phase de bolchévisation la plus dure (1929-1931), est sans ambiguïté qui répète et multiplie la consigne de « *crever les flics*²⁵ » et, au nom de la « *violence révolutionnaire seule capable*

de briser la violence réactionnaire », exalte les affrontements de ses militants avec les « *chiens de garde du capital* », décrivant avec une complaisance morbide les pertes infligées aux « *flics fascistes* » par ses groupes de choc et les Jeunes gardes dans cette gymnastique révolutionnaire qui vise à aguerrir le parti²⁶. La haine dont les communistes poursuivent les policiers, l'exaltation lyrique du combat de rue et des affrontements sanglants²⁷ développent en retour dans les forces de l'ordre un anticommunisme que la modération du Parti communiste notamment pendant la période du Front populaire n'effacera pas. Les policiers, notamment ceux de sensibilité radicale ou socialiste, verront toujours dans le parti communiste, un danger pour la république.

La seule police qu'une démocratie puisse avouer ?

Bâtir un « modèle républicain » de police qui se distingue de ses prédécesseurs par des méthodes en accord avec les principes qui fondent la démocratie ? La tâche, on l'a dit, pouvait paraître difficile, voire désespérée dans les domaines du maintien de l'ordre et de la police politique, en revanche la police judiciaire, la police des crimes et des délits, auxiliaire de la justice, chargée de défendre les citoyens, semblait tout indiquée pour incarner le modèle du « modèle » et constituer une vitrine d'autant plus séduisante qu'elle bénéficiait de la popularité du « limier », confirmée au tournant du siècle par le succès du *detective novel*. C'est ce qu'a compris Clemenceau, inattendu ministre de l'Intérieur, qui salue en elle, en 1906, « *la seule police qu'une démocratie puisse avouer*²⁸ » et c'est ce qui explique son développement et les importantes mutations qu'elle a connues.

Ce sont d'abord les méthodes nouvelles initiées en partie par Bertillon. Elles forment les bases de la « police

(24) Berlière (J.-M.), 1993, « Du maintien de l'ordre républicain au maintien républicain de l'ordre ? Réflexions sur la violence », *Genèses*, n° 12, mai, p. 6-29 ; 1996, *Le Monde des polices en France XIX^e-XX^e Siècles*, Bruxelles, Complexe, p. 115-132 ; Bruneteaux (P.), 1996, *Maintenir l'ordre*, Paris, Presses de sciences politiques ; Tartakowsky (D.), 1998, *Les manifestations de rue en France, 1918-1968*, Paris, Publications de la Sorbonne ; Kitson (S.), 2000, « The Police and the Clichy Massacre » in Bessel (R.), Emsley (C.) (edit.), *Patterns of Provocation*, Berghahn Books, New York, Oxford, p. 29-40.

(25) « Il ne s'agira plus d'abattre un flic comme on l'a fait dimanche, mais de rendre à ceux-ci le centuple de ce qu'ils nous ont fait : pour une dent toute la gueule [...] Si dans une bagarre, ou mieux une attaque, un agent frappe un militant et le blesse sérieusement, il faut rendre toute la brigade responsable et en descendre le plus possible » (propos d'un conseiller général de Vitry devant une cellule du 13^e arrondissement, le 25 mars 1929, rapport de la préfecture de Police, AN F7 13119). *L'Humanité* du 9 juin 1929 décrit avec complaisance les blessures infligées aux policiers à Limoges, le 7 juin : le commissaire Flammant qui reçoit un coup de pied au ventre, l'inspecteur Delod, l'intestin perforé par une barre de fer...

(26) Les affrontements sont particulièrement violents et meurtriers le 23 août 1927 à Paris, le 7 juin 1929 à Limoges, le 4 août 1930 à Halluin, les 12 et 13 juin 1931 à Roubaix.

(27) « Il faut que nous reprenions le pavé parisien coûte que coûte [...] Il y aura des victimes, des nôtres y resteront, mais des militants révolutionnaires tués ça ne se pleure pas, ça se venge... » (Discours d'un dirigeant à un meeting du 22 mars 1930, rapport de la préfecture de Police, AN, F7 13288).

(28) Discours prononcé à Draguignan le 14 octobre 1906, cité in *Revue Pénitentiaire*, 1906, p. 1133.

technique et scientifique » qui, un temps, a permis de caresser le rêve d'une police judiciaire infaillible et « propre », c'est-à-dire débarrassée de ses pratiques « noires » : l'utilisation des indicateurs, la nécessité des aveux et les méthodes employées pour les obtenir. Or, cette police est apparue dramatiquement insuffisante et inadaptée dans le contexte de psychose du début du XX^e siècle. En dehors de Paris et de quelques rares grandes villes, il n'existe pas de police judiciaire organisée. Un quasi-désert policier commence aux fortifications de la capitale. La division, la limitation des ressorts de toutes ces polices différentes et comme juxtaposées engendrent des problèmes d'efficacité, d'impuissance, de rivalité, unanimement dénoncés. Leur absence de mobilité et de coordination, ne correspond plus à la situation créée par le développement des chemins de fer et de l'automobile. Face à une délinquance d'un nouveau genre – mobile, exogène –, face à ce que l'on ressent alors comme une « *montée sans précédent de la criminalité* », accentuée par la crise que traverse alors la gendarmerie chargée de la sécurité des routes et des campagnes²⁹, magistrats, parlementaires, policiers plaident en faveur de la création d'une police judiciaire moderne. Longtemps différée, celle-ci vit le jour en 1907 sous la forme des Brigades mobiles régionales de police judiciaire qui présentaient une triple originalité : mobilité, juridiction étendue avec droit de suite, et surtout stricte spécialisation judiciaire. Mises en œuvre par les seuls parquets, elles échappaient aux préfets et « *toute enquête administrative* » – comprendre politique – leur était strictement interdite³⁰. Création de Clemenceau et de son directeur de la Sûreté générale – Célestin Hennion, celui-là même auquel on doit le concept de police de renseignement général – les Brigades mobiles furent unanimement saluées dès leur création, comme le symbole de la modernité en matière policière et l'archétype d'une police démocratique.

Les « brigades du tigre », comme on devait les surnommer dans les années 1920, s'inscrivirent dès leur naissance dans un contexte passionnel et un processus de manipulation/mystification bien propres au développement de mythes

et légendes que les affaires criminelles retentissantes auxquelles elles furent mêlées ont contribué à développer, mais que la réalité dément quelque peu. L'image mythique d'une police uniquement vouée à la lutte du bien contre le mal, pure de toute collusion avec la politique mérite d'être révisée³¹. L'une des premières missions des « mobilards » fut le contrôle et le fichage de ces « nomades » qui constituaient une des psychoses d'une France encore majoritairement rurale. Puis, pendant la guerre 14, les tâches de contre-espionnage et de sécurité les amenèrent à identifier les meneurs des mutineries de 1917. Mais ce sont surtout les enquêtes consacrées aux agissements terroristes des années 1930 en liaison ou subventionnés par les Oustachis, l'OVRA³², la Gestapo qui amenèrent leurs policiers à franchir la frontière mal définie entre affaires de droit commun et affaires politiques. Là se trouve sans doute une des clés de l'implication de certains d'entre eux dans la répression politique menée sous le gouvernement de Vichy³³ : ce qui ne manque pas de questionner le caractère « républicain » de cette police judiciaire présentée et considérée comme le modèle du « modèle ».

Police et république : une acculturation réussie ?

Placée dans l'obligation d'inventer une pratique qui concilie l'ordre de la rue, la sécurité des citoyens, la défense du régime avec les principes et les idéaux hérités de 1789, la III^e République a-t-elle réussi ?

On peut évidemment mettre en avant les insuffisances, les dérapages, les abus et bavures graves qui marquent les actions de cette police « républicaine », les contradictions qui éclatent régulièrement entre principes affirmés et pratiques réelles, mais il est plus intéressant de noter qu'entre police et République, l'acculturation semble bien avoir été réciproque. Si les différentes forces politiques qui ont successivement exercé le pouvoir ont rapidement

(29) Berlière (J.-M.), 2002, « La gendarmerie en question au début du XX^e siècle », in Luc (J.-N.) (dir.), *Gendarmerie, état et société au XIX^e siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, p.101-116.

(30) La police mobile a « pour mission exclusive de seconder l'autorité judiciaire dans la répression des crimes et délits de droit commun [...] les enquêtes à caractère administratif et surtout à caractère politique leur sont rigoureusement interdites » (circulaires du 4 avril 1908 du garde des Sceaux et du ministre de l'Intérieur, chef du gouvernement, adressées aux procureurs généraux et aux préfets, *Journal Officiel* (partie réglementaire) du 5 avril 1908).

(31) Cf. Berlière (J.-M.), 2000, « Les brigades du Tigre ou la seule police qu'une démocratie puisse avouer : retour sur un mythe », in Baruch (M.-O.) et Duclert (V.) (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, p. 311-323.

(32) *Organizzazione per la Vigilanza e la Repressione dell'Antifascismo*.

(33) C'est le cas notamment de plusieurs policiers qui s'étaient illustrés dans la lutte contre la Cagoule et qui, soit par volonté de se « dédouaner » de leur passé face aux nouveaux gouvernants, soit par aveuglement sur le sens de leur devoir, soit par ambition personnelle, ont mis leurs réelles qualités professionnelles au service de la répression des menées antinationales dans laquelle ils ont fait merveille (cf. quelques exemples dans Berlière (J.-M.), 2009, *Les Policiers français sous l'Occupation*, Paris, nouvelle édition Tempus Perrin).

su apprécier toute l'utilité d'un instrument qu'elles ont toutes cherché à améliorer, les crises politiques, l'instabilité gouvernementale, les alternances au pouvoir ont, avec l'opportunisme, peu à peu appris une forme de neutralité aux policiers et, avec elle, une prise de distance vis-à-vis du politique. L'arrivée aux affaires de la coalition du Front populaire a sans doute représenté un point d'aboutissement dans ce processus.

Dans cette autonomisation croissante, on aura garde d'oublier le rôle et le poids d'une professionnalisation apparue – dès les années 1880 – avec les soucis de recrutement, de formation, de contenu des métiers de police. Parce que toute police est mise en scène du politique, parce que toute police participe de la perception que l'on a du pouvoir, l'image de la police rejaillit sur celle du régime. Aucun régime ne peut y être plus sensible qu'une démocratie parlementaire dans laquelle chaque erreur, faiblesse, impéritie, bavure de la police est imputée à charge au gouvernement et aux élus. C'est pourquoi, comme le déclarait Célestin Hennion en inaugurant l'école pratique de la préfecture de Police en 1913, l'intérêt bien compris de la démocratie exige d'élever le niveau de la police. C'est pourquoi la formation professionnelle fut ressentie comme une nécessité politique, en même temps qu'elle constituait une revendication essentielle des policiers, justement parce que, en permettant une prise de distance et une autonomie vis-à-vis du pouvoir politique, elle leur garantissait une pérennité liée à des savoir-faire spécifiques qui les rendent précieux sinon irremplaçables.

On touche là une des explications de l'attitude et de l'aveuglement d'un personnel qui, après avoir traversé les changements politiques liés aux alternances démocratiques de la défunte république, va majoritairement servir le régime de Vichy sans état d'âme excessif.

L'arrivée au pouvoir d'ennemis de la République, pourtant très critiques vis-à-vis d'une police « républicaine » qui leur a mené la vie dure avant-guerre, n'a donc pas provoqué le rejet massif qu'on aurait pu attendre dans un monde policier au contraire séduit par les discours musclés et le culte affirmé du nouveau régime pour l'ordre et l'autorité. La culture d'obéissance, le souci de loyauté vis-à-vis du pouvoir légal, une neutralité professionnelle sans cesse revendiquée, la soumission à la loi – quelle qu'elle soit –, la volonté de ne pas abandonner le terrain répressif à l'occupant ou aux « policiers d'occasion » qui menacent un monopole mis à mal par la concurrence des officines parapolicières, un réel souci de garantir un minimum de légalité formelle, une volonté de contrôle de la répression, sans oublier des intérêts personnels, la perspective de promotions inattendues expliquent un « naufrage » qui relativise l'acculturation police/république et la réalité d'une « police républicaine » ■

Vivre avec...

Face au terrorisme, la reconquête du territoire philosophique européen *

Gérard PARDINI

Les attentats de janvier et novembre 2015 ont donné un nouvel élan au concept du « vivre avec » que l'INHESJ a contribué à diffuser depuis plusieurs années. Ce « vivre avec » était au cœur de la contribution apportée par l'Institut aux travaux du *Livre Blanc sur la Défense et la sécurité nationale* de 2011. J'avais alors écrit les lignes suivantes :

« La question peut se poser aujourd'hui de savoir si la perspective d'une diminution significative, voire d'une disparition des menaces, des risques et des vulnérabilités identifiés est un horizon crédible. L'hypothèse d'une réponse négative doit être soulevée au profit d'un concept de "Vivre avec" (le terrorisme, la criminalité organisée, le risque nucléaire, la crise financière...) qui viendrait se substituer à la logique trompeuse d'une lutte aux ambitions victorieuses.

Le "Vivre avec" n'est pas la capitulation ni la résignation. La permanence du niveau rouge de l'alerte Vigipirate, si elle constitue déjà une forme de reconnaissance de cette posture du "Vivre avec", n'est d'ailleurs pas interprétée comme telle. Il n'y a rien de résigné à considérer objectivement le caractère pérenne de certains phénomènes inhérents aux progrès de la démocratie, qui les secrètent naturellement. On pourrait même affirmer que chercher à les éradiquer produirait des effets collatéraux nuisibles et conduirait inévitablement à détruire, au nom de la sécurité, les principes et valeurs de liberté sur lesquels certains de ces phénomènes ont su se développer.

Ce concept de "Vivre avec", qui écarte donc l'hypothèse d'une victoire totale sur un ennemi – qui n'en est d'ailleurs pas un –, tendrait à orienter la riposte de l'État vers l'objectif de contenir la situation dans une mesure supportable. Il s'agirait de reconnaître que les démocraties peuvent être des "porteurs sains" de menaces, de risques et de vulnérabilités. À la condition de disposer des outils de surveillance, de contrôle et d'intervention adéquats,

Gérard PARDINI



Docteur en droit administratif et en droit constitutionnel.

Il a été directeur adjoint de l'INHESJ de 2011 à 2015. Il est actuellement chef de service des administrations de l'État en poste à la préfecture de Police.

(*) Cet article n'exprime en aucune façon une position de l'administration.



elles seraient donc capables de garantir la qualité de vie des citoyens, l'exercice des libertés fondamentales et, plus généralement, la continuité du projet social et politique qui les a fondées.

Reconnaître qu'il faut vivre avec un certain nombre de menaces, de risques et de vulnérabilités permettrait également la mise au point de dispositifs adaptés.

La perspective affichée d'un succès final comporte non seulement le risque de devoir reconnaître un jour son échec, mais empêche aussi de se placer dans une position facilitant la conception d'outils répondant aux enjeux.

L'annonce récurrente d'une victoire, qu'on ne peut vouloir que la plus proche possible, conduit à privilégier les solutions dont on imagine qu'elles rempliront cette obligation, au détriment de celles qui auraient été plus pertinentes, mais qui n'offraient pas les mêmes garanties de rapidité. La conscience de la durabilité des menaces et l'objectif de les contenir constituent un cadre stratégique offrant la possibilité de penser sur le long terme et de se doter ainsi des instruments les plus à même de répondre à cette finalité de "confinement".

Une réorientation de nos efforts au profit d'outils permanents de détection précoce, permettant de repérer des signaux faibles et d'identifier les ruptures d'ambiance pour élaborer des ripostes proactives, c'est-à-dire mises en œuvre avant que la menace n'atteigne un niveau de nuisance trop élevé semble indispensable.

Cette démarche présente également l'avantage de faciliter la prise de conscience collective de la rémanence des menaces au sein de notre société. Tenter de mobiliser sur leur stigmatisation en les qualifiant par exemple de nouvel "ennemi" tend à en atténuer la réalité. En outre, contre un "ennemi", seul l'État est jugé compétent pour mener la lutte et face à une crise dévastatrice les citoyens s'en remettent naturellement à une intervention de la puissance publique. Le "Vivre avec" normalise la perception des dangers, les rend acceptables et peut enclencher un cercle vertueux au sein d'une société dont les citoyens seront ainsi pleinement conscients de l'environnement dans lequel ils évoluent et des responsabilités qu'ils doivent en conséquence assumer».

« Vivre avec » a été le thème du magazine du journal Le Monde publié la semaine qui a suivi les massacres

parisiens¹. Il y a eu depuis beaucoup de publications sur le même thème. L'Union européenne a consacré au sujet un récent rapport traitant de « *l'Union dans un environnement mondial en mutation – un monde plus connecté, plus contesté et plus complexe*² ». Ce document s'articule autour de quatre « sous-stratégies » :

- défendre le peuple, les États, les sociétés et les valeurs de l'Union européenne ;
- stabiliser le voisinage de l'Europe au sens large ;
- renforcer la gouvernance multilatérale mondiale ;
- interagir – l'Union, les parlements nationaux et les citoyens européens.

La déclinaison des considérants et des sous-stratégies est fort intéressante mais laisse un goût d'inachevé. On ne trouve rien sur l'éducation. Pourtant ce qui se passe sous nos yeux montre la faillite collective de nos sociétés. Comment traiter ce qui est contenu dans le considérant « C » sans intégrer une remise à plat totale de la diffusion des savoirs et des connaissances ?

« Considérant que les menaces recensées dans la stratégie européenne de sécurité de 2003 – terrorisme, armes de destruction massive, conflits régionaux, États en déliquescence et criminalité organisée – restent pour l'essentiel d'actualité ; qu'aujourd'hui, l'Union est confrontée à un certain nombre de défis supplémentaires, graves et inédits, tels que les tentatives de révisionnisme visant à redessiner les frontières par la force et à remettre en cause, en infraction avec le droit international, un ordre mondial fondé sur des règles, le changement climatique, la croissance économique au ralenti, les vastes flux migratoires et de réfugiés, et la plus importante crise de réfugiés depuis la Seconde Guerre mondiale, auxquels s'ajoutent les évolutions technologiques dans les domaines de la recherche spatiale et de la cybernétique, la criminalité financière, la prolifération nucléaire et la course aux armements, la guerre hybride et asymétrique et les menaces en la matière ».

La lecture de ce considérant est pour moi éclairante, car elle illustre sans ambiguïté l'impasse dans laquelle nous nous trouvons.

Nous avons préféré et nous préférons encore savoir « ce que nous sommes » au lieu de nous concentrer sur le « qui sommes-nous ? ». Nous avons ainsi sacrifié la pensée grecque et réduit la force de l'Europe qui avait réussi à essaimer dans le monde entier une grille de lecture de la vie que la civilisation arabe a elle-même utilisée pendant des siècles³.

Cette pensée était un « *ensemble ordonné des questions auquel une doctrine présentable se devait d'offrir des réponses, depuis la formation du monde jusqu'à l'origine de l'homme, de sa culture et de ses institutions*⁴ »

Notre mauvaise compréhension du monde va de pair avec le délitement de cet enseignement, notamment en direction de ce qu'il est convenu d'appeler les élites. Le système représentatif, pierre de voûte des dispositifs démocratiques n'a pu résister bien longtemps aux coups de boutoirs de la diffusion massive de la « joie mauvaise » par les puissants réseaux d'information. En massifiant la banalité du mal sans que le spectateur n'y prenne part et avec de moins en moins de garde-fous intellectuels, le mal gangrène aujourd'hui plus qu'hier les sociétés. Cette joie mauvaise est l'un des fertilisateurs du terrorisme, car nos sociétés ne savent plus enseigner le côté positif de la joie mauvaise qui peut être un capital à utiliser quand le malheur vient nous frapper. Encore faut-il nous apprendre à en décrypter les mécanismes⁵.

Le système représentatif, pierre de voûte des dispositifs démocratiques n'a pu résister bien longtemps aux coups de boutoirs de la diffusion massive de la « joie mauvaise » par les puissants réseaux d'information.

Le mal-être des terroristes et de leurs sympathisants n'est que la traduction de ce que Nietzsche a décrit dans « Les démolisseurs » : « *Un homme ne réussit pas ce qu'il a entrepris ; dans sa colère il s'écrie : Que l'univers entier s'écroule donc ! Ce sentiment abominable est le summum de l'envie qui raisonne en ces termes : puisque je ne peux pas avoir une chose, le monde entier ne doit plus rien avoir ! Le*

(1) M, Le magazine du Monde, supplément du quotidien, paru le 21 novembre 2015.

(2) Rapport de la commission des affaires étrangères du 29 mars 2016 ; référence 2015/2272 (INI) Rapporteur Sandra Kalniete.

(3) On lira avec intérêt sur ces points l'ouvrage du Professeur Jean Brun, 1988, *L'Europe philosophe*, Paris, Stock, Collection « Les clefs de l'histoire ».

(4) Brunschwig (J.), Lloyd (G.) (dir.), 2011, *Le Savoir grec*, Nouvelle édition, Paris, Flammarion.

(5) Schoeck (H.), 1995, *L'envie*, Paris, Les Belles Lettres. La lecture de cet essai du philosophe allemand nous donne un indispensable éclairage à des questions fondamentales qui traversent l'humanité depuis ses origines. Le crime peut-il être inspiré par l'envie ? La politique peut-elle apaiser l'envie ? Quels rapports entre envie et esprit de compétition ? Les clefs de cette analyse sont détenues par la philosophie grecque.

*monde entier ne doit plus être rien*⁶ ». Mal penser c'est rendre mauvais. Cet aphorisme de Nietzsche est l'un des fils conducteurs d'un savoir que l'on n'enseigne plus. Ceux qui détestent les passions ne savent pas les vaincre et engendrent le malheur.

Le même délitement de l'enseignement nous a fait perdre de vue le fondement même du contrat qui permet la vie en société grâce à l'établissement de l'État. Ce contrat n'est pas une fin en soi, il est réel pour peu qu'une forte majorité le croie utile et qu'il donne satisfaction. Là réside le socle de la démocratie et la puissance de l'État. Cette puissance n'est pas la violence, car elle ne peut fonder durablement les rapports humains. C'est le *satisfecit* donné aux institutions qui est le rempart des sociétés démocratiques. L'État est limité par la puissance de chaque individu qui, si elle s'unit à chaque autre puissance individuelle, aura toujours le dessus contre l'arbitraire. L'histoire nous a toujours prouvé cette relation. Banaliser l'État en le contractualisant comme un objet commercial ne peut que le saper inéluctablement et le détruire, et par là même, faire s'écrouler la société.

C'est pourtant la tendance qui prévaut depuis des décennies et qui semble s'amplifier. L'un des derniers coups de boutoir sera de faire disparaître du droit administratif le pan des sujétions exorbitantes du droit commun qui constituent le fondement même de la puissance publique et par là le droit de l'État, garantie de sa survie.

Les sujétions exorbitantes, tout comme les circonstances exceptionnelles constituent un socle permettant « *d'assurer l'existence de la nation et défendre son indépendance et sa sécurité*⁷ ». L'existence d'une légalité adaptée aux temps de crise ne veut pas dire agir sans contrôle et sans sanction. L'un et l'autre peuvent être tout aussi rigoureux que le droit judiciaire en cas de manquement au principe fondamental de proportionnalité de la mesure prise au regard de l'imminence du péril. Rien ne peut justifier de se priver de la plasticité de modifier les règles normales de compétence, de forme et d'objet des actes administratifs pour « *pourvoir aux nécessités du moment*⁸ » à la condition de respecter les limites qui permettent de ne pas s'affranchir de toute légalité. Le Conseil d'État a toujours su s'opposer aux dérives et rappeler aux gouvernements leurs limites.

Persister à se priver de tous les outils offerts par le droit administratif relève de l'incantation et éloigne encore plus le droit de la réalité. Il faut reconnaître dans de telles circonstances un pouvoir d'improvisation à l'État, à charge de disposer d'un contrôle compatible avec l'état de droit, comme il faut lui reconnaître une immunité dans la prise de décisions politiques touchant notamment aux relations internationales et à la défense et sécurité nationale. Un renouveau de la théorie des actes de gouvernement⁹ serait le bienvenu pour traiter une question qui n'est pas anecdotique. On le voit bien en ce qui concerne le cadre juridique des interventions extérieures. La France s'est récemment résolue à intervenir de manière unilatérale sur un territoire étranger en dehors de toute décision du Conseil de sécurité et à étendre la notion de légitime défense collective à des groupes armés sans lien avec un État¹⁰. La question du cadre juridique d'actions préventives demeure. De telles questions sont sensibles. Les principales concernent la « légitimité » des cibles, l'usage de la force ultime contre nos propres nationaux et *in fine* la détermination du périmètre du droit à la sécurité que l'État doit à ses citoyens... Cette dernière question est à la jonction des théâtres d'intervention extérieurs et intérieurs. Nous serions bien inspirés de réfléchir posément aux différences profondes qui existent entre les concepts d'État de droit, de *Rule of Law* et de *Rechtsstaat*¹¹ avant de les mélanger dans un mauvais brouet qui inspire bon nombre de textes depuis une trentaine d'années. À force de mélanger sans précaution moyens et concepts issus de cultures différentes, nous avons bâti un corpus juridique enflé comme une baudruche et faible. L'abandon du territoire philosophique européen nous rend individuellement de plus en plus imperméables à constater des évidences et de plus en plus aptes à nous soumettre. C'est ainsi que, dans le pire des scénarios, on pourrait tout à la fois voir le terrorisme s'étendre et des dictatures proliférer.

Que faire ?

Quelques voix commencent à émerger pour redonner place à la culture, à la philosophie dans ce combat à mort qu'affrontent nos démocraties. Parmi toutes les

(6) Nietzsche (F.), 1901, *Aurore. Réflexions sur les préjugés moraux*, « Les démolisseurs », Traduction Henri Albert, Paris, Mercure de France, Œuvres complètes de Frédéric Nietzsche, vol. 7.

(7) Grands arrêts de la jurisprudence administrative ; commentaires sur l'arrêt Heyriès.

(8) CE, 4 juin 1947, *Entreprise Chemin*, Rec.246.

(9) Voir sur ce point notamment la jurisprudence du Conseil d'État sur le site <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/>

(10) Corten (O.), 2014, *Le droit contre la guerre*, Paris, Éditions A.Pedone.

(11) Raynaud (P.), 2004, « État de droit, état légal », *Vocabulaire européen des philosophies*, Paris, Seuil.

contributions à la journée « Comment vivre avec la menace terroriste ? », organisée par Le Monde.fr le 1^{er} avril 2016, j'ai relevé avec plaisir la contribution de Robert Guédiguian : « *Seule la culture peut combattre les dogmes*¹² ». Il a martelé avec force ce qui devrait être une stratégie de long terme : « *Cessons l'opposition vaine entre les rêveurs et les réalistes, les mous et les durs, les laxistes et les autoritaires... Bien sûr qu'il faut se recueillir, se réunir, se souvenir, mais il faut surtout cesser de penser que voter une fois de temps en temps suffit à exiger de tous les hommes politiques que des sommes considérables soient investies en matière d'encadrement scolaire, culturel, sportif. Seule la culture peut combattre les dogmes, quels qu'ils soient, en les précipitant dans des réalités mouvantes, en les historicisant. Bâtissons des écoles, des maisons de la culture, des salles de concert, des théâtres... Pérennisons cette politique afin qu'elle ne puisse être remise en cause à chaque changement de majorité, car le temps de la renaissance de la république sera aussi long que le temps de sa faillite* ».

La thèse publiée par Emmanuel Ionnidis, *La notion de joie chez Spinoza et Nietzsche*¹³, constitue également une étincelle qui prouve qu'il existe encore çà et là des travaux de recherche pouvant être utilisés dans le combat qui nous attend. Emmanuel Ionnidis nous rappelle que « *Étudier la joie – le bonheur, le plaisir – pourrait apporter des réponses à plusieurs questions, à savoir quelle est la limite de l'expérience humaine ; quel est le préférable moralement, et quel est le maximum de réalisation auquel on peut prétendre ; quel est le rôle précis de la philosophie concernant cette quête de la joie, et sa légitimité pour en parler. La joie est toujours incarnée et exemplaire, chez le sage ou le créateur. Difficile à réaliser, subversive, la joie est stricte en ce qu'elle impose une rupture totale avec toute sorte de complaisance envers la tristesse d'où qu'elle vienne. Tant chez Spinoza que chez*

Nietzsche, la joie suscite une polémique intense, fondée sur un constat identique qui dévoile et s'attaque à tout ce qui est hostile des forces de l'affirmation.

Cette étude de la joie définit le rôle de la philosophie elle-même en tant que seule activité capable d'en rendre compte de manière globale. La philosophie devient l'instrument et le véhicule même de la joie, aussi longtemps qu'elle se conçoit comme une activité concrète, globale, ambitieuse, incarnée, capable de transformer l'homme aussi bien que la cité ».

Finalement il n'y a rien de nouveau que nous ne connaissons et nous l'avons oublié. Pire encore nous avons méthodiquement réduit tout ce qui pouvait nous rappeler l'évidence de la fragilité des régimes démocratiques. Réduire le savoir ne réduit pas les risques, mais les aggrave. Nous avons accéléré le développement économique, la création de richesses, la connaissance scientifique avec les ruptures que constitue la maîtrise de l'atome et maintenant de la génétique. Cette accélération a été concomitante avec l'expansion des libertés individuelles, mais au prix d'un profond malaise de nos sociétés qui deviennent de plus en plus instables. Ce contexte crée des rivalités, du désir, des envies, qui sont les ingrédients de base du mal. Nous serions donc bien inspirés de redonner aux nouvelles générations les moyens de répondre aux quatre questions fondamentales que Socrate posait à ses interlocuteurs : De quoi s'agit-il ? Que cherches-tu au fond ? Que veux-tu dire au juste ? Comment sais-tu ce que tu viens de dire ? ■

(12) Robert Guédiguian est réalisateur, producteur et scénariste ; Boualem Sansal, écrivain algérien, a reçu le Grand prix du roman de l'Académie française 2015 pour 2084 : la fin du monde.

(13) Ionnidis (E.), 2005, *La notion de joie chez Spinoza et Nietzsche*, thèse de doctorat, Université Paris Sorbonne, Lettres et civilisations, 503 p., Atelier national de reproduction des thèses, identifiant BU : 05PA040186.



Face à la terreur

Comprendre, nommer, agir

Manuel PALACIO

Manuel PALACIO



Rédacteur en chef des *Cahiers de la sécurité et de la justice*, Manuel Palacio

est conseiller du directeur de l'INHESJ sur les questions de prévention de la délinquance. Issu du corps des directeurs de la Protection judiciaire de la jeunesse, il est l'auteur de *La justice des enfants perdus*, La Découverte, Paris, 2006.

La vague d'attentats qui a frappé Paris en 2015, avec plus de 150 morts et 400 blessés, a changé la relation du pays tout entier à la question terroriste. L'été 2016, avec un bilan tout aussi lourd, est venu confirmer que le pays doit faire face à un phénomène qui est tout sauf conjoncturel et que le terrorisme islamiste s'est installé de manière durable dans la vie des Français¹. L'année 2015 marque à plusieurs titres un tournant. D'une part, par l'accélération des attaques qui atteignent une fréquence jamais atteinte

jusque-là et, d'autre part, par l'ampleur des cibles visées et la détermination des tueurs qui ont intégré le suicide comme mode opératoire le plus efficace. Il y a clairement, avec ces attentats, un changement d'échelle dans la confrontation engagée avec la nation française dans son ensemble, tant pour le rôle qu'elle joue au Moyen-Orient aux côtés d'autres puissances occidentales que pour ce qu'elle représente comme système de valeurs aux antipodes du modèle prôné par les islamistes, à travers leurs différentes formes d'existence organisationnelle durant ces dernières décennies. De *Charlie Hebdo* à Nice, le terrorisme islamiste fait maintenant partie

(1) Cf. dans ce numéro l'article d'Éric Danon, « Terrorisme islamiste : c'est parti pour durer ».

intégrante de l'horizon politique français et détermine les choix et discours politiques et, tout particulièrement, la gestion politique de l'opinion publique², avec tous les enjeux qu'une telle situation comporte. C'est bien d'une nouvelle donne qu'il s'agit.

Or, le décalage existe entre le temps de la réaction et celui de l'analyse. Le choc a été profond, la population a compris que ce terrorisme est un terrorisme de masse qui peut atteindre tout un chacun et elle demande des réponses immédiates. Elle a néanmoins fait preuve dans sa réaction collective d'une maîtrise et d'une dignité impressionnantes, montrant que la cohésion nationale est bien plus forte dans les tréfonds de la société française que dans les comportements politiques habituels. Pour autant, la nouvelle menace terroriste connaît obligatoirement une surexposition politique et médiatique qui génère, à travers l'angoisse qu'elle diffuse, un certain degré de confusion dans la connaissance d'un phénomène marqué d'une complexité manifeste. Cette complexité se heurte bien sûr à la demande d'action immédiate, mais aussi à des grilles de lecture davantage empreintes des différentes positions idéologiques et politiques de ceux qui les produisent ou les utilisent que du souci de comprendre le réel.

Le débat est vif, ce qui est naturel, sur la compréhension du phénomène lui-même, tant dans la sphère politique que dans les milieux intellectuels et les médias. Il porte essentiellement sur les déterminations de ce terrorisme particulier et sur l'efficacité de la réponse de l'État français. Les questions sont multiples et génèrent les controverses (intellectuelles, politiques, relayées dans les médias). *La terreur djihadiste lorsqu'elle frappe notre pays est-elle la résultante d'une action extérieure manipulant et utilisant des exécutants locaux ou bien est-elle la conséquence de phénomènes sociaux, économiques, culturels, historiques, propres à la société française depuis plusieurs décennies et qui ont joué un rôle d'incubateur précédant l'explosion actuelle ? S'agit-il d'un effet boomerang de la politique internationale de la France ? S'agit-il d'un échec de l'intégration à la française, d'un retour du refoulé colonial, de l'éclosion d'un fondamentalisme religieux qui récuse frontalement les valeurs de la République... ? La réponse relève-t-elle du maintien de l'ordre public ou de la guerre ?* Les différents points de vue, les différentes thèses, s'exposent, s'affrontent, chacun mettant en avant son explication propre, antagonique à celle des autres, au risque d'aboutir à des débats binaires et à un affaiblissement de la compréhension d'un phénomène qui ne peut s'appréhender qu'à travers ses déterminations multiples. La complexité signifie simplement que plusieurs

facteurs sont à prendre en compte et que toute explication partielle et fermée (exclusive des autres) vient renforcer la confusion, laquelle aura nécessairement un impact sur la cohérence et l'efficacité de l'action.

La clarté et la rigueur dans l'analyse ne représentent pas uniquement un préalable au débat d'idées, elles sont la condition de l'efficacité de la riposte. Le but parfaitement clair des djihadistes est d'élargir jusqu'à la fracture les failles de la société française et de pousser les facteurs de division jusqu'à la guerre civile. Toute confusion, toute polémique gratuite, va dans leur sens. Produire des éléments de compréhension objectifs représente un enjeu majeur. Seule une analyse multifactorielle rigoureuse du nouveau terrorisme djihadiste permettra d'assumer le fait que la France se retrouve en guerre et d'intégrer le fait qu'il s'agit d'une guerre inédite qui demande d'autres armes que celles utilisées dans les conflits armés traditionnels. Le débat sur les causes et le débat sur les réponses sont intimement liés. Cette analyse multifactorielle n'est pas à construire sous le coup du choc à partir de rien. Même si beaucoup de zones d'ombre subsistent encore, des études très sérieuses ont été produites en France et dans d'autres pays et il s'agit d'une question qui s'inscrit dans une temporalité conséquente. L'expérience comme la connaissance existent. Le terrorisme islamiste renvoie à une Histoire qui lie entre elles, à des niveaux différents, des questions géopolitiques, sociales et culturelles. Faute de tenir compte de ces différents niveaux et de leur articulation, on s'expose à des raccourcis intellectuels qui deviennent des erreurs d'analyse et alimentent la discorde au sein de la nation française.

Les origines

Le terrorisme islamiste qui frappe aujourd'hui la France n'est pas inédit, il s'inscrit dans une Histoire de deux décennies, mais il n'en présente pas moins des caractéristiques nouvelles qui se sont forgées dans une période plus récente.

Avant l'année 1995, les actes terroristes commis en France (entre 1973 et 1982) l'étaient principalement en relation avec le conflit du Moyen-Orient et la question palestinienne, avec des cibles politiques et symboliques (des acteurs directs ou indirects du conflit, officiels

(2) Selon un sondage de l'IFOP (juillet 2016), le terrorisme est le premier sujet de préoccupation pour 67% des personnes interrogées, devant les questions du chômage et de la relance économique.

israéliens, voire français de confession juive) et des exécutants étrangers (militants de groupes palestiniens, Carlos...). Un changement de nature a lieu le 24 décembre 1994 où le Groupe islamique armé (GIA) détourne un avion d'Air France dans le but initial, et heureusement manqué, de le faire s'écraser sur Paris. Cette tentative est le prélude d'une vague d'attentats meurtriers qui va déferler toute l'année suivante. Le GIA est un groupe terroriste fondé en Algérie qui s'attaque au gouvernement en place pour le remplacer, déjà, par un État islamique. Les attaques qui vont avoir lieu sur le sol français sont donc directement en lien avec la relation historique et politique franco-algérienne. Le premier terroriste à être identifié et poursuivi est Khaled Kelkal, jeune délinquant franco-algérien, qui tout en agissant pour le GIA revendique la dimension religieuse de ses actes ainsi que son rejet de la France et de ses valeurs.

Apparaît ainsi, et c'est en cela que 1995 constitue une année charnière, un terrorisme qui lie en un même mouvement le recours à une cause religieuse universaliste, les séquelles de la relation entre la France et l'Algérie et l'embrigadement de jeunes Français issus de l'immigration maghrébine. Si les attentats diminuent significativement en nombre dans la décennie qui suit, la matrice est constituée de ce que nous avons à affronter aujourd'hui, sous d'autres formes, à savoir une hydre à plusieurs têtes, basée au Proche et Moyen-Orient comme dans certains espaces de notre territoire national. Les attentats de janvier 2015 contre le journal *Charlie hebdo* sont revendiqués par l'organisation terroriste Al-Qaïda dans la péninsule arabique (AQPA) et le tueur de Montrouge et de Vincennes était lié à Daech. La vague d'attentats de novembre qui fera 129 morts et 352 blessés est revendiquée par Daech dans un communiqué qui constitue une déclaration de guerre à la France et annonce clairement d'autres attaques à venir. La France est visée à la fois pour sa présence dans la coalition alliée au Moyen-Orient et au nom des valeurs qui sont les siennes et pour lesquelles elle est connue et reconnue dans le monde.

Les fronts

Le terrorisme islamiste des années 1990, né en Algérie et frappant la France, s'est développé au gré des évolutions au Proche et Moyen-Orient (affaiblissements ou chutes des régimes autoritaires installés, guerre en Irak et maintenant en Syrie...) et a aujourd'hui produit Al Quaida et Daech. Il est devenu un terrorisme à vision universaliste qui prend

comme cible tout ce qui ne suit pas les commandements d'un islam fanatisé, l'Occident constituant l'ennemi désigné, à frapper sur les zones de conflit en cours mais également sur ses propres territoires. Si les deux organisations sont de type différent par leur structuration, leurs modes d'action respectifs et leurs objectifs concrets, si elles sont en rivalité à la fois sur le terrain (en Syrie tout particulièrement) et sur « le marché » de l'islamisme djihadiste, elles partagent la même vision messianique d'un affrontement religieux et d'une guerre de civilisations. *C'est bien au nom de cette guerre que les frappes sur le sol français ont eu lieu.* Le massacre au journal *Charlie Hebdo* visait à punir le blasphème et, au-delà, à fragiliser le socle de valeurs de notre société à travers l'une des premières d'entre elles, la liberté d'expression. L'attaque de l'hypermarché cacher à Vincennes était dirigée contre la communauté juive et les attentats de novembre à Paris étaient explicitement dirigés contre la France et son peuple. Ces derniers constituent en quelque sorte le point culminant du processus engagé depuis plusieurs décennies.

Ces attentats sont organisés et revendiqués par une organisation engagée dans des affrontements militaires en Irak et en Syrie qui vise à se constituer en État et qui prône l'anéantissement de tous ceux qui n'appartiennent pas au système politico-religieux qu'ils défendent. Elle a dirigé une attaque massive contre le peuple français sur son propre territoire en utilisant pour son exécution des ressortissants français, formés, pour certains, sur les zones de guerre pour revenir tuer au prix de leur propre mort, dans l'acceptation du martyre. Le défi à la France est aujourd'hui d'une tout autre nature que celui que lançait le terrorisme islamique les décennies précédentes. Il implique de répondre à tous les niveaux où se manifeste l'attaque. Celle-ci est d'abord conçue et commanditée depuis les territoires occupés ou investis par Daech, là où l'organisation a ses bases, où elle entraîne ceux qu'elle a recrutés à élaborer et exécuter les attaques prévues.

À la différence de ses prédécesseurs, Daech est une structure davantage « matérialisée » et visible. Proto-État, elle est dotée d'un leader, d'une doctrine, d'objectifs, de stratégie, d'un gouvernement (avec un ersatz d'administration) et un territoire (sans frontières définitives, fluctuantes au gré des évolutions de la guerre de mouvements en cours à la frontière de la Syrie et de l'Irak). Cette nouvelle configuration lui concède un avantage en termes de visibilité de son projet et donc d'attrait accru vis-à-vis des candidats séduits par sa propagande, sur place mais aussi dans la nébuleuse internationale de l'islamisme djihadiste. Mais elle constitue également une faiblesse dans la mesure où l'organisation est une cible

que l'on peut plus aisément repérer et atteindre, l'armée française étant par ailleurs déjà engagée sur plusieurs terrains contre l'islamisme intégriste au Moyen-Orient et en Afrique. Daech constitue ainsi pour l'État français un ennemi à affronter et à vaincre. *C'est le premier front.*

Mais en l'occurrence, les « armées » de Daech n'opèrent pas seulement en Syrie et en Irak, elles sont également constituées de « bataillons » formés avec des ressortissants des pays visés qui ont pour mission d'agir dans ces pays. Le message universaliste de Daech s'adresse à tous les musulmans dans le monde qui s'inscrivent dans l'idée d'une riposte à ce qui est présenté comme l'hégémonisme de l'Occident. L'organisation se pose ainsi en porte-parole de tous les musulmans qui estiment avoir subi des humiliations des pays occidentaux et elle les recrute sous sa bannière. Les terroristes qui ont opéré en France, auteurs et complices, sont dans leur majorité citoyens français et belges. Leur profil reste le même depuis 1995 et Khaled Kelkal, en passant par Mohamed Merah et les frères Kouachi, à savoir des jeunes gens membres de familles issues de l'immigration maghrébine, basculant à un moment donné dans la délinquance et se radicalisant souvent au moment de leur incarcération.

Mais le lien qui les unit aujourd'hui aux organisations terroristes est beaucoup plus resserré et construit. Il ne s'agit pas fondamentalement de « loups solitaires », de personnes prenant d'elles-mêmes l'initiative de l'action en se réclamant de l'organisation mère, même si la force de cette dernière est de susciter des « vocations d'exécutants » et de bénéficier de passages à l'acte dont elle a créé les conditions sans avoir eu à les organiser totalement. L'élément nouveau vient du lien direct et davantage construit que les exécutants ont avec l'organisation commanditaire, de l'importance du nombre des activistes engagés dans l'élaboration et l'exécution des attentats et de leur mobilité à travers plusieurs lieux et différents pays où ils disposent de relais et de bases de repli. Cette montée en puissance de l'organisation ainsi que la plus grande complexité des réseaux construits et utilisés imposent en priorité un recours à des moyens accrus en matière de lutte anti-terroriste, policière et judiciaire, ainsi qu'une accélération de la coopération des services, à l'échelle européenne notamment. *C'est le deuxième front.*

Ces deux fronts, l'un diplomatique et militaire à l'extérieur de nos frontières et l'autre, policier et judiciaire à l'intérieur, définissent l'amplitude et les limites de la guerre qui est engagée. Mais ils ne sont pas exclusifs d'autres fronts, tout aussi importants, ouverts sur d'autres terrains.

Les racines

La dimension multifactorielle du nouveau terrorisme islamique montre qu'il serait illusoire de limiter le champ de la nécessaire riposte à la guerre contre les organisations terroristes, à l'extérieur comme à l'intérieur. La victoire ne peut être obtenue par la seule conjonction des actions militaire et policière. Elle impose de prendre à bras le corps un certain nombre d'éléments qui constituent ce que l'on a appelé communément « le terreau » du développement de ce terrorisme en France.

Le fait que les organisations terroristes puissent recruter au sein de pays démocratiques comme le nôtre pose un redoutable problème. Ce recrutement se fait sur la base d'une adhésion à une cause. La propagande djihadiste rencontre un écho, certes encore minime au regard du nombre de français de confession musulmane mais suffisant pour trouver dans une partie de la jeunesse des exécutants prêts à passer à l'action. Cette partie-là, celle qui constitue le « bras armé », les jeunes qui passeront à l'acte criminel au prix de leur propre mort, acceptée et recherchée, présente un profil dont les caractéristiques sont largement connues et qui cumule plusieurs facteurs d'explication. En premier lieu des parcours individuels chaotiques et semés d'échecs, le ressentiment contre la société française, ses valeurs et ses lois jugées mensongères et protégeant « les autres », la rupture délinquante, le repli sur la communauté d'origine et l'adoption d'une cause religieuse (sur fond pour nombre d'entre eux d'une réelle et profonde inculture religieuse et politique) censée venger tous les affronts et souffrances vécues.

Le cumul de ces éléments fait de cette partie de la jeunesse un réservoir potentiel de recrutement pour les organisations terroristes au sein duquel elles puisent avec des succès réels. Ce profil d'une jeunesse marginalisée, issue des « quartiers » ségrégués et basculant dans la délinquance n'a pourtant rien de nouveau. Il existe depuis la fin des années 1970 qui connut dans une même séquence temporelle la fin du plein emploi, l'arrivée d'une nouvelle génération née en France et issue de l'immigration maghrébine et la reconfiguration urbaine avec des zones regroupant les populations connaissant le plus de difficultés en termes d'intégration sociale. Cette situation a engendré sur plusieurs décennies une nouvelle délinquance juvénile et des épisodes d'émeutes urbaines mais sans jamais basculer dans une violence du type de celle que le terrorisme islamiste a engendrée. *La « détermination sociale » autour de la question des banlieues joue indiscutablement un rôle mais qui n'épuise en aucun cas l'explication du phénomène terroriste en France.*

Au processus qui allait de la marginalisation sociale au basculement dans la délinquance est venu s'ajouter un élément nouveau, à savoir la rencontre d'une certaine jeunesse en errance avec une propagande qui lui apporte des réponses « clés en main ». Le message islamiste, comme celui de tout intégrisme, est totalitaire. Il porte à la fois l'explication et la solution dans un partage totalement binaire entre deux conceptions du monde, irréductibles, dont l'opposition ne peut être dépassée que dans l'anéantissement de l'une d'entre elles. Ce message, relayé par différents canaux, Internet, réseaux sociaux, prêches d'imams fanatisés et souvent auto-proclamés, va se répandre et gagner certains lieux où le phénomène de la radicalisation va se développer auprès de jeunes particulièrement en rupture. Ceux-ci vont ainsi trouver une cause idéale justifiant une violence qui jusque-là s'exprimait dans la petite délinquance ou le banditisme. La découverte de cette cause va provoquer un basculement significatif d'une délinquance ordinaire à une criminalité assumée.

Même caricatural et dévoyé, c'est bien un idéal religieux qui leur fait accepter (et rechercher) le suicide et les conduit au massacre. Mais ces exécutants ne sont que la face émergée de l'iceberg. Le phénomène touche une part non négligeable d'une jeunesse qui ne présente pas ce profil de marginalité sociale et de rupture délinquante. Il touche également des jeunes de classes sociales plus intégrées, économiquement et culturellement, certains d'ailleurs récemment convertis à l'islam, qui rejoignent la cause jihadiste à laquelle ils s'identifient et qui donne un sens à leur rupture avec la société française et ses valeurs fondamentales. C'est ce que montre spectaculairement le profil extrêmement varié des candidats au départ en Syrie³. De ce point de vue, une interprétation unilatérale

des motivations qui conduisent une frange de la jeunesse à adopter l'idéologie djihadiste et, pour certains, à s'en faire les exécutants, est porteuse au mieux de malentendus au pire d'erreur et d'incompréhension. Dans son rapport à l'islamisme, cette jeunesse n'est pas plus homogène qu'elle ne l'est dans sa situation sociale et sa culture. Si, au final, ils se rejoignent dans l'adoption d'une même cause, les processus de « ralliement » ne sont pas identiques parce que les acteurs, dans leurs situations sociales, culturelles, leur vie quotidienne, sont différents. Certains vont rejoindre la cause du djihad à l'issue d'un processus relativement élaboré, fait de ruptures qui se rejoignent, en particulier rupture avec la génération précédente et rupture avec le système de valeurs sociales et politiques en vigueur. D'autres, que l'on retrouve principalement chez les auteurs directs des attentats, ont surtout découvert une justification extérieure, comme transcendue, à leur mode de vie habituel dominé par la recherche de la violence et la haine et le mépris de l'autre, mode de vie qui s'incarnait plus traditionnellement dans des « carrières » délinquantes (grandes ou petites).

Cette différence n'est pas mince, c'est pourquoi l'emploi du terme de « radicalité » pour désigner ce qui serait commun à l'ensemble de cette jeunesse qui se réclame de l'islamisme est problématique pour plusieurs raisons. En premier lieu, il gomme l'hétérogénéité réelle du groupe social qu'elle représente. En second lieu, il présuppose l'existence d'un projet politique compris et assumé de la même manière par toutes les franges de ces jeunes qui intègrent, comme sympathisants ou comme acteurs, la sphère djihadiste⁴. Enfin, cette notion de radicalité renvoie, de manière assez peu rigoureuse, à un ensemble disparate de projets et de mouvements politiques dont

LE MESSAGE ISLAMISTE,
COMME CELUI DE
TOUT INTÉGRISME, EST
TOTALITAIRE. IL PORTE À
LA FOIS L'EXPLICATION ET
LA SOLUTION DANS UN
PARTAGE TOTALEMENT
BINAIRE ENTRE DEUX
CONCEPTIONS DU
MONDE, IRRÉDUCTIBLES,
DONT L'OPPOSITION NE
PEUT ÊTRE DÉPASSÉE QUE
DANS L'ANÉANTISSEMENT
DE L'UNE D'ENTRE ELLES.

(3) Lire sur cette question l'ouvrage particulièrement éclairant de David Thomson, *Les Français jihadistes*, Paris, Les Arènes, 2014.

(4) L'expression « d'islamisation de la radicalité » utilisée par Olivier Roy souffre de cet amalgame conceptuel intrinsèque à la notion de radicalité. Elle n'est opératoire que pour la frange de jeunes, issus de milieux en général bien intégrés, voire aisés, dont le rapport à l'islamisme repose sur une pensée bien construite idéologiquement. Il est inopérant pour les autres dont l'engagement, loin de reposer sur une rupture, est la justification et le prolongement de leur manière habituelle de vivre. L'analyse d'Olivier Roy est plus subtile que l'expression en elle-même, dont le succès doit beaucoup à sa reprise en gros titre dans des articles plus soucieux de mettre en scène une polémique que de rendre compte d'une réalité.

le trait commun serait la violence, violence des idées et/ou des actions. La question de la violence devient ainsi le marqueur premier d'une pensée, d'un projet ou d'un mouvement, renvoyant au second plan les contenus (intellectuels, politiques, moraux...) de ceux-ci. Or le djihadisme n'est pas un mouvement idéologique, politique, « radical » (par l'affirmation de sa rupture totale avec le modèle occidental ou le choix de la guerre comme forme d'action) mais un mouvement porteur d'un projet d'éradication physique et absolue de tous ceux qui ne se plient pas au modèle qu'il prône. La terreur n'est pas seulement son moyen d'action, elle lui est immanente. Le débat sur la fin et les moyens est consubstantiel à tous les mouvements qui prônent une rupture totale avec un système qu'ils récusent mais dans le cas du terrorisme islamiste, il ne s'agit pas de recours à la violence armée pour parvenir à une fin politique, la violence est dans cette fin politique même, le projet est un projet d'élimination pur et simple de tous les « autres ». Si Daech avait les moyens de son projet, c'est de génocide que l'on parlerait. Le marqueur commun aux jeunes terroristes ou aspirants terroristes n'est donc pas la radicalité politique, mais l'adhésion au message religieux véhiculé par les islamistes. Ce message n'est sans doute pas compris ni assimilé de la même manière par tous ses partisans mais c'est lui qui, incontestablement, réalise leur unification.

Le problème

Il y a bel et bien une « détermination religieuse » à ce nouveau terrorisme. Refuser de voir (ou minimiser) l'une nous condamnerait à mal combattre l'autre. Encore ce fait religieux doit-il être pensé correctement. Le djihadisme est une idéologie à l'intersection d'un idéal religieux fanatisé et d'un projet politique de rupture avec les sociétés démocratiques et de mise en place d'un pouvoir théocratique. Mais le message « brut » qu'il porte ne peut se répandre que parce qu'il s'appuie sur un socle qui s'est construit dans la société française depuis au moins deux décennies. Ce socle a plusieurs composantes.

La première d'entre elles est de nature directement religieuse avec le développement au sein de l'islam en France d'une fraction qui prône une vision fondamentaliste souvent contradictoire, dans les valeurs de vie collective qu'elle défend, avec les valeurs de la société d'accueil. Cette confrontation n'est pas violente au sens littéral du terme, elle ne prône pas le passage à l'acte ; elle n'en est pas moins en lutte contre une partie des valeurs et même des lois qui sont les nôtres depuis que la République est définitivement devenue le système de gouvernement du

peuple français. Ce dernier se définit essentiellement à travers la citoyenneté, c'est-à-dire, un pacte d'engagement, en échange des droits dont chaque citoyen a la jouissance, à respecter les lois qui garantissent la possibilité de la vie collective. Dans ce système, le religieux fait partie de l'espace personnel et intime, il ne régit pas les règles sociales. Or, c'est ce pacte que les composantes fondamentalistes de l'islam en France ne respectent plus et cherchent à rompre plus ou moins ouvertement.

Le rapport de la République à l'islam est rendu problématique du fait de l'hétérogénéité de ce dernier, partagé entre plusieurs conceptions des textes sacrés et différentes pratiques religieuses découlant de ces conceptions. L'islam en France, pas plus que dans le reste du monde, n'est unifié autour d'une doctrine portée par des institutions légitimes (reconnues également par la communauté des croyants). Il se compose de plusieurs courants qui se distinguent par leur interprétation propre des textes et en tirent des enseignements différents sur la façon de pratiquer la religion musulmane. Certains de ces courants prônent un islam dit « des origines » reposant sur des fondamentaux qu'ils ont eux-mêmes définis comme tels.

Cet islam fondamentaliste est majoritairement représenté en France par le courant dit « salafiste » qui lui-même n'est pas homogène dans l'attitude préconisée face aux règles en vigueur dans la société française. À côté d'un courant légaliste s'est développé un courant qui prêche la rupture avec le système démocratique et dont la frange la plus extrême a construit les passerelles avec l'idéologie djihadiste, celle qui prône la guerre sainte contre l'Occident. Si elles conduisent à des choix significativement différents dans la manière de gérer la relation entre les préceptes de la foi et les lois du pays où l'on vit, ces interprétations de l'islam sont loin d'être totalement étanches les unes par rapport aux autres. Si les textes « fondateurs » contiennent des règles de vie censées s'appliquer jusque dans l'espace public et que ces règles sont en contradiction avec celles qui régissent le même espace dans le cadre de la loi, la frontière est souvent tenue entre contradiction, conflit larvé et confrontation ouverte.

Cette porosité entre les différentes visions et pratiques de l'islam est aggravée par un autre phénomène qui est le développement du communautarisme. Le communautarisme constitue une évolution relativement récente qui va d'ailleurs au-delà de la seule dimension religieuse à laquelle il est communément accordé. Le monde s'est ouvert, les échanges se sont multipliés et la mobilité humaine s'en est trouvée grandement accrue. Il s'agit d'un bouleversement historique porteur de progrès mais aussi de nouveaux conflits. Les mouvements

migratoires, qu'ils soient motivés par l'économie ou par la déstabilisation politique, principalement dans sa forme la plus achevée qui est la guerre, mettent à mal les équilibres existants qui demandent à être préservés, adaptés, voire reconstruits, ce qui demande du temps et ne se fait pas sans dommages. Dans cette séquence historique troublée, les sociétés développées évoluent de plus en plus vers un modèle de juxtaposition des groupes humains dans une coexistence plus ou moins pacifique. Ces groupes se socialisent dans la religion, l'ethnie, voire dans tel ou tel choix de vie particulier, le plus grand dénominateur commun censé définir l'identité étant l'entre-soi. La notion de communauté, telle qu'elle s'est imposée, y compris en France, au fil des années, fait le plus souvent référence à un groupe qui s'organise à partir de son origine et de sa religion, dans un territoire relativement fermé aux « autres ». Ce modèle, qui est traditionnel dans de nombreux autres pays, particulièrement de culture anglo-saxonne, n'est pas le modèle français, lequel repose sur le principe de la « communauté la plus grande », celle qui unifie, c'est-à-dire la communauté citoyenne régie par l'égalité des droits et le respect des devoirs. Ce modèle a permis l'intégration de vagues d'immigration successives qui toutes ont adopté le socle historique et culturel préexistant pour, dans le même mouvement, le préserver et l'enrichir.

Force est de constater que les vingt dernières années ont vu l'émergence d'une mise en cause de ce modèle et cette mise en cause a été particulièrement significative autour de la question religieuse islamique. Plus exactement, il s'est produit une conjonction entre les formes de ségrégation sociale nées dans les années 1970 dans les périphéries des grandes villes et un repli, dans ces mêmes territoires et au-delà, sur un rapport à la religion devenu profondément identitaire, ce repli devenant chez certains le prélude à une cassure profonde avec l'identité nationale. Les

territoires ghettos des origines sont passés du vide de la relégation à la plénitude de la religion. Les populations se sont réorganisées socialement autour de leur culture religieuse. La religion est sortie des lieux de prières pour irriguer le tissu économique, la culture, l'action sociale et même l'action politique locale. L'objectif de vivre selon

les préceptes absolus de sa religion, impossible à atteindre au niveau de la nation, a pris les chemins de traverse du local pour constituer des formes de sociétés substitutives, avec leurs propres codes et leurs propres règles. Mosquées, salles de prières, commerces, associations... ont constitué un univers de plus en plus fermé porté par une dynamique de séparation⁵. Le ghetto subi de la marginalisation sociale et de la relégation urbaine a évolué vers un ghetto assumé d'auto-enfermement identitaire. La déchirure du territoire national en tant qu'espace social et culturel commun qui définit la citoyenneté républicaine n'a fait que s'aggraver au fil des décennies.

Le communautarisme religieux, s'il ne détermine pas directement le terrorisme islamique, constitue clairement un cadre qui en favorise l'éclosion et le développement. Les différents auteurs des attentats en France et en Belgique ont grandi dans ces quartiers communautarisés, y ont rencontré des prosélytes de l'islamisme et ont pu y mettre au

point les conditions de leur action. Le communautarisme religieux constitue bien un problème majeur qui, s'il reste ignoré, constituera une menace de plus en plus grande dont le terrorisme actuel représente un avant-goût.

La clé

En présence de ces déterminants multiples, la lutte contre le terrorisme islamiste relève donc d'une stratégie de longue haleine qui articule plusieurs niveaux d'action

LE MESSAGE ISLAMISTE,
COMME CELUI DE
TOUT INTÉGRISME, EST
TOTALITAIRE. IL PORTE À
LA FOIS L'EXPLICATION ET
LA SOLUTION DANS UN
PARTAGE TOTALEMENT
BINAIRE ENTRE DEUX
CONCEPTIONS DU
MONDE, IRRÉDUCTIBLES,
DONT L'OPPOSITION NE
PEUT ÊTRE DÉPASSÉE QUE
DANS L'ANÉANTISSEMENT
DE L'UNE D'ENTRE ELLES.

(5) De ce point de vue, sans traiter de la question terroriste ni même exclusivement de celle de l'islam en France, l'étude réalisée en 2011, sous la direction de Gilles Kepel, parue sous forme de rapport et intitulée *Banlieue de la République* (www.banlieue-de-la-republique.fr/www.institutmontaigne.org), était prémonitrice sur les mutations profondes à l'œuvre dans certains territoires avec le développement de formes de communautarisme islamique de plus en plus prégnantes dans la vie sociale de franges importantes de la population et de la jeunesse en particulier.

sur des séquences temporelles différentes. Des réponses immédiates ont été mises en place et seront maintenues, tant sur le plan militaire que sur celui de l'ordre public. Des réponses à beaucoup plus long terme sur le plan politique sont à mettre en œuvre pour contrecarrer les tendances lourdes à l'œuvre dans notre pays depuis plusieurs décennies qui ont favorisé l'éclosion du phénomène terroriste actuel.

Les premières ripostes ont eu lieu dès que les attaques se sont produites. Le gouvernement de la France a immédiatement réagi sur les plans militaire, diplomatique, judiciaire et policier. Dans une même temporalité, des opérations militaires ont été lancées et les mesures ont été prises pour appréhender les terroristes et assurer sur le sol français la protection de la population. La proclamation de l'état d'urgence a répondu au besoin d'efficacité dans la lutte antiterroriste comme dans la protection des Français. Ce même besoin d'efficacité conduit à ne pas relâcher l'effort face à une menace dont personne ne peut sérieusement contester aujourd'hui l'immense danger qu'elle représente.

Pour l'avenir, s'attaquer au terrorisme islamique à la racine relève d'une action politique conduite sans hésitations et sur le long terme. Les failles dans notre système social et politique qui ont favorisé l'éclosion et la persistance du terrorisme islamique viennent de loin et ne pourront être réduites rapidement et facilement. Pour autant la société française n'est pas, loin de là, totalement démunie pour maintenir les efforts déjà entrepris, poursuivre les politiques qui ont produit leurs effets et mettre en place les réponses nouvelles là où les anciennes ont échoué.

Le principal défi qu'il reste à relever est celui de la confrontation avec le modèle communautariste. Celui-ci a pu prospérer à partir d'évolutions profondes qui ont eu lieu en France et dans le monde mais aussi du fait de la cécité, souvent, et du déni, parfois, qui l'ont accompagné. Ne pas voir et ne pas vouloir voir ont conduit à une situation dont l'addition particulièrement lourde vient de nous être présentée. Le but poursuivi par des organisations comme Daech est clairement la dislocation de la paix civile dans les sociétés démocratiques en dressant les musulmans contre le reste de la population. Il ne faut pas sous-estimer les menaces qu'elles profèrent à l'encontre de la France.

Jusqu'à présent, la réussite de leur projet s'est heurtée à la force de la République et à la mobilisation du peuple français, dans toutes ses composantes, ses croyances et ses opinions, telle que cette mobilisation s'est exprimée au lendemain des attaques avec une détermination et une maturité qui forcent le respect et l'admiration. Combien

de personnes ont réalisé sous le choc du coup qui a été porté qu'elles appartenaient à une même communauté d'idées et de valeurs et redécouvert les symboles de cette communauté forgés par l'Histoire de notre pays, Histoire que la dictature d'une pseudo modernité pousse par trop à méconnaître, voire à oublier. Cette force représente un atout précieux mais fragile ; elle risque l'érosion face à la permanence du fait terroriste, à sa banalisation dans le paysage quotidien du pays au gré de la succession des attaques. Au-delà des mesures et des projets de fond nécessaires pour reconstituer le lien qui s'est rompu dans certains territoires de la République, c'est d'abord les principes de celle-ci qu'il faut réaffirmer et faire vivre, face à ceux qui les contestent et les combattent plus ou moins directement. Dans ce combat, la laïcité occupe une place stratégique. *Elle est la clé.*

Le développement du communautarisme a eu lieu en attaquant, directement ou de manière détournée, la laïcité en tant que pierre angulaire du régime républicain. Cette attaque a rencontré une défense affaiblie par une fausse conception du respect des différences, conception porteuse d'une confusion totale entre différence, repli sur soi et refus de l'autre. Cette confusion a permis de laisser s'installer des micro sociétés hostiles au nom d'une liberté que ces mêmes micro sociétés contestaient en leur sein et qu'elles récusait au niveau de la nation. Elle a également conduit à dégrader le sens de la laïcité représentée comme un instrument liberticide, vestige d'une époque révolue. C'est ce sens qui est à restaurer dans les faits, au-delà des proclamations générales et usées. La laïcité n'est pas la négation de la différence, elle est au contraire la condition de la libre expression *des différences* dans leur coexistence garantie. Elle organise, à travers des règles concrètes, un espace commun où la différence des croyances ne produit pas la confrontation de ceux qui s'en réclament. L'Histoire nous rappelle ici également ce que cette confrontation a pu produire en matière de violences et de guerres au fil des siècles.

Aujourd'hui, les avancées que la laïcité a rendues possibles en matière de liberté et de paix civile sont ouvertement remises en cause par les courants intégristes musulmans qui mènent une guerre de tranchées sur des questions très concrètes concernant la délimitation de cet espace public commun républicain, en cherchant à y imposer graduellement leurs modes de vie tels que déterminés par leur choix religieux. Cette remise en cause a connu des succès, y compris dans d'autres sphères que celles de la culture et de la religion musulmane, succès qui, s'ils se confirmaient et se prolongeaient, déchireraient davantage encore la communauté nationale. La laïcité n'est pas aujourd'hui à réaffirmer, elle est à faire vivre,

concrètement⁶, dans tous les lieux où elle est très précisément contestée, à l'école, à l'hôpital, dans la vie de quartier et dans bien d'autres espaces.

Ce défi lancé par le terrorisme islamique à la France va bien au-delà des coups qu'il lui a portés. Il cherche un effondrement de la cohésion nationale en investissant toutes les failles qui fragilisent la société et en misant sur la difficulté à gérer les équilibres entre différentes composantes de la population dans les sociétés libres et démocratiques. Il espère, dans la réaction populaire aux agressions qu'il a perpétrées, que les autorités du pays seront amenées à prendre la défense des uns contre

les autres, repoussant ainsi ces dernières dans son aire d'influence. C'est précisément dans ce piège qu'il faut éviter de tomber. Mais les mâchoires sont bien en place. Le défi le plus rude est celui de la confrontation au temps, à la banalisation potentielle de la terreur. L'épreuve de vérité réside dans la solidité de notre système politique. Privilégiera-t-il l'intérêt de la nation et de son peuple ou les enjeux de pouvoir à court terme, c'est-à-dire le futur gain éventuel de voix dans des élections qui, au fur et à mesure qu'elles se succèdent, sont impitoyablement dévaluées par la désertion des électeurs ? ■

(6) On lira à ce sujet la contribution précieuse de Régis Debray et Didier Leschi, *La laïcité au quotidien : Guide pratique*, Gallimard, Folio, Paris, 2016.

Terrorisme et défaillances d'États

Pour une approche globale des nations contre le terrorisme

Cyrille SCHOTT, Déborah ALIMI

Le terrorisme n'est pas une nouveauté historique. Ses formes contemporaines, en revanche, semblent s'attaquer essentiellement à des « figures de la modernité », laissant transparaître une situation de défaillances profondes qui invite à penser les modalités de réponse à ce phénomène, sans se limiter à l'idée de la « guerre au terrorisme » axée sur la défense des territoires et la sécurité des citoyens.

Dans le passé, le terrorisme a frappé jusqu'au sommet de l'État. En Russie, le tsar Alexandre II est assassiné en 1881 par le groupe *Narodnaïa Volia* (en français, « La volonté du peuple ») ; en France, le président de la République, Sadi Carnot, est assassiné en 1894 par un anarchiste d'origine italienne, sort funeste qui s'abattrait également en 1898 sur l'impératrice d'Autriche, Elisabeth.

Les sociétés occidentales ont connu plusieurs formes de terrorisme politique. À titre d'exemples, le terrorisme anarchiste s'est attaqué violemment à la Troisième République française à la fin du XIX^e siècle, le terrorisme d'extrême gauche, celui de la Bande à Baader en Allemagne, d'Action directe en France ou des Brigades rouges en Italie, a marqué de son empreinte sanglante les années 1970-1980 en Europe.

Le terrorisme de nature nationaliste s'est, par ailleurs, exprimé vigoureusement au XX^e siècle, par exemple en Algérie ou au Yémen du Sud, avec le Front national de libération, en Palestine, à la fin du mandat britannique, dans les années 1946-1948, avec des organisations terroristes sionistes, comme l'Irgoun, à l'origine de l'explosion de l'hôtel King David à Jérusalem, ou le groupe Stern à l'origine du meurtre du représentant de l'Organisation des Nations unies (ONU), le comte Bernadotte, et plus tard, dans les années 1960-1970, avec le terrorisme palestinien de l'Organisation

Cyrille SCHOTT



Préfet,
directeur
de l'Institut
national
des hautes

études de la sécurité et de
la justice (INHESJ).

Déborah ALIMI



Chargée de
recherche
au
département
Études et

Recherche de l'INHESJ.
Elle est également
doctorante en science
politique à l'Université Paris I
Panthéon Sorbonne.



de libération de la Palestine (OLP), du Front populaire de libération de la Palestine (FPLP) ou de Septembre Noir, dont les détournements d'avions et les assassinats aux Jeux olympiques de Munich en 1972 ont frappé la conscience européenne. Les terrorismes ethno-nationalistes et séparatistes, comme ceux de l'Armée républicaine irlandaise (IRA) en Irlande du Nord ou de l'ETA en Espagne (*Euskadi Ta Askatasuna*, en français « Pays basque et liberté »), ont également provoqué de nombreux morts. Certains de ces terrorismes ont su toutefois faire avancer les lignes de l'ordre international en aboutissant à la libération de peuples soumis. En France même, la libération de l'oppression nazie est advenue, en partie, grâce au combat des résistants, que les Allemands qualifiaient de « terroristes ». On soulignera à cet égard les risques et abus associés à la dénomination de « terroriste », une dénomination nourrissant parfois des mesures belliqueuses contre un groupe d'opposants défendant des valeurs finalement « acceptables », mais *a posteriori*.

Il faut évoquer également les terrorismes d'État qui ont marqué la fin du XX^e siècle, avec des pays commanditaires, comme l'Iran de la révolution islamique, l'Irak de Saddam Hussein ou la Lybie de Mouammar Kadhafi.

Tel qu'il se manifeste en Occident, le terrorisme mobilise aujourd'hui des individus qui se sentent étrangers et hostiles à la société où ils vivent, qui se radicalisent de diverses

façons, que ce soit à travers l'interaction avec de nouveaux gourous évoluant au sein de lieux de vies et de socialisation tels l'école, le lieu de culte, le « quartier », ou à travers des influences qui s'exercent au sein de fratries biologiques ou affectives, ou encore, de manière plutôt complémentaire, à travers des réseaux virtuels via Internet. Ces individus sont pénétrés par l'idée d'un tort infligé par l'Occident à l'Islam et sont prêts à s'engager dans la vengeance au nom de leur identité revendiquée comme musulmane et jugée maltraitée. Si leur environnement socio-culturel ou leur caractère psycho-social peut expliquer, en partie, leur radicalisation, ils sont animés, même s'ils ne connaissent que superficiellement l'Islam, par une véritable foi, qui peut les conduire à ce qu'ils considèrent comme un martyre et qui revêt, pour nos sociétés, le caractère d'actes de violence sauvages et criminels. Tandis que certains se dissimulent, d'autres affichent par leur apparence leur engagement, que nous percevons « radical » et qu'ils envisagent « originel ». Leurs actes terroristes répondent à des logiques propres. Les cibles sont devenues des incarnations, presque des symboles : les loups solitaires, qui ne sont que partiellement solitaires, ou les groupes armés visent de plus en plus des civils qui, malgré eux, représentent un mode de vie, une façon de penser, des valeurs différentes, et en cela, deviennent les nouveaux « territoires » de la guerre hybride déclarée depuis le 11 septembre 2001. Le terrorisme des groupes comme Al-Qaïda, Daech ou Boko Haram a su attirer dans ses

rangs des forces vives de sociétés à la fois en déliquescence et en reconstruction et, de plus en plus, de sociétés dites « développées » du monde occidental. Aujourd'hui, ce terrorisme, souvent qualifié d'islamiste, mais que nous préférons appréhender comme théologico-politique, se fonde sur une lecture déformée d'un texte religieux sacré, ici le Coran, afin d'asseoir le règne de la parole pseudo-divine sur tous ceux, « mécréants, juifs et croisés », qui par essence ne s'y plieraient pas. En d'autres termes, l'ennemi pour eux est partout !

Si naguère, les terrorismes des luttes nationales se cantonnaient généralement au pays où le combat se déroulait, le terrorisme qui sévit dans notre monde changeant et interconnecté ne connaît plus de frontières ni même d'adversaire affiché. Il a pris une dimension mondiale. D'une certaine façon, Paris, Nice, Bruxelles, Baga, Copenhague, Tunis, Koweït City¹ ne forment qu'un territoire. Les tristes coups d'éclats de groupes terroristes y étourdissent nos quotidiens « *d'une ivresse d'atrocité universelle* », pour reprendre les mots baudelairiens². La guerre a changé dans ses caractères et ses dimensions, tandis que l'ennemi a changé de visage : des acteurs non étatiques, des groupes criminels, voire des individus déterminés, sont désormais susceptibles de mettre en danger la sécurité des États, dans leurs frontières et au-delà de celles-ci. L'acte terroriste peut s'accomplir en tout lieu, café, musée, gare, supermarché, salle de spectacle, rue... Là encore, pour ceux en charge de la lutte contre ce terrorisme, l'ennemi peut-être partout. Plus loin, ce terrorisme a pris le contrôle de territoires, notamment au Moyen-Orient ou en Afrique, et trouve dans des trafics divers, de drogue en Afghanistan et au Pakistan, d'hydrocarbures en Irak et en Syrie, des ressources financières importantes. Criminalité et terrorisme sont généralement liés. Là aussi, l'ennemi est diffus.

C'est toute la communauté internationale qui se trouve engagée, presque malgré elle, dans une guerre hybride,

contre un adversaire polymorphe, innovateur et fanatique. L'urgence et la surprise ont contraint les États attaqués à la réaction : les impératifs de défense et de protection des citoyens se sont généralement imposés de façon primordiale, voire unique, aux États, qui ont déclaré – souvent de façon unilatérale – la « guerre au terrorisme », mais aussi la « lutte internationale » contre le phénomène.

Or, cette réponse, nécessaire et légitime, peut s'essouffler, si elle se réduit à un plan tactique. Le concept de sécurité est devenu multidimensionnel, intégrant des facteurs hétérogènes, mais souvent reliés, comme la stabilité de l'État, la prospérité économique, l'équilibre de la société, la résilience face à des menaces comme les épidémies ou le changement climatique. Ainsi que la crise Ebola ou la crise migratoire le montrent, l'équilibre mondial peut être pris en otage par la capacité des États les plus fragiles à contenir un danger menaçant. Il est donc décisif de parvenir à une compréhension collective de la sécurité. Aucun État ne pouvant faire face seul à des périls globaux, partager une vision commune des dangers pouvant miner la stabilité du monde détermine en grande partie la capacité à les contrer et les prévenir. La réponse à l'échelle internationale, notamment au travers des Nations unies, ne peut qu'aider les États, dont la responsabilité propre demeure essentielle, à conduire plus efficacement le combat, en solidarité et coopération avec les autres. Au-delà, la conception même de la lutte exige une compréhension multidimensionnelle de « l'ennemi » : comprendre son action

Le concept de sécurité est devenu multidimensionnel, intégrant des facteurs hétérogènes, mais souvent reliés, comme la stabilité de l'État, la prospérité économique, l'équilibre de la société, la résilience face à des menaces comme les épidémies ou le changement climatique.

et les rouages profonds de celle-ci s'avère essentiel pour faire évoluer une tactique de défense dissuasive vers une stratégie de réponse permettant d'endiguer le phénomène à plus long terme.

Cet article présente une lecture du phénomène terroriste dans une perspective socio-historique contribuant à cerner les facteurs pouvant expliquer son avènement et son installation dans le monde contemporain. Selon cette analyse, qui ne se veut pas exclusive, le terrorisme apparaît

(1) Dans l'ordre, attentats du 7-9 janvier 2015 visant le comité de rédaction du journal *Charlie Hebdo*, des policiers et des Français de confession juive à Paris ; massacre de Baga (8 janvier 2015) au nord du Nigeria revendiqué par Boko Haram, tuant au moins 200 personnes ; fusillades de Copenhague (14 février 2015) dans un café, puis à la grande synagogue de Copenhague ; attaque du musée du Bardo (18 mars 2015) causant la mort de 23 personnes, revendiquée par l'État islamique ; attentat-suicide dans une mosquée de Koweït City, revendiqué par l'État islamique (26 juin 2015) ; attaques sanglantes contre des cafés, le stade de France, la salle de spectacle du Bataclan à Paris (13 novembre 2015) ; camion fonçant dans la foule à Nice le 14 juillet 2016 et provoquant 85 décès et 434 blessés.

(2) Baudelaire, *Œuvres posthumes, Journaux intimes* (1908) in Baudelaire (C.), 1975, *Œuvres Complètes*, éditées par C. Pichois, Bibliothèque de la Pléiade, Paris, Gallimard, Tome I, p. 705.

comme l'une des résultantes de défaillances d'États, multiples et enchevêtrées, tant au sein d'États dont des territoires sont contrôlés par des groupes terroristes que chez ceux visés par les actes terroristes. La notion de terrorisme posant un certain nombre de difficultés sémantiques et juridiques, le terme sera entendu ici dans son acception générique d'acte de guerre en temps de paix. Cet éclairage particulier permettra ainsi d'envisager une relecture du paradigme « guerrier » de la lutte antiterroriste et d'ouvrir une réflexion sur la manière dont la réponse publique, tant nationale qu'internationale, pourrait être adaptée sur le long terme.

Les « sorties » d'Empires, terreau d'États fragiles

Alors que les empires suscitent une attention renouvelée des historiens, il convient de s'arrêter sur ce que nous appellerons la « sortie d'empire », et plus précisément sur la fin ou l'effondrement des empires au XX^e siècle et la fragilité de maints États qui en sont issus.

Si l'effondrement de l'empire soviétique a ouvert la porte à la liberté et la réunification d'une large partie du continent européen, il a aussi libéré les démons au sein d'États dont la cohérence était fragile. Il a soulevé le couvercle que l'idéologie communiste et sa main de fer impériale faisaient peser sur des passions nationales, des conflits culturels ou religieux mal éteints, qui ont à nouveau pu s'exprimer. Dans l'ex-Tchécoslovaquie, la division en deux États cohérents s'est accomplie pacifiquement. Il n'en a pas été de même dans l'ex-Yougoslavie. Bien qu'à la périphérie de l'empire soviétique, celle-ci a été libérée de ce qui pouvait encore contenir, dans une Europe partagée en deux, l'expression des passions ethnico-religieuses ; si des États consolidés, comme la Slovaquie ou la Croatie, ont pu naître de l'écroulement de cet ensemble multinational et des guerres qui l'ont accompagné, la situation demeure fragile dans cette partie des Balkans, où des pseudo-États – Bosnie, Kosovo – ont laissé s'installer des zones de non-droit ouvertes à la grande criminalité, aux trafics de toutes sortes, à la corruption. Lors de la dissolution de l'Union soviétique, des États sans véritable cohésion nationale, rongés par des divisions ethniques, linguistiques, religieuses, sont nés, comme l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, l'Azerbaïdjan. Des défaillances d'État, favorisées généralement par une Russie nostalgique de son récent passé impérial, se sont manifestées, ainsi en Moldavie, où la Transnistrie est devenue une zone de non-droit, ou en Géorgie, dont se sont isolées l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud. La Tchétchénie, quoique méritant une analyse spécifique, appartient aussi à ces zones de danger issues

de la fin de l'empire soviétique. Notons qu'à la dislocation de l'URSS, le principe de l'intangibilité des frontières a été appliqué, des décisions « administratives » de l'ère stalinienne ou immédiatement poststalinienne – comme l'intégration du Haut-Karabakh au sein de l'Azerbaïdjan ou celle de la Crimée au sein de l'Ukraine – devenant des délimitations de frontières internationalement reconnues.

Il faut cependant remonter plus avant dans le temps pour analyser les sorties d'empires et leurs parfois difficiles conséquences. Lorsque les empires coloniaux français et anglais ont disparu en Afrique, pour l'essentiel dans les années 1960, le choix a été fait de respecter les frontières héritées de la colonisation. Le principe de l'intangibilité de ces frontières, considéré comme la moins mauvaise des solutions, a été posé en 1964 par l'Organisation de l'unité africaine. Ces frontières ont cependant divisé des ethnies et regroupé dans de mêmes États des populations différentes, culturellement et parfois religieusement. Ainsi, ont été construits les États du Sahel issus de la colonisation française, Mali, Niger, Tchad, avec la rencontre difficile de ce que l'on appelait l'Afrique blanche et l'Afrique noire. De la première faisaient partie les populations nomades, Touaregs ou Toubous, qui avaient exercé leur domination sur les populations sédentaires de la seconde, parfois réduites en esclavage. Lors des indépendances, ces dernières, plus nombreuses, ayant mieux fréquenté l'école du colonisateur, ont pris le pouvoir et l'ont exercé de façon à provoquer la frustration des populations du nord du pays. La République fédérale du Nigeria, née de la colonisation anglaise, représente également un conglomerat d'ethnies, marqué en plus par la division religieuse entre un islam majoritaire dans les États du Nord et le christianisme majoritaire avec l'animisme dans ceux du Sud. Indéniablement, la création de ces États s'avérait d'une particulière fragilité.

Dans une autre zone géographique, le Moyen-Orient, des États tout aussi fragiles sont issus, à la fin de la Première Guerre mondiale, de l'effondrement de l'Empire ottoman et de sa domination sur le monde arabe. La Syrie et l'Irak ont été des constructions du colonisateur, français, pour la première, et britannique, pour la seconde. Au sein de l'Irak, les Anglais ont regroupé les Arabes chiites, majoritaires, les Arabes sunnites et les Kurdes, frustrés de l'État qui leur avait été promis par le traité de Sèvres en 1920 avec la Turquie, traité qui fut aboli par celui de Lausanne en 1923. Ils ont confié le pouvoir à une dynastie sunnite, celle des Hachémites. Après la révolution de 1958, puis plus tard la prise de pouvoir par le parti Baas, une dictature nationaliste d'inspiration laïque a tenu ces composantes ensemble d'une main de fer. La Syrie, de même, est le produit du regroupement d'ethnies diverses par la puissance mandataire française. L'Afghanistan,

établi comme un État tampon entre les Empires anglais et russe au XIX^e siècle, s'avérait pareillement multi-ethnique et fragile, mais avait pu se maintenir à l'issue de la période coloniale.

L'épuisement des formules étatiques postcoloniales, lit de l'éclosion de forces violentes

Dans les défaillances des États postcoloniaux, les interventions occidentales ont joué leur rôle, parfois majeur. L'intervention américaine de 2003 a conduit à l'effondrement de l'Irak. En 2011, l'action, voulue initialement humanitaire, des Français et des Britanniques, appuyés par les Américains, a eu comme résultat le chaos en Libye. De même, l'intervention soviétique en 1979, que l'histoire finira probablement par ranger parmi les interventions de puissances construites à partir d'idées nées en Europe au XIX^e siècle – c'est le cas du socialisme comme du libéralisme –, a détruit l'État afghan.

D'autres facteurs, proprement internes, ont conduit à la défaillance d'États nés des sorties d'empire. Les conflits ethniques, avec parfois une composante religieuse qui a crû en importance, se sont exprimés dans des États du Sahel, comme le Mali, jusqu'à mettre en cause l'État post-colonial et engendrer des zones propices aux trafics et au terrorisme. Ces mêmes conflits ont conduit à la désintégration violente de la Yougoslavie.

L'épuisement des formules étatiques issues des indépendances a été en soi l'un des facteurs décisifs dans les défaillances d'États. Le colonisateur a été renvoyé chez lui par des combats de nature nationale, inspirés par des idées apportées dans les bagages de ce même colonisateur : la nation, la liberté, l'égalité, et, pour l'organisation de la société et de l'économie, le libéralisme ou le socialisme. Nasser, le Front de libération nationale (FLN) algérien, le FLN du Sud Yémen, la Lybie de Kadhafi se réclamaient, peu ou prou, du socialisme, la Tunisie de Bourguiba ou l'Iran du Shah s'affirmaient dans une veine plus libérale. Finalement, ces régimes autoritaires et nationalistes, appuyés sur des valeurs issues de la colonisation, tout en ayant inspiré le combat contre cette dernière, ont échoué dans le développement de leur pays. La mauvaise gouvernance, l'incurie et la violence des dirigeants, la corruption les ont minés. Devant ces échecs, les peuples ont été appelés à revenir aux sources de leur civilisation. Face aux formules étatiques postcoloniales,

formées sur des modèles issus de la colonisation et de la lutte contre elle, une tendance s'est opposée en faveur d'un retour aux racines culturelles et religieuses propres. L'islam, qui imprègne tout le fonctionnement de la société et ne connaît pas la séparation des pouvoirs, a exercé une influence puissante dans cette évolution. La pensée s'est propagée d'un islam ayant réponse à tout et d'un combat à mener, y compris par le glaive légitimé dans des versets du Coran, contre des régimes impies et corrompus, soumis à des idées occidentales issues des Lumières. La nation a été remise en cause au profit d'un retour au califat réunissant l'Oumma, la communauté musulmane. Un système de valeurs, incarné aujourd'hui par Daech, s'est développé en opposition à celui de nos sociétés d'Occident. Des États comme l'Arabie saoudite ont encouragé ce mouvement, de même que des organisations comme celle des Frères musulmans, sans oublier la résonance qu'eut la révolution islamique en Iran de 1979. Il faut cependant signaler que des valeurs héritées de l'Occident continuent d'influencer dans ces pays de larges fractions des populations, notamment urbaines, comme le montrent les exemples de la Tunisie ou même, de façon plus souterraine du fait de la répression, de l'Iran.

À ces ferments de défaillance étatique, il faut ajouter la frustration de populations devant les inégalités de développement par rapport aux pays riches du Nord, ainsi que des sentiments de colère, voire de haine, à l'égard de l'intervention extérieure pendant la période coloniale puis après celle-ci, ou encore envers la prise de position, jugée partisane, des nations occidentales en faveur d'Israël dans le conflit israélo-arabe.

Fragilité structurelle d'États issus des empires, conflits ethnico-religieux, frustrations de la pauvreté, épuisement des solutions autoritaires et nationales de la post-colonisation, retour aux sources en terre d'Islam, rejet de l'Occident, interventions de ce même Occident, ces éléments alimentent en ingrédients le cocktail explosif que connaît aujourd'hui le monde, en particulier l'essor du terrorisme actuel.

La défaillance de l'État, que ce soit en Syrie, en Irak, au Mali, en Lybie ou encore en Afghanistan, la faiblesse, voire l'absence, d'institutions stables et d'un État de droit dans des zones fragiles ou à conflits, ont favorisé l'éclosion de forces radicales et violentes. Le vide du pouvoir, du moins l'absence du monopole de l'État de la violence légitime sur son territoire, fait le terreau de groupes rebelles et violents.

Les fragilités d'État en Occident, un terrain propice à la dissidence radicale

Quant aux pays occidentaux, ils sont devenus un terrain où le terrorisme s'exprime, en faisant peser une forme de crainte diffuse au sein des populations. Si leurs sociétés démocratiques présentent une solidité et une résilience certaines comparées à celles des États fragiles envisagés plus haut, il faut néanmoins relever également des fragilités en leur sein. Il suffit de penser aux échecs de l'intégration de certaines populations, aux dérives de quartiers dits « sensibles », où s'expriment pauvreté, chômage, délinquance, et à la croissance d'intégrismes religieux issus de l'islam.

Par-delà l'État, les failles mêmes de la société doivent être considérées, particulièrement au regard du phénomène des convertis qui se tournent vers la radicalisation djihadiste.

On peut souligner, d'une part, la défaillance du système de valeurs dites « démocratiques » de nos sociétés occidentales. Le matérialisme consumériste, qui domine la société, oppose une insuffisante résistance à un système de valeurs, que nous jugeons perverties mais qui sont fortes, issues de convictions religieuses puissantes (la faible connaissance de l'Islam n'empêche en rien cette puissance et le sentiment de répondre à un appel divin). La mécompréhension du concept de liberté, les difficultés des systèmes éducatifs et des modèles d'intégration socio-économique peuvent pousser des jeunes – quoiqu'une partie d'entre eux paraisse bien intégrée – à rejoindre la Syrie et les camps d'entraînement de Daech.

D'autre part, il faut s'arrêter sur la défaillance, ou plus précisément les failles, les brèches de nos mécanismes d'innovation technologique et économique. L'innovation technologique, avec les développements d'Internet et du Darknet, a autorisé une diffusion plus large des propagandes et généré une nouvelle arme pouvant déstabiliser les systèmes d'information et financiers des puissances visées. La porosité du système bancaire permet une circulation des biens et des capitaux plus fluide, au bord de la légalité. C'est ainsi que le terrorisme peut se financer grâce aux activités illicites de trafic de stupéfiants, de blanchiment d'argent ou encore de corruption³.

En résumé, l'éclosion et l'ancrage des idéologies de la Terreur apparaissent à la fois comme le symptôme et, dans une certaine mesure, le produit d'une défaillance, d'un manque : défaillance de l'État en tant qu'institution, défaillance d'un système de valeurs dites « démocratiques » forgé tout au long du XX^e siècle, défaillance d'un système d'innovation technologique et économique à certains égards.

Une réponse coordonnée des nations ?

La lutte contre le terrorisme ne peut donc se limiter à une tactique de guerre répondant à l'urgence d'une menace imprévisible et violente. Répondre au terrorisme nécessite aussi une stratégie de long terme et coordonnée à l'échelle internationale. La grille de lecture esquissée tend à souligner une certaine forme de responsabilité partagée dans l'essor du terrorisme contemporain. Des défaillances profondes d'États fragiles aux failles latentes des sociétés dites « développées », les manquements de l'État en tant que figure institutionnelle ont pu tantôt nourrir des frustrations progressivement gérées sur le mode du repli identitaire ou de l'extrême violence, tantôt exacerber des déséquilibres socio-économiques conduisant à la quête d'un ailleurs imaginé meilleur.

En miroir, la réponse publique, en plus de se jouer aux échelles nationales et de s'y décliner en fonction des caractéristiques propres du phénomène, doit également se tisser de façon coordonnée et intégrée. La communauté internationale ne peut, pour autant, s'entendre uniquement sur le mode de coalitions concurrentes d'alliées, mais doit, également et sans doute surtout, se produire en tant que « nations unies » contre un phénomène global de déstabilisation et de menace à la « paix et à la sécurité internationale », telle que protégée par l'article premier de la Charte des Nations unies.

Jusqu'il y a peu, le cœur de la lutte s'est décidé hors de l'ONU. Le sommet pour contrer la violence extrême en février 2015 a été accueilli par Washington et la coalition globale pour lutter contre l'EI a été formée en septembre 2014⁴ sous l'égide des États-Unis. De même, l'action russe en Syrie et ses alliances ont été décidées à Moscou. Cette approche strictement sécuritaire, quoique nécessaire, n'est pas suffisante et ne

(3) UNODC, 2011, *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*, Research Report, Vienne.

(4) <http://www.state.gov/s/secl/>

peut prétendre seule à l'endigement du phénomène. Le secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-Moon, a rappelé, lors de son discours d'ouverture du débat général de la 70^e Assemblée générale des Nations unies, le 28 septembre 2015, que « *ces crises, prises ensemble, nous font atteindre les limites des outils vitaux dont nous disposons pour la résolution des conflits et des réponses que nous pouvons apporter à ces menaces d'une brutalité absolue*⁵ ».

Comment dépasser ces limites ? Sans doute en commençant par ouvrir une réflexion plus large sur la manière dont la communauté internationale peut combattre non pas tant le phénomène que les facteurs profonds ayant contribué à son exacerbation violente et son expansion au niveau mondial. Le terrorisme, au-delà de ses manifestations meurtrières, laisse transparaître, comme nous avons voulu le souligner, des défaillances multidimensionnelles qui traduisent maintes fragilités d'États, certes à des degrés et natures différentes selon les nations concernées. Cette vision, toutefois, ne semble pas encore complètement intégrée dans la manière d'envisager la réponse publique internationale.

La première difficulté réside dans l'entente des 193 États, qui constituent une communauté internationale bien différente de celle de 1945, où 51 États, dont plusieurs empires, représentaient le monde. Loin de tous se reconnaître dans les valeurs à opposer au terrorisme, ces États n'abordent ni le problème ni les modalités d'action de la même manière. Si le terrorisme a figuré dès 1934 à l'agenda de la Société des Nations, qui a établi alors un projet de convention pour la prévention et la répression du terrorisme (adoptée en 1937, mais jamais entrée en vigueur), il ne constitue toujours pas une question aux contours clairs. Depuis 1963, la communauté internationale a élaboré, sous l'égide des Nations unies et de ses agences spécialisées, treize instruments juridiques universels et trois amendements pour prévenir les actes

terroristes, mais elle n'a toujours pas réussi à élaborer une définition commune du terrorisme, cela malgré une tentative faite en 2004 (Résolution 1566, art. 3 du Conseil de sécurité).

L'action onusienne en matière de lutte contre le terrorisme reste un édifice en construction et fragmenté. Ainsi, des instruments divers sont à la disposition des États membres, en vue d'assurer la sécurité nucléaire, la sécurité maritime et aérienne, ou de lutter contre le financement du terrorisme ou encore répondre aux situations de crises. Une stratégie antiterroriste mondiale⁶ existe même depuis

2006 et apporte plus de cohérence à la vision internationale. Elle repose sur la dissuasion, la prévention et la lutte contre le phénomène, en proposant un panel d'initiatives, allant du renforcement des capacités nationales de lutte contre les menaces terroristes à une meilleure coordination internationale. Elle a été révisée et adaptée à trois reprises, en 2006, 2010 et récemment en 2014. Une nouvelle approche, se voulant encore plus intégrée et équilibrée, serait en cours d'élaboration.

Des initiatives ont été prises pour la définition de nouvelles priorités non plus dans une logique réactive, mais dans une volonté préventive. Les États membres de l'ONU, certains d'ailleurs bien engagés au plan national sur ce terrain, se penchent désormais sur le « pourquoi » au lieu du « comment » du phénomène. Depuis 2012⁷, la communauté internationale s'attache ainsi à mieux comprendre les racines du terrorisme, à savoir son attrait, son financement (résolution 2199 de février 2015), ses combattants (rapport du Comité du Conseil de sécurité sur Al-Qaïda et ses combattants de mai 2015 et

Résolution 2178 de septembre 2014). Un nouveau rapport du Comité contre le terrorisme du 6 octobre dernier⁸ sur les combattants étrangers, s'il reconnaît les efforts des États membres et de certaines compagnies privées, dans le renforcement des contrôles aux frontières et des

La défaillance de l'État, que ce soit en Syrie, en Irak, au Mali, en Lybie ou encore en Afghanistan, la faiblesse, voire l'absence, d'institutions stables et d'un État de droit dans des zones fragiles ou à conflits, ont favorisé l'éclosion de forces radicales et violentes. Le vide du pouvoir, du moins l'absence du monopole de l'État de la violence légitime sur son territoire, fait le terreau de groupes rebelles et violents.

(5) Discours d'ouverture de Ban Ki-Moon au débat général de la 70^e Assemblée générale des Nations unies le 28 septembre 2015, p. 5. Notre traduction.

(6) (A/RES/60/288)

(7) En suivi du troisième examen de la Stratégie, le président de l'Assemblée générale a organisé un symposium sur « la promotion du dialogue, la compréhension et la lutte contre l'attrait au terrorisme » le 27 juin 2012, à New York.

(8) http://www.un.org/apps/newsFr/story.asp?NewsID=35785#.ViTAXZe_Bf4

voyageurs, ainsi que dans l'endiguement de la propagande terroriste, encourage les États à être davantage « flexibles » pour devancer les groupes terroristes, qui ne cessent de s'adapter aux obstacles posés.

Plus récemment, à l'occasion de la présentation d'un plan global d'action inédit pour contrer la menace des extrémismes violents, le secrétaire général a défendu l'idée qu'« *il n'existe pas de voie unique ni même un seul algorithme complexe qui puisse venir à bout des secrets de ceux qui se tournent vers l'extrémisme violent* » et a souligné qu'aujourd'hui « *nous savons que l'extrémisme violent fleurit quand les espoirs d'inclusion sont déçus, quand les groupes marginalisés subsistent en marge des sociétés, quand l'espace politique se rétrécit, quand les droits humains sont bafoués et quand trop de gens – en particulier les jeunes – ne trouvent aucune perspective ni sens dans leur vie*⁹ ». En plus de mesures antiterroristes fondées sur la sécurité, qui demeurent essentielles, le plan d'action invite les États membres à décider de mesures préventives systématiques, qui ciblent les conditions sous-jacentes poussant les individus à l'action extrémiste violente. Sept secteurs prioritaires ont été identifiés : la promotion du dialogue intra et interétatique et la prévention des conflits, le soutien à la gouvernance et au renforcement de l'État de droit, un plus grand engagement auprès des communautés, le renforcement des capacités de la jeunesse et des femmes, la consolidation des systèmes d'éducation et des opportunités économiques, enfin, une plus grande transparence des médias, notamment d'Internet, et des réseaux sociaux. L'approche préventive qui se dessine semble ainsi en appeler à une action plus coordonnée et intégrale, ciblant les défaillances et brèches des États.

Vers une réponse plus intégrée ?

Un récent rapport de l'OCDE, *États de fragilité 2015*¹⁰, souligne l'importance de pallier les « vulnérabilités » d'États, à la fois signes et causes de fragilité. Si tous les États affectés par le terrorisme ne se trouvent pas dans la même situation de fragilité, réfléchir en termes de défaillance permet d'ouvrir une réflexion plus large sur le rôle de l'État et non pas seulement des responsables politiques.

En effet, envisager le terrorisme comme signe de défaillances ou de manquements étatiques invite les responsables politiques à faire preuve de courage politique

non pas tant pour la sévérité des mesures prises que pour la nature même des décisions à arrêter. Endiguer un phénomène, à la fois signe et cause de défaillances profondes, exige, en effet, de dépasser le temps de la politique, qui tend à répondre à une urgence situationnelle, et de s'emparer du phénomène dans sa complexe multidimensionalité impliquant aussi une action de l'État sur le long terme.

Plusieurs niveaux et temps de réponses publiques peuvent être ainsi envisagés.

Sur le court et le moyen terme, la lutte policière ne peut qu'être fermement maintenue à l'échelon national, en répondant à la responsabilité des États de protéger leurs populations, tout en préservant les droits humains. Les nouveaux dispositifs français s'inscrivent dans ce cadre. Les actions de prévention et de déradicalisation constituent un autre volet, important, de la lutte. Le combat militaire sur les territoires gagnés par les organisations terroristes, spécialement Daech, s'est, par ailleurs, imposé. Il est souhaitable que les interventions militaires soient coordonnées et respectent la légalité internationale, qu'elles soient décidées dans le cadre des Nations unies, en vue de « maintenir la paix et la sécurité » de tous. Les leçons des interventions militaires passées doivent être prises en compte. On ne peut se permettre un nouvel Irak, un nouvel Afghanistan ou une nouvelle Libye. Il convient de soutenir tactiquement (par des frappes aériennes, par exemple), mais aussi techniquement (matériel, assistance technique ou par des forces spéciales) ceux qui se battent déjà sur le terrain et sont pleinement motivés par ce combat. Dans ces perspectives, la coopération internationale et l'échange d'informations entre les différents services de sécurité restent un pilier de l'action.

Sur le plus long terme, pour pallier les carences et combler les brèches faisant le lit de la violence et des groupes rebelles, il s'agit de s'attaquer aux rouages du terrorisme – son financement et surtout son attrait au sein des sociétés concernées –, afin de mieux le prévenir et le dissuader. Le renforcement de l'action de l'État sur les territoires concernés constitue un impératif. Si sa présence à travers ses visages policier et militaire est importante, elle n'est pas gage de consolidation. L'État, en tant que fournisseur de services publics dans les domaines de l'éducation, la santé, l'intégration socio-économique, reste une figure souvent trop effacée, donnant le sentiment à certains

(9) Remarques du secrétaire général des Nations unies Ban Ki-moon à l'occasion de la Conférence de Genève sur la prévention de l'extrémisme violent, 8 avril 2016, notre traduction.

(10) OCDE, 2015, États de fragilité 2015, Réaliser les ambitions post-2015, Points clé, OCDE.

d'abandon et de désillusions, résolues dans le recours à la violence. Aussi, dans les sociétés plus vulnérables comme dans celles dites « développées », un soutien aux renforcements des capacités de l'État, qu'il soit fragile ou défaillant, s'avère fondamental.

Le choix du développement au sens large et, corollairement, d'une aide intelligente au développement s'impose. Plusieurs points d'entrée sont possibles. L'Agenda pour le développement durable 2030, spécialement son objectif 16, « Promouvoir des sociétés pacifiques et mettre en place des institutions efficaces », et son point 16.a sur la prévention du terrorisme, encourage la communauté internationale à poursuivre ses efforts. Dans cette optique, la consolidation d'une société civile forte et dynamique se présente comme centrale, l'engagement en faveur de l'éducation étant fondamental. L'objectif 5 de l'Agenda 2030 vise l'éducation des jeunes filles et des femmes, la promotion des égalités homme-femme, la lutte contre les discriminations envers les femmes et leur autonomisation. Le pari mérite, en effet, d'être fait du rôle central des femmes dans l'évolution de la société. Même si on la contraint à porter le tchador, une femme qui suit des études supérieures et devient médecin ou ingénieur finit par remettre en cause le soi-disant primat du mâle et va faire bouger à terme la société.

Plus loin, le renforcement de la coopération internationale en matière de soutien aux États fragiles suppose l'action de ces États eux-mêmes, qui doivent être des acteurs de leur devenir. On peut relever l'initiative de l'accord du New Deal des États fragiles¹¹, qui a été signé dans le cadre du Dialogue international impulsé par le réseau de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour les conflits et la fragilité, la plateforme de la société civile dédiée et le G7 + des États

en situation de fragilité, et auquel l'ONU participe. Ces initiatives pourraient être étendues.

Toutefois, pour prétendre à une réponse cohérente et intégrée, la capacité des Nations unies à mieux coordonner leur action est à développer. Le dialogue demeure la clé. La réforme du Conseil de sécurité reste à accomplir, pour mieux approcher la mise en cohérence et en entente des 193 États membres, dont la représentation est plus que déséquilibrée. La fonction du veto au Conseil de sécurité serait à discuter, notamment dans les cas d'abus massif contre les droits et la dignité humaine. La protection des populations civiles mériterait d'être mieux prise en compte par le Conseil. Il serait souhaitable de revoir également la possibilité d'un tribunal international contre le terrorisme, la question de la définition du terrorisme devant être affrontée afin d'éviter les écueils idéologiques et les saisies abusives.

Ces différentes pistes, plutôt qu'une feuille de route ou une série de recommandations concrètes, sont à lire comme une invitation à mettre en perspective l'approche de « lutte » *stricto sensu*. Il ne s'agit pas de faire fi de l'exigence sécuritaire qu'impose le phénomène terroriste, mais plutôt de l'intégrer à une vision stratégique s'attachant au phénomène ainsi qu'à ses causes profondes. Une telle vision de la réponse publique devrait permettre de combler à terme les brèches d'État dans lesquelles se sont engouffrés des acteurs violents, qui s'y organisent dans l'objectif de faire triompher sur l'État de droit « l'empire de la terreur » ■

(11) <http://www.pbsbdialogue.org/fr/le-new-deal/fr-about-new-deal/>



L'UE et la lutte antiterroriste après les attentats de Bruxelles : forces et faiblesses d'une action substantielle

Pierre BERTHELET

Pierre BERTHELET



Diplômé de l'Université catholique de Louvain, Pierre

Berthelet est chercheur au CDRE (Université de Pau). Ancien conseiller ministériel, il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur la sécurité, dont *Le Paysage européen de la sécurité intérieure* (Peter Lang) et administre le site www.securiteinterieure.fr

À rebours de certains discours médiatiques présentant l'UE comme apathique, le bouillonnement institutionnel actuel en matière de lutte antiterroriste témoigne d'un dynamisme politique hors du commun. Le recul manque pour saisir l'ampleur de la dynamique à l'œuvre, mais il ne paraît pas présomptueux d'estimer que l'Union européenne connaît un nouveau 11 septembre, événement qui avait jeté sur les fonts baptismaux sa politique antiterroriste. Les progrès effectués revêtent des formes différentes, deux étant particulièrement emblématiques : le renforcement d'Europol et les prémisses de l'extension au terrorisme du « cycle de gestion » concernant la lutte

contre la criminalité organisée. Ces avancées sensibles ne doivent pas occulter malgré tout certains points faibles concernant notamment la collaboration entre les services de renseignement.

L'Union connaît depuis de nombreux mois une frénésie institutionnelle intense conduisant à une activité opérationnelle notable, tout comme une production normative remarquable. À rebours de certains discours médiatiques présentant l'UE comme apathique, ce bouillonnement institutionnel témoigne, au contraire, d'un dynamisme politique hors du commun. Les projets se succèdent à un rythme effréné et le temps habituel d'adoption des actes législatifs est fortement accéléré. Bien entendu, des obstacles demeurent, mais force

est de constater que ceux-ci sont malgré tout rapidement aplanis¹. Les attentats à répétition, à Paris en janvier et en novembre 2015, dans le Thalys en août 2015 et à Bruxelles en mars 2016 maintiennent une pression constante sur les États membres et les institutions européennes, les conduisant à progresser dans la négociation des dossiers présents sur la table, et à trouver des solutions communes en dépit de la sensibilité des thèmes évoqués².

Il est difficile, pour le non-initié, de cerner clairement les contours de la politique européenne antiterroriste qui prend forme actuellement pour deux raisons. D'abord, cette politique est transversale, contrairement à certaines politiques européennes figurant explicitement dans les traités. Elle témoigne du pragmatisme des institutions européennes dans ce domaine : répondre à un besoin de sécurité en ayant recours aux dispositions juridiques, peu importe où elles figurent dans les traités. Ensuite, cette politique se traduit par un enchevêtrement des agendas sectoriels, ceux ayant trait à la gestion des frontières extérieures de l'UE, à la coopération judiciaire pénale, à la lutte contre la délinquance financière, à la sécurité civile, à la protection des infrastructures critiques, à la cyber-sécurité, aux relations extérieures et à la défense.

L'absence de visibilité claire s'explique aussi par l'absence de programme politique spécifique. Il s'agit d'éviter les effets de « surcouche programmatique » par la multiplication des plans d'action. Paradoxalement, les efforts entrepris seraient amoindris et la lisibilité de cette action brouillée du fait d'une prolifération de documents de programmation déjà très nombreux dans les matières connexes. Les ministres européens de l'Intérieur et de la Justice, réunis d'urgence par la présidence néerlandaise le 24 mars, soit deux jours après les attentats, ont donc convenu de poursuivre la mise en œuvre des mesures prévues par les conclusions du 20 novembre 2015 faisant suite aux attentats de Paris³, et figurant dans les programmes d'action existants.

La lutte antiterroriste européenne s'insère en particulier dans l'Agenda européen pour la sécurité. Cet agenda, qui se trouve à l'origine du programme européen pour la sécurité intérieure 2015-2020 approuvé par les ministres de l'Intérieur les 15 et 16 juin 2015, et par les chefs d'État et de gouvernement les 25 et 26 juin⁴, a fait l'objet d'une évaluation par la Commission européenne publiée le 20 avril 2016⁵. À cette occasion, celle-ci rappelle avec justesse que le terrorisme dépasse le cadre national et qu'il importe que les États abandonnent le modèle de la protection individuelle pour celui de la protection collective. Autrement dit, il s'agit de remplacer la logique de la protection de la sécurité intérieure nationale pour adopter la posture permettant de protéger la sécurité intérieure de l'Union en tant que telle.

Le texte n'annonce pas de mesures nouvelles, car bon nombre ayant été lancées dans le cadre d'autres documents, par exemple les conclusions précitées du Conseil du 20 novembre 2015 ou, plus récemment, dans la communication du 6 avril 2016 consacrée aux systèmes d'information en matière de gestion des frontières et de sécurité⁶. Il existe un dynamisme institutionnel important qui débouche sur une production normative considérable, qu'il s'agisse de droit contraignant ou de droit souple. Un rapport d'information du Sénat ne s'y est d'ailleurs pas trompé, jugeant substantielles les avancées européennes menées dans le domaine antiterroriste⁷. Dans ce rapport de mars 2016, les sénateurs notent les progrès considérables effectués par l'Union les douze mois précédant les événements survenus le 22 mars. Ironie du sort, ceux-ci avaient tiré un bilan positif de l'action effectuée et ce juste avant les attaques de Bruxelles.

L'Europe de la lutte antiterroriste présente à cet égard de nombreux points forts, c'est-à-dire des avancées sensibles, qui ne doivent pas néanmoins occulter certains points faibles. Avant d'entrer dans le vif du sujet, il importe de préciser deux éléments. La césure points forts/faibles doit être nuancée d'emblée, car elle vise à dépeindre

(1) Pour une analyse récente, voir les travaux de Jean-Christophe Martin (« L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme », *Revue de droit public*, n° 2, 2015, p. 339-346 ; de Philippe Delivet (« L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme », *Questions d'Europe*, mars 2016. URL : <http://www.robert-schuman.eu/>); d'Henri Labayle (« La réaction de l'Union aux attentats terroristes de Paris : que tout change pour que rien ne change ? », *RUEDELSJ*, 9 février 2015. URL : <http://www.gdr-elsj.eu/> ; « La réaction de l'Union européenne aux attentats terroristes de janvier 2015. Faux-semblants et réelles interrogations », *La Semaine juridique*, n° 22, 1^{er} juin 2015, p. 1060-1068) et de Abdelkhalq Berramdane (« La lutte contre le terrorisme dans l'Union européenne », in Collectif, *Mélanges Rossetto*, Paris, LGDJ, coll. Les Mélanges, 2016, p. 135-151).

(2) Pour une analyse critique, voir Bigo (D.), Brouwer (E.), Guild (E.), Carrera (E.), Guittet (E.-P.), Desboz (J.), Ragazzi (F.), Scherre (A.), 2015, *The EU Counter-terrorist policy responses to the attacks in Paris. Toward an EU security an liberty agenda*, Bruxelles, CEPS, CEPS paper in liberty, security and justice in Europe.

(3) Doc. du Conseil du 20 novembre 2015, n° 14406/15.

(4) Et pour une mise à jour récente, voir doc. du Conseil du 19 février 2016, n° 9298/1/16.

(5) COM(2016) 230.

(6) COM(2016)205.

(7) Rapport d'information du Sénat du 4 mars 2016, de Philippe Bonnecarrère et Simon Sutour, intitulé « La lutte contre le terrorisme : une priorité pour l'Union européenne », n° 442 (2015-2016).

une vision d'ensemble. Dans le détail, la situation est bien plus complexe, et les points forts viennent se loger dans certaines faiblesses et vice versa. Outre ces propos imprégnés quelque peu d'une représentation du monde phénoménal sous forme bipolaire, privilégiant la complémentarité de ces deux pôles, davantage que leur opposition, il convient de garder à l'esprit que l'action européenne est substantielle et donc que cet article évoquera seulement quelques aspects, laissant, tout logiquement, d'autres dans l'ombre⁸.

Les points forts : l'approfondissement de la coopération entre les services de sécurité

Les progrès effectués prennent différentes formes. Il serait fastidieux de présenter l'ensemble des mesures prises à cet effet, tant celles-ci sont nombreuses. Toutefois, il est possible d'en citer deux particulièrement emblématiques autour desquels se structure l'action européenne : sur le plan opérationnel, au niveau de la coopération des services de sécurité, le renforcement d'Europol et sur le plan stratégique, au niveau de la direction de la coopération de ces services, les prémisses de l'extension au terrorisme du « cycle de gestion » concernant la lutte contre la criminalité organisée.

Sur le plan opérationnel : le renforcement d'Europol

La lutte antiterroriste est incarnée par le renforcement d'Europol dont l'activité dans ce domaine est conséquente.

Fait remarquable, figurent dans la principale base de données de l'office de police, le système d'information Europol (SIE), des informations sur 4 300 personnes liées au terrorisme (dont plus de 3 800 combattants étrangers, c'est-à-dire les jeunes Européens partant faire le Jihad au Moyen-Orient). Selon le Coordinateur pour la lutte antiterroriste, le nombre de recherches effectuées dans le SIE est passé de 368 000 à près de 600 000 en une année, soit une augmentation de 63 %. Suite aux attentats perpétrés à Paris en novembre 2015, le nombre d'affaires liées au terrorisme, qui était de 3 700 avant les attaques, s'est élevé à 7 700 après.

Cette évolution n'est pas isolée. Le point de contact « voyageurs » (FP Travelers), qui est le fichier d'analyse consacré aux combattants étrangers (ou *foreign fighters*), contient plus de 18 500 noms de personne en 2016, contre 3 600 auparavant⁹. Quant aux contributions des États membres au point de contact « Hydra », ayant trait au terrorisme islamiste, elles ont triplé entre 2014 et 2015¹⁰.

Un tel renforcement est d'autant plus palpable qu'il intervient à l'heure où le texte destiné à remplacer la décision de 2009 instituant l'office est en cours de négociation, les discussions devant aboutir courant 2016. D'ores et déjà, sans attendre la réévaluation du cadre juridique, plusieurs actions sont menées, ou l'ont été, visant à renforcer Europol sur le plan institutionnel.

En premier lieu, l'office européen a inauguré, le 1^{er} juillet 2015, l'IRU (EU Internet Referral Unit) qui assure une veille du web et des réseaux sociaux, et identifie et analyse les contenus radicaux et terroristes. Il s'agit d'une structure interne à l'office destinée à identifier sur Internet les sites de propagande terroriste, et à appuyer l'action des États membres¹¹. Prenant le relais du projet « Check the web¹² », cette structure, qui collabore étroitement avec les fournisseurs d'accès Internet, vise à faciliter l'échange

(8) Ce qui n'empêche pas que certains d'entre eux ont été traités ailleurs. Voir par exemple nos travaux récents sur le site universitaire RUEDELSJ (<http://www.gdr-elsj.eu/>) : « La sécurité digitale à l'heure des crises migratoire et terroriste, le nœud gordien de l'interconnexion des fichiers », 20 avril 2016 ; le site de vulgarisation scientifique The Conversation (<https://theconversation.com>) : « L'Europe de la sécurité en retard sur l'Europe du terrorisme », 27 novembre 2015 ; « Schengen, bouc émissaire commode des failles de la lutte antiterroriste », 5 février 2016, « Face au terrorisme, Paris veut une Europe de la sécurité "à la française" », 22 mars 2016, « Le long chemin de croix du fichier passagers », 14 avril 2016 ; ainsi que dans la revue *Diploweb* (<http://www.diploweb.com/>) : « La lutte antiterroriste européenne. À l'épreuve des attentats », 25 mars 2016 ; (dialogues avec Pierre Verluise), « Lutte antiterroriste européenne : quelles contradictions ? », le 14 avril 2016.

(9) Et toujours dans le même registre, le réseau d'échange sécurisé d'informations d'Europol, le SIENA, s'étend début 2016 aux services de lutte antiterrorisme de 25 États membres (contre 15 début décembre 2015), l'idée étant de créer une zone réservée à ces services pour leur permettre de s'échanger des informations sensibles.

(10) Pour ce qui est des personnes (p. 16 du doc. du Conseil du 4 mars 2016, n° 6785/16).

(11) En France, il revient à l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC), en charge de la gestion de PHAROS et rattachée à la sous-direction de Lutte contre la cybercriminalité de la direction centrale de la Police judiciaire, de repérer le contenu illégal sur Internet. Le blocage par le fournisseur d'accès à Internet (FAI) est l'une des sanctions administratives prises sous le contrôle de la Cnil et ce en vertu des articles 227-23 et 421-2-5 du Code pénal ainsi que du décret n° 2015-125 du 5 février 2015 relatif au blocage des sites provoquant des actes de terrorisme ou en faisant l'apologie et des sites diffusant des images et représentations de mineurs à caractère pornographique (JORF n° 0031 du 6 février 2015 page 1811).

(12) Pour davantage de détails, voir le doc. du Conseil du 29 mai 2007, n° 8457/3/07.

d'informations entre les autorités nationales en vue de procéder rapidement à la fermeture du site litigieux ou, si celui-ci se trouve à l'étranger, de le rendre inaccessible sur le territoire national. Le bilan est significatif : depuis sa création, 120 000 comptes Twitter ont été supprimés et 85 % des contenus illégaux ont été signalés.

En deuxième lieu, l'agence a inauguré, le 25 janvier 2016, son Centre européen de lutte contre le terrorisme (ECTC). Cette structure est destinée à constituer une plateforme visant à faciliter l'échange d'informations entre les États membres. Bénéficiant du renfort d'experts nationaux détachés, elle rassemble différents services et instruments d'Europol existants, tels que l'unité TFTP (Terrorist Finance Tracking Program) chargée d'assurer la surveillance des transactions financières, le FIU.NET qui relie entre elles les cellules de renseignement financier type TRACFIN, et le réseau européen des bureaux nationaux de recouvrement des avoirs¹³.

Plus précisément, le Centre européen de lutte contre le terrorisme est constitué sur le modèle américain de « centre de fusion » (*fusion center*), l'objectif étant de faire converger les données issues des services de police et de renseignement des différents États membres. Bien qu'étant à l'origine réticente, la France prend part à cette structure qui, pour fonctionner, doit être alimentée en informations et doit bénéficier également de personnels nationaux détachés. Le Conseil des ministres de Bruxelles du 24 mars 2016 avait souligné l'importance de l'envoi à La Haye d'experts nationaux et d'officiers de liaison supplémentaires. La participation des États est cruciale dans le bon fonctionnement de l'ECTC, chargé de collecter de manière systématique les données relatives aux combattants étrangers. De manière générale, Europol demeure un organisme d'appui aux États qui sont non seulement les destinataires des informations transitant par l'office, mais aussi les principaux pourvoyeurs¹⁴. Ainsi que le rappelle le Coordinateur pour la lutte antiterroriste, le rôle des États s'est nettement intensifié suite aux différents attentats. Il reste cependant une large marge de progression. Par exemple, 90 % des contributions au

point de contact « voyageurs » émanent uniquement de cinq États membres.

Sur le plan stratégique : les prémisses de l'extension au terrorisme du « cycle de gestion »

Avec l'ECTC, Europol s'efforce de se placer au cœur de la lutte contre le terrorisme menée au plan européen. D'ailleurs, un renforcement de ce centre est prévu par la communication du 20 avril 2016, puisque la Commission européenne devrait présenter d'ici l'automne 2016 de nouvelles initiatives pour renforcer ce centre. L'idée est notamment de permettre à l'ECTC de réaliser conjointement avec le centre du Service européen d'action extérieure, l'INTCEN, des évaluations de la menace terroriste. Ces efforts s'inscrivent dans le cadre des travaux préfigurant l'extension au terrorisme du « cycle de gestion » en matière de lutte contre la criminalité organisée.

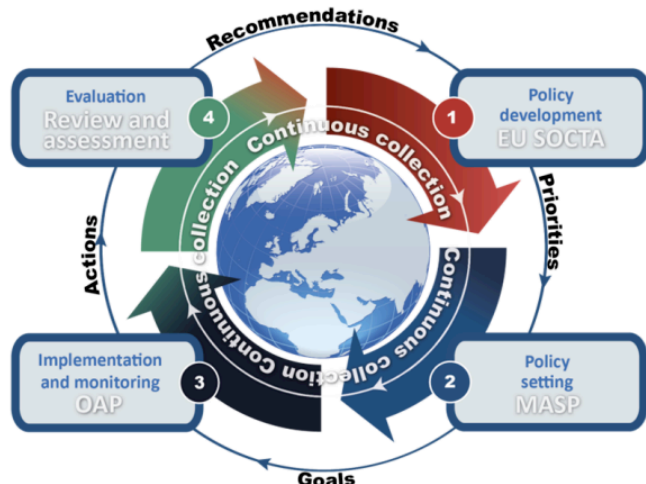
À cet égard, les ministres de l'Intérieur avaient pris, dans leurs conclusions du 20 novembre 2015, deux mesures : d'une part, la possibilité offerte à l'office de police de procéder à des recoupements systématiques entre les bases de données européennes (une proposition législative doit être présentée courant 2016) et, d'autre part, la création d'une « *méthodologie en vue d'une approche structurée multilatérale de la coopération opérationnelle en matière de lutte contre les menaces terroristes* ». La formule figurant dans ces conclusions du 20 novembre peut sembler obscure, voire quelque peu verbeuse. Elle n'en reste pas moins importante. L'idée est d'étendre au terrorisme ce « cycle de gestion », ou du moins plus modestement, quelques éléments. Concrètement, un tel cycle consiste en la mise en cohérence des efforts à travers une coordination entre :

1. Les services de terrain entre eux ;
2. Les ministres des États membres (l'idée étant d'établir des priorités communes) ;

(13) Sont connectées à ce réseau la Plateforme d'identification des avoirs criminels (PIAC) et l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC). Ce réseau sert de support à la plateforme informelle des bureaux de recouvrement des avoirs de l'UE (ARO Platform), en fonction depuis 2009. Cette plateforme ne doit pas être confondue avec le CARIN (Camden Assets Recovery) qui rassemble, lui aussi, les autorités compétentes en matière de recouvrement d'avoirs à l'échelle internationale. Comme l'indique une communication de la Commission européenne, il s'agit d'un « réseau global de praticiens et d'experts visant à améliorer la connaissance mutuelle des méthodes et techniques utilisées pour l'identification, le gel, la saisie et la confiscation transfrontières d'avoirs illicitement acquis ». CARIN, dont le secrétariat permanent est hébergé par Europol, est composé de deux points de contact nationaux, un répressif, un judiciaire (rapport de la Commission du 12 avril 2011 fondé sur l'article 8 de la décision 2007/845/JAI du Conseil du 6 décembre 2007 relative à la coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs des États membres en matière de dépistage et d'identification des produits du crime ou des autres biens en rapport avec le crime (COM(2011)176)).

(14) Sur le cercle vicieux qui en découle, voir Bures (O.), 2013, « Europol's counter-terrorism role: A chicken-egg dilemma », in Léonard (S.), Kaunert (C.) (dir.), 2013, *European security, terrorism and intelligence: tackling new security challenges in Europe*, Londres, Palgrave MacMillan, p. 65-93.

Figure 1 : présentation sommaire du « cycle de gestion » en matière de lutte contre la criminalité organisée ¹⁵



3. Les services de terrain (le niveau opérationnel) et l'UE (le niveau politique) à travers une prise en compte par le Conseil des attentes des services ;

4. Les agences européennes (Europol, mais aussi Eurojust, EU-LISA, FRA et Frontex) et les services de terrain ¹⁶.

Le « cycle de gestion » apparaît donc comme un méta-projet composé de sous-projets (notamment la traite des êtres humains, la cybercriminalité ou la coopération douanière) coordonnés au sein des instances du Conseil de l'UE selon une planification précise et surtout, selon un schéma préétabli assorti d'un calendrier et de processus évaluatifs ¹⁷. Or, c'est précisément ce mécanisme de planification que les ministres veulent étendre, dans une certaine mesure, à l'antiterrorisme. Le projet est ambitieux et il représente un réel défi pour Europol qui devra transformer son actuel document TE-SAT (*European Union Terrorism Situation and Trend Report*), comme document rétrospectif sur l'état de la menace terroriste en Europe. Le TE-SAT a vocation à devenir l'équivalent du *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment* (SOCTA), document d'évaluation à l'échelon de l'Union de la menace que présente la criminalité organisée. Pour l'heure, le TE-SAT n'est pas encore le pendant du SOCTA, en tant que document destiné à éclairer la prise de décision politique.

L'idée d'un SOCTA « terrorisme » est actuellement à l'étude. Les États se penchent, à cet égard, sur la portée de cette « méthodologie en vue d'une approche structurée multilatérale de la coopération opérationnelle ». La présidence néerlandaise du Conseil de l'UE a fait le point sur le dossier et elle a identifié deux avancées possibles, la création d'un « document maître » (*master document*), et l'évaluation conjointe de la menace ¹⁸. Il s'agirait qu'Europol et l'INTCEN préparent ensemble ce SOCTA « terrorisme ». Cependant, cette idée n'emporte pas l'adhésion. Une partie des États membres plaide plutôt en faveur de l'autre option, à savoir un « document maître » (*master document*) destiné d'abord à dresser l'état de la situation quant aux éléments concrets susceptibles d'être intégrés dans la méthodologie.

À la lumière de ces éléments, force est de constater qu'un « cycle de gestion » en matière antiterroriste reste au stade de l'ébauche. De manière imagée, les États se sont mis d'accord sur le principe de l'achat du terrain et pour l'heure ils discutent du choix de la parcelle précise à acquérir sur laquelle le bâtiment sera érigé. Reste que le chemin est long jusqu'à l'inauguration de ce bâtiment : le processus en est à ses premiers balbutiements et tout porte à croire que si un « cycle de gestion » adapté à la lutte antiterroriste voit le jour prochainement, il sera seulement de nature édulcorée. Actuellement, un consensus entre les États semble se dessiner plutôt sur le fait qu'il puisse y avoir une évaluation de la menace (de la part d'Europol, et peut-être conjointement avec l'INTCEN si cette proposition est retenue) accompagnée de la possibilité faite au Comité de sécurité intérieure, qui est déjà la cheville ouvrière au sein du Conseil d'un « cycle de gestion » relatif à la lutte contre la criminalité organisée, de jouer un rôle plus important qu'aujourd'hui en matière de lutte antiterroriste (phases n° 1 et phase n° 2 (première partie) sur le schéma). En revanche, le processus devrait s'arrêter là, puisqu'il ne comportera ni de définitions de priorités politiques ni de volet opérationnel, c'est-à-dire de plans d'action accompagnés de projets concrets (phases n° 2 (deuxième partie) et n° 3 sur le schéma ¹⁹). Les conclusions du Conseil du 20 novembre 2015, rappelées avec force par le Conseil européen de l'après-Bruxelles, soulignent l'importance d'agir. Néanmoins, les États peinent à avancer sur la mise en place concrète de cette méthodologie en matière antiterroriste.

(15) p. 5 du doc. du Conseil du 11 décembre 2015 n° 14913/15.

(16) Pour une explication plus détaillée de cycle, voir Busuioc (M.), Curtin (D.), 2011, *La stratégie de sécurité intérieure de l'UE, le cycle politique de l'UE, le rôle des agences ELSJ. Promesses, dangers et prérequis*, Études du Parlement européen, DG des politiques internes, Département C ; Berthelet (P.), 2012, « La sécurité intérieure européenne, sa stratégie et son architecture : regard imagé sur une construction originale », in « L'Europe des insécurités », *Revue de la Sécurité globale*, n° 19, printemps, p. 77-90.

(17) Pour quelques documents clé sur la question, voir docs. du Conseil du 3 octobre 2005 n° 10180/4/05, du 20 avril 2006 n° 7039/2/06, du 25 octobre n° 15358/10, du 17 juin 2015 n° 9853/15, et du 11 décembre 2015 n° 14913/15.

(18) p. 3 du doc. du Conseil du 13 avril 2016, n° 7796/16.

(19) C'est ce qui est clairement indiqué aux p. 2 et 3 du doc. du Conseil du 17 février 2016, n° 6215/16.

D'ailleurs, il est à noter que la France se montre très réservée dans la négociation actuelle, rejetant clairement l'idée d'une évaluation conjointe Europol-INTCEN. Comme bien souvent en sécurité intérieure européenne, les discours volontaristes du gouvernement se heurtent à la réalité du terrain. La difficulté, pour les services antiterroristes français, comme leurs homologues européens par ailleurs, est de s'engager dans un processus qu'ils ne maîtriseraient plus. Pour l'instant, ces services préfèrent fournir au goutte-à-goutte les données sensibles à Europol. En conséquence, elles voient d'un mauvais œil l'établissement d'une telle méthodologie qui déboucherait sur un processus qui viendrait remettre en cause ce pouvoir de distiller les informations quand bon leur semble, et ce, alors même que l'intérêt général requiert une coopération accrue, ainsi que l'a rappelé le gouvernement français après les attentats terroristes.

Le défi est de taille, car, à supposer que les États parviennent à transformer le TE-SAT en SOCTA « terrorisme », il importe que les services de sécurité transmettent une information de meilleure qualité²⁰. D'où la création d'une méthodologie et d'une structure opérationnelle, le Centre européen de lutte contre le terrorisme d'Europol. L'ECTC s'inscrit en effet dans cette optique puisque c'est à lui d'établir le TE-SAT et, peut-être, bientôt le SOCTA « terrorisme », même si, en définitive, les services nationaux demeurent principaux artisans de l'entreprise de la lutte contre la menace (ou de son échec). Parfaitement consciente de cela, la Commission européenne a d'ailleurs insisté, dans son rapport précité du 20 avril 2016, sur la nécessité pour les États membres d'améliorer l'échange de renseignements. On le voit bien, l'édification d'une Europe de la sécurité reste dépendante de la volonté des États qui peinent à passer des paroles aux actes et qui rechignent à mettre en place une méthodologie performante, car susceptible de porter ombrage à la liberté d'action de leurs services de renseignement. Ces

services de renseignement notamment se montrent très peu enthousiastes, et c'est un euphémisme, à l'égard d'une telle méthodologie.

Les points faibles : la souveraineté comme obstacle à la sécurité ?

Les points faibles portent, d'une part, sur la collaboration entre les services de renseignement et, d'autre part, sur le renforcement de la protection des espaces publics et des moyens de transport. Ces points faibles tiennent à des raisons assez similaires. Les compétences juridiques de l'Union sont limitées et la volonté politique demeure encore insuffisante pour progresser à l'échelle européenne.

La collaboration entre les services de renseignement : une amélioration laborieuse

La lutte antiterroriste bute sur l'amélioration de l'échange d'informations entre les services de renseignement. Les carences sont patentes non seulement dans la coopération entre services nationaux, mais aussi en leur sein. Les attentats de Paris, comme ceux de Bruxelles, avaient mis en évidence de nombreux dysfonctionnements de leur part. Reste que le degré d'intégration de la coopération entre les services de renseignement des différents États membres est bien moindre que les services répressifs²¹. En effet, ces services collaborent de manière informelle, c'est-à-dire en dehors des canaux officiels préétablis et ce sous l'œil bienveillant de leur autorité politique de tutelle peu encline à voir s'établir des contrôles à l'échelle de l'Union²². Il est vrai que cette collaboration est une question sensible, voire très sensible, si bien que les canaux instaurés par l'Union

(20) Sur cette question, voir Laurent (S.-Y.), Warusfel (B.) (dir.), 2016, *Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux.

(21) Sur la problématique de la collaboration et parmi une littérature abondante, voir Baud (J.), 2005, *Le renseignement et la lutte contre le terrorisme. Stratégies et perspectives internationales*, Paris, Lavauzelles ; Argomaniz (J.), 2010, « Before and after Lisbon: legal implementation as the «Achilles heel» in EU counter-terrorism », *European security*, vol. 19, n° 2, p. 297-316 ; Argomaniz (J.), 2012, « A «coordination nightmare»? Institutional coherence in European Union counter-terrorism », in Kaunert (C.), Léonard (S.), Pawlak (P.) (dir.), *European homeland strategy. A European strategy in the making?*, New York, Routledge, coll. Contemporary security studies, p. 72-94 ; Hayez (P.), 2010, « Après le terrorisme... : quels enjeux pour les services de renseignement ? », *Cahiers de la sécurité*, n° 13, juillet-septembre, p. 33-38 ; MacKenzie (A.), Zwolski (K.), 2013, « European security, terrorism and intelligence: Assessing the path of development », in Léonard (S.), Kaunert (C.) (dir.), 2013, *European security, terrorism and intelligence: tackling new security challenges in Europe*, Londres, Palgrave MacMillan, p. 229-243 ; Svendsen (A. D. M.), 2013, « On a "continuum with expansion"? Intelligence cooperation in Europe in the early 21st century », in Léonard (S.), Kaunert (C.) (dir.), 2013, *European security, terrorism and intelligence: tackling new security challenges in Europe*, Londres, Palgrave MacMillan, p. 185-214.

(22) Certains auteurs vont d'ailleurs jusqu'à décrire l'existence d'une forme de « police en archipels » pour décrire ces structures de collaboration, souvent mouvantes et éloignées du contrôle politique (Bigo (D.), Bonelli (L.), Deltombe (T.) (dir.), 2008, *Au nom du 11 septembre...*, Paris, La Découverte, coll. Cahiers libres).

sont peu, voire pas, employés par les services de renseignement²³.

Pour autant, si la problématique de l'amélioration de l'échange transnational d'informations a trait plus particulièrement aux services de renseignement, elle touche tous les acteurs concernés à l'échelle européenne (les services de renseignement, les services de police, les autorités judiciaires nationales, ainsi qu'Europol et Eurojust à l'échelon européen). Cette préoccupation d'un renforcement de la collaboration n'est pas nouvelle puisqu'elle avait été affirmée par les chefs d'État et de gouvernement européens au sortir des attentats de New York en 2001. Un texte contraignant, à savoir une décision, a été pris en 2005, réclamant la création de points de contact pour alimenter Europol et Eurojust en informations concernant les enquêtes pénales conduites au plan national²⁴. Dans les faits, ce n'est pas toujours le cas, qu'il s'agisse de l'office européen de police ou de l'unité de coordination judiciaire²⁵. Certes, la situation s'améliore concernant Europol, auquel participe l'UCLAT pour ce qui est de la France. Il reste que de nombreux efforts sont à mener, et ce particulièrement concernant les services de renseignement. Pour l'heure, ceux-ci préfèrent toujours œuvrer dans le cadre de structures hors UE. C'est le cas du

DE MANIÈRE IMAGÉE,
LES ÉTATS SE SONT
MIS D'ACCORD SUR LE
PRINCIPE DE L'ACHAT DU
TERRAIN ET POUR L'HEURE
ILS DISCUTENT DU CHOIX
DE LA PARCELLE PRÉCISE À
ACQUÉRIR SUR LAQUELLE
LE BÂTIMENT SERA ÉRIGÉ.
RESTE QUE LE CHEMIN
EST LONG JUSQU'À
L'INAUGURATION DE CE
BÂTIMENT.

GAT (groupe antiterroriste²⁶), ayant établi, après les attentats de Bruxelles, une plateforme commune aux fins de renforcer cette collaboration.

Pour la première fois, les chefs d'État et de gouvernement, réunis en Conseil européen en décembre 2015, ont demandé aux services de renseignement d'organiser leur coopération à l'échelle de l'Union. Ce message peut s'interpréter comme la prise en compte de manière très pragmatique d'un verrou politique et juridique très fort. En effet, l'emprise de l'Union sur les services de renseignement demeure limitée et ce, au regard de l'article 4 paragraphe 2 du Traité sur l'UE²⁷. Chaque attentat fait ressurgir l'idée d'une agence européenne de renseignement. Ce projet reste irréalisable, car il se heurte à l'obstacle juridique formé par cet article 4 paragraphe 2. Il se heurte aussi au refus catégorique des États membres, la France au

premier chef. Certains rapports d'information du Sénat rendus récemment tendent à montrer l'existence d'une ligne rouge à ne pas franchir²⁸.

Dans un tel contexte, l'approche reste très pratique, car il s'agit de surmonter les réticences psychologiques et techniques des services de renseignement de même

(23) Et pour une analyse récente, voir l'excellente étude de Björn Fägersten (Fägersten (B.), 2016, «For EU eyes only? Intelligence and European security», Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (EUISS), Brief, n° 8, 4 mars 2016).

(24) Décision 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes (JOUE L 253, 29.9.2005, p. 22) remplaçant la décision 2003/48/JAI du Conseil du 19 décembre 2002 relative à l'application de mesures spécifiques de coopération policière et judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme, conformément à l'article 4 de la position commune 2001/931/PESC.

(25) La situation d'Europol ayant été précédemment évoquée, il importe de présenter brièvement l'avis du Coordinateur européen pour la lutte antiterroriste concernant Eurojust : « Alors que l'échange d'informations et la coopération opérationnelle dans le cadre d'Eurojust se sont considérablement accrus en 2015 par rapport à 2014, leur ampleur n'est toujours pas à la hauteur de la menace » (p. 18 du doc. du Conseil du 4 mars 2016, n° 6785/16).

(26) Le GAT a été créé par le Club de Berne après les attentats de 2001. Il rassemble des représentants des 28 États membres auxquels s'ajoutent ceux de la Norvège et de la Suisse.

(27) Qui énonce que « l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre ».

(28) Dans un de ses rapports, il est indiqué que « les services de renseignement ont une tendance naturelle à préférer les coopérations bilatérales ou des instances ad hoc dont ils maîtrisent le format et les modalités de travail. Pourtant, selon Gilles de Kerchove, les États membres devraient davantage surmonter leurs réticences pour partager des informations au sein d'Europol. [Le Sénat] n'ignore pas que la coopération entre les services de renseignement, qui se trouvent au cœur de la souveraineté nationale, obéit à des contraintes très particulières et notamment à la nécessité pour chaque État ayant recueilli un renseignement d'en préserver le secret, y compris pour pouvoir s'en servir comme "monnaie d'échange" afin d'obtenir des renseignements de la part d'autres États, parfois non membres de l'Union européenne, et notamment des États-Unis » (p. 101-102 du rapport du Sénat n° 388 (2014-2015) de Jean-Pierre Sueur sur les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes, déposé le 1^{er} avril 2015).

que les obstacles juridiques, permettant d'alimenter et d'employer les canaux européens, Europol, mais aussi le SIS. Le constat dressé par les États membres est que les potentialités de cet outil sont insuffisamment exploitées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. En premier lieu, les États membres n'inscrivent pas systématiquement dans le Système d'informations Schengen (SIS) les individus « fichés S ». Rien ne les en empêche, mais il n'y a pas de pratique convergente à cet égard. En deuxième lieu, lorsque les individus sont inscrits dans le SIS, il n'y a pas de mention expresse du risque terroriste, en particulier les *foreign fighters* ne sont pas signalés comme tels.

Ainsi, le Système d'information Schengen a souffert de la mauvaise utilisation à plusieurs reprises. Mehdi Nemmouche, soupçonné d'être l'auteur, en 2014, de l'attentat du Musée juif de Belgique, avait été fiché « S » par la direction générale de la Sécurité intérieure (DGSI) et inscrit à ce titre au Fichier des personnes recherchées (FPR), de même qu'au Système d'information Schengen (SIS). Repéré à l'aéroport de Francfort, il n'avait pas fait l'objet de surveillance par la police allemande. Dans le même ordre d'idées, le Belge Salah Abdeslam, complice des attentats du 13 novembre 2015, avait été arrêté par la gendarmerie française à Cambrai. Signalé au SIS par les services de renseignement belges, il avait été relâché, car répertorié dans la catégorie de l'article 36 paragraphe 2 de la décision instituant le SIS (droit commun) et non dans celle correspondant à l'article 36 paragraphe 3 (terrorisme²⁹).

Or, cet article 36 paragraphe 3 permet d'observer discrètement certains *foreign fighters* ou encore d'opérer un contrôle spécifique des *returnees*, c'est-à-dire les Européens partis au Moyen-Orient et revenus sur le territoire national. Partant du principe que l'utilisation du SIS est un outil efficace pour identifier des suspects et contrôler leurs déplacements, le cas échéant en complément du PNR³⁰ (et en synergie avec ce système puisque les données collectées peuvent participer à mieux déterminer les

déplacements des terroristes des individus radicalisés³¹), les États membres et les institutions européennes ont opté pour une réforme du SIS sans adoption d'un nouvel acte juridique. EU-LISA, Europol, la Commission européenne et les différents groupes de travail du Conseil de l'UE, comme le groupe SIRENE, chargé spécifiquement des questions en lien avec le SIS, réfléchissent sur le type de critères permettant le signalement dans ce système pour fait de terrorisme, et les standards de qualité requis pour les informations introduites, le type « d'action immédiate » à réaliser en cas de « hit positif », c'est-à-dire en cas de réponse positive lors d'une interrogation du système³².

Le renforcement de la protection des espaces publics et des moyens de transport : un processus difficile

L'enjeu de la sécurisation des espaces publics et des moyens de transport a été mis en évidence après les attaques du Thalys d'août 2015, de Paris en novembre 2015 et de Bruxelles en mars 2016. Ainsi, les dernières en date ont été perpétrées dans l'aérogare d'un aéroport international. À y regarder de près, la thématique de la sécurisation des moyens de transport est ancienne puisqu'après les attentats du 11 septembre 2001, les efforts se sont concentrés sur la sûreté des avions, des pistes et des aérogares précisément³³. Reste que les terroristes ont agi dans l'enceinte aéroportuaire, mais en deçà des lignes de contrôle, au sein de ce que les experts nomment les *soft areas*. Certes, au niveau européen, la sécurisation de ces « zones molles », moins contrôlées que d'autres considérées comme davantage stratégiques et donc régies strictement à l'échelle européenne³⁴, ont été prises en compte. Ainsi, la Commission européenne et l'organisme regroupant les polices aéroportuaires (AIRPOL) ont élaboré en mai 2015 un manuel sur ces *soft areas*. En parallèle, la Commission a lancé, en octobre

(29) Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (JOUE L 205, 7.8.2007, p. 63).

(30) Passenger Name Record ou registre des noms de passagers.

(31) D'ailleurs, une décision d'exécution, complétant la directive instaurant le PNR européen, c'est-à-dire le dispositif de transfert des données sur les passagers collectées par les compagnies aériennes aux services de sécurité dans le cadre de vols intracommunautaires, est prévue, consacrée à l'interopérabilité des systèmes d'informations des Unités de renseignement Passagers, l'idée étant d'améliorer l'échange de données entre ces unités qui demeurent nationales.

(32) Doc. du Conseil n° 7412/16 du 5 avril 2016.

En réalité, le système d'information Schengen est actuellement considérablement modernisé : il sera doté d'une fonction « fichier automatisé d'empreintes digitales » (FAED) et il devrait être en mesure de permettre de générer des alertes à partir de l'usage d'images biométriques du visage (*morphing*).

(33) Voir à ce sujet Poincignon (Y.), 2004, « Aviation civile et terrorisme : naissance et enjeux d'une politique européenne de sûreté des transports aériens », *Cultures et Conflits*, n° 56, p. 83-119.

(34) En l'occurrence par le règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement (CE) n° 2320/2002 (JOUE L 97, 9.4.2008, p. 72).

2015, des travaux visant à recenser des bonnes pratiques à destination des autorités chargées de la sécurisation des *soft areas*, tels que les abords des stades (en écho à l'attaque menée au Stade de France qui se produira un mois plus tard) et du métro (en écho à celle perpétrée en mars 2016 à la station bruxelloise située dans le quartier européen).

Les enjeux sont multiples : la sécurisation des lieux tout en assurant la fluidité des personnes, une protection suffisante tout en évitant la tentation de « bunkeriser » les espaces, ou encore une stratégie de gestion de risque organisée autour de différents axes, comme la préparation, au-delà du seul volet « protection ». La Commission européenne, en coopération avec les responsables de sûreté des lieux concernés, établit des documents non contraignants³⁵. Pour autant, l'intervention de l'Union se heurte à une double difficulté : d'abord, si les exploitants des lieux concernés acceptent de coopérer pour davantage de sécurité, ils se montrent parfois réticents à toute législation contraignante, source de coûts supplémentaires et de complexité bureaucratique. Ensuite, les États membres eux-mêmes se montrent réservés. Soucieux de conserver leur pré carré, ils se révèlent peu enclins à ce que l'Union européenne régie par la voie de normes juridiques obligatoires, établissant ainsi des standards européens, par exemple en matière ferroviaire ou de transports urbains de masse³⁶. La réaction des États après les attaques contre le Thalys est éclairante. Une réunion s'est tenue le 29 août sur demande du ministre de l'Intérieur français et, à l'issue, les participants ont convenu d'un ensemble de mesures, certaines très vagues au demeurant³⁷. Cependant, la plupart restent des mesures de nature nationale et la seule action véritablement européenne, exception faite des mesures déjà fixées à l'agenda européen et réitérées par ces participants, a consisté en une convocation en septembre 2015 du groupe LANDSEC, pendant ferroviaire du groupe AVSEC, le groupe d'experts du Conseil de l'UE en matière de sûreté aérienne³⁸.

Conclusion

La place manque pour aborder certaines thématiques qui mériteraient une analyse plus approfondie et des développements plus conséquents. La dynamique actuelle s'organise autour de différents axes, notamment la lutte contre la radicalisation et le financement du terrorisme, le contrôle des armes à feu, ainsi que le renforcement des dispositifs de gestion de crise et l'amélioration de la coopération judiciaire pénale. Différentes mesures ont été prises en matière de suivi des armes à feu et de neutralisation de certaines d'entre elles en vertu d'un plan d'action datant de décembre 2016, la lutte contre le financement du terrorisme en vertu d'un autre plan d'action approuvé, quant à lui, en février 2016, l'approfondissement de l'espace pénal européen avec, comme mesures phares, d'une part, l'élargissement du champ d'application de l'ECRIS³⁹ aux ressortissants non communautaires, c'est-à-dire l'extension du « casier judiciaire européen » aux étrangers non UE, et, d'autre part, l'approfondissement de la collaboration, en matière de preuve électronique, avec les fournisseurs d'accès internet étrangers concernant l'accès à certaines données de conversation stockées dans des *clouds* situés en dehors de l'UE, notamment aux États-Unis.

La lutte antiterroriste européenne est donc un défi, politique d'abord, en amenant les États à s'interroger sur les bornes de leurs prérogatives régaliennes ; juridique ensuite, en questionnant en permanence les compétences de l'Union ; technologique enfin, dans la mesure où les avancées constantes repoussent sans cesse le champ des possibles non seulement pour les terroristes, mais aussi pour ceux qui les combattent ■

(35) Par exemple, le manuel sur la protection des « zones molles » aéroportuaires devrait être actualisé d'ici décembre 2016.

(36) Cet aspect n'a d'ailleurs pas échappé à l'Assemblée nationale qui, dans un rapport du 1^{er} décembre 2015 (rapport n° 3289 sur le programme européen en matière de sécurité pour la période 2015-2020 présenté par Marietta Karamanli et Charles de La Verpillière), a souligné « la nécessité de ne négliger, en matière de sécurité, aucun mode de transports », a souhaité « que cette dimension soit intégrée dans les actions et priorités de l'Union européenne » et a fait « part de leur souhait de voir les choses aller plus loin encore » (p. 33 du rapport).

(37) Sont prévus notamment, parmi les mesures concrètes, des opérations de contrôle coordonnées et simultanées dans les trains et dans les gares, le renforcement du contrôle de l'identité des passagers et de leurs bagages, un recours plus large aux patrouilles mixtes, y compris dans les trains, la généralisation des billets nominatifs pour les trains internationaux, et la possibilité octroyée aux agents habilités des polices ferroviaires de consulter les bases de données.

(38) Et pour approfondir le sujet, voir Nicoud (F.), « La sécurité des transports aériens : Un exemple pour l'Europe de la sécurité ? », in Gohin (O.), Pauvert (P.) (dir.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2014*, Aix-en-Provence, UPAM, 2015, p. 305-316.

(39) European Criminal Records Information System.

La lutte antiterroriste en Belgique

Le Premier ministre Charles Michel devant le Parlement fédéral

Marc COOLS

Introduction

Très rapidement après les attentats terroristes survenus à Paris le 13 novembre 2015, la Belgique s'est révélée sous un très mauvais jour. Il devenait clair que les attentats avaient été organisés depuis la Belgique, plus précisément à Sint-Jans-Molenbeek.

Six jours après les attentats, le Premier ministre belge, Charles Michel, s'est exprimé devant la Chambre des représentants pour présenter, en séance plénière, les mesures que la Belgique prendra dans un avenir proche en vue de lutter contre le terrorisme. Dans le cadre de cette brève contribution, nous tâcherons d'être aussi fidèles que possible

à l'intervention du Premier ministre et de le citer littéralement¹.

Le Premier ministre a aussitôt déclaré : « *Ces attaques ont eu lieu à Paris, sont décidées en Syrie et sont exécutées par des cellules franco-belges et nos pensées vont à la famille et aux amis de ceux qui ont péri dans cet acte barbare* ». Il a ensuite renvoyé dans son introduction à : « *l'égalité, la séparation de l'Église et de l'État, la liberté d'expression, la tolérance, et au respect de tous les fondements inattaquables de la démocratie belge. Il n'y a pas de place ici pour le fanatisme, qui doit être détruit comme un poison* ».

Dans ce contexte, le Parlement fédéral et le gouvernement fédéral ont esquissé le cadre « *de la lutte contre le fanatisme et le terrorisme, implacablement, avec la plus grande détermination. Il doit s'agir d'une lutte contre les ennemis de la liberté, pour le respect de l'État de droit, la procédure contradictoire, la présomption d'innocence et le droit de la défense* ».

Marc COOLS



Professeur au sein du groupe de recherche en criminologie, Vrije

Universiteit Brussel, et du groupe de recherche en droit pénal et criminologie, Université de Gand.

(1) Michel (C.), 2015, Lutte contre le terrorisme – mesures, séance plénière de la Chambre, 19 novembre, www.premier.belgium.be/nl/strijd-teen-terrorisme



Les mesures immédiates prises

Parallèlement à ces mots d'introduction, le Premier ministre a commenté les mesures prises immédiatement le 13 novembre. Il a affirmé : « [...] dès vendredi soir, nos services ont été mobilisés pour obtenir un maximum d'informations, en coopération avec les services français, permettant d'évaluer heure par heure la situation. L'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM), le Centre de crise et le Conseil national de sécurité ont immédiatement tenu les réunions nécessaires pour prendre dans l'urgence les premières décisions. Le contrôle renforcé à la frontière française a été instauré ainsi que dans les gares et les aéroports. Les polices locales ont immédiatement reçu des instructions visant à augmenter la vigilance et renforcer les contrôles pour les événements publics et la recommandation de ne pas se rendre à Paris a été communiquée ».

Le 16 novembre, le Premier ministre convoque une fois encore le Conseil national de sécurité pour prendre connaissance d'une nouvelle évaluation de l'OCAM sur le niveau de menace : « Le Centre de crise a proposé des mesures opérationnelles et a informé l'ensemble des zones de police. Nous avons aussi recommandé l'annulation du match de football Belgique-Espagne. La présence militaire a également été renforcée. Jusqu'à 300 militaires supplémentaires (en plus des 220) peuvent être déployés. Ils le sont principalement dans les grandes villes, pour des missions statiques de surveillance ».

Dès les attentats du 7 janvier à Paris, le gouvernement fédéral a pris un certain nombre de mesures : « l'armée peut dorénavant renforcer les efforts de la police lorsque le niveau de la menace l'exige, le retrait des cartes d'identité et des passeports pour les candidats au djihad est désormais prévu et la déchéance de la nationalité belge peut être décidée par un juge en cas de condamnation pour terrorisme. En outre l'OCAM [a] démarré la mise en place d'un registre dynamique pour ficher les "foreign terrorist fighters" ou les combattants étrangers. Sur le plan budgétaire en 2015, 200 millions d'euros ont été libérés pour renforcer les investissements et les équipements de sécurité. Mais ce n'est pas tout. Des recrutements ont été décidés. Par exemple, 45 agents ont déjà été engagés pour la sûreté de l'État et 28 recrutements sont en cours ».

18 mesures spécifiques pour lutter contre le terrorisme

Le gouvernement fédéral doit toutefois intervenir davantage, et parallèlement au déblocage d'un budget supplémentaire de 400 millions, il doit poursuivre son action dans quatre domaines. Il s'agit « [d'] éradiquer les messages de haine et d'appel à la violence, concentrer spécialement les efforts et les moyens sur les individus repérés comme potentiellement dangereux ; renforcer les moyens sécuritaires de nos services de sécurité et sur le plan international »

Ces mesures veulent : « mettre fin à la banalisation de l'appel à la violence ou au terrorisme par des prédicateurs de haine et terroristes en les plaçant en résidence surveillée, en les condamnant ou en les dénonçant. Quant aux sites Web qui incitent à la haine, ils devront également être fermés. Par ailleurs, tous les prédicateurs présents sur le territoire seront immédiatement identifiés. Les lieux de prière ne pourront donner lieu à la propagation du djihad. Ces mosquées ou ces centres culturels non reconnus, souvent clandestins, devront être démantelés. Il convient en outre de veiller à la transparence du financement intérieur et extérieur des mosquées, et de revoir leurs critères d'agrément ainsi que la formation des imams ».

Dans son discours devant la Chambre des représentants, le Premier ministre a également déclaré : « Nous devons concentrer les moyens de nos services de sécurité d'abord pour repérer les sympathisants djihadistes et les contrôler beaucoup mieux une fois qu'ils ont été repérés. Nous allons continuer à renforcer les services de renseignement. Avec des recrutements, des équipements et des moyens légaux. Concrètement, l'OCAM a enregistré des progrès significatifs dans la mise en place d'un registre dynamique visant à ficher les "foreign terrorist fighters". Ce fichier permettra de mieux faire circuler l'information entre les services de sécurité concernés. Empêcher les jeunes de partir vers des zones de combat ou d'entraînement ne suffit pas. Nous devons les empêcher de revenir quand ils ne sont pas belges. Pour nous la règle doit être claire : les djihadistes qui rentrent, leur place est en prison. Pour les autres personnes fichées par les services d'analyse de la menace, une procédure contradictoire sera instaurée pour imposer le port d'un bracelet électronique. Cela s'inscrira dans une démarche à la fois probatoire pour la dé-radicalisation, mais aussi pour la sécurité publique ».

En ce qui concerne les renseignements et les services de sécurité, et « [...] pour déjouer les attentats, les échanges d'informations entre services de renseignement sont vitaux. Depuis plusieurs mois, nous visons à contrôler l'identité des passagers dans les avions et dans les trains à grande vitesse. Cela vise notamment à empêcher l'embarquement d'un passager s'il figure sur un registre de personnes représentant une menace. La Belgique appliquera donc sans attendre ce projet prévu de longue date sur le plan européen ».

Le Premier ministre renvoie également avec insistance à la commune bruxelloise de Sint-Jans-Molenbeek, depuis trop longtemps un lieu de radicalisation. « Nous allons aussi élaborer un plan d'actions pour soutenir les autorités régionale et locale notamment à Molenbeek-Saint-Jean dans leurs efforts pour la sécurité et le vivre ensemble. Les premières réunions préparatoires ont

déjà eu lieu. Il s'agira d'articuler prévention et répression dans une approche transversale. La lutte contre toutes les formes de criminalité y compris contre l'économie illégale devra être une priorité.

Empêcher les jeunes de partir vers des zones de combat ou d'entraînement ne suffit pas. Nous devons les empêcher de revenir quand ils ne sont pas belges. Pour nous la règle doit être claire : les djihadistes qui rentrent, leur place est en prison.

Un certain nombre de mesures opérationnelles et légales sont également envisagées. Parallèlement aux recrutements supplémentaires d'ores et déjà annoncés, de nouveaux investissements seront réalisés dans les nouvelles technologies, comme la reconnaissance vocale et les caméras de reconnaissance automatique des plaques minéralogiques.

L'interdiction d'effectuer des perquisitions entre 21 heures et 5 heures est levée dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et la détention administrative passera de 24 à 72 heures. L'achat de cartes de téléphone mobile prépayées ne sera plus possible dès aujourd'hui, et les procédures d'obtention des certificats et des avis de sécurité seront modernisées. Les contrôles seront approfondis, les délais de procédures seront raccourcis et le temps de validité sera réduit. Cela vise les fonctions sensibles. Le gouvernement fédéral veut aussi évaluer et

adapter si nécessaire les législations en lien avec la notion d'État d'urgence. Il doit s'agir dans des circonstances très exceptionnelles de permettre au gouvernement fédéral, sous le contrôle du parlement fédéral, de prendre des mesures exceptionnelles et temporaires en vue de garantir la sécurité publique.

La Belgique doit également agir sur le plan international et prendre ses responsabilités. Il est urgent de renforcer les frontières extérieures de l'Union européenne. C'est vital pour l'avenir de l'Europe. Dans ce contexte de politique internationale, la Belgique doit combattre Daesh avec une totale détermination. Ce groupe terroriste contrôle un territoire et dispose d'une administration et de financements. Nous ne devons pas seulement stopper son expansion. Nous devons l'éradiquer. Et là aussi, nous prenons nos responsabilités. Il y a deux semaines, nous avons aussi décidé de mobiliser la frégate Léopold I^{er} pour une mission d'escorte, dans une approche défensive, du porte-avions Charles de Gaulle. Dans un tel contexte international, la définition du plan stratégique défense représente un enjeu important pour notre sécurité. Il s'agit de garantir notre crédibilité internationale et la solidarité avec nos alliés. L'ancrage européen et l'engagement au sein de l'OTAN sont et restent des défis qui nous tiennent à cœur. »

Le Premier ministre a résumé une fois de plus les 18 mesures concrètes à prendre, à savoir :

1. Effort budgétaire additionnel : 400 millions d'euros pour la sécurité et la lutte contre le terrorisme ;
2. Renforcement des contrôles policiers aux frontières ;

3. Déploiement de 520 militaires pour renforcer la sécurité ;
4. Révision du Code d'instruction criminelle : les nouvelles technologies pour les services de renseignement (empreintes vocales et élargissement des écoutes téléphoniques) ;
5. Révision de la Constitution : garde à vue de 72 heures pour les actes de terrorisme ;
6. Perquisitions 24 heures sur 24 heures pour les infractions terroristes ;
7. *Foreign terrorist fighters* : privation de liberté et prison lors du retour en Belgique ;
8. Bracelet électronique pour les personnes fichées par les services d'analyse de la menace ;
9. Enregistrement des données de tous les passagers dans les transports. Sans attendre le projet européen, la Belgique appliquera le contrôle systématique de l'enregistrement de tous les passagers dans les transports (avions et trains à grande vitesse) ;
10. Exclusion des prédicateurs de haine. *Screening* de tous les prédicateurs en vue d'assigner à résidence, de priver de liberté ou d'expulser ceux qui prêchent la haine ;
11. Démantèlement des lieux de culte non reconnus qui diffusent le djihadisme ;
12. Fin de l'anonymat pour les cartes pré-payées ;
13. Plan Molenbeek-Saint-Jean : prévention et répression ;
14. Renforcement du *screening* pour l'accès aux emplois sensibles ;
15. Extension du réseau de caméras de reconnaissance des plaques d'immatriculation ;
16. Fermeture des sites internet prêchant la haine ;
17. Évaluation en vue d'une adaptation des législations en lien avec l'état d'urgence. Possibilité de mesures temporaires et exceptionnelles garantissant la sécurité publique ;
18. Participation sur la scène internationale à la lutte contre Daech. Frégate *Léopold I^{er}* : mission d'escorte du porte-avions français *Charles de Gaulle*. Frappes aériennes en rotation avec les Pays-Bas.

La poursuite du débat politique

Sous les applaudissements de tous les représentants présents, le Premier ministre a déclaré : « *Aussi, je n'accepte pas les critiques visant à dénigrer nos services de sécurité qui font un travail difficile et tenace. Je veux remercier avec vous, nos policiers, nos agents de renseignement, nos magistrats, nos enquêteurs pour leur courage et leur mobilisation. Grâce à eux, des attentats potentiellement tragiques à Saint-Denis ont pu être évités. Grâce à eux, des vies ont été sauvées. Grâce à eux, en quelques mois, plus de 160 condamnations pour faits de terrorisme sont intervenues* » et également « *on ne fait pas de choix entre le droit à la sécurité et à la liberté. On veut l'un et l'autre* ». Le Premier ministre a conclu comme suit : « *Nous devons garder la tête froide. Des ennemis sans foi, ni loi, qui se dissimulent et frappent avec lâcheté, veulent en fait imposer un modèle totalitaire. La liberté de croire ou de ne pas croire. La liberté de s'exprimer, de débattre, la liberté de caricaturer et de critiquer. La liberté de travailler, la liberté de sortir, la liberté d'aimer. En un mot, la liberté de vivre. Pour nous, cela n'est pas négociable. Nous sommes fiers des valeurs universelles que nous incarnons. Nous allons porter haut nos valeurs universelles. Celles des Lumières et des Droits de l'homme. Nous sommes debout et nous allons avancer* ».

Conformément à la structure institutionnelle de la Belgique, le gouvernement fédéral devra également se concerter avec les ministres-présidents des États et au sein du Parlement fédéral avec les membres de l'opposition. Il convient de noter la création d'une commission parlementaire provisoire sur la lutte contre le terrorisme, qui devra mettre en place et appliquer toutes les initiatives légales annoncées sur la base des projets ou des propositions de loi présentés par le gouvernement fédéral lui-même, émanant des membres du Parlement. Elle pourra de plus organiser des audiences avec des experts et obtenir des avis auprès du Conseil d'État et/ou de la Commission en termes de protection de la vie privée. Cette commission compte 17 membres ayant voix délibérative et 4 membres sans droit de vote, provenant de tous les partis politiques siégeant au sein du Parlement fédéral.

Après l'intervention politique immédiate indispensable du Premier ministre au-delà des clivages partisans, on notera également aujourd'hui de nouvelles initiatives et interventions dans le débat politique qu'il aurait été impossible d'aborder il y a peu de temps encore. En voici quelques-unes : l'extension du plan Molenbeek, la vente d'armes à l'Arabie saoudite, la Grande mosquée de Bruxelles et la multiplication des magistrats et fonctionnaires spécialisés.

Le plan initial d'un contrôle plus efficace de Molenbeek-Saint-Jean a entre-temps été élargi à l'ensemble de la

zone du canal de Bruxelles, et s'étend désormais, sur la base des chiffres de criminalité existants et du nombre de « combattants terroristes étrangers », aux communes voisines : Anderlecht, Coeckelberg, Laeken, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-noode, Schaerbeek et Vilvorde. Cela implique un élargissement considérable du rayon d'action initial. Des actions ciblées ont également été récemment annoncées contre des activités criminelles menées par des extrémistes, comme l'économie souterraine, le commerce des armes et de la drogue, ainsi que des faux papiers.

La vente d'armes de la Belgique à l'Arabie saoudite est également de plus en plus remise en question. Compte tenu, notamment, de l'implication de la société FN Herstal, aux mains d'ailleurs de la Région wallonne, il s'agit là d'un fait politique notable. En 2014, l'exportation d'armes de FN Herstal vers l'Arabie saoudite a représenté un chiffre d'affaires de 400 millions d'euros. La société CMI, impliquée dans un projet de 4,5 milliards d'euros de vente de coupes cuirassées pour chars, se trouve désormais dans la ligne de mire politique. Il en va de même pour la Grande mosquée de Bruxelles, donnée en bail par feu le roi Baudouin à l'Arabie saoudite. La question est maintenant de savoir si le financement de cette mosquée n'a pas contribué à la radicalisation d'un certain nombre de jeunes.

Par ailleurs, pour les enquêtes judiciaires, trois juges d'instruction supplémentaires ont été désignés pour une durée indéterminée, et des fonctionnaires ont été nommés pour neuf communes et villes dans le cadre de la coordination de toutes les initiatives de lutte contre la radicalisation. Il s'agit des villes suivantes : Alost, Anvers, Gand, Maaseik, Malines, Menin, Ostende,

Vilvorde et Zele. L'OCAM sera plus attentif encore aux 800 extrémistes d'ores et déjà répertoriés, susceptibles de faire le choix du terrorisme et/ou d'une participation active à la guerre de Daech en Syrie. Son attention portera tout particulièrement sur les combattants de Daech ou de l'État islamique soi-disant tombés, car rien n'est jamais certain dans ce domaine. Cette liste de 800 noms sera également gérée de façon très interactive de façon à ce que les informations soient toujours actualisées.

On peut ajouter que le roi Philippe a également évoqué la menace terroriste, dans son discours traditionnel de Noël adressé à la nation le 24 décembre : « *Les événements récents ont montré combien il est important d'investir dans la justice, la police, l'armée et le renseignement* » en s'opposant aux fanatiques qui pensent pouvoir refuser aux hommes et femmes le droit de penser et de vivre autrement.

Il est évident que la plupart des mesures annoncées, menées dans le cadre d'une vision politique globale de la majorité politique au pouvoir, constituée de libéraux, chrétiens-démocrates et nationalistes, doivent encore être traduites en initiatives législatives concrètes et actions opérationnelles. Dans tous les cas, les attentats terroristes en France et en Belgique ont donné lieu à une action sans précédent en profondeur pour préserver du terrorisme islamique les valeurs occidentales, comme la séparation de l'Église et de l'État, l'égalité des hommes et des femmes, la liberté d'expression et l'État de droit ■



Terrorisme islamiste : c'est parti pour durer

Éric DANON



Directeur
Général
du Conseil
Supérieur de
la Formation
et de la

Recherche Stratégiques à Paris. Normalien, agrégé de physique, diplômé de Sciences Po et ancien élève de l'ÉNA, il a effectué l'essentiel de sa carrière diplomatique autour des questions de sécurité internationale et de développement. Ambassadeur, Représentant permanent de la France à la Conférence du Désarmement à Genève de 2008 à 2012, il a mené de nombreuses négociations sur les questions nucléaires et le commerce des armes. Il a été par ailleurs, jusqu'à l'an dernier, Conseiller diplomatique d'Interpol dans le cadre de la lutte contre les trafics illicites, après avoir été, au Quai d'Orsay, responsable des aspects diplomatiques de la lutte contre le terrorisme, les grands trafics et le blanchiment d'argent. Il prépare actuellement un nouveau livre : « Vivre avec le terrorisme ».

Éric DANON

Il nous faut apprendre à vivre avec un terrorisme qui n'est pas prêt de s'éteindre. Mais pourquoi va-t-il durer longtemps ? Pourquoi touche-t-il la France plus que d'autres pays européens ? Comment y faire face, individuellement et collectivement ? Telles sont les questions auxquelles il est indispensable d'apporter des réponses, pour appréhender la réalité de cette violence mais aussi surmonter l'angoisse et dépasser l'impuissance.

Après les attentats de 2015 et 2016, la France, endeuillée et sidérée, se réveille dans un contexte radicalement nouveau. Certes, elle a déjà subi, par le passé, une violence terroriste épisodique à laquelle elle a payé le prix fort. Mais désormais, elle va devoir faire face durablement à une menace d'une ampleur inconnue et très difficile à éradiquer.

La question légitime que tout le monde se pose aujourd'hui, reste évidemment de savoir combien de temps va durer la nouvelle vague

de terrorisme, amorcée en France par Khaled Kelkal (septembre 1995) et Mohammed Merah (mars 2012), dans laquelle s'inscrivent les attentats de ces derniers mois.

Les périodes d'attentats terroristes coïncident historiquement avec le « cycle de vie » des groupes qui les commettent. Elles débutent avec la première attaque du groupe et s'arrêtent lorsque celui-ci est vaincu ou abandonne la lutte armée. Certains cycles sont relativement courts : six ans pour les premiers anarchistes russes (1875-1881), huit ans pour les Brigades rouges (1970-1978), tout comme pour Action directe (1979-1987) ; mais d'autres durent une trentaine

d'années (Fraction armée rouge (1968-1998)), voire une cinquantaine (ETA (1959-2011)), ou près d'une centaine d'années (IRA (1913-2005)).

On pourrait donc penser, en première analyse, que le terrorisme inspiré par Daech s'éteindra avec lui. Il n'en est rien, car les attentats islamistes de ces dernières années ne sont pas simplement liés à l'existence de ce groupe.

Certes, l'inéluctable¹ défaite militaire de Daech devrait porter un coup certain aux adeptes de l'idéologie fondamentaliste radicale véhiculée par cette organisation, « entrepreneur de violence » ayant pris la forme d'un proto-État. Néanmoins, cette idéologie est apparue avant Daech et lui survivra. Elle se réincarnera non seulement dans d'autres groupes violents structurés, mais continuera aussi d'être portée par un nombre croissant d'individus, plus ou moins isolés, prêts à « passer à l'acte », pour de nombreuses raisons qu'il convient d'examiner maintenant.

Des racines qui plongent dans la « mondialisation malheureuse »

Archaismes et modernité du terrorisme islamiste

Le terrorisme, s'il est un mode d'action ancien, tire aujourd'hui sa modernité des liens profonds qu'il entretient avec la mondialisation. Motivations, justifications, moyens et effets de cette violence spécifique s'enchevêtrent et s'intensifient sans cesse : le terrorisme est devenu le miroir de la complexité du monde.

L'action terroriste ne vient plus, comme autrefois, à l'appui de combats tactiques et localisés (anarchistes russes, combattants palestiniens, indépendantistes de l'ETA ou de l'IRA, GIA algériens...) ou de combats idéologiques reflétant les affrontements de la guerre froide (Fraction armée rouge, Action directe...). Les racines du terrorisme sont désormais, à la fois, globales et locales.

Pour celui qui cherche à identifier ces causes et en établir une sorte de cartographie, il est commode de les représenter emboîtées comme des poupées russes. La plus « englobante » correspondrait alors à

certaines crises liées à la mondialisation : réactions de rejet de l'« occidentalisation » de la planète, échecs de la gouvernance mondiale, explosion de l'économie criminelle... La poupée gigogne plus petite refléterait les crises régionales : la cristallisation des antagonismes au Moyen-Orient, le désarroi de l'Europe devant les afflux massifs de migrants... Puis on descendra au niveau national, à commencer par la France : le doute identitaire, les coups portés à la laïcité, la désacralisation du politique dans notre pays... On se focalisera ensuite sur l'échelon local : la dégradation des ghettos urbains notamment, ou les discriminations communautaires... Et, pour finir, il faut chercher les ressorts ultimes du terrorisme dans la psychologie individuelle de ceux qui basculent dans l'action violente.

Il faut bien voir qu'aucune de ces causes n'explique, à elle seule, les attentats récents. Toute explication univoque (sociale, politique, religieuse, psychologique...) s'avère insuffisante. Plus encore, toute hiérarchie de ces causalités, qui en privilégierait une plutôt qu'une autre, est aussi sujette à caution. D'ailleurs, discutez autour de vous de la cause principale du terrorisme actuel : certains vous parleront d'incompatibilités culturelles ou religieuses, voire d'affrontements de civilisations ; d'autres, d'une stratégie de Daech axée sur l'exportation de la violence et la guerre civile ; d'autres encore, de la disparition de l'ascenseur social dans les « cités » ; d'autres enfin, de l'incapacité des parents des apprentis terroristes, à transmettre des valeurs à leurs enfants qu'ils ont laissé, des heures durant, devant leurs ordinateurs, tracter des ennemis virtuels dans des jeux vidéo ultra-violents ou se faire manipuler sur Facebook...

De fait, c'est toutes ensemble que ces raisons créent un contexte favorable aux attentats. Comme les ingrédients d'une mayonnaise prête à monter, pour peu que l'on sache habilement les doser et les faire interagir entre eux.

C'est dire que l'identification des niveaux de causalité du terrorisme doit être prolongée par une analyse des interactions entre eux non seulement du global vers le local, en un vertigineux entonnoir, mais aussi en sens inverse, du local vers le global. Dans le grand chaudron de la mondialisation, les causes, mais aussi les effets, de la violence terroriste s'enchevêtrent à, et entre, tous les échelons : le terrorisme est devenu « systémique ».

De plus, les marqueurs territoriaux (continentaux, nationaux, régionaux, urbains...) que nous venons

(1) À l'heure de parution de cet article, il paraît clair non seulement que Daech ne peut pas gagner contre la coalition, mais que cette dernière progresse de façon constante et devrait parvenir à vaincre militairement l'État islamique dans les mois qui viennent. Notons cependant que, comme dans le cas d'Al-Qaïda, une victoire militaire contre Daech ne signifiera pas pour autant son éradication complète.

d'évoquer, s'effacent progressivement au profit d'une « déterritorialisation » du terrorisme. On entend parfois dire que « l'ennemi est partout et nulle part » ; il s'agit d'une facilité de langage mais qui souligne, assez justement, que le prochain attentat peut survenir à tout moment et n'importe où.

Ceux de 2015 et 2016 en France et en Belgique ont d'ailleurs montré que, si nous restions attachés à l'existence d'une frontière entre les deux pays, celle-ci ne représentait plus grand-chose pour les terroristes, dans le cadre de la préparation et de l'exécution de leurs actions.

Au demeurant, on peut donner bien des exemples de la volonté de Daech d'effacer les repères territoriaux :

- la remise en cause de la démarcation entre la Syrie et l'Irak (au nom de la restauration du Califat) et le rappel permanent de l'absence de limites géographiques de l'Umma ;
- la continuité de la menace opérationnelle (endoctrinement, formation en Syrie et en Irak, appuis logistiques), continuité entre l'organisation État islamique (sur le territoire qu'elle contrôle) et les terroristes qu'elle instrumentalise à distance dans un nombre croissant de pays ;
- l'utilisation intensive du cyberspace par Daech, espace continu par excellence (en l'occurrence, sa grande maîtrise d'Internet et des réseaux sociaux, aussi bien pour la propagande, le recrutement, la guerre psychologique, que peut-être, prochainement, les cyberattaques), etc.

La mondialisation juxtapose des espaces différents, mais aussi des temporalités différentes. Le terrorisme islamiste en joue sans cesse, qui confronte ainsi des pays à la construction aboutie – et entrés, en ce sens, dans leur posthistoire –, à une secte millénariste revisitant des mythes fondateurs sans distanciation historique. Cette « hétérochronie » interroge, à de multiples égards, la notion même d'ennemi. Ainsi en est-il, par exemple, de la pertinence de l'application du droit international pour lutter contre ce terrorisme, en ce que celui-là s'est construit au fil des siècles entre ennemis de même nature, proches géographiquement, vivant dans la même temporalité et cherchant, *in fine*, à faire la paix.

Remarquons d'ailleurs que la lutte contre les groupes islamiques armés (GIA), les Frères musulmans, le Hezbollah, le Hamas et d'autres groupes terroristes moyen-orientaux a toujours pu, à un moment ou à un autre, passer par un « dialogue » avec les États qui les hébergeaient, ce qui est inenvisageable dans le cas de Daech.

Si Daech se positionne, par son idéologie, comme un adversaire avec lequel il est impossible de négocier, de même que comme un ennemi « d'un autre âge », alors il devient un « ennemi absolu » aussi en ce que sa temporalité met en cause la nôtre : il ne peut être question de faire la paix avec lui – seule son éradication nous apparaît envisageable.

C'est pourquoi le combat à mener n'est pas un simple combat asymétrique, au sens que l'on donne habituellement à ce mot (celui du faible au fort, du résistant contre l'envahisseur, ou de « l'essaim d'abeilles tentant de rendre fou le lion »).

Il s'agit ici de l'affrontement de deux ennemis de nature différente et agissant dans des sphères différentes : l'un se bat au nom d'une cause sacrée, considère que son combat est avant tout une démarche indispensable à son salut, et reste convaincu qu'il a le temps pour lui ; l'autre se bat pour ses valeurs et son mode de vie, considère son combat comme une « contrainte obligée² », et espère que cette guerre se terminera au plus vite par l'éradication de l'adversaire.

Bref, un nouveau logiciel de compréhension s'avère nécessaire, qui rende compte de trois ruptures avec le terrorisme du passé. D'abord, une absence de front (c'est-à-dire de zone de contact entre entités ennemies) auquel se substitue aujourd'hui une complexe infiltration/dissémination de « terroristes sans frontières³ » ; ensuite, une fluidité des espaces dans lesquels évoluent les terroristes (cités périurbaines, désert, cybermonde...) ; enfin, une différenciation des temporalités (à commencer par l'intemporalité du religieux face à la temporalité du politique) renforcée, au demeurant, par la tyrannie du temps court et du temps médiatique qui contraint et biaise, au-delà du raisonnable, l'action gouvernementale dans nos sociétés modernes.

(2) Cette contrainte est considérée comme obligée dans la représentation occidentale, car l'Occident estime qu'il a été attaqué par Daech et non le contraire, ce qu'il appartiendra aux historiens de réévaluer, un jour, plus précisément.

(3) De nombreuses actions terroristes ont aussi été menées, dans le passé, sans que l'on puisse déterminer précisément un « front ». Mais elles étaient menées par les exécutants aguerris d'organisations hiérarchisées et identifiées. Le mode opératoire des actions terroristes actuelles est radicalement différent en ce qu'il laisse une grande marge de manœuvre et d'initiative à des individus ayant des liens parfois très ténus avec Daech.

À l'épicentre des crises de la mondialisation

Comment établir cette nouvelle et nécessaire « grille de décodage » du terrorisme contemporain ? D'abord en montrant comment des éléments de contexte – en l'occurrence trois, assez globaux et, *a priori*, déconnectés les uns des autres – peuvent être rapprochés, par les djihadistes, pour générer la plus extrême violence.

Depuis la fin de la guerre froide, la mondialisation se confond avec une dynamique d'« occidentalisation » du monde, porteuse de promesses mais aussi de désillusions : « marchandisation » qui envahit jusqu'aux sphères les plus intimes de l'individu, désacralisation progressive de l'État nation républicain, doutes sur la capacité du progrès scientifique à surmonter les grands périls de la planète, uniformisation technologique et, à bien des égards, culturelle du village global par la révolution numérique, porosité des frontières propre à défaire les ancrages territoriaux...

Rien d'étonnant alors à ce qu'un tel mouvement, en ce qu'il affaiblit les différenciations constitutives des identités et du rapport à autrui, provoque de fortes réactions de « fascination/répulsion » vis-à-vis de l'Occident. En réaction à ce « désenchantement du monde », montent ainsi :

- d'une part, la revendication des différences historiques, ethniques, culturelles, sociales, rituelles... au sein de toutes les communautés inquiètes de la perte possible de leur cohésion et de leurs traditions ;
- mais aussi, d'autre part, le refus croissant de tous ceux qui se sentent exclus ou s'excluent eux-mêmes de ce vaste mouvement de globalisation – refus qui va du « repli identitaire » jusqu'aux formes les plus extrêmes de la révolte.

Plus précisément, trois réactions, parmi d'autres, concourent à la radicalisation de certains jeunes :

1. La tentation d'un retour vers le religieux, portée par le désir universel d'appartenance à une communauté, et s'affichant en réaction à la désacralisation de l'espace public comme à la perte de tout projet messianique du politique dans les pays développés. Les religions s'affirment en effet créatrices de sens là où les États ne peuvent plus affirmer la transcendance du fait national, et contribuent à maintenir la cohésion des communautés lorsque le lien avec le territoire se délite. Dans ce contexte, et en se livrant à une concurrence parfois vive, les confessions à vocation universaliste utilisent

toutes les possibilités de la diffusion numérique et des médias pour exercer leur prosélytisme expansionniste et renforcer « leur » communauté ;

2. Une difficulté à « trouver sa place », une volonté d'« exister » et de (re) gagner dignité et considération dans notre monde hypermoderne, où chaque individu se retrouve livré à sa propre liberté et socialement défini et évalué par sa seule capacité personnelle à agir ;
3. À quoi s'ajoute la frustration d'un « désir d'Occident », retournée par certains en haine contre leur propre pays, selon un processus psychologique bien connu. À partir du moment où la société se présente sans alternative politico-économique possible, la frustration de ne pouvoir accéder aux éléments qu'elle présente comme essentiels à la réussite de sa propre vie (la richesse et le confort, la maîtrise des codes sociaux, l'emploi stable, la sécurité au quotidien...) peut devenir, par réaction, support des pires pulsions destructrices.

Voilà donc un premier élément de contexte de la violence moderne. Passons maintenant à une seconde crise structurelle, sans lien avec la première, mais qui contribue aussi puissamment à l'émergence du terrorisme islamiste. Elle concerne la fin des espoirs de paix au Moyen-Orient ainsi que l'aggravation conséquente du sentiment d'humiliation de nombreuses populations arabes dans la zone.

On aurait pu penser qu'après la guerre froide, durant laquelle les États-Unis et l'URSS s'étaient affrontés au Moyen-Orient par alliés interposés, transposant leurs rivalités et jouant des divisions régionales, une solution politique allait être trouvée aux conflits de la région.

Il n'en a rien été. Aux difficultés anciennes de régler les conflits israélo-arabe et israélo-palestinien, se sont ajoutés l'échec relatif des « printemps arabes », la sclérose de gouvernements allergiques à la modernité, ainsi que le chaos désastreux né des interventions (militaires, diplomatiques ou économiques) des grandes puissances au Moyen-Orient, de Kaboul à Bagdad et de Damas à Tripoli. Dès lors, les perspectives de paix se sont durablement éloignées de cette région.

Mais, tout cynisme mis à part, il y a plus important encore. Même s'il faut toujours se méfier des approches s'appuyant sur une psychologie collective, nous devons bien constater que ces échecs des vingt dernières années ont considérablement renforcé la culture d'humiliation dans le monde arabo-musulman – ce sentiment que, depuis des siècles, les populations ne sont plus en situation de contrôle de leur histoire.

Sans doute peut-on faire remonter ce sentiment aux Croisades, qui ont tant marqué l'histoire et donc l'imaginaire des populations de la région. Mais de nombreuses étapes ont ensuite renforcé ce processus séculaire. Rappelons-en quelques-unes. En 1571, la flotte ottomane était détruite par les flottes chrétiennes à la bataille de Lépante. En 1683, les Ottomans échouaient dans leur tentative de siège de Vienne. En 1798, le sort de l'Égypte allait être scellé pendant plus d'un siècle par les rivalités navales franco-britanniques. Avec les accords Sykes-Picot de 1916, la France et la Grande-Bretagne prévoient de se partager le Proche-Orient en dépeçant l'Empire ottoman. Suit l'humiliation du traité de Sèvres, qui reconnaît la tutelle britannique sur Constantinople et le contrôle grec, français et italien sur certains territoires de l'Anatolie. En Arabie, la découverte du pétrole va se traduire par un rapprochement obligé avec les États-Unis, symbolisé par le pacte de Quincy en 1945. Puis c'est, en 1948, le choc de la création de l'État d'Israël, vécue par les Palestiniens et de nombreux Arabes comme la dernière incarnation des nationalismes européens du XIX^e siècle et une manifestation supplémentaire de l'anachronisme colonial du monde occidental. Et l'on peut enrichir cette liste à l'infini.

C'est une des clés de lecture essentielles de ce qui se joue aujourd'hui au Moyen-Orient et, par ricochet, en Occident (y compris le retour de l'antisémitisme). Elle explique en partie le succès d'une idéologie millénariste, celle de Daech, prônant un retour à un « avant » mythifié, celui de la maîtrise autocentrée de l'avenir collectif de l'Umma.

On notera d'ailleurs que, de façon contre-intuitive, les attentats de Paris et de Nice semblent avoir renforcé le sentiment d'humiliation et parfois de honte de nombreux musulmans résidant en France. Car, si ces actes d'extrême violence ont été commis au nom de la lutte contre l'oppression de l'islam, leurs auteurs se sont révélés être des voyous acculturés et non d'héroïques résistants ou des penseurs de qualité, ce qui n'a guère valorisé leur cause.

Une troisième crise de la mondialisation, d'une nature encore différente de celle des deux précédentes, concerne l'incontrôlable expansion de l'économie criminelle.

Massacres, piraterie, contrefaçon, trafic d'êtres humains, de drogues, d'armes ou de substances toxiques... un « marché mondial du crime », dont Internet constitue l'un des vecteurs essentiels, couvre désormais l'ensemble de la planète.

Les criminels, auparavant marqués par leurs origines (type d'activités, base culturelle, ethnique, religieuse, etc.), se regroupent désormais en entités hybrides et opportunistes capables de transformations rapides, constitutives d'un redoutable « melting pot » criminalo-terroriste dont la montée en puissance est consubstantielle au fonctionnement même de la globalisation.

Ce système facilite évidemment la commission des actes terroristes, y compris en Europe. Chez nous, il s'est implanté dans de nombreuses « zones grises » alimentées par l'économie souterraine et d'importants trafics. Alors même que les attentats récents n'ont nécessité que de faibles moyens financiers (quelques milliers d'euros), ces zones, bien connues depuis le milieu des années 1990, ont fourni aux djihadistes des attentats récents les moyens de se procurer armes et explosifs, la logistique pour mener à bien leurs actions et, parfois, l'aide de personnes ressources prêtes à respecter des règles strictes d'omerta.

Cependant, quoi de commun entre la mise en cause d'un *leadership* occidental, la fin des espoirs de paix au Moyen-Orient et l'irrésistible montée en puissance de l'économie criminelle partout dans le monde ? Rien ou presque, car ces crises profondes du monde contemporain ne sont pas de même nature. Et c'est précisément ce qui fait aujourd'hui, comme on va le voir, toute la violence du choc de leur convergence historique.

Séduction de la violence

Mais il est essentiel, avant cela, d'analyser le système d' enrôlement et de séduction mis en place par Daech. En effet, si les crises structurelles évoquées précédemment sont de véritables machines à produire de la frustration, elles n'expliquent pas, pour autant, la capacité de Daech à capter celle-ci, c'est-à-dire à convaincre des jeunes du monde entier de venir grossir ses rangs par milliers.

La « promesse » de Daech est multiple.

C'est d'abord celle d'une identité (musulmane) puissante, d'une « élection » (Dieu t'a choisi (e) pour agir à Son service, voire combattre en Son nom), d'une communauté (une « vraie famille » qui, elle, ne t'abandonnera jamais). C'est la promesse d'accéder⁴ à la « vérité » du monde, tel qu'il est ou reste à bâtir. D'où le développement nécessaire de théories du complot, de la coupure d'avec les parents, les amis, les collègues... et cet éloignement de tous les repères de « la vie d'avant », caractéristique des dérives sectaires.

(4) On rappellera juste ici que, pour les musulmans pratiquants, le djihad est avant tout une démarche, la réponse à l'injonction de « faire un effort dans le chemin de Dieu », et qu'accomplir cette démarche est plus important que son résultat même.

Pour ceux dont le passé est marqué par des premières expériences de criminalité, c'est la possibilité de franchir une nouvelle étape : mieux vaut être, à ses propres yeux comme à ceux de son entourage, un militant plutôt qu'un délinquant. On retrouve là un phénomène de fascisation qui avait fait beaucoup d'émules dans l'entre-deux-guerres.

C'est aussi la promesse, à travers les préceptes d'un islam rigoriste, d'une certaine « droiture » et d'une « tenue morale » retrouvées. La réalité en est, à l'évidence, bien éloignée⁵.

Aux jeunes qui ont le tempérament d'en découdre, le salafisme « extrême », parfois incarné par le takfirisme⁶, fait miroiter la possibilité d'aller combattre, et ainsi d'opérer la synthèse entre le « petit djihad » (dirigé vers l'extérieur) et le « grand djihad » (interne et spirituel).

La mort au combat est une promesse de paradis, et plus la vie ici-bas aura été médiocre, plus celle dans l'au-delà sera belle. C'est un élément de la propagande de Daech des plus efficaces, qui fait miroiter qu'à défaut d'avoir réussi sa vie, il est possible de réussir sa mort. Pour peu qu'on mette cette dernière au service de Dieu, on obtiendra le bénéfice d'un Salut, en effaçant ainsi – ou, à tout le moins, en compensant – toutes ses dérives et déviances terrestres.

Pour faciliter le travail des volontaires, Daech, grâce à une exégèse aussi dogmatique que tronquée du Coran, fournit le kit idéologique complet de l'apprenti djihadiste : désignation des ennemis de l'Islam (juifs et croisés, musulmans mécréants et apostats, partisans de Bachar Al Assad...) et justification de la violence (y compris contre les femmes et les enfants), mais aussi du suicide, etc.

La tactique de Daech écarte ainsi délibérément le concept historique de *dar al-Sulh* (la terre de la trêve, de la cohabitation). Elle consiste à attirer, par et vers cette destruction salvatrice, des sympathisants de partout : faites ce que vous pouvez, avec ce que vous pouvez, où que vous soyez, et quand cela vous est possible...

Seuls existent deux mondes, le *dar al-Islam* (la terre islamique, le califat) et le *dar al-Harb* (la terre en guerre, ou à conquérir). Le plan délibéré de violence qu'Abou Bakr

al-Baghdadi, calife autoproclamé de l'État islamique, a dessiné dans son appel aux « volcans du djihad », vise à bâtir un archipel djihadiste mondial, qui finira par s'unir pour détruire le monde actuel et le remplacer par un nouveau/ancien monde de justice et de paix (et qui aura vengé les humiliations passées), sous la bannière du Prophète.

Ainsi cet islamisme ultra-violent, loin de devoir être appréhendé comme un simple nihilisme de ses combattants, relève-t-il d'un phénomène bien plus menaçant : un projet certes non crédible mais qui, visant à changer et sauver le monde, reste, à ce titre, profondément séduisant aux yeux de certains.

Les critiques contre Daech, aujourd'hui largement relayées, ne dissuadent pas les aspirants djihadistes, toujours aussi nombreux à succomber à sa propagande. Car la violence de l'organisation, désormais bien connue grâce aux

images diffusées par les télévisions et surtout par Internet, loin d'être un repoussoir, est valorisée par ces jeunes.

La communication des organisations djihadistes extrémistes, comme Al-Qaïda ou l'État islamique, repose sur la diffusion d'exécutions sanglantes, l'esthétisation de la guerre et l'intimidation des ennemis. Mais ce que la

AINSI CET ISLAMISME
ULTRA-VIOLENT, LOIN
DE DEVOIR ÊTRE
APPRÉHENDÉ COMME UN
SIMPLE NIHILISME DE SES
COMBATTANTS, RELÈVE-
T-IL D'UN PHÉNOMÈNE
BIEN PLUS MENAÇANT :
UN PROJET CERTES NON
CRÉDIBLE MAIS QUI, VISANT
À CHANGER ET SAUVER
LE MONDE, RESTE, À CE
TITRE, PROFONDÉMENT
SÉDUISANT AUX YEUX DE
CERTAINS.

(5) Ainsi, par exemple, les anciens combattants ayant réussi à fuir Daech émettent-ils tous des critiques sur la corruption des cadres de l'organisation et l'extrême brutalité dont ils font preuve : exactions contre des civils innocents et des otages, et même contre des membres de l'EI, exécutés par des chefs paranoïaques et obsédés par les « traîtres ».

(6) Le takfirisme représente une mouvance, issue du salafisme, à la fois fondamentaliste, non légaliste et violente. Il vise le retour à un islam pur, l'avènement d'un nouveau califat et se distingue par le culte des martyrs, ainsi que sa propension à jeter l'anathème (*takfir*, en arabe) contre les autres musulmans.

communauté internationale considère comme des atrocités dénuées de sens, correspond, dans l'esprit des militants de Daech, à une campagne exaltée de purification, à travers des meurtres sacrificiels et des actions suicide.

On notera d'ailleurs que cette violence absolue envers les individus se prolonge dans la destruction des œuvres d'art et des sites archéologiques ; il s'agit d'attaquer non seulement les esthétiques passées, mais aussi la notion même de représentation. Par ces saccages auxquels nous avons assisté sans pouvoir réagir, l'islamisme radical a introduit une corrélation entre crise de la représentation esthétique et crise de la représentation politique. Ce qui est en jeu, c'est l'effondrement de l'image du monde, tant dans sa dimension réflexive que dans ses pouvoirs de reproduction/imitation et d'exposition.

Les commentateurs ont souvent évoqué le professionnalisme de Daech en matière de communication et la difficulté d'invalidiser celle-ci par un « contre-discours ». C'est que Daech a développé une nouvelle esthétique de la violence qui s'affirme comme le fruit et l'expression d'un monde chaotique et incompréhensible. On étudiera sans doute un jour, de façon académique, les vidéos de propagande de Daech, que certains qualifient de forme hypermoderne de l'art de la propagande. En attendant, force est de constater que, par la sidération même qu'elles provoquent, elles annihilent le sens critique de certains jeunes et entraînent un nombre croissant vers les territoires obscurs de l'inhumanité.

La France et l'Europe, cibles privilégiées

Daech multiplie ses attaques contre plusieurs types de cibles. Elle défie notamment les puissances (y compris la Russie, mais surtout l'Europe et la France) et déstabilise les pays en développement. Sa stratégie est radicalement différente de celle d'Al-Qaïda. Mais quels en sont les fondements, les objectifs et les conséquences ?

La stratégie de Daech

Le djihadisme international évolue de façon continue depuis les années 1980. D'abord local (Afghanistan, Algérie), il s'est internationalisé avec Al-Qaïda. Daech correspond à une troisième étape, qui prend pleinement en compte les succès et les échecs des mouvements djihadistes qui l'ont précédé, en adoptant une stratégie de guerre civile (c'est-à-dire visant à opposer des populations entre elles).

Celle-ci se décline différemment selon les pays cibles :

- une stratégie d'attaques terroristes dans des pays développés à population majoritairement non musulmane comme la France, la Belgique ou l'Allemagne, afin de voir ces pays se retourner contre les musulmans et provoquer ainsi de fortes déstabilisations internes. On observe un prolongement de cette stratégie dans des pays en développement restés liés à la France depuis la décolonisation (en Afrique notamment), afin de provoquer, de la part de la population, un rejet de la présence française ;
- une stratégie d'implantation dans les pays musulmans, notamment ceux dont le gouvernement ne contrôle pas l'entièreté du territoire, qui passe par : 1) des attaques systématiques contre les lieux touristiques comme en Turquie et en Indonésie ; 2) le ralliement de mouvements existants de type Boko Haram comme au Nigéria ; 3) des implantations nouvelles comme en Libye et au Yémen.

Pour frapper en Europe, Daech va opposer, au modèle pyramidal d'Al-Qaïda, une stratégie « déconcentrée », en réseaux ou « réticulaire ». Il s'agit de mettre en œuvre des actions de « djihad de proximité » visant à susciter de fortes réactions islamophobes, afin que les musulmans soient amenés à se rassembler progressivement derrière leurs représentants les plus radicaux. Daech vise à ce que le climat de tension qui en résultera dégénère en guerre civile sur fond d'affrontements religieux, notamment en Europe, qualifiée de « ventre mou » de l'Occident.

Plusieurs éléments servent cette stratégie de Daech. Certains sont structurels :

- l'Europe, dans son désir de vivre en paix, s'est construite dans l'allergie à la guerre et aux affrontements ; par exemple, elle répugne systématiquement à s'engager, en tant que telle, dans des opérations militaires ;
- certains pays européens – et surtout certaines villes – ont laissé s'installer des foyers de violence potentielle qui constituent autant de relais de l'islamisme radical (« Londonistan », Molenbeek près de Bruxelles, « cités » périurbaines en France...).

D'autres éléments sont conjoncturels : l'Europe se montre ainsi peu capable de gérer convenablement la récente crise des migrants, et cette mauvaise gestion est mise à profit par les djihadistes (infiltrations, trafics...).

Au sein d'une Europe opposée à l'usage de la force, la France fait exception et se désigne, de ce fait, à la vindicte des djihadistes. Elle est devenue le terrain le plus

symbolique d'expérimentation de la stratégie de Daech, pour plusieurs raisons tactiques dont trois essentielles :

- elle est très engagée militairement contre le djihadisme (Libye, Mali, Irak) et est susceptible d'être politiquement affaiblie à chaque attentat commis sur son sol, de par les inévitables débats internes sur le « prix à payer » pour cet engagement ;
- elle est le pays d'Europe où vivent le plus de jeunes issus de l'immigration post-coloniale ; pour Daech, ces jeunes sont supposés majoritairement mal intégrés et sensibles à un vocabulaire de radicalisation djihadiste ;
- comme d'autres pays européens, elle est sans cesse tiraillée par la question identitaire mais, contrairement à d'autres, elle n'a pas liquidé son « inconscient colonial », ce que les islamistes savent parfaitement.

La France touchée au cœur

Après les attentats de 2015 à Paris et de juillet 2016 à Nice et à Saint-Etienne-du-Rouvray, politiques et commentateurs ont tous entonné le même refrain : notre pays était attaqué pour ce qu'il était et non pas pour ce qu'il avait fait. Or, les attaques terroristes relèvent des deux aspects.

Certes, pour Daech, Paris représente la capitale de tous les vices et le message que la France porte au monde, empreint de valeurs universalistes (liberté, égalité, fraternité, laïcité, état de droit, place de la femme dans la société...), mérite de susciter la haine des extrémistes de tout bord. Aux quatre coins du monde, la portée symbolique de ce message est profonde ; elle permet de comprendre pourquoi, après les attentats de 2015 et 2016, le Président Obama a cité la devise de la République ou pourquoi, de Sydney à San Francisco, de nombreux bâtiments publics à l'étranger ont été éclairés en bleu-blanc-rouge par solidarité.

Cependant, la motivation des auteurs des attentats sur notre territoire semble radicalement différente. Elle n'est pas liée à la manière dont la France est perçue à l'extérieur, mais à leur manière de la vivre de l'intérieur. À les écouter : pas de liberté, mais un enfermement dans les cités ; pas d'égalité, mais un monde de discriminations ; pas de fraternité, mais une France dont l'armée « frappe les musulmans » ; etc. Bref, une perception aux antipodes du « roman national » hugolien.

Pour les chefs de Daech, la France doit être attaquée parce qu'elle est une promesse au monde ; pour les

terroristes nés ici, elle doit être frappée parce que, à leur égard, elle n'a pas tenu cette promesse. Daech dénonce une mythification ; les terroristes, une mystification. Une même haine, mais fondée sur des frustrations en miroir.

Si la France a été touchée au cœur, c'est aussi parce que les attentats ont mis au jour, dans la plus extrême violence, quelques contradictions de la société française, qui sont autant de vulnérabilités. Trois sont particulièrement importantes :

- celle d'une société qui s'est bâtie sur l'État, mais dont l'État est devenu défaillant face aux bouleversements du monde moderne. À bien des égards, c'est la faiblesse – voire la déconstruction – de l'État qui engendre aujourd'hui des violences sociales, alors qu'autrefois, celles-ci étaient liées à sa construction et à son renforcement. Par exemple, on constate qu'au-delà de la dégradation de services publics essentiels, certains quartiers urbains communautarisés, certaines zones de non-droit des cités, mais aussi certaines prisons, sont devenus, progressivement, un « extérieur » de la nation ;
- celle d'une société démocratique qui, du fait même de sa nature démocratique et de sa tolérance, mais aussi par sa propension à développer, au plus haut niveau de l'État, une « culture de l'excuse », ne parvient pas à se protéger d'« entrepreneurs de violence » radicalement opposés au caractère ouvert de cette société ;
- celle d'une société qui a inventé une forme, unique au monde, de laïcité mais qui l'a laissée s'enliser dans des débats stériles et se diluer dans le non-respect des lois censées la protéger.

De plus, notre modèle d'intégration s'avère être à bout de souffle. Il est commode de se réfugier derrière l'idée que la France a proposé, tant aux travailleurs appelés durant les Trente Glorieuses qu'à leurs enfants et petits-enfants, des solutions d'intégration satisfaisantes. D'une part, la réalité sociale s'avère tout autre et, d'autre part, ils n'ont cessé d'être en butte aux bruyantes campagnes menées par des partis réactionnaires contre leur présence dans notre pays. La question récurrente du vote des immigrés aux élections locales – toujours promis, toujours retardé – est une illustration de cet échec.

Si l'on ajoute à cela une forte rupture générationnelle (contrairement à certains slogans de campagne présidentielle, la jeunesse est loin d'être la priorité de l'action politique en France), les ingrédients sont tous là pour que la situation devienne explosive, conformément à la stratégie des djihadistes. Entre 2005 (l'élaboration de la doctrine) et 2012 (les tueries perpétrées par Merah),

tout cela se mettra en place, en France, dans les cités périurbaines, autour des mosquées salafistes, mais aussi dans les prisons de la République.

Qui sont « nos » terroristes ?

Les individus qui ont effectivement commis des actes terroristes en France depuis 2012 relèvent tous du « modèle » Mohammed Merah : de jeunes délinquants au casier judiciaire chargé et radicalisés sur le tard. Ce sont des criminels « hybrides », voyous devenus terroristes, issus de milieux modestes et de familles déstructurées, en échec scolaire et ayant connu, très jeunes, la violence de rue.

D'où viennent-ils ? De ces zones grises qui, chez nous et nos voisins, cumulent plusieurs handicaps : économie souterraine bien ancrée dans le territoire, trafics importants (armes, drogue, recel), fraudes (notamment aux prestations sociales), large déconnexion avec l'économie légale (chômage élevé, développement de systèmes de solidarité dont certains à base communautaire, économie en circuit fermé) et, bien souvent, une perméabilité à l'argent étranger (assorti d'un prosélytisme idéologique).

Mais ceci ne concerne que ceux qui sont passés à l'acte, à Paris comme à Bruxelles. Le recrutement de Daech est beaucoup plus large et les jeunes qui veulent se rendre en Syrie présentent de moins en moins ce profil « classique ». Il ne s'agit plus seulement d'adolescents fragilisés et peu éduqués, mais aussi de jeunes issus des classes moyennes et bien intégrés. Certains viennent de familles catholiques ou athées, et ne connaissent pratiquement rien à l'islam.

De fait, le seul point commun à tous ces volontaires du djihad reste psychologique : leur volonté paradoxale de s'émanciper en fuyant le monde réel. En ce sens, ils sont

bien mus par une approche individuelle nihiliste (au sens nietzschéen d'une dévalorisation de l'ici-bas en faveur d'un « au-delà », ou encore d'un « oubli de l'être » heideggerien) même si, comme nous l'avons vu, leur dessein collectif relève, lui, d'une construction takfiriste structurée.

Si les parcours de radicalisation tendent aussi à se diversifier, ils présentent néanmoins des caractéristiques communes. On observe pratiquement toujours un double embrigadement : le jeune est d'abord conduit à limiter ses relations à son nouveau groupe, puis il est amené à adhérer à un nouveau mode de pensée.

On observe aussi une alternance entre contact physique (avec une personnalité d'influence ou un recruteur) et contact virtuel (à travers les réseaux sociaux). La différence entre le monde virtuel et le monde réel est ainsi progressivement effacée. Sans que cela puisse être prouvé, l'influence de jeux vidéo « violents » accentue sans doute encore cette déconnexion.

Et l'efficacité de l'endoctrinement se trouve décuplée par une utilisation professionnelle d'Internet. Daech utilise pleinement You Tube, Facebook et Twitter, pour assurer sa pérennité. Internet et les réseaux sociaux sont à la fois une caisse de résonance permettant de faire connaître la cause et démultiplier l'impact émotionnel des actes terroristes, ainsi qu'un outil de recrutement de nouveaux combattants⁷.

Pour autant, et fort heureusement, beaucoup de jeunes attirés par Daech ne partent pas rejoindre cette organisation. D'où l'importance, pour celle-ci, de sélectionner des profils de « vrais » combattants, ceux qu'on ne peut plus dissuader de mal agir, car ils n'ont nulle crainte de la prison (l'école de la radicalisation) ni même de la mort (la promesse du paradis). On manque d'éléments sur cette procédure mais on constate que Daech, jusqu'à

DAECH UTILISE
PLEINEMENT YOU TUBE,
FACEBOOK ET TWITTER,
POUR ASSURER SA
PÉRENNITÉ. INTERNET ET
LES RÉSEAUX SOCIAUX
SONT À LA FOIS UNE
CAISSE DE RÉSONNANCE
PERMETTANT DE FAIRE
CONNAÎTRE LA CAUSE ET
DÉMULTIPLIER L'IMPACT
ÉMOTIONNEL DES ACTES
TERRORISTES, AINSI QU'UN
OUTIL DE RECRUTEMENT
DE NOUVEAUX
COMBATTANTS.

(7) Le dark web est, quant à lui, largement utilisé pour la préparation des actes terroristes.

récemment, a opéré le tri en ciblant des individus qu'elle considérait capables d'autonomie, ayant une forte capacité d'émulation, vulnérables psychologiquement et susceptibles d'être « radicalisés » assez rapidement (et, désormais, sans passage par un apprentissage en Syrie ou en Irak⁸).

Se pose la question du moment où, dans le parcours de ces jeunes, interfère la dimension religieuse. Est-ce l'attrait pour la violence, chez un individu perturbé psychologiquement, qui préexiste à l'islamisation de celui-ci ou le contraire (y a-t-il « islamisation de la violence » ou « radicalisation de l'islam ») ? Le débat est sans fin, car les deux phénomènes coexistent.

Ce qui est certain, c'est qu'au moment d'agir irréversiblement, les terroristes sont dans une disposition d'esprit spécifique, caractérisée à la fois par une urgence de tuer (ou de se sacrifier) et par la certitude d'être dans le vrai de leur religion.

À l'issue de quel parcours en arrivent-ils là ? Certes, la délinquance, d'un côté, le rigorisme religieux, de l'autre, semblent de nature à créer un terrain favorable à un tel aboutissement. Mais l'extrême violence criminelle et le djihadisme extrémiste ne sont pas de même nature que la délinquance et la radicalisation, en ce qu'ils placent notamment le sujet en situation de s'autoriser à donner la mort et à la recevoir. À ce titre, les premiers ne sont pas le prolongement obligé des seconds. Ainsi, par exemple, les terroristes de 2015 et 2016 ne sont-ils pas devenus djihadistes à l'issue d'un parcours de radicalisation religieuse (même s'ils en ont adopté les codes). De même, en matière criminelle, nul besoin d'être passé par la délinquance urbaine pour commettre un assassinat de masse, même si l'accoutumance, chez les voyous, facilite cette montée aux extrêmes.

En fait, on constate que, quel que soit le passé des terroristes, leur passage à l'acte semble bien répondre à un processus spécifique d'entraînement, une « cristallisation psychologique » sous forme d'adhésion simultanée et rapide aux deux dimensions (extrême violence et extrême « rigueur » islamique) du discours de propagande de Daech.

Reste à comprendre comment un individu peut passer à l'acte, prêt à trancher des têtes, à tirer dans la foule ou à s'y faire exploser. À toutes les raisons évoquées auparavant et qui relèvent de l'« engagement », sincère ou forcé, comme de la croyance en un au-delà paradisiaque, il faut ajouter celles qui relèvent d'une approche psychologique, voire psychanalytique.

Il faut se méfier ici de toute généralité quant à la construction du « sujet djihadiste ». Cela étant, la biographie des tueurs de 2015 et 2016 invite à interroger une double déconnexion simultanée : celle entre le monde de l'enfance et le monde adulte, et celle entre le monde réel et le monde virtuel. On peut ainsi faire, sur la base des profils dressés après les attentats, quatre observations :

1. Quel que soit le parcours des candidats terroristes, ils n'ont été confrontés à aucune autorité parentale capable de transmettre « la loi », cet ensemble de mesures qui permet à l'enfant de renoncer progressivement à la dimension fusionnelle, voire « magique », de la petite enfance, pour pouvoir grandir de manière responsable. Ce qui, au demeurant, se retrouve parfois dans les formes paradoxales de détachement des jeunes de leur famille⁹ ;
2. Le djihad est souvent affaire de mimétisme (doublé de phénomènes d'entraide, d'endoctrinement mutuel, de surenchère...), ce qui explique, pour une large part, l'obsession des djihadistes pour la diffusion de leurs *selfies*, leur héroïsation sur les réseaux sociaux, mais aussi la forte proportion de fratries parmi les terroristes ;
3. L'antagonisme entre la sexualité (notamment la bisexualité) de certains djihadistes avec l'intransigeance du discours rigoriste de Daech pose la question de la dimension psycho-sexuelle de leur frustration et donc, là encore, celle du « rachat » de la faute, donc de la honte, par un sacrifice ultime et purificateur ;
4. La méconnaissance absolue de l'islam comme de la situation au Moyen-Orient est avérée chez la quasi-totalité des jeunes ayant choisi de faire le djihad. Leur adhésion n'est donc pas d'ordre théologique ou politique. Ils basculent dans un monde virtuel spécifique, assez proche de ce que les Anglo-Saxons appellent

(8) On peut supposer, mais sans disposer d'éléments tangibles en ce sens, que Daech a d'autant plus besoin d'attirer un nombre important de nouvelles recrues capables de se passer de formation paramilitaire en Irak et en Syrie que l'organisation rencontre des difficultés croissantes sur les territoires qu'elle contrôle dans ces deux pays.

(9) Le détachement est paradoxal en ce que, contrairement à ce qu'on pourrait penser, il n'intervient pas, pour le jeune, contre la famille mais pour la famille. Dans sa logique, le djihadiste veut ramener sa famille dans la tradition, vers un islam originel ; il se considère comme un sauveur.

*heroic fantasy*¹⁰. S'y côtoient des réécritures des époques arabo-musulmanes glorieuses, une mythification de « combattants de l'Islam » qu'ils considèrent héroïques et exemplaires, des références à *Star Wars* et *Game of Thrones*... bricolage de représentations, structuré par quelques pseudo-certitudes sur l'islam et la parole coranique, infantiles et dogmatiques jusqu'à l'absurde, qui leur servent de viatique.

Telle s'affirme la promesse du paradis à retrouver : le djihadiste « abouti » s'affirme prêt à détruire tout ce qui se met en travers de son chemin ultra-régressif, tourné vers Celui qui l'a mis à l'épreuve sur terre pour mieux lui faire gagner le ciel, qui ne sépare jamais mais, au contraire, permet une fusion effective avec sa « vraie famille » matricielle et originelle (en l'occurrence, l'*Umma*, dont on rappellera la même étymologie que *'um*, la mère).

Comment lutter contre ce terrorisme ?

Après les USA (cible principale d'Al-Qaïda), l'Europe – et plus particulièrement la France – va demeurer parmi les zones les plus visées par la violence islamiste radicale. Et même si Daech est, à plus ou moins brève échéance, affaiblie puis vaincue sur le plan militaire, cette organisation aura réussi à initier un mouvement durable de ralliement de jeunes à sa vision du monde, en profitant pleinement des faiblesses et des contradictions de la modernité de notre pays.

S'atteler à combler les failles de notre société mises à jour par les attentats qui nous ont frappés apparaît comme une œuvre complexe et de longue haleine, qui s'appuie sur ce qu'il est convenu d'appeler la résilience du pays. Au demeurant, cela passe au préalable par un triple effort : celui de parvenir à nommer, de façon consensuelle, ce contre quoi nous devons lutter, celui de repenser, pragmatiquement, notre organisation de la lutte antiterroriste et, enfin, celui de comprendre que l'effort à mener relève de la société tout entière et pas seulement de services spécialisés.

Qui est l'ennemi ?

Le discours politique dominant utilise le terme de « guerre » pour qualifier l'engagement de notre pays dans sa lutte contre le terrorisme djihadiste. Mais l'on sent bien que ce vocable ne rend pas compte, de façon satisfaisante, de la réalité de la confrontation dans laquelle nous sommes engagés. Il ne recouvre pas le concept de guerre tel que l'histoire nous l'a enseigné.

Qu'en est-il exactement, et comment pouvons-nous décrire plus justement cette situation de « ni guerre, ni paix » ? De fait, il est indispensable de distinguer au moins trois niveaux d'adversité :

1. C'est d'abord une idéologie, une vision du monde, celle de l'islamisme djihadiste international, qui doit être combattue. Là est l'ennemi principal, en ce que cette « idéologie » salafiste extrême non seulement s'oppose à notre propre approche du monde, mais est utilisée par les plus radicaux pour appeler à la destruction de celle-ci. Et se battre contre une telle idéologie s'annonce particulièrement difficile. Incidemment, cela pose la question de savoir quel est le lien réel de Daech à l'islam. Daech prétend que son idéologie est profondément imprégnée de valeurs islamiques, mais son interprétation du dogme n'est partagée que par une infime minorité des musulmans ;
2. Ce sont ensuite les organisations militairement armées, vecteurs de ladite idéologie : Daech bien entendu, mais aussi Al-Qaïda, le front Al Nosra, Boko Haram, AQMI, AQPA, etc. Ces organisations non étatiques peuvent-elles acquérir le statut d'ennemi ? Ériger Daech en ennemi, au motif qu'il nous tient lui-même pour tel et nous traite en conséquence, c'est tomber dans le piège qu'il nous tend d'avoir à le traiter d'égal à égal et donc à le promouvoir *de facto* au rang d'État constitué. En conséquence, notre action extérieure relève-t-elle d'une guerre ou d'une opération de police internationale d'un type nouveau (en l'occurrence, une opération de police menée avec des moyens militaires) ?
3. Enfin, ce sont, bien entendu, les terroristes qui ont frappé la France ou qui souhaitent le faire. Ceux-là relèvent, non du registre de l'« ennemi » mais de celui du criminel. Certes, ceux qui assassinent à Paris ou ailleurs le font parfois avec des armes de guerre et

(10) On relèvera ainsi avec intérêt certaines analogies mimétiques. Dans la plupart des opus récents relevant de ce genre littéraire et cinématographique, le héros (l'élue) évolue dans un univers à la fois ultra moderne et moyenâgeux, combat au sabre tout en maîtrisant les technologies les plus avancées, et inscrit sa démarche à la fois personnelle, initiatique et salutaire, dans une lutte du Bien contre le Mal où les Forces sacrées sont toujours avec lui.

se considèrent comme les combattants d'une armée. Cependant, dans cette « construction de l'ennemi », il faut être vigilant à ne pas tomber dans un des pièges tendus par Daech, celui d'essayer de nous faire croire à une continuité politique de la menace. Ce qui conduirait tout droit à définir un « ennemi de l'intérieur », notion dont l'histoire nous a appris la vacuité.

Au regard de ces trois niveaux d'adversité, la stratégie à suivre ne peut être que globale.

Si l'on s'en tient à la lutte antiterroriste en France, l'objectif découle d'un constat simple : un dispositif antiterroriste ne vaut que s'il réussit à empêcher l'acte d'être commis. Après l'attentat, il est trop tard : trouver les coupables *a posteriori* reste nécessaire, mais dramatiquement insuffisant.

Or, être capable de détecter systématiquement des individus avant qu'ils ne passent à l'acte suppose un dispositif sophistiqué s'appuyant sur deux piliers :

- un service de renseignement adapté à cette mission (car l'efficacité du renseignement est évidemment cruciale). De façon surprenante, il n'y a pas de service de renseignement antiterroriste conçu comme tel dans notre pays. La culture du renseignement français est celle du contre-espionnage, établie au temps de la guerre froide, progressivement adaptée à la structure pyramidale et centralisée d'Al-Qaïda, mais peu efficace devant l'action déconcentrée et éparpillée des réseaux djihadistes de la troisième génération, celle que nous connaissons aujourd'hui. En ce sens, la fusion, sans doute opportune, des Renseignements généraux et de la direction de la Surveillance du territoire pour créer la direction centrale du Renseignement intérieur, devenue direction générale de la Sécurité intérieure, a fait perdre une capacité de « surveillance du terrain » qu'il est nécessaire de reconstituer au plus vite ;
- une capacité juridique. Après les attentats de 1986, la possibilité d'agir en anticipation et de surveiller des individus suspects a été étendue. Mais, alors qu'il faut aller plus loin en ce sens, les débats, en France, sur les lois antiterroristes de 2014 et 2015 ont montré de vives réticences d'une partie de la classe politique et de certaines professions, centrées sur la controverse opposant liberté individuelle et surveillance collective.

Théorie du râteau

Plus largement, la lutte antiterroriste peut être comparée à un râteau dont les dents doivent attraper toutes les feuilles. Aujourd'hui, certaines dents du râteau sont assez

pointues, comme le repérage des individus suspects (l'établissement des fiches « S ») ; d'autres sont émoussées, comme le suivi des individus précédemment repérés ; d'autres sont manquantes, comme la prévention de la radicalisation en prison.

Pour être efficace, le râteau doit comporter entre cent et cent cinquante dents, qui représentent autant de mesures à prendre dans tous les domaines, de la justice à la police, mais aussi de l'école à la culture, et de la lutte contre l'économie souterraine à la coopération internationale. Et non seulement ces mesures doivent être prises, mais il faut s'assurer qu'elles sont en permanence cohérentes entre elles (échanges d'informations entre services, continuité de la chaîne judiciaire, etc.). En ce sens, le fait que la lutte antiterroriste soit aujourd'hui éparpillée entre plus d'une vingtaine de directions et services constitue un handicap certain.

La lutte contre le terrorisme doit ainsi s'appuyer sur des compétences et des spécialités diverses qu'il appartient au pouvoir politique d'identifier et d'organiser en synergie vers un même objectif d'efficacité. Or, beaucoup sont insuffisamment développées en France (cela va de la surveillance du terrain à la connaissance du monde arabe et des questions religieuses) et les confrontations d'analyse – entre services opérationnels et monde universitaire, par exemple – demeurent trop rares.

Enfin la question de la communication reste fondamentale. Il s'agit notamment de contrer la propagande djihadiste (sur le web, les réseaux sociaux, etc.). L'efficacité des mesures prises en ce sens est restée jusqu'à présent limitée, que ce soit par la fermeture des sites internet ou les tentatives de « contre-discours ». Quant à la communication après un acte terroriste, elle demeure un exercice difficile pour tout gouvernement ; il y a le risque de ne pas en faire assez (et donc d'être accusé de ne pas avoir pris la mesure de l'importance de la menace) ou

LE DISCOURS POLITIQUE
DOMINANT UTILISE LE
TERME DE « GUERRE »
POUR QUALIFIER
L'ENGAGEMENT DE
NOTRE PAYS DANS
SA LUTTE CONTRE LE
TERRORISME DJIHADISTE.
MAIS L'ON SENT BIEN
QUE CE VOCABLE NE
REND PAS COMPTE, DE
FAÇON SATISFAISANTE,
DE LA RÉALITÉ DE LA
CONFRONTATION DANS
LAQUELLE NOUS SOMMES
ENGAGÉS.

d'en faire trop (et donc de reconnaître implicitement que les auteurs de l'acte ont atteint leur but de déstabilisation politique ou sociale et leur assurer ainsi, tout cynisme mis à part, le « service après-vente »).

La résilience, une question politique

L'émergence du terrorisme salafiste radical révèle des failles de notre société. Après des années de déni des politiques quant à la pénétration de l'idéologie islamiste en France, le pays est maintenant confronté à plusieurs défis, dont quatre essentiels.

1. Le respect de la loi. La question de la religion en France est sans cesse marquée par des compromis de court terme destinés à acheter la paix sociale. Par exemple, le non-respect de la loi sur le voile dans l'espace public est permanent, car les maires, les policiers ou les procureurs ne se sentent pas soutenus pour affronter le problème. À force de renoncements de ce type, c'est tout l'édifice de la laïcité, donc des fondements du vivre ensemble, qui se trouve fragilisé¹¹ ;
2. La chaîne pénale. La surpopulation carcérale, les errements dans l'application des peines, les prisons devenues écoles du crime et de la radicalisation : c'est l'ensemble du dispositif pénal et pénitentiaire qui nécessite d'être profondément repensé aujourd'hui pour contrer la menace terroriste ;
3. L'inclusion sociale. La question n'est plus celle de l'intégration, au sens strict du terme, puisque les candidats djihadistes sont désormais quasiment tous français, mais de l'inclusion sociale des jeunes issus de l'immigration post-coloniale. On observe partout en France, dans les collèges et les lycées, une augmentation des jeunes qui se considèrent, dans l'ordre, avant tout musulmans et liés aux pays d'origine de leur famille, et seulement ensuite Français. Nous sommes donc confrontés à un problème de citoyenneté, au sens où celle-ci signifie, individuellement, une allégeance prioritaire à l'État et à la nation – ce qui est loin d'être le cas pour ces jeunes, alors que le problème ne se posait guère pour leurs parents. Comme toujours, on en revient à l'éducation, pierre angulaire de tout projet de société ;
4. La représentation des populations de culture musulmane. Là encore, cette question est d'une grande difficulté dans notre pays. Le système mis en place

avec le Conseil français du culte musulman a favorisé les porte-parole les plus actifs, dont certains sont des salafistes radicaux, alors que l'immense majorité des musulmans adhère peu à cette idéologie et ne s'estime pas, ou mal, représentée. Entre la volonté de bâtir un islam représentatif de toutes les sensibilités et celle de refuser toute complaisance envers certaines idées radicales, le politique dispose d'une marge de manœuvre étroite. Y compris pour savoir que demander – ou imposer ? – aux diverses organisations représentatives du culte musulman pour contribuer à la lutte contre le terrorisme.

À ne pas répondre convenablement à ces défis, la France court le risque d'une dégradation de son espace politique, selon trois dynamiques négatives :

- la montée des conservatismes : forte demande d'ordre public, alliances entre intégristes et extrémistes, rejet de l'Europe et de la libre circulation...
- les crispations autour du discours sur l'islam : d'un côté, une moindre capacité à porter un discours critique sur l'islamisme en France (crainte d'être taxé d'islamophobe) ; d'un autre, une attitude de plus en plus hostile envers les musulmans ;
- une suspicion vis-à-vis de la capacité de l'État à régler les problèmes qui ont amené à la situation présente : obsession du temps court, manque de courage politique, absence de vision stratégique... D'où l'on soutiendra que, selon une formule malheureusement galvaudée, c'est moins de l'état d'urgence dont nous avons besoin que d'une urgence de l'État.

La résilience française passe par une volonté de la société tout entière de construire des ponts entre ses différentes composantes, et de modifier en profondeur la relation des élites à la population.

Elle passe aussi par la dignité du débat public. Jusqu'à l'attentat de Nice, le discours des responsables politiques avait évité quelques ornières (dans lesquelles les Américains sont souvent tombés, contribuant à de graves erreurs de diagnostic) : la « guerre au terrorisme », la qualification de l'islamisme comme un « cancer », l'amalgame entre islamisme et islam, et, de façon générale, la dévalorisation de l'ennemi pour mieux le combattre. Il en est de même de la population, qui a évité les réactions épidermiques, par exemple de type « ratonnades ».

(11) Ainsi, par exemple, on ne compte plus les témoignages des jeunes filles soulignant que, si la loi sur le voile dans l'espace public était appliquée avec fermeté, elles pourraient s'en prévaloir pour résister à la pression de leur entourage à le porter.

On peut donc considérer qu'à ce stade, la stratégie de « guerre civile » de Daech a échoué, mais que la répétition des attentats empoisonne progressivement le débat politique en France. Et que celui-ci ne parvient pas à lever certaines difficultés bien françaises : éviter le politiquement correct, dire les choses telles qu'elles sont, préférer les mesures efficaces aux mesures symboliques, surmonter le débat entre sécurité et liberté, penser la sécurité comme un élément central et non pas périphérique de la vie sociale, etc.

Conclusion

Affrontements interconfessionnels, dérives sectaires, reculs obscurantistes portés par des théories du complot, apparition d'individus hybrides issus d'une délinquance urbaine doublée d'une radicalisation religieuse, terroristes acculturés se revendiquant d'une cause sacrée... les États modernes sont confrontés à des violences associées à une religiosité fanatisée qui font courir à notre monde le risque d'une fragmentation régressive sans précédent.

Nous sommes entrés, depuis 2012, dans un nouveau cycle de terrorisme. Désormais, la menace sur notre territoire provient, d'une part, de groupes hybrides et opportunistes capables de transformations rapides et, d'autre part, d'individus plus isolés, « lumpen terroristes » agissant par impulsivité et avec les moyens du bord (le terrorisme « low cost »). Ces nouveaux opérateurs sont, pour la plupart, nés sur le sol des pays occidentaux cibles ; des terroristes enracinés ont, peu à peu, remplacé les habituels commandos envoyés de l'extérieur.

Ce cycle va durer, car aucune autorité, politique ou religieuse, ni aucune instance de régulation, nationale ou internationale, n'a la capacité de réduire à zéro, durablement et simultanément, la capacité de nuisance des trop nombreux adeptes de la radicalité djihadiste incarnée aujourd'hui par Daech. D'autant que cette organisation a mis en place un système de séduction particulièrement efficace pour capter, partout dans le monde, de nouvelles recrues.

Daech sera militairement vaincu. Mais, au-delà, l'islamisme djihadiste international va perdurer et devra continuer à être combattu. Une idéologie donc, autant que son bras armé, comme il fallait combattre, à une autre époque, le nazisme autant que ses représentants. Sans doute un jour faudra-t-il interdire, en France, l'apologie de l'islamisme radical comme est interdite l'apologie du fascisme.

Il faudra aussi porter la plus grande attention, lors de la disparition de Daech, à éviter tout processus d'humiliation. Par exemple, dans la dimension extérieure de l'affrontement, faire les efforts de prendre en compte le fait religieux dans le processus de règlement du conflit comme de « penser l'après » de toute nouvelle intervention diplomatique-militaire. On ne peut concevoir une éradication de Daech que si l'on est sûr que les populations concernées pourront le remplacer par une ou des entité (s) acceptable (s) et pérenne (s).

La France surmontera ce cycle de terrorisme comme elle en a surmonté d'autres par le passé. Nous sommes encore dans une phase d'urgence, celle où il est nécessaire de redonner à la loi toute sa force, de rechercher l'efficacité maximale des services de renseignement, de police et de justice, et de viser une tolérance zéro pour les actes qui, de près ou de loin, favorisent la préparation et la commission des attentats. Beaucoup de ces mesures à prendre sont identifiées et seule leur mise en œuvre permettra de redonner confiance en une classe politique profondément dévaluée aux yeux de la population, pour n'avoir pas eu le courage de prendre à temps les décisions nécessaires afin d'enrayer la dégradation de la situation.

Les attentats récents nous obligent aussi à nous recentrer sur l'essentiel : savoir qui nous sommes et nous y tenir, affirmer la volonté de construire notre avenir sans le subir, ne pas se contenter d'un discours sur les valeurs, mais appliquer celles-ci à la complexité de notre société moderne, les faire respecter en France même, avant de s'occuper à les faire partager au reste du monde.

À la suite des attentats, une réflexion salutaire s'est engagée sur les dynamiques à l'œuvre dans notre société. Elle oblige à repenser tant le fait politique que le fait religieux, la capacité de l'État à déconstruire l'ennemi, mais aussi à assurer la cohésion de notre société, en lui proposant un idéal qui la dépasse, des symboles sacralisés et des rituels partagés qui donnent un sens à notre désir de vivre ensemble. Il reste à espérer que la voie choisie par la France rétablisse un consensus autour des questions de sécurité, tout en demeurant empreinte d'humanisme, de fraternité, de respect d'autrui et de bienveillance, sans lesquels l'écriture du roman national ne pourra être, dans un proche avenir, que celle d'une déchirure ■



© Feng Yu - fotolia.com

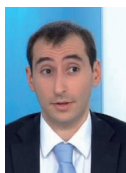
Le cyberterrorisme à l'épreuve de la réalité

Dr. Nicolas MAZZUCCHI

Marotte des médias au milieu des années 2000, le cyberterrorisme faisait les beaux jours d'Hollywood et des scénarios de films catastrophe. Une décennie plus tard, force est de constater que l'Armageddon promis n'a toujours pas eu lieu¹. Qu'il s'agisse d'une question de technologie ou de volonté – après tout les terroristes ne font pas toujours tout ce dont ils seraient capables – la mutation du terrorisme traditionnel vers le cyberspace n'est pas advenue. De la même manière que la cyberguerre, dont la peur continue de hanter les consciences, le cyberterrorisme demeure avant tout une possibilité dont les contours, autant sécuritaires que sociologiques ou technologiques demeurent mal définis. Toutefois il faut se garder d'imaginer que les groupes terroristes n'ont pas investi le cyberspace. Ils y sont au contraire très présents, mais uniquement pour certains

types d'actions, relevant avant tout de la sphère de la communication. Cette situation pourrait néanmoins ne pas être figée, car l'évolution de l'interconnexion et de la place du cyberspace dans la vie quotidienne ouvre de nouvelles vulnérabilités. Le cyberspace se développe ainsi de manière tant géographique, avec l'augmentation du taux de connexion des pays les moins avancés, que de manière sociologique, avec de nouveaux usages, de plus en plus invasifs. Sans vouloir jouer les Cassandre, il est nécessaire de prendre en compte ces évolutions dans une optique sécuritaire pour ne pas être confrontés à la catastrophe majeure qui, pour le coup, prendrait l'aspect d'une prophétie auto-réalisatrice². De là, il est légitime de se poser la question des réponses à apporter au niveau institutionnel. Même si le cyberterrorisme demeure une question prospective, l'intégration de la réflexion sur les vulnérabilités et menaces induites doit être au cœur des travaux de l'État quant à la protection des citoyens.

Nicolas MAZZUCCHI



Chercheur
armement
et économie
de défense,
Institut de
recherche
stratégique de

l'École militaire (IRSEM).

(1) Weimann (G.), 2005, «Cyberterrorism, the Sum of All Fears?», *Studies in Conflict & Terrorism*, issue 28, p. 129-149.

(2) Lagadec (P.), 2015, *Le continent des imprévus*, Paris, Les Belles Lettres.

Cyber et terrorisme

La question lancinante d'un avènement du cyberterrorisme revient lors de la divulgation de chaque cyberattaque. Que le résultat ait été le vol de données confidentielles ou le sabotage d'une installation iranienne³, les cyberattaques semblent, pour le grand public comme pour les décideurs politiques, la nouvelle menace sécuritaire invisible et imprévisible. Toutefois point de cyberterrorisme pour le moment. En effet, aucun groupe terroriste n'a jusqu'ici lancé une attaque dans le cyberspace ayant provoqué des morts ou des blessés graves en nombre suffisant pour instiller la terreur dans le cœur des populations. Cela ne signifie toutefois pas que les terroristes évitent le cyberspace, bien au contraire. Internet est devenu en quelques années, le lieu par excellence de l'expression de nombreux mouvements, des Shebabs somaliens à Daech en passant par Boko Haram. Ces groupes, faisant régner la terreur en Afrique et au Moyen-Orient, utilisent le cyberspace pour deux actions bien distinctes et pourtant complémentaires : la propagande et le recrutement⁴. Les réseaux sociaux, Twitter en particulier, sont devenus leur nouveau terrain de communication⁵. La vitesse de diffusion des informations, la facilité de création des comptes et l'impact potentiellement mondial sont autant de raisons pour lesquelles tout groupe terroriste est présent – voire omniprésent à l'image de Daech, champion de la communication en ligne⁶ – sur la toile.

Que recherchent les terroristes dans le cyberspace ? En réalité simplement une caisse de résonance leur offrant sur un plateau le « *village planétaire* » de Mc Luhan⁷. La dépendance absolue des groupes terroristes à l'image, comme en témoigne le 11 septembre, les pousse à rechercher les territoires de la communication. Pouvant potentiellement toucher des millions de gens de manière instantanée⁸, sans pratiquement de censure⁹, les terroristes disposent là de l'arme absolue en termes d'agit-prop. En outre, ils trouvent sur Internet, derrière l'anonymat des

pseudonymes virtuels, des individus prêts à se faire les relais de leur colère¹⁰, par sympathie ou désœuvrement. Le cyberspace est devenu en quelques années le lieu de recrutement par excellence, celui où les « exploits » mis en scène deviennent des appâts pour attirer un public ciblé. Il est d'ailleurs intéressant de se demander quelle aurait été la part des combattants étrangers chez Daech sans le cyberspace pour donner à l'organisation terroriste la visibilité qui est la sienne¹¹.

Propagande et recrutement se renforcent mutuellement dans une action sur les perceptions des populations connectées. S'il s'agit là d'actions pouvant être considérées comme offensives, alors celles-ci rentrent dans le domaine de la subversion¹², à l'image des *psyops* militaires. Daech est, à ce titre, devenue une organisation communicante de premier plan, comme en témoignent les sites et produits disponibles dans diverses langues dont le français. *Dabiq*, *Dar al Islam* et consorts sont de véritables armes de recrutement et de propagande. L'utilisation de Twitter avec les codes associés à celui-ci, comme les *hashtags* (#), démontre une connaissance poussée de la mécanique des réseaux sociaux. Les conversations menées par les femmes parties faire le jihad sur leur « *vie merveilleuse* » ou les *selfies* des combattants étrangers sont autant d'incitations à rejoindre les rangs de Daech pour les utilisateurs occidentaux de Twitter¹³.

Une autre problématique se pose toutefois dans la question d'un éventuel cyberterrorisme : le recours à des mercenaires/sympathisants. L'analyse après action (*forensic*) de l'attaque menée en 2015 contre TV5 Monde a laissé supposer que les assaillants venaient de Russie. Or, l'action a été revendiquée par le « cybercalifat », groupe de pirates francophones proche de Daech. Deux options s'affrontent donc. La première voudrait que ce soit un groupe russe qui ait agi en prenant l'identité du « cybercalifat », se dissimulant derrière une organisation réelle ou imaginaire¹⁴. La seconde, plus inquiétante au

(3) En référence au virus Stuxnet.

(4) Chatton (S.) et Mazzucchi (N.), 2015, « Le cyberdijihadisme, une évolution programmée ? », *Revue Défense Nationale*, n° 784, novembre 2015, p. 32-38.

(5) Weimann (G.), 2014, *New Terrorism and New Media*, Washington, DC: Commons Lab of the Woodrow Wilson International Center for Scholars.

(6) Winter (C.), 2015, *The Virtual "Caliphate": Understanding Islamic State's Propaganda Strategy*, Londres, Quilliam foundation.

(7) Mc Luhan (M.) et Fiore (Q.), 1970, *Guerre et paix dans le village planétaire*, Paris, Robert Lafont.

(8) 320 millions de comptes Twitter, plus d'un milliard et demi de comptes Facebook enregistrés au début de l'année 2016.

(9) Ou avec uniquement une censure après coup sur Twitter, aux effets dérisoires.

(10) Sloterdijk (P.), 2011, *Colère et temps*, Paris, Pluriel.

(11) http://huyghe.fr/actu_1343.htm

(12) Huyghe (F.-B.), Kempf (O.) et Mazzucchi (N.), 2015, *Gagner les cyberconflits*, Paris, Economica.

(13) Klausen (J.), 2015, « Tweeting the Jihad: Social Media Networks of Western Foreign Fighters in Syria and Iraq », *Studies in Conflict & Terrorism*, issue 38:1, p. 1-22.

(14) D'autres cas sont documentés de forts soupçons d'utilisation de « faux-nez » comme le Russian Business Network, cybermafia russe qui serait liée aux intérêts de l'État, ou le groupe « Épée tranchante de la justice », ayant revendiqué l'attaque Shamoon en 2013 contre la Saudi Aramco, fortement suspecté d'être en fait l'État iranien.

fond, serait celle de l'emploi de pirates russes – contre rétribution matérielle ou par collusion idéologique, possible pour certains groupes du Caucase – par un groupe affilié à Daech. Ces cybermercenaires, se louant à des organisations terroristes en mal de compétences informatiques, représentent une nouvelle menace. De la même manière, pour des groupes disposant en interne d'un minimum de connaissances techniques, l'achat auprès de fournisseurs spécialisés de failles dans tel ou tel système est possible. Cette éventualité, considérée par les autorités militaires américaines comme une vulnérabilité de niveau 1 ou 2 sur les 6 niveaux que compte leur échelle d'analyse¹⁵, est accessible avec un budget avoisinant les 100 USD, selon la faille considérée bien sûr... Toutefois et contrairement à la vision américaine, les failles simples, si elles touchent des systèmes répandus, peuvent se révéler très dangereuses, à l'image du virus Conficker qui s'était attaqué en 2009 aux OS Microsoft (Windows XP, Vista, Windows Server 2003 et 2008, etc.¹⁶). Les systèmes duaux, de plus en plus répandus pour des raisons économiques aussi bien que pratiques, sont porteurs de vulnérabilités intrinsèques, parfois inconnues des utilisateurs finaux.

Loin de l'image du terroriste rustique palliant son absence de technique par une détermination sans failles, celui du cyberspace pourrait disposer, sans bouger de son fauteuil, d'une capacité d'action avancée due à l'interconnexion quasi absolue permise par Internet. Le « *village planétaire* », associé dès les travaux de McLuhan au mot « terreur », offre une possibilité de coopération aux criminels, mercenaires et terroristes jusqu'à présent jamais vue. Outre cette question des possibilités d'organisation et d'accès aux compétences, la problématique du cyberterrorisme doit également interroger les vulnérabilités des cibles potentielles.

Loin de l'image du terroriste rustique palliant son absence de technique par une détermination sans failles, celui du cyberspace pourrait disposer, sans bouger de son fauteuil, d'une capacité d'action avancée due à l'interconnexion quasi absolue permise par Internet.

L'Internet des objets, nouvelle porte d'entrée ?

Au-delà de ces questions qui touchent au fond plus à la sociologie des organisations terroristes qu'à la problématique du savoir-faire technologique, certaines mutations du cyberspace pourraient ouvrir de nouvelles voies aux terroristes. La principale évolution en cours est celle dite de « l'Internet des objets », à savoir la connexion de plus en plus d'appareils portables qui ne soient pas des terminaux de communication directs. L'Internet nouvelle version – 3.0, 4.0 ou autre selon les experts interrogés – verrait donc une explosion des objets connectés plus ou moins utiles. Du t-shirt affichant des tweets en temps réel sur le dos de son porteur, au pacemaker permettant au médecin de suivre à distance les évolutions

du rythme cardiaque de ses malades, toute une gamme d'appareils se prête à la connexion. Les montres connectées, semi-échec commercial pour le moment, sont l'avant-garde de cet univers où les appareils échangeant des informations se compteront par dizaines, voire centaines de milliards¹⁷.

Pour des organisations aux intentions malignes, ce sont autant de points d'entrée potentiels dans le cyberspace. Certains de ces objets personnels ou industriels comme les SCADA¹⁸ pourraient être particulièrement invasifs dans nos vies et ainsi présenter des risques sécuritaires importants. Parmi ceux-ci, les systèmes de contrôle du réseau électrique, reposant sur des SCADA, sont pointés comme à la fois extrêmement critiques et relativement

vulnérables, si tant est que les attaquants soient déterminés et compétents¹⁹. Si l'on reprend l'exemple du pacemaker connecté, il permet certes au médecin de connaître l'état de son patient et, pourquoi pas, d'agir sur celui-ci. Toutefois, il peut également permettre à une cybermafia qui en aurait pris le contrôle, de rançonner son porteur.

(15) Le niveau 6 correspondant à une guerre ouverte menée par un État et utilisant des moyens cybernétiques de manière à infliger le maximum de dommages en conjonction avec des moyens classiques.

(16) Conficker avait paralysé plusieurs systèmes militaires fondés sur cette base technologique.

(17) IERC, 2015, *Internet of Things beyond the Hype: Research, Innovation and Deployment*, European Research Cluster on the Internet of Things, Oslo.

(18) Système de contrôle informatisé et d'acquisition de données utilisé pour le pilotage d'infrastructures industrielles.

(19) Umbach (F.), 2012, *Critical Energy Infrastructure at Risk of Cyber Attack*, KAS International Reports 9/2012 ; Koppel (T.), 2015, *Lights Out*, New York, Crown.

De la même manière, un groupe terroriste s'introduisant dans les serveurs du fabricant et dérobant les identifiants des patients peut provoquer une hécatombe. D'autres évolutions se dessinent en prospective comme les voitures connectées dont on imagine sans peine le potentiel homicide.

Plusieurs questions demeurent en suspens concernant l'Internet des objets. La première – et la plus critique en un sens – concerne les protocoles de communication. Qu'il s'agisse de Bluetooth, NFC, ZigBee ou autre, ceux-ci, opérant sans fil, ouvrent des vulnérabilités certaines. En termes criminels, l'apparition de pirates se déplaçant dans les lieux bondés (rassemblements, métros, etc.) avec des terminaux NFC pour pirater les cartes de crédit à paiement sans contact nous alerte déjà sur l'inventivité des criminels. Chaque protocole de communication dispose ainsi de ses avantages et de ses inconvénients – le plus souvent sur un double axe « volume de données échangées » vs « distance entre appareils » –, la sécurité des communications elle-même passant pour le moment au second plan.

Une autre problématique a trait aux systèmes eux-mêmes. La question d'un OS dédié à l'Internet des objets recouvre bien plus que des raisons mercantiles et un affrontement Google-Apple-Microsoft. La dualité de certains systèmes a, déjà par le passé, démontré sa dangerosité et le fait de fonder ou non les nouveaux OS sur des bases existantes (Windows, iOS, Android, etc.) induit des vulnérabilités communes aux ordinateurs, smartphones et objets connectés. Les failles ainsi répertoriées – et parfois vendues – de ces systèmes pourraient, puisque les briques technologiques de base sont les mêmes, se retrouver dans l'Internet des objets. Son développement, s'il est souhaitable et économiquement intéressant pour les sociétés occidentales, doit être fermement encadré pour des questions sécuritaires. La prolifération anarchique qui a lieu pour le moment, reposant au fond sur la norme d'usage du produit le plus populaire, entraîne des risques puisque la législation peine à suivre la vitesse de la diffusion technologique²⁰. La puissance publique semble ainsi en retrait sur la question, au risque de laisser se développer des failles qui seraient par la suite, eu égard au nombre d'objets prévus, impossibles à combler.

Quelle réponse ?

La focalisation française sur la protection des Opérateurs d'importance vitale (OIV²¹), si elle est compréhensible au regard de la priorisation des intérêts et des moyens, semble néanmoins inadaptée aux contraintes du cyberspace. L'interconnexion de plus en plus absolue ouvre des vulnérabilités insoupçonnées, parfois à l'extérieur des organisations elles-mêmes. L'espionnage de l'entreprise de défense américaine Lockheed-Martin entre 2003 et 2005, pourtant un des champions mondiaux en termes de cybersécurité, est venu d'une faille dans les *tokens* de connexion à distance fournis aux employés de la société et issus d'un sous-traitant. La cybersécurité se pense de plus en plus comme une chaîne intégrée qui doit concerner autant les sous-traitants que les entreprises et opérateurs eux-mêmes.

Au-delà des OIV désignés jusqu'à présent, une réflexion de fond est nécessaire sur les entreprises, opérateurs ou symboles qui pourraient être des cibles pour les groupes terroristes qui choisiraient d'agir dans le cyber. Il n'est pas ici question que de criticité pour le fonctionnement du pays, mais également de perceptions et de violences potentielles. Se pencher sur la seule question des « *potentiels de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la nation*²² » revient à considérer la problématique du cyberterrorisme uniquement du point de vue de l'agressé. Or, c'est avant tout du point de vue de l'agresseur qu'il faut prendre en compte les domaines à protéger. La Loi de programmation militaire de 2013, devenue loi 2013-1168, renforce les pouvoirs de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) vis-à-vis des OIV mais évite les autres catégories d'opérateurs. La caractéristique même du terrorisme est son besoin viscéral de l'image, par laquelle il naît, se développe et meurt. C'est donc une révolution mentale qui est attendue de la part des institutions chargées de protéger le pays contre ce danger potentiel.

Comme dans toute problématique de terrorisme, le renseignement a ici une part prépondérante. Certes les questions d'attribution des cyberattaques sont toujours aussi complexes et la désignation du coupable ne peut réellement se faire que par recoupement d'éléments²³.

(20) Il en est de même dans d'autres secteurs technologiques comme celui des drones de loisir, lesquels présentent également des risques en termes sécuritaires.

(21) Organisation (entreprise, opérateur, etc.) identifiée comme fournissant des services essentiels au pays ou à la population (énergie, télécommunications, transports, etc.).

(22) Article L.1332-1 du Code de la Défense sur les Opérateurs d'importance vitale.

(23) Rid (T.) et Buchanan (B.), 2015, « Attributing Cyber Attacks », *Journal of Strategic Studies*, volume 38, issue 1-2, pp. 4-37.

La caractéristique même du terrorisme est son besoin viscéral de l'image, par laquelle il naît, se développe et meurt. C'est donc une révolution mentale qui est attendue de la part des institutions chargées de protéger le pays contre ce danger potentiel.

Toutefois des éléments en amont de l'attaque peuvent être interceptés et le potentiel de tel ou tel groupe inféré. La pratique du renseignement sur les groupes terroristes, particulièrement dans le cas des djihadistes rejoignant les rangs de Daech, peut permettre d'obtenir une idée des potentiels intellectuels disponibles au sein de telle ou telle organisation. L'analyse biographique des candidats au jihad permet de repérer si certains d'entre eux ont eu une formation spécialisée en informatique d'un niveau suffisant pour leur permettre des actions offensives. De la même manière, le travail de police et de renseignement sur le

dark web où se trouvent des solutions clés en main pour l'attaque de systèmes informatiques (failles *zero-day*) permet de remonter certaines filières et d'identifier des groupes cherchant à se procurer des cyberarmes²⁴.

La question est donc avant tout celle d'une coopération renforcée entre les différents organismes chargés de la protection des infrastructures économiques, politiques ou même symboliques du pays. Le cloisonnement qui existe entre l'ANSSI, dépendant du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), le monde militaire et l'appareil de renseignement, apparaît dommageable. Le modèle britannique reposant sur la coopération en matière de renseignement et de technologie, où tant le GCHQ (responsable de la protection des communications de l'administration et de la certification des produits et services de cybersécurité) que le MI5 (où le Centre for Protection of National Infrastructure est en charge des OIV) opèrent sous la tutelle du Joint Intelligence Committee, semble plus

approprié. L'importance du renseignement dans les questions de lutte antiterroriste oblige à penser la cyberdéfense au sein de l'appareil français, au même titre que l'importance des questions économiques a amené à l'intégration des Douanes et de TRACFIN²⁵ dans ce dernier en 2008.

Le cyberterrorisme représente toujours, pour le moment, une problématique prospective. Les volontés des terroristes et leurs capacités semblent les destiner à continuer, pour un temps du moins, les actions physiques classiques comme en témoignent les attentats de Paris et Bruxelles. Toutefois l'absence de cyberaction offensive ne signifie pas que, dans l'ombre, certains groupes ne se préparent pas. La vulnérabilité de nos sociétés, bien incapables dans la pratique de se passer du cyberspace, ne semble devoir que s'accélérer au fur et à mesure de la diffusion de l'Internet des objets, grand facilitateur de la vie quotidienne. L'intrusion de plus en plus poussée de la technologie dans nos vies et dans nos corps – selon les souhaits des transhumanistes, Google en tête, – soulève des questions sécuritaires auxquelles la puissance publique se doit de répondre. Le cyberterrorisme n'étant pas, par essence, différent du terrorisme traditionnel, les mêmes méthodes s'appliquent à sa prévention. Le rôle du renseignement, pointé en positif ou en négatif dans la lutte antiterroriste, est à la fois plus grand et plus complexe – eu égard à l'extension géographique des cyberactions puisque chacun peut attaquer n'importe quel point de la planète depuis son fauteuil – et nécessite de revoir, une fois encore, l'architecture du renseignement français. La protection des infrastructures vitales, si elle est souhaitable, ne peut ainsi suffire, car un bouclier par essence limité ne peut dévier toutes les attaques d'épées proliférant de manière exponentielle ■

(24) Tissier (G.) et Garbez (M.) (dir.), 2011, *Les marchés noirs de la cybercriminalité*, Paris, CEIS.

(25) TRACFIN : Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins.

Renforcer la société civile à travers la voix des victimes et la lutte contre la victimisation

Guillaume DENOIX de SAINT MARC,
Stéphane LACOMBE



Depuis le 11 mars 2012, la France est frappée de manière récurrente par le terrorisme d'inspiration djihadiste, qu'il s'incarne à travers des faits de violence commis par des individus isolés – mais aux répercussions régulièrement sous-estimées – ou des actions impliquant une logistique lourde et un plus grand nombre d'exécutants dont l'objectif est d'anesthésier la société civile par la terreur.

Le 14 juillet 2016, alors que le championnat d'Europe de football s'était tenu sans incident majeur sur son sol, la France a été frappée une nouvelle fois par le terrorisme de masse, avec 84 personnes décédées, plusieurs centaines de blessés et des milliers de personnes souffrant de stress post-traumatique. Pour la première fois, des bébés, des enfants et des adolescents ont été physiquement atteints et de nombreux autres demeurent traumatisés par ce qu'ils ont vu, ce soir-là, à Nice.

Le terrorisme comme campagne de terreur au cœur des villes

Si l'on aborde l'aspect tactique des attentats de Paris et de Saint-Denis, force est de constater que le mode opératoire consistant à déclencher un flux d'opérations au cœur d'un maillage urbain resserré n'est pas en soi une nouveauté.

Avant le 13 novembre 2015, il a été appliqué à Mumbai (Bombay), entre le 26 et le 29 novembre 2008. La ville s'était alors retrouvée comme prisonnière d'une poignée de terroristes islamistes dont les actions meurtrières ont été décuplées par les médias du monde entier. Les dix hommes composant le commando du groupe pakistanais Lashkar e-Taiba (LeT) se trouvaient en relation constante avec trois hommes basés au Pakistan, dont le chef de l'organisation, considéré comme le cerveau de l'opération. Divisés en cinq équipes de

Guillaume DENOIX de SAINT MARC



Guillaume DENOIX de SAINT MARC a perdu son père dans l'attentat du vol UTA 772,

le 19 septembre 1989, et a mené un long combat auprès des familles. En 2009, il crée l'Association française des Victimes du Terrorisme (AFTV.org) dont il est le directeur général. L'AFTV.org se consacre au soutien apporté aux victimes et à la prévention de la radicalisation.

Stéphane LACOMBE



Stéphane LACOMBE est le directeur adjoint de l'AFTV.org qu'il rejoint en 2012. Parmi

les nombreux projets dont il a eu la charge, il s'implique plus spécifiquement sur les actions en lien avec la prévention de la radicalisation, en milieu ouvert et en milieu fermé, en se coordonnant avec les acteurs institutionnels et la société civile.

deux hommes très mobiles, les terroristes ont concentré leurs attaques sur cinq sites principaux dont le Taj Mahal Palace et la gare ferroviaire centrale de Mumbai. Les forces de l'ordre mettront plus de soixante heures à sécuriser la ville après avoir neutralisé le commando, dont seul un membre est capturé vivant. Les sources divergent, mais près de 200 personnes ont trouvé la mort dans ces attaques.

Un peu plus de sept heures de communications entre les terroristes et leurs commanditaires ont été interceptées par les services de renseignements. Certaines sont issues des téléphones satellitaires dont étaient équipés les assaillants, d'autres proviennent de sources alternatives comme le portable personnel du rabbin Gavriel Holtzberg, exécuté aux côtés de sa femme et d'autres otages dans un centre du mouvement 'Habad-Loubavitch également investi par les terroristes.

La narration de ces communications laisse apparaître l'élaboration en temps réel d'une véritable campagne de terreur soigneusement orchestrée à distance. Dans l'un des échanges authentifiés, un commanditaire ordonne au terroriste d'exécuter ses otages en leur tirant dans la tête. L'homme insiste au bout du fil : « *Je reste en ligne. Vas-y. Je veux entendre*¹ ».

Les attentats de Mumbai demeurent un cas d'école en matière de terrorisme en milieu urbain. Ils ont été disséqués par les services de renseignements de nombreux pays qui ont bénéficié d'une variété de sources permettant de reconstituer le déroulement des attaques en temps réel (communications passées par le commando, caméras de surveillance, témoignages des victimes,

interrogatoires du terroriste survivant, expertises scientifiques...), y compris les liaisons entre les terroristes qui ont fait l'objet d'une modélisation mathématique² par deux spécialistes indiens du renseignement.

La réaction de Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur à l'époque des faits³, a été de valider une simulation d'attentats simultanés commis sur le sol français. Ainsi, le 22 décembre 2008, sept attaques virtuelles simultanées – dont plusieurs attentats à Paris et à La Défense – ont fait l'objet d'un « exercice d'état-major » destiné à tester de manière virtuelle la réaction des services de l'État. D'après certaines sources, le bilan humain avait été fixé à 103 morts – dont dix terroristes – et 312 blessés. Le scénario comprenait notamment l'assaut de l'hôtel de Crillon par un commando, une prise d'otages et une attaque kamikaze, selon une configuration qui allait préfigurer celle des attentats du 13 novembre 2015. Dans sa communication, la ministre avait estimé que sur le plan de la « *capacité* » de réaction, les limites ont été « *quasiment atteintes dans l'intervention policière spécialisée* ». Outre la saturation liée aux effectifs mobilisés (RAID, GIGN, GIPN, BRI) sur les différents théâtres d'opération clairement évoquée, des difficultés de communication ont également émergé entre les différents centres opérationnels.

De même, il est important de souligner que de nombreux experts du terrorisme, et plus particulièrement du terrorisme djihadiste, étaient préparés au scénario – aussi catastrophique soit-il – des attentats du 13 novembre 2015⁴. Abdelhamid Abaaoud, l'un des tireurs des cafés et terrasses de l'est parisien, dont le rôle de coordinateur

(1) Plusieurs extraits de ces communications ont été révélés dans le documentaire *Terror In Mumbai* produit et réalisé par Dan Reed en 2009.

Voir site de la société HBO : <http://www.hbo.com/documentaries/terror-in-mumbai/synopsis.html>

(2) Voir « A Quantitative Assessment on 26/11 Mumbai Attack using Social Network Analysis » de Sarita Azad et Arvind Gupta, *Journal of Terrorism Research*, Volume 2, Issue 2, novembre 2011.

(3) Voir article <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2008/12/22/01016-20081222ARTFIG00357-un-exercice-pour-tester-les-capacites-de-reaction.php>

(4) Se référer notamment aux déclarations du juge antiterroriste Marc Trévidic, le 30 septembre 2015, publiées dans le magazine *Paris-Match* alors qu'il s'appretait à quitter son poste, et du journaliste Mohamed Sifaoui, spécialiste de l'islam politique et du djihadisme. <http://www.parismatch.com/Actu/Societe/La-France-est-l-ennemi-numero-un-de-l-Etat-islamique-837513> http://www.huffingtonpost.fr/mohamed-sifaoui/terrorisme-islamiste-france_b_8063476.html

opérationnel semble avéré, a fait l'objet d'un portrait sous la forme d'une interview dans le numéro 7 de la revue *Dabiq* éditée en mars 2015 par l'organisation terroriste Daesh. Ce portrait avait valeur d'avertissement adressé aux services de renseignements occidentaux qui semblaient incapables d'empêcher Abaaoud de se déplacer dans de nombreux pays et de mettre en place une cellule djihadiste en Belgique.

tellement nombreux qu'ils ne peuvent pas être tous sécurisés simultanément.

Le 14 juillet 2016, un pas supplémentaire est franchi avec l'attaque menée à l'aide d'un camion fonçant sur la foule à Nice. Il a suffi d'une poignée de minutes au terroriste pour prendre possession de l'espace public et terroriser une ville entière.

Une accélération dans l'agenda terroriste international

Les attaques survenues à Paris et à Saint-Denis, combinant plusieurs modes opératoires, se sont produites dans un contexte de suractivité terroriste prolongé par l'effroyable attaque au camion survenue à Nice, peu après la fin du feu d'artifice du 14 juillet 2016.

Les attentats de janvier 2015 ont été suivis de nombreuses opérations sur le sol national. La liste des Français tués dans le cadre d'attaques menées à l'étranger, essentiellement sur le continent africain, ne cesse quant à elle de s'allonger ces dernières années⁵.

Le 19 avril 2015, Aurélie Châtelain est assassinée par un étudiant en informatique qui avouera aux autorités son implication dans le projet d'un attentat contre une église de Villejuif. Le 26 juin 2015, un employé d'une société de transport décapite son employeur, Hervé Cornara, après avoir prêté allégeance à Daesh. Il précipite ensuite son véhicule contre un entrepôt de l'usine Air Products avec comme objectif de faire exploser ce site industriel contenant des produits chimiques hautement inflammables. L'explosion blesse de nombreux employés, mais ne provoque pas le désastre espéré par le terroriste. Le 21 août 2015, un individu est maîtrisé à bord du train Thalys reliant Amsterdam à Paris. Muni d'un fusil d'assaut en bandoulière et d'un pistolet, il parvient à blesser deux personnes, mais échoue à commettre l'attentat de grande ampleur pour lequel il s'était préparé. Les lieux choisis par les terroristes font partie de notre vie quotidienne : un train, une salle de concert, un site industriel, des cafés, le stade de France... sans oublier des hôtels, des restaurants et le musée du Bardo à Tunis. Ces espaces publics sont

Des victimes polytraumatisées

Dans les semaines qui ont suivi les attentats de Paris et de Saint-Denis, l'Association *française* des Victimes du Terrorisme (A/V/T. org) a reçu de nombreux témoignages de victimes sans lien direct avec les attentats qui venaient de se produire. Il ne peut être contesté que la récurrence d'actes terroristes sur le territoire national rouvre des blessures et renforce le processus de victimisation individuelle et collective. Les jeunes qui ont été affectés, le 13 novembre, ainsi que les victimes d'actes antérieurs, fragilisées par la réactualisation de leur traumatisme, posent un réel défi sociétal. Il faudra composer avec ce nouveau paradigme, car avec la succession d'attentats commis depuis le mois de janvier 2015, les victimes polytraumatisées sont de plus en plus nombreuses. Le phénomène de récurrence renforce l'épuisement individuel et assèche les ressources de la société civile.

Dans ce contexte, la création récente du secrétariat d'État à l'Aide aux victimes confié à Juliette Méadel, le 11 février 2016, permet d'introduire un dispositif destiné à rationaliser l'action des services de l'État dans la prise en charge des victimes. Cette réponse institutionnelle est légitime et doit s'articuler de manière pérenne avec la mobilisation de la société civile dont elle ne peut faire l'économie.

Une génération s'apprête à grandir avec le terrorisme

La multiplicité des attaques et des lieux impactés a achevé de révéler l'intentionnalité première du terrorisme : frapper

(5) Yann Desjeux (Algérie, 18 janvier 2013) ; Corinne et Anne Dechauffour (Kenya, 21 septembre 2013) ; Ghislaine Dupont et Claude Verlon (Mali, 2 novembre 2013) ; Dominique Sabrier (Belgique, 24 mai 2014) ; Hervé Gourdel (Algérie, 24 septembre 2014), Xavier Cateni (Libye, 27 janvier 2015) ; Fabien Guyomard (Mali, 7 mars 2015) ; Jean-Claude Tissier, Nadine Flament, Christophe Tinois et Huguette Dupeu (Tunisie, 18 mars 2015) ; Leila Alaoui, Arnaud Cazier, Victoria Santomena Vankobska et Eddie Touati (Burkina Faso, 15 & 16 janvier 2016) ; Jean-Pierre Arnaud, Jean-Edouard Charpentier, Franck Hamel et Frédéric Lambert (Côte d'Ivoire, 13 mars 2016) ; André Adam (Belgique, 22 mars 2016). Enfin, entre 2012 et 2013, les otages Denis Alex (pseudonyme) et Gilberto Rodrigues Leal sont présumés morts par les autorités françaises. Philippe Verdon a été exécuté par AQMI et son corps rapatrié en France.

[...] avec la succession d'attentats commis depuis le mois de janvier 2015, les victimes polytraumatisées sont de plus en plus nombreuses. Le phénomène de récurrence renforce l'épuisement individuel et assèche les ressources de la société civile.

le corps social de manière massive, répétée, en jouant sur la sensation d'ubiquité ; déstructurer l'organisation sociétale afin de discréditer la légitimité des institutions démocratiques et les chaînes de commandement ; créer un traumatisme individuel et collectif dans la population ; désinformer la société civile en construisant un faux récit destiné à atteindre les victimes une seconde fois à travers les procédés de victimisation et de causalisme⁶ qui nourrissent le corpus de propagande idéologique. L'objectif de Daech est bien de briser la

fragile harmonie entre la verticalité et l'horizontalité démocratique.

La jeunesse française a payé un lourd tribut aux attaques survenues dans la capitale, le 13 novembre 2015, et à Nice, le 14 juillet 2016. Ultra-connectée aux réseaux sociaux, c'est toute une génération qui s'apprête à se construire avec la menace du terrorisme et de l'extrémisme violent, comme la génération X avait grandi avec le SIDA. Si l'on considère le premier cercle de victimes des attentats du 13 novembre, il est raisonnable d'estimer que plus de 4 000 personnes devraient être indemnisées par le Fonds de garantie en tant que victimes du terrorisme. Plusieurs années d'évaluation seront nécessaires afin de commencer à mesurer le nombre de citoyens atteints de symptômes de stress post-traumatique. Ce défi pourrait être en partie relevé grâce à l'ambitieux programme de recherche transdisciplinaire « 13-Novembre » porté par le CNRS, l'Inserm et héSam Université⁷. Il s'appuie sur la collecte et l'analyse du témoignage d'un millier de personnes qui seront interrogées sur la base du volontariat à quatre reprises sur une période s'étalant sur une décennie. Victimes directes, proches, témoins, rescapés, forces de l'ordre, personnel médical, habitants, riverains... pourront ainsi élaborer un récit à la fois individuel et collectif, et intégrer la parole des victimes dans le récit national.

Comment faire entendre la voix des victimes ?

En raison de sa nature mutagène et de ses répercussions fulgurantes, le phénomène du terrorisme nécessite une préparation tout autant sociétale que sécuritaire. Autrement dit, le terrorisme doit devenir non pas une fatalité, mais une donnée à intégrer dans la vie de la cité et dans l'acquisition de réflexes citoyens⁸.

Dans les semaines qui ont suivi les attentats du 13 novembre 2015, l'Association *française* des victimes du terrorisme (A/V.T. org) a reçu de nombreuses victimes afin de les accompagner dans leurs démarches tout en prenant en compte les spécificités de leurs besoins. Au vu de l'urgence et du très grand nombre de personnes dites « impliquées », il importait de collecter des informations permettant d'accélérer la transmission des demandes regroupant plusieurs types de préjudice. En partenariat avec la chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) et l'aval des mairies d'arrondissement, l'A/V.T. org a visité 120 commerçants impactés à des degrés divers dans les quartiers de l'Est parisien qui ont été pris pour cible. Au terme de ce travail de terrain qui s'est étalé sur deux semaines, il s'agissait « d'évaluer les besoins financiers, fiscaux, juridiques et psychologiques des enseignants et employés impactés afin de les rediriger vers les structures compétentes [...] mais également de mettre en lumière un certain nombre de difficultés et de blocages » comme le spécifie l'avant-propos de la note de synthèse de l'A/V.T. org transmise à la secrétaire d'État à l'Aide aux victimes, Juliette Méadel.

La prise en charge des commerçants constitue sans nul doute l'un des angles morts du suivi post-13 novembre, car un traitement générique n'est guère adapté au vu de la grande variété de situations et de préjudices subis. Aller à leur rencontre était une manière de faire entendre leur voix dans une perspective de court terme vis-à-vis des pouvoirs publics.

Les attentats du 13 novembre 2015 ont également marqué une rupture dans le traitement éditorial des victimes. Dans les jours qui ont suivi, les morts sont devenus d'authentiques personnages publics favorisant l'identification. De nombreux hommages ont été publiés,

(6) Les témoignages à l'intérieur du Bataclan ont relaté certaines déclarations des terroristes qui justifiaient le massacre en cours par les bombardements de la coalition contre Daech. Cette méthode de la dialectique défensive vise à renverser le paradigme de la victime.

(7) Consulter le site internet qui détaille la démarche du programme de manière complète : <http://www.memoire13novembre.fr/>

(8) Lire à ce sujet le petit livre *Vivre avec la menace terroriste* écrit par Olivier et Raphaël Saint-Vincent, chargés de la prévention du risque terroriste au sein de l'Union des sociétés d'éducation physique et de préparation militaire (USEPPM). Rédigé dans l'urgence et publié par les éditions Eyrolles, cet ouvrage est une première en France, car il ne s'adresse pas à une niche de spécialistes mais à l'ensemble des citoyens.

mais l'initiative la plus forte reste la publication sous la forme d'un feuilleton mémoriel de portraits individuels des victimes décédées, dont chaque visage, chaque sourire, chaque anecdote, chaque trait de caractère permet d'humaniser les victimes et de les faire nôtres, en-dehors de tout pathos. En parallèle, des rescapés ont commencé à élaborer leur témoignage et restituer leur expérience vécue⁹.

principe, celui du choc narratif, qui vise à contourner les défenses cognitives qui cloisonnent les représentations binaires du « radicalisable » et/ou du radicalisé non endurci. Il ne s'agit pas de le convaincre de la véracité d'un énoncé ou d'un fait, mais de l'amener à élaborer un contenu malgré lui. En clair, pour paraphraser Socrate, la prévention de la radicalisation repose davantage sur une maïeutique qu'une dialectique.

La voix des victimes comme outil de prévention

À plus long terme, la voix des victimes peut également s'avérer un outil de sensibilisation à partir du moment où elle se déploie selon des pratiques éditoriales dûment identifiées.

Co-piloté par Guillaume Denoix de Saint Marc, le groupe de travail RAN-VVT¹⁰ a réuni de nombreuses associations de victimes du terrorisme qui diffusent leurs témoignages et organisent des interventions dans une perspective de prévention. Les travaux de RAN-VVT ont abouti à l'élaboration d'un guide pratique qui recense les bonnes méthodologies selon le public visé. La voix des victimes apparaît comme un support permettant de travailler sur l'un des éléments matriciels de la radicalisation, le processus de victimisation, en milieu ouvert comme en milieu fermé.

La société civile – notamment via la voix des victimes – ne peut espérer accomplir de réels progrès en matière de prévention si elle se cantonne à une narration républicaine d'inspiration moralisatrice et normative. Les victimes reconstruites et proactives, incarnant à travers leur parcours, les vertus de l'effort et de l'ouverture à l'altérité, sont des témoins légitimes pour discréditer la victimisation et, à travers cette dernière, le chemin qui mène à l'extrémisme violent. Les programmes de prévention doivent ainsi se fonder sur un

La société civile doit se mobiliser

Plutôt que d'éparpiller les ressources sur de nombreuses actions, il paraît plus productif d'investir un territoire et d'y construire une synergie entre la société civile et les pouvoirs publics, synergie qui ne repose pas sur une confluence d'intérêts à court terme (clientélisme local, accès à une manne financière...), mais sur l'adhésion à un programme stratégique reposant sur des postulats idéologiques clairement établis.

La résilience de la société civile implique que ceux qui la servent se situent dans cette même perspective. Or, le corpus antirépublicain est distillé par des « activateurs », à des degrés divers, au nom de représentations ou d'objectifs personnels. La société civile est donc fragilisée de l'intérieur en raison d'une faiblesse idéologique ouvrant la voie à des postures relativistes et à une incompréhension des fondements républicains au cœur de notre pacte social et civilisationnel. Ainsi, nombreux sont ceux qui prétendent défendre la liberté d'expression sauf lorsqu'elle « blesse », cette restriction visant les caricatures publiées dans *Charlie Hebdo*.

Les élites ne sont pas épargnées par les errements, comme le prouvent les commentaires du secrétaire d'État John Kerry, quatre jours après les attentats du 13 novembre 2015, qui sont pour le moins équivoques¹¹ : « *There's something different about what happened from Charlie Hebdo, and I think everybody would feel*

Les programmes de prévention doivent ainsi se fonder sur un principe, celui du choc narratif, qui vise à contourner les défenses cognitives qui cloisonnent les représentations binaires du « radicalisable » et/ou du radicalisé non endurci.

(9) Les témoignages des proches ont été nombreux. L'un des plus emblématiques est la déclaration d'Antoine Leiris, « Vous n'aurez pas ma haine », qui a donné lieu à un ouvrage très personnel en forme de journal intime.

(10) RAN-VVT est un groupe de travail issu du think tank de la Commission européenne, RAN (Radicalisation Awareness Network), actif de 2011 à 2015. Le guide de RAN-VVT existe en version anglaise et est destiné à être transmis à tout acteur qu'il soit institutionnel, associatif ou scolaire souhaitant utiliser les témoignages des victimes du terrorisme dans des actions de sensibilisation et/ou programmes pédagogiques comme c'est le cas en Espagne et en Italie.

(11) Pour lire (en anglais) l'intégralité des propos de John Kerry, se reporter au lien suivant : <http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/11/249565.htm>

that. There was a sort of particularized focus and perhaps even a legitimacy in terms of – not a legitimacy, but a rationale that you could attach yourself to somehow and say, okay, they're really angry because of this and that. This Friday was absolutely indiscriminate. It wasn't to aggrieve one particular sense of wrong. It was to terrorize people. It was to attack everything that we do stand for. That's not an exaggeration. It was to assault all sense of nationhood and nation-state and rule of law and decency, dignity, and just put fear into the community [...] »

Ainsi, pour John Kerry, le massacre de *Charlie Hebdo* pouvait se prévaloir d'une éventuelle « légitimité » bien qu'il reprenne sa formulation dans la foulée. Selon son analyse, les massacres commis à Paris entre le 7 et le 9 janvier 2015 pourraient obéir à une logique « rationnelle ». Cette rationalisation de la haine et d'une idéologie totalitaire est un piège qui nous est tendu. Elle est moralement inacceptable et contre-productive dans la mesure où elle banalise l'acte terroriste en le rendant tolérable jusqu'à une certaine limite.

Les polémiques qui ont surgi après l'attentat du 14 juillet 2016 et les réactions d'hostilité sur la voie publique envers des institutions démocratiques amènent notre réflexion à un constat d'urgence : la fermeté républicaine, celle qui a conduit 4 millions de Français à défiler le 11 janvier, doit s'incarner dans l'espace public. Le plus petit territoire (re) conquis est une victoire contre les djihadistes et les pourvoyeurs de xénophobie qui se nourrissent mutuellement. Dans le contexte qui est le nôtre, peut-on continuer d'affirmer qu'on a « le droit de ne pas être Charlie » ?

L'adhésion aux valeurs qui fondent la république ne peut pas être réduite à une option figurant dans un catalogue de représentations. Elle constitue une injonction citoyenne et fondatrice pour un projet de citoyenneté personnelle. C'est la raison pour laquelle l'apologie du terrorisme doit être combattue par la société civile elle-même, indépendamment des convictions culturelles, politiques et religieuses de chacun ■

Le Renseignement territorial, un maillon essentiel pour la détection et la prévention de la radicalisation

Jérôme LÉONNET

L'impact du conflit syrien

L'année 2014 s'ouvrait sous des auspices encourageants pour le Service central du renseignement territorial (SCRT), tout juste porté sur les fonts baptismaux. Il succédait alors à la sous-direction de l'Information générale (SDIG), laquelle avait mis un terme en 2008 à l'existence des Renseignements généraux. Le SCRT demeurait rattaché à la direction centrale de la Sécurité publique (DCSP) et corrigeait les erreurs de jeunesse de la SDIG. Il gagnait en vitalité et en efficacité, notamment parce qu'il réaffirmait cette notion de « renseignement opérationnel », émuée huit ans plus tôt. D'ailleurs, dès le mois de septembre, pour mieux affirmer cette capacité ressuscitée, il se dotait d'une division totalement dévolue à la recherche du renseignement et à l'appui des services territoriaux, capable de leur apporter des outils de surveillance technique ou humaine et de gérer le recrutement des sources.

C'est dans ce contexte que la radicalisation s'est imposée au Renseignement territorial comme une préoccupation majeure. Le sujet n'était toutefois pas nouveau pour ce service qui avait commencé à l'aborder par deux aspects. D'une part, en travaillant sur l'islam de France, il avait été alerté, notamment par ses relais au sein des mosquées, sur les risques que pouvait présenter la radicalisation. Ainsi, le profil de Mohamed Merah avait figuré dans son spectre dès le passage de l'intéressé du statut de petit délinquant à celui de ré-islamisé. De même, le service surveillait déjà les mouvements radicaux, tels le salafisme ou le Tabligh, et gardait un œil vigilant sur les prêcheurs qui maniaient haine, antisémitisme et négation des valeurs de la République. D'autre part, en œuvrant sur les dérives urbaines, le service avait constaté la mue de certains délinquants de quartier en adeptes d'un islam radical, souvent après un passage en prison. Amedy Coulibaly ou les frères Kouachi en sont les patents exemples.

Mais, cette fois, le phénomène connaissait une ampleur sans précédent. La création du Centre national d'assistance et de prévention de la

Jérôme LÉONNET



Directeur central adjoint de la Sécurité publique, chargé du renseignement.

Chef du Service central du renseignement territorial.

radicalisation (CNAPR), piloté par l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (Uclat), avait permis à toute une frange de la population de signaler la montée en puissance de cas individuels de radicalisation dans les familles, les établissements scolaires ou les entreprises. La création de cette plate-forme permettait aux proches de signaler les dérives radicales plus aisément et plus discrètement qu'en passant par un service de police ou de gendarmerie. Pour le RT, l'impact a été sans précédent. À l'été 2014, 120 personnes radicalisées suivies par le Renseignement territorial. Six mois plus tard, elles étaient déjà 600. Aujourd'hui, quelque 3 600 profils sont suivis par ce service. De fait, la détection et le suivi de ces individus potentiellement dangereux, qui représentaient 6 % de l'activité du service en 2014, atteignent désormais près de 45 %.

Un élément clé dans le processus d'évaluation

Le Renseignement territorial intervient en première ligne pour évaluer les individus signalés, après avoir pris contact avec le signalant et, le cas échéant, avec le signalé. Il s'attache à dissocier la crainte qu'inspire parfois dans les familles de culture non musulmane la simple conversion à l'islam du basculement dans une radicalisation avérée. La tâche n'est pas facile. Dans l'évocation récurrente d'un départ en terre de culture islamique, où s'achève la volonté de se ressourcer en terre d'islam et où commence le projet djihadiste ? La responsabilité de nombre d'évaluations repose alors en grande partie sur les épaules des fonctionnaires du RT. Au sein des états-majors de sécurité (EMS), aidés des fonctionnaires des préfectures, de l'Éducation nationale ou des travailleurs sociaux, ils répartissent les dossiers en fonction du traitement à apporter (éducatif, social, psychiatrique, sécuritaire...) et de son intensité (simple signalement ou prise en charge plus lourde).

Ce processus d'évaluation est d'autant plus crucial que le RT n'a pas la capacité à traiter les profils les plus dangereux, lesquels ont vocation à être suivis par la direction générale de la Sécurité intérieure (DGSI). Cette répartition des compétences a été ébauchée en 2008 et confirmée en 2014. Dès que la volonté djihadiste est avérée ou que le lien avec un réseau terroriste est établi, le dossier est transféré à la DGSI. Toutefois, en raison de la massification des dossiers instruits par ce service, progressivement, le RT a été amené à conserver des profils parfois sensibles. La notion de prévention du terrorisme a, d'ailleurs, été intégrée dans les missions du Renseignement territorial par un décret de 2015. De fait, dans le portefeuille du service, plus de 200 cas recèlent un risque de passage à l'acte violent.

Des moyens rendus plus performants par le législateur

Cette prise en compte des individus radicalisés est souvent difficile dans les petits départements, dotés d'effectifs réduits et, par la force des choses, généralistes. Au cours d'une même journée, ils glissent d'un conflit syndical dans un site industriel à la protection d'un ministre en déplacement dans le département, en passant par l'instruction d'une enquête administrative ou une manifestation d'agriculteurs.

La surveillance technique est par ailleurs une aide précieuse au suivi des profils à risque. La loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement ouvre, pour le suivi d'individus identifiés comme présentant une menace terroriste, de nouvelles possibilités, tels le balisage des véhicules, la sonorisation de lieux privés, la captation d'images ou de données informatiques et l'accès aux réseaux des opérateurs de télécommunications. Le Renseignement territorial peut aussi puiser dans les qualités d'observation et de déduction des collègues des commissariats de police ou des brigades de gendarmerie. Ainsi, les personnels des Brigades anti-criminalité (Bac) participent pleinement à la surveillance des individus radicalisés. D'ailleurs, cette fluidité dans la remontée d'informations pourrait, à elle seule, justifier la pertinence du maintien du SCRT au sein de la DCSP.

Des effectifs renforcés

Sachant qu'Internet est un vecteur avéré de radicalisation, la division chargée de la surveillance des réseaux sociaux, au sein du RT, permet également d'orienter et d'affiner la vigilance. Ainsi, Maxime Hauchard, qui a participé à la décapitation du journaliste américain Peter Kassig, s'est probablement radicalisé seul à Bosc-Roger-en-Roumois, petit bourg normand, sans nul doute par le truchement d'Internet. Cette division peut désormais suivre l'évolution, positive ou négative, sur leur compte Facebook des personnes signalées par leurs proches.

Aujourd'hui, nos effectifs ont été renforcés. Quelque 2 200 fonctionnaires sont désormais répartis au sein des 101 services départementaux, atout essentiel du RT, et 200 en direction centrale. Et, pour mieux affiner ses analyses sur la radicalisation, cette dernière a recruté une psychologue, une juriste, un proviseur et un universitaire spécialiste de l'islam ■



Prévention de la radicalisation, l'implication des institutions représentatives du culte musulman

Claude BRONGNIART

En France, la religion musulmane est traversée par de multiples sensibilités et représentée par de nombreuses structures. Les grandes fédérations maghrébines¹ et turques² gèrent une importante partie des lieux de culte³ et dispensent un message de tolérance et d'ouverture. À côté d'elles, se sont développés deux courants fondamentalistes, le Tabligh, à partir des années 1970, et

le salafisme, depuis les années 1990. Ils véhiculent une vision plus rigoriste de l'islam et, souvent, moins en adéquation avec les valeurs de la République.

Une emprise radicale longtemps sous-estimée

Le Tabligh, mouvement piétiste né en Inde en 1927 et principalement axé sur

Claude BRONGNIART



Commandant de police, chef de la section « Islam de France » au Service central du renseignement territorial (SCRT).

(1) La Grande mosquée de Paris (GMP), le Rassemblement des musulmans de France (RMF), l'Union des mosquées de France (UMF) ou l'Union des organisations islamiques de France (UOIF).

(2) Le Comité de coordination des musulmans turcs de France (CCMTF) ou la Confédération islamique du Milli Gorus (CIMG).

(3) Les deux tiers des lieux de culte se déclarent toutefois sans affiliation.

la prédication et la « ré-islamisation » des personnes d'origine musulmane, contrôle actuellement plus de 140 mosquées et salles de prière sur le territoire national. Ses membres, infatigables prêcheurs, invitent les plus jeunes à adopter le mode de vie du Prophète et, de fait, à s'isoler de notre société. Beaucoup n'hésitent pas à participer à des *khourouj*⁴ en Inde ou au Pakistan.

Doté d'un corpus doctrinal similaire et d'une approche tout aussi puritaine des textes, le salafisme est issu du wahhabisme d'Arabie saoudite. Ses membres, usant de la tactique du coucou qui fait son nid dans celui des autres, ne bâtissent quasiment jamais de lieux de culte, mais déstabilisent les mosquées des grandes fédérations, dans l'unique dessein d'en prendre le contrôle. Appartenant souvent à la jeune génération, ils dénoncent pêle-mêle les prêches trop consensuels de l'imam, le manque de ferveur religieuse des fidèles ou la gouvernance des associations de gestion. Cette stratégie a ainsi permis aux salafistes de s'emparer de plus d'une centaine de lieux de culte, tandis qu'une quarantaine d'autres fait actuellement l'objet de déstabilisations.

Cette emprise radicale sur une frange non négligeable des 2 600 lieux de culte implantés sur notre territoire n'est pas neutre. Elle conduit parfois ses adeptes au refus de l'altérité, à la négation de la diversité des pensées, à la contestation des fondements de notre société et à l'imposition de multiples interdits ou d'absconses prescriptions, parfois même sous la menace. Nombre de responsables des grandes fédérations connaissaient ces pratiques délétères et savaient que ce discours religieux, bien évidemment dévoyé, ne manquait cependant pas de fasciner une partie des jeunes fidèles, musulmans d'origine ou convertis, et pouvait faciliter l'adhésion à la rhétorique djihadiste.

Longtemps, le Conseil français du culte musulman (CFCM) et ses déclinaisons régionales, les Conseils

régionaux du culte musulmans (CRCM) ont fermé les yeux sur ces propos nihilistes et le climat malsain qu'ils engendraient au sein des mosquées. Le manque de moyens juridiques, notamment pour éviter les prises de contrôle des lieux de culte, la lassitude de devoir guerroyer avec les éléments les plus radicaux ou la volonté de ne pas diviser la *Oumma*⁵ expliquaient en grande partie ce déni d'un problème qui, au fil du temps, devenait majeur.

LE MANQUE DE MOYENS
JURIDIQUES, NOTAMMENT
POUR ÉVITER LES PRISES
DE CONTRÔLE DES LIEUX
DE CULTE, LA LASSITUDE
DE DEVOIR GUERROYER
AVEC LES ÉLÉMENTS
LES PLUS RADICAUX
OU LA VOLONTÉ DE NE
PAS DIVISER LA OUMMA
EXPLIQUAIENT EN
GRANDE PARTIE CE DÉNI
D'UN PROBLÈME QUI, AU
FIL DU TEMPS, DEVENAIT
MAJEUR.

Des déclarations aux actes

Les attentats de 2015, qui ont profondément affecté les musulmans, d'abord en tant que citoyens, mais aussi en tant que fidèles révoltés de l'utilisation mortifère de leurs croyances, ont complètement modifié la donne. Le CFCM est monté au créneau pour prévenir la radicalisation, qualifiée par son président, Anouar Kbibech, de « *gangrène des temps modernes* ». Ainsi, le 29 novembre dernier, il rassemblait à l'Institut du monde arabe à Paris quelque trois cents représentants du culte musulman, afin de condamner fermement le terrorisme, manifester son entier attachement au pacte citoyen et réaffirmer son adhésion aux principes de la laïcité.

Mais, au-delà de ce que les intervenants ont qualifié de « *déclaration d'amour à la République et à la France* », le CFCM entendait mettre en œuvre des mesures concrètes. Il décidait de prendre enfin à bras-le-corps la formation des imams, sujet récurrent depuis la création de l'institution en 2003. Ainsi, elle devrait notamment orienter et coordonner le parcours de formation de ces ministres du culte, gage de transmission des valeurs d'ouverture et de tolérance. À terme, une solide formation deviendrait indispensable pour obtenir l'agrément d'exercer et ainsi réduire le nombre d'imams autoproclamés et méconnaissant l'islam.

(4) Sorties qui consistent à quitter sa résidence habituelle pour se rendre dans un lieu déterminé, une ville, une région ou un pays, en vue de prêcher l'islam, pendant une période plus ou moins longue (de quelques jours à plusieurs mois).

(5) La communauté des croyants.

Un Conseil théologique porté sur les fonts baptismaux

Par ailleurs, innovation majeure, le CFCM installait le 8 mai dernier un Conseil théologique. Composé de vingt-deux référents religieux, il est chargé de contextualiser la pratique religieuse en France et de renouveler la pensée islamique. Représentant toutes les sensibilités de l'islam de France, hormis les salafistes, cette nouvelle structure se réunira au minimum deux fois par an pour émettre des avis étayés. Elle devrait ainsi endiguer l'importation de *fatwas*⁶ de l'étranger, empêcher l'interprétation hasardeuse des textes sacrés et, *in fine*, construire un contre-discours spirituel en réponse aux propos djihadistes véhiculés sur les réseaux sociaux.

Autre chantier, longtemps laissé en jachère, le CFCM entendait également renforcer l'aumônerie musulmane, pour mieux combattre la radicalisation dans les prisons. Par les contacts entretenus avec les détenus, les aumôniers détectent plus aisément les individus engagés dans la radicalisation violente et déconstruisent plus efficacement leur raisonnement théologique. Afin de lutter contre le sentiment d'isolement des deux cents aumôniers pénitentiaires, le CFCM préconisait de mieux les former, tant sur le plan spirituel que citoyen, de les doter de fiches pédagogiques destinées à gérer le quotidien ou créer des structures d'échanges permettant des retours d'expériences.

Enfin, le CFCM sollicitait les pouvoirs publics pour une véritable mise en place de l'enseignement laïc du fait religieux et un meilleur apprentissage de la langue arabe dans les établissements scolaires, destiné à éviter le dévoiement du texte sacré.

Des initiatives sur tout le territoire national

De leur côté, les CRCM ou les fédérations musulmanes ont organisé, souvent en partenariat avec le ministère de l'Intérieur ou les préfetures, des séminaires et des conférences sur la radicalisation liée à l'islam⁷. Ces réunions, au format variable, favorisaient les échanges entre cadres religieux, dirigeants de fédérations, responsables

administratifs et chercheurs. Ces débats, souvent francs, ont permis d'ouvrir quelques pistes de réflexion, telles qu'inciter les mosquées à s'ouvrir davantage à la société, promouvoir la rigueur de la gestion et la transparence financière, encadrer davantage les écoles de langue arabe et d'éducation islamique, développer les activités, les loisirs et les rencontres entre jeunes musulmans, encourager les imams à s'investir dans le dialogue interreligieux et interculturel, accorder une place importante aux femmes dans l'organisation du culte musulman et la gestion des mosquées, diffuser dans les lieux de culte un discours cohérent et respectueux des différentes écoles de pensée, sortir de la logique victimaire et désacraliser le discours religieux pour le rendre accessible aux jeunes et le replacer dans le contexte de la France du XXI^e siècle.

Au-delà des propositions, ces colloques ont permis la prise de conscience d'une radicalité au sein de l'islam de France et l'émergence d'une expertise sur le sujet. Ainsi, le CRCM Rhône-Alpes s'est pleinement investi dans la lutte contre les déstabilisations de mosquées par les salafistes, notamment en apportant aux bureaux de gestion une aide à l'élaboration de statuts solides, en mettant à disposition des imams « modérés » et francophones ou en apportant son entier soutien aux fermetures administratives des mosquées salafistes dans l'agglomération lyonnaise.

Par ailleurs, à l'initiative de la municipalité de Bordeaux et des dignitaires musulmans, notamment du recteur de la mosquée de Bordeaux, Tareq Oubrou, la Gironde s'est dotée depuis le 9 janvier dernier d'un Centre d'action et de prévention contre la radicalisation des individus (Capri). Cette association, financée par l'État et les collectivités locales, informe et conseille les personnes radicalisées et leur entourage, ainsi que les acteurs du champ social. Fait notable, toutes les compétences, y compris religieuses, participent à la déconstruction des argumentaires radicaux.

Enfin, au plan local, bon nombre de responsables de lieux de culte musulmans ont redoublé d'efforts pour sensibiliser leurs fidèles à la lutte contre la radicalisation. Ils ont notamment conduit des rencontres œcuméniques, organisé des conférences sur le sujet ou sur la religion musulmane en général, orienté le discours des imams sur les dangers du phénomène ou mené des opérations portes ouvertes dans les lieux de culte, afin de « montrer le vrai visage de l'islam de France ».

(6) Avis religieux.

(7) Notamment à Ajaccio, Angoulême, Annemasse, Avignon, Bordeaux, Cambrai, Dax, Drancy, Épinal, Forbach, Lille, Lyon, Marseille, Massy, Meaux, Melun, Mulhouse, Nantes, Paris, Pontoise, Reims, Rouen, Saint-Chamond, Saint-Étienne, Strasbourg ou Toulouse.

Un véritable *aggiornamento*

Lors de la seconde « Instance de dialogue avec l'islam de France⁸ » consacrée à la lutte contre la radicalisation, le recteur de la Grande mosquée de Paris, Dalil Boubakeur, appelait les responsables religieux à un véritable *aggiornamento*. Il les invitait à une renaissance de la pratique de l'Islam, « *ligotée par des siècles et des siècles de salafisme et de wahhabisme* » et à surmonter les blocages,

« *facteurs d'obscurantisme et de violences* ». Soulignant que « *le Coran avait été envoyé pour un peuple qui raisonne* », il rappelait l'indispensable effort d'éducation et d'instruction des fidèles. C'est sans doute aussi au cœur de ces sages paroles que réside la clé d'une efficace, mais longue, lutte contre la radicalisation ■

(8) Organisée le 21 mars dernier au ministère de l'Intérieur, sous l'autorité du Premier ministre, elle réunissait 150 représentants du culte musulman et une cinquantaine de fonctionnaires des différents ministères concernés (Intérieur, Justice, Affaires étrangères, Défense, Culture, Éducation nationale, Santé, Affaires sociales, Ville...). La première avait eu lieu dans les mêmes conditions le 15 juin 2015, mais sur des sujets plus généraux.

L'administration pénitentiaire française face au défi de la prévention et de la lutte contre le terrorisme

Roxane CENAT

L'administration pénitentiaire gère depuis plusieurs années des personnes détenues pour des faits de terrorisme. En 2003, un Bureau du renseignement pénitentiaire (BRP) est créé au sein de la direction de l'Administration pénitentiaire (DAP). Au-delà de la surveillance des détenus les plus dangereux sur le plan de l'évasion, ce bureau assure en particulier le suivi des détenus issus des mouvances FIS¹ et GIA², de même que des séparatistes corses et basques incarcérés en nombre au début des années 2000, avant de s'impliquer naturellement dans la lutte contre la radicalisation lorsque ce phénomène prend un essor considérable après les attentats contre la gare d'Attocha à Madrid en 2004 et de Londres en 2005.

Jusque récemment, la question de la gestion des détenus terroristes relevait principalement de la compétence du BRP. Cependant, les événements qui ont marqué la France en 2015 ont conduit à y associer

l'ensemble des services de la DAP, à tous les échelons (national, interrégional et local), tant les mesures pénitentiaires du plan de lutte contre le terrorisme (PLAT) annoncé par le Premier ministre le 21 janvier 2015 couvrent des champs divers et variés (programmes expérimentaux de prise en charge, moyens humains et matériels, formation des personnels, etc.).

Afin d'assurer une mise en œuvre cohérente de ce plan d'action pénitentiaire, il fallait s'entendre en interne sur une définition partagée de la notion de radicalisation. A ainsi été retenue la définition adoptée par le BRP, et inspirée du Guide européen des bonnes pratiques de juin 2008. La radicalisation est entendue, par les services pénitentiaires, comme un processus d'identification personnelle ou collective à des idées politiques ou politico-religieuses extrêmes, pouvant mener à la volonté de transformer la société par la violence.

De cette définition, il convient de retenir que la radicalisation est un processus évolutif et

Roxane CENAT

Directrice des services pénitentiaires. Adjointe à la directrice du projet Lutte contre la radicalisation au sein de la direction de l'Administration pénitentiaire, elle est chargée d'élaborer et de mettre en œuvre la doctrine de la DAP en matière de prévention et de lutte contre la radicalisation et de suivre le déploiement des différentes mesures du plan de lutte contre la radicalisation.

(1) FIS : Front islamique du salut.

(2) GIA : Groupe islamique armé.



imprégné par l'idée d'une violence avérée ou supposée. Ce phénomène n'est, par ailleurs, pas l'apanage d'une religion en particulier et ne porte pas uniquement sur l'aspect religieux, bien que les attentats de l'année 2015 aient impliqué des personnes s'identifiant à un courant radical violent de l'islam.

Phénomène évolutif et multifactoriel, il encourage l'administration pénitentiaire à renforcer, quantitativement et qualitativement, son réseau de renseignement, tout en consolidant la démarche pluridisciplinaire dans lequel elle s'inscrit depuis plusieurs années. La prise en charge des personnes confiées à l'administration pénitentiaire, radicalisées, susceptibles ou en voie de l'être, est devenue la priorité de chacun, la détection ne pouvant désormais plus être une fin en soi.

Mieux connaître le public concerné

Par un réseau du renseignement pénitentiaire renforcé

La création du BRP au sein de l'administration pénitentiaire en 2003 a eu pour principale finalité de professionnaliser des techniques et des méthodes ancrées depuis toujours au cœur de la mission du surveillant : observer, analyser,

anticiper de façon à prévenir les incidents. La naissance du BRP a largement contribué à sensibiliser l'administration pénitentiaire française à la question de la radicalisation.

C'est donc en toute logique que le renforcement, à la fois sur le plan quantitatif et sur le plan qualitatif de ce secteur, est un axe fort du PLAT dans son volet pénitentiaire. Ainsi, depuis 2015, des personnels d'insertion et de probation ont intégré les cellules interrégionales du renseignement pénitentiaire ainsi que le bureau national, permettant notamment d'assurer la continuité des relations et des prises en charge entre milieu fermé et milieu ouvert.

De même, de nouveaux professionnels, experts en investigation numérique ou analystes veilleurs sur les réseaux sociaux, dotés de compétences plus techniques, investissent le champ du renseignement pénitentiaire en cellule interrégionale du renseignement.

En établissement pénitentiaire, ce sont également plus de quarante postes en équivalent temps plein qui sont créés en 2015 et 2016.

La diversification des compétences et le renforcement des effectifs du renseignement pénitentiaire facilitent ainsi la participation essentielle et incontournable des membres de ce réseau au processus de détection des phénomènes de radicalisation.

Par des outils et une méthode de détection adaptés

Le phénomène du prosélytisme a été pris en compte par l'administration pénitentiaire, dès 2003, avec l'établissement d'un état des lieux national sur le prosélytisme islamique et par la mise en œuvre d'une codification selon trois niveaux d'alerte et de remontées mensuelles de signalements depuis les établissements pénitentiaires.

Par la suite, un outil de détection des phénomènes de radicalisation a été mis en place en 2010, en transposant un guide européen des bonnes pratiques, de manière notamment à instaurer un suivi statistique trimestriel destiné à quantifier le phénomène politique et religieux et identifier les structures pénitentiaires les plus affectées. Mais cette première tentative de détection est orientée davantage vers le repérage de pratiques fondamentalistes plutôt que de risques de radicalisation violente.

La mise en place, à la maison d'arrêt de Fresnes en octobre 2014, d'un secteur de regroupement des personnes détenues prévenues ou condamnées pour des faits de terrorisme en lien avec l'islam radical, a conduit les services pénitentiaires à actualiser cette première grille.

Face aux insuffisances rapidement constatées, un travail d'amélioration de la grille s'est opéré au début de l'année 2015. L'une des missions confiées à l'Association française des victimes du terrorisme (AfVT) dans le cadre d'une recherche-action lancée par la DAP consistait précisément à actualiser et parfaire cet outil opérationnel de détection mis à disposition des personnels pénitentiaires.

Les services de l'administration pénitentiaire se sont donc appuyés sur les conclusions récemment rendues par l'AfVT, ainsi que sur des travaux français (ex : référentiel des indicateurs de basculement dans la radicalisation du secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance de septembre 2015, signalements réalisés à l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste via la plate-forme téléphonique) et internationaux (notamment ceux d'Elaine Pressman) pour actualiser des outils de détection adaptés à l'ensemble des établissements pénitentiaires.

Trois nouvelles grilles, en cours d'expérimentation dans plusieurs établissements pénitentiaires, ont ainsi été élaborées à la fin du premier trimestre 2016, à destination des surveillants, de l'encadrement de la détention et des membres du Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP). Chacune de ces grilles s'appuie sur ce

que chaque catégorie de personnels est amenée à repérer par l'usage de gestes professionnels du quotidien (vie en détention et relations avec les autres détenus pour le surveillant par exemple, antécédents de violence agie ou subie et relations avec l'extérieur pour le SPIP).

Cette démarche de détection s'appuie également sur les psychologues et éducateurs composant les binômes de soutien et recrutés par l'administration pénitentiaire dans le cadre du PLAT. Ces nouveaux personnels sont pleinement associés à la détection puisqu'ils ont vocation à renseigner la grille du SPIP.

La méthode retenue repose ainsi sur le croisement des regards en commission pluridisciplinaire afin d'objectiver au mieux une radicalisation supposée ou avérée. L'objectif est de repérer principalement les personnes détenues vulnérables, celles en voie de radicalisation et celles déjà ancrées dans une radicalisation et qui font du prosélytisme en détention. Ces nouveaux outils sont donc destinés à favoriser la détection la plus précoce possible et à permettre de décider, en équipe pluridisciplinaire, de la mise en œuvre d'un plan d'accompagnement de mesures de gestion de détention comme de modalités de prise en charge.

Concernant le milieu ouvert, le repérage semble ne pas pouvoir être envisagé de la même manière qu'en milieu fermé. Les personnes suivies en milieu ouvert évoluent dans un environnement qui leur est propre. Les professionnels en SPIP ne les rencontrent que ponctuellement dans des locaux prévus à cet effet, à l'occasion d'entretiens dont la durée et la fréquence peuvent être limitées et/ou espacées. Une recherche-action va donc très prochainement être mise en œuvre dans trois SPIP de province avec comme objectifs de permettre aux professionnels exerçant en milieu ouvert d'identifier une situation préoccupante, d'évaluer si elle relève d'une problématique de radicalisation et de proposer une prise en charge adaptée.

L'OBJECTIF EST DE
REPÉRER PRINCIPALEMENT
LES PERSONNES
DÉTENUES VULNÉRABLES,
CELLES EN VOIE DE
RADICALISATION
ET CELLES DÉJÀ
ANCRÉES DANS UNE
RADICALISATION ET QUI
FONT DU PROSÉLYTISME
EN DÉTENTION.

Pour mieux prendre en charge

Par une politique généraliste de prévention

Convaincue que la prévention et la lutte contre la radicalisation ne se limitent pas à la seule prise en charge des personnes détenues identifiées comme radicalisées ou en voie de basculement, l'administration pénitentiaire a renforcé ses actions en matière de prévention et d'accompagnement de l'ensemble de la population pénale.

Des programmes arrivants sont ainsi mis en œuvre dès l'arrivée des personnes en détention et durant les premiers mois de détention par le biais notamment de modules de sensibilisation à la citoyenneté et au vivre ensemble. L'accroissement des activités, des aménagements de peine ainsi que le développement de nouveaux programmes d'insertion concourent à cette idée de prévention généraliste. Une augmentation sensible et pérenne des activités et actions proposées aux personnes détenues permet de les impliquer de manière active et utile dans leur parcours de réinsertion.

Les efforts ainsi déployés pour l'amélioration des conditions de détention et le développement conséquent des activités complètent les actions ciblées à destination des personnes détenues radicalisées, et participent activement à la prévention de ce phénomène, au bénéfice de l'ensemble de la population pénale.

Par ailleurs, bien qu'elle n'ait pas prioritairement mis l'accent sur la dimension religieuse de la radicalisation, l'administration pénitentiaire s'est engagée dans une politique volontariste de recrutement d'aumôniers musulmans. Au 1^{er} janvier 2016, 196 aumôniers musulmans étaient agréés auprès des établissements pénitentiaires, contre 150 en 2012.

Les aumôniers musulmans, censés offrir un cadre pour une pratique religieuse à la fois authentique et acculturée au contexte français, doivent être présents dans tout établissement pénitentiaire au sein duquel une demande religieuse s'exprime. Si elle est réussie, cette socialisation religieuse fait barrage aux logiques de rupture et d'isolement indispensables à la radicalisation.

Les aumôniers figurent donc au nombre des partenaires de l'administration pénitentiaire qui ont un rôle à jouer dans cette mobilisation collective contre la radicalisation. Il convient toutefois d'être prudent en évitant de surestimer leur implication : bien souvent, les personnes détenues radicalisées se gardent d'assister aux réunions/célébrations

collectives animées par l'aumônier, ne demandent pas non plus à bénéficier d'une assistance spirituelle individuelle. Les aumôniers ne doivent pas davantage être positionnés comme des « auxiliaires du renseignement pénitentiaire » sous peine de les discréditer auprès des personnes détenues, ce qui serait contre-productif.

Par des programmes spécifiques de prévention de la radicalisation

Jusqu'en 2015, et cela demeurait la grande faiblesse du système, il n'existait aucune modalité de prise en charge spécifique des détenus radicalisés ou susceptibles de l'être. Contrairement à ce que l'administration pénitentiaire propose pour certains types de délinquants (délinquants sexuels, alcooliques, violents) avec les programmes de prévention de la récidive sous l'égide des SPIP, il n'existait aucun programme adapté aux personnes radicalisées.

L'AVT et l'Association Dialogue Citoyens (ADC) ont été missionnées par la DAP pour une recherche-action d'une durée d'un an à compter de janvier 2015 afin de mettre en place au sein des maisons d'arrêt d'Osny et de Fleury-Mérogis des programmes de prise en charge à destination de détenus radicalisés ou en voie de l'être. Deux programmes ont ainsi été menés dans chaque établissement entre mai 2015 et janvier 2016.

L'équipe, composée notamment de deux sociologues, a commencé par rencontrer l'ensemble des acteurs des établissements qui participent à la prise en charge des détenus (personnels de détention dont le délégué local au renseignement pénitentiaire, SPIP, Éducation nationale, Unité sanitaire, autres partenaires locaux). Il a ensuite été décidé en pluridisciplinarité, avec des méthodes différentes qui ont finalement convergé, quels détenus pourraient être orientés vers le programme. Le principe était celui d'une hétérogénéité des groupes avec des personnes prévenues ou condamnées pour des faits de terrorisme, des personnes repérées comme radicalisées et d'autres qui étaient plutôt considérées en détention comme des leaders positifs, afin de dynamiser le travail de groupe.

Les sociologues, qui ont animé ensuite les premiers programmes, ont conduit des entretiens pour recueillir l'adhésion des détenus à la participation au programme. Ils ont essuyé peu de refus, car leur était présenté un objectif d'engagement citoyen et non un but de « déradicalisation ». Il a été accessoirement précisé aux détenus qu'ils ne tireraient aucun bénéfice matériel de leur participation à un tel programme.

Du reste, le principal objectif poursuivi et annoncé au cours des programmes était celui du désengagement de la violence en prévenant de nouveaux passages à l'acte avec une justification religieuse, objectif qui s'inscrivait naturellement dans les missions de prévention de la récidive de l'administration pénitentiaire. On ne parle pas de déradicalisation parce qu'il ne s'agit pas de chercher à modifier le système de croyances des personnes.

Les programmes ont duré entre 4 et 7 semaines avec au moins deux séances collectives par semaine et des entretiens individuels réguliers avec les détenus. La méthode d'intervention consiste à favoriser la libre expression des opinions religieuses, politiques et ne pas chercher à les modifier. Les valeurs ne sont jamais discutées de manière frontale. L'apprentissage du débat, de la réflexion doit faire émerger le doute par rapport aux certitudes et développer l'esprit critique chez les participants.

Le programme se déroule en trois phases : déstigmatisation et création d'une dynamique de groupe, travail sur les représentations (avec les séances sur le fait religieux, la géopolitique, la laïcité, la citoyenneté) puis retour sur soi et projection sur « l'après-prison ».

Trente-huit détenus ont constitué le public cible et ont participé aux programmes. Leurs retours ont été globalement positifs : ils ont noté et apprécié de ne pas avoir été « jugés », d'avoir bénéficié d'un espace de discussion avec des intervenants de qualité. Ils ont montré un besoin extrême de parler, y compris sur des sujets jusqu'ici peu discutés dans les prisons comme l'islam radical, le racisme, les discriminations, le conflit au Moyen-Orient, la Syrie. L'idée de développer des espaces de dialogue sécurisés constitue une piste de travail pour la prévention de la radicalisation : elle permet d'éviter que la socialisation en prison se fasse uniquement sur la cour de promenade, mais au contact de professionnels qui représentent des modèles prosociaux. D'où l'importance de la posture professionnelle des personnels qui doivent se montrer humains et constructifs dans leur approche.

Dans chacun des groupes, il a été constaté que la contradiction émergeait le plus souvent des membres du groupe et que c'était là le meilleur moyen d'instiller le doute dans l'esprit de ceux qui, jusqu'alors, avaient surtout des certitudes et des raisonnements binaires. La finalité qui était d'ouvrir la pensée, voire de créer des dissonances cognitives (se rendre compte qu'il y a des contradictions entre leurs attentes, leurs envies et leur vie affective), a été, de ce point de vue, remplie.

De même, ont émergé dans certains groupes et pour certains individus, une connexion entre les difficultés vécues par les personnes jusque dans leur enfance et le processus de radicalisation.

Le constat qui peut être aujourd'hui dressé est que la durée est trop courte pour engager des changements pérennes.

Les détenus ont réellement bougé dans leur mode de pensée ; ils sont capables de l'exprimer, mais le retour au quotidien de l'établissement peut laisser penser que les effets bénéfiques du programme ne dureront pas. D'où la démarche du SPIP à la maison d'arrêt d'Osny de poursuivre les programmes par un accompagnement spécifique (en collectif et avec des entretiens individuels) pendant une durée d'au moins six mois.

Pour les détenus qui ont participé aux deux groupes, il paraissait nécessaire de travailler l'expression des émotions, des affects, y compris avec le corps. Ils sont aujourd'hui capables d'exprimer l'enfermement mental dans lequel ils se trouvaient, le sentiment de manipulation dont ils pouvaient faire l'objet. Ils reconnaissent avoir mené un vrai travail d'introspection et ont été, pour une part, demandeurs d'un suivi psychologique. Ils ont renoué des liens avec leur famille et parviennent désormais à se projeter dans l'avenir.

Leur comportement en détention s'est en majorité nettement amélioré avec l'observation des personnels quant à un apaisement, notamment de ceux qui étaient considérés comme radicalisés, une meilleure maîtrise de la colère.

LE PROGRAMME SE DÉROULE EN TROIS PHASES : DÉSTIGMATISATION ET CRÉATION D'UNE DYNAMIQUE DE GROUPE, TRAVAIL SUR LES REPRÉSENTATIONS (AVEC LES SÉANCES SUR LE FAIT RELIGIEUX, LA GÉOPOLITIQUE, LA LAÏCITÉ, LA CITOYENNETÉ) PUIS RETOUR SUR SOI ET PROJECTION SUR « L'APRÈS-PRISON ».

Pour autant, dans la mesure où il n'y a pas eu réellement d'évaluation initiale, il est difficile d'objectiver les écarts, les évolutions. Le bilan qui se veut globalement positif n'est donc fondé que sur l'observation, l'avis des professionnels qui ont accompagné les détenus tout au long du processus.

C'est grâce à cette expérience d'accompagnement resserré qu'il a pu être dégagé les pistes suivantes pour l'avenir :

- évaluer, d'une manière plus systématique, les trajectoires délinquantes, le niveau d'imprégnation religieuse et le niveau de risque que la personne représente en termes de passage à l'acte violent fondé sur un motif extrémiste ;
- former des professionnels (surveillants, encadrement de la détention, éducateurs, psychologues, conseillers pénitentiaires d'insertion et probation) pour qu'ils aient une bonne connaissance du public et qu'ils adoptent des postures professionnelles non jugeantes et non confrontantes. L'objectif est d'avoir un rapport de confiance, notamment avec les personnes les plus vulnérables à l'embrigadement, afin qu'ils aient en détention des référents à qui ils puissent s'adresser et qu'ils soient moins dépendants de codétenus ;
- développer des groupes de parole qui encouragent la remise en question, la réflexion critique et l'analyse ;
- développer les compétences cognitives et les comportements prosociaux, en aidant les détenus à cerner les problèmes qui les ont poussés vers des opinions extrémistes, travailler l'estime de soi, l'amour-propre, la confiance en soi. Les activités pédagogiques, culturelles ou sportives constituent autant de médias utiles au processus de socialisation positive ;
- travailler le lien avec les proches, la parentalité, permettre au détenu de retrouver une place dans la famille ;
- mener des programmes de prise en charge mêlant les entretiens individuels et les séances collectives avec différents professionnels et partenaires afin de favoriser une pluridisciplinarité, sur une durée de six mois au minimum.

L'ensemble de ces pistes est désormais exploité dans la construction des programmes qui ont pu être déployés dans les unités dédiées ou dans d'autres établissements pénitentiaires de l'Ile-de-France.

La question du regroupement

Début 2014, 90 personnes relevant de la qualification pénale « association de malfaiteurs en vue d'une entreprise

terroriste » liée à l'islam radical étaient incarcérées. Ils sont 270 aujourd'hui. Pour des raisons inhérentes à l'organisation judiciaire, les affaires sont regroupées au sein de la Section antiterroriste du parquet de Paris et 200 d'entre elles sont donc incarcérées dans des établissements pénitentiaires de la région parisienne.

L'idée du regroupement avait jusqu'alors été écartée, mais la hausse massive des effectifs et les risques de développement d'un prosélytisme fort sur toute la détention en cas de dispersion ont amorcé un changement.

Les attentats de janvier 2015 ont accéléré les premières réflexions sur cette question, et ont conduit notamment la création de cinq unités dites « dédiées à la gestion des personnes détenues radicalisées ou en voie de radicalisation ».

L'affectation en unité dédiée est réservée aux hommes détenus majeurs, en raison de l'implantation de ces unités dans des établissements ou des quartiers d'hébergement n'accueillant qu'une population pénale masculine. Cette affectation implique automatiquement un encellulement individuel, de manière notamment à respecter le principe de séparation des prévenus et des condamnés. Tout détenu placé en unité dédiée est pris en charge dans le respect du régime ordinaire de détention, avec les droits et obligations afférents (maintien des liens familiaux, accès aux activités, etc.).

Toute personne écrouée pour des faits de terrorisme liés à l'islam radical peut être incarcérée dans l'un des établissements pénitentiaires comportant une unité dédiée en vue d'y être évaluée puis, le cas échéant, prise en charge.

L'ouverture de ces unités à des détenus radicaux non incarcérés pour des faits de terrorisme liés à l'islam radical est la seconde voie d'entrée. Grâce au repérage réalisé notamment par le réseau du renseignement pénitentiaire, des personnes détenues pour des motifs autres que des faits liés au terrorisme, pourront, une fois les outils de détection stabilisés, être admises dans l'une des unités dédiées d'évaluation et/ou de prise en charge.

Parmi ces cinq unités, deux sont consacrées à l'évaluation des personnes détenues radicalisées ou en voie de radicalisation, implantées à la maison d'arrêt de Fresnes depuis le 25 janvier 2016 et à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis depuis le 29 mars 2016.

Des outils d'évaluation, et non plus seulement de détection, ont été créés de manière *ad hoc* pour le fonctionnement des deux unités dédiées d'évaluation. Cette évaluation, également pluridisciplinaire (surveillants, encadrement

de la détention, conseillers pénitentiaires d'insertion et probation, éducateurs, psychologues) et d'une durée de six à huit semaines, est destinée à mesurer le niveau de la radicalité, de l'imprégnation religieuse, et le risque de passage à l'acte violent fondé sur un motif religieux.

À la suite de l'évaluation ainsi réalisée, les personnes détenues sont orientées en fonction de leur profil et de leur réceptivité, dans un programme de prise en charge ou, si elles n'en relèvent manifestement pas et justifient des mesures de sécurité particulières, à l'isolement. Les personnes détenues sont alors affectées dans l'une des trois autres unités dédiées à la prise en charge et implantées à la maison d'arrêt d'Osny (depuis le 25 janvier) ou de Fleury-Mérogis (depuis le 29 mars) et, pour les personnes les plus résistantes, à une prise en charge, au centre pénitentiaire de Lille Annœullin (depuis le 25 janvier).

Chaque unité propose des modes de prise en charge différents liés au profil des personnes. Néanmoins, l'encellulement individuel sera la norme dans ces unités (d'une vingtaine de places chacune) qui assurent également une relative étanchéité avec le reste de la détention. Par ailleurs, le personnel y est dédié (ce qui est rendu possible par les renforcements permis par le plan de lutte contre le terrorisme) et ayant bénéficié de formations spécifiques.

Eu égard à leur récente mise en service, il paraît prématuré de dresser un bilan. Cependant, l'aspect expérimental d'un tel dispositif, son caractère novateur et les enjeux de sa mise en œuvre nécessitent effectivement qu'une évaluation du système soit rapidement menée. Le bureau des statistiques et des études de la DAP travaille au lancement d'une évaluation, qui pourrait être menée par

un ou des chercheur(s) et dont les objectifs porteraient sur l'opérationnalité du dispositif, et plus particulièrement sur la cohérence générale du système, l'efficacité des outils et de la méthode d'évaluation et les pratiques professionnelles mises en œuvre, toutes catégories de personnels confondues.

Au 1^{er} avril 2016, environ 1 500 personnes détenues dans les établissements pénitentiaires sont repérées par le renseignement pénitentiaire comme présentant un risque de radicalisation, et moins de 300 sont écrouées pour des faits en lien avec des activités terroristes, sur un total de 68 361 personnes détenues.

La prise en charge des personnes détenues radicalisées ou en voie de radicalisation ne saurait donc être assurée exclusivement en unités dédiées, qui restent, à ce jour, un dispositif expérimental. Aussi la direction de l'Administration pénitentiaire s'attache à formaliser un cadre commun d'organisation de leur gestion dans tout établissement pénitentiaire. Il s'agit de définir un ensemble d'outils s'appuyant autant que possible sur le savoir-faire, les procédures et pratiques professionnelles existantes, en matière de gestion et de prise en charge des personnes détenues radicalisées ou en voie de l'être.

Comme l'ensemble de l'Europe, la France est à la recherche des solutions les plus efficaces pour lutter contre un phénomène qui dépasse de loin le simple cadre de la prison. L'ambition de prévenir et de lutter contre la radicalisation doit être l'affaire de tous au sein de l'institution pénitentiaire, comme dans toutes les composantes de la société civile ■



L'assistance et la prévention de la radicalisation

L'apport de la démarche clinique

Éliane THEILLAUMAS

Éliane THEILLAUMAS

Psychologue clinicienne,
conseillère technique à l'Unité
de coordination de la lutte
antiterroriste (UCLAT)

Le recrutement en septembre 2014, peu après la création du Numéro vert du Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR), d'une psychologue clinicienne, au sein de l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) a permis de développer une approche spécifique au

travers d'une pratique quotidienne orientée vers les familles et l'équipe des écoutants. Son analyse technique, ses conseils et orientations à partir d'un prisme différent mais très complémentaire de celui relatif aux investigations policières, l'approche clinique a permis de repérer les caractéristiques évolutives des processus de recrutement et d'embrigadement et de réfléchir sur les méthodes de suivi et de traitement à préconiser.

Les missions du psychologue au sein de l'UCLAT/CNAPR

Une supervision des écoutants de la plateforme avec échanges permanents formels et informels pour le suivi des dossiers signalés

Ces apports ont à la fois valeur de reconnaissance et de valorisation de leurs qualités d'écoute, de mobilisation et de dévouement dans cette mission innovante par rapport à une problématique nouvelle, où il y a une dimension sécuritaire mais aussi victimaire. À titre personnel, ces écoutants disposent ainsi d'un espace d'élaboration utile et apprécié, si l'on considère la charge émotionnelle et les tensions, questionnements, et culpabilités inhérentes aux signalements perpétrés à ce niveau de la saisine, la plateforme étant tenue et gérée par un service de police. L'aide et l'accompagnement proposés pour traiter du déclaratif des investigations permettent de préciser certains points du signalement, et de conseiller.

Des contacts téléphoniques avec les appelants

Les contacts avec les appelants (parents, proches, éducateurs/enseignants, travailleurs médico-sociaux, soignants, chefs d'entreprise, témoins directs ou indirects...), pour les cas les plus sensibles, permettent d'appréhender le signalement sous un autre prisme d'investigations, pour sortir les appelants du déni, de la banalisation ou d'une approche trop obsidionale. Les accompagner et les rassurer dans la formalisation du signalement, qui demeure une démarche coûteuse, complexe et douloureuse à concrétiser est l'enjeu principal. En étant dans une relation d'écoute empathique, en leur prodiguant des conseils, pour maintenir le lien et occuper l'espace relationnel qui, le cas échéant, est occupé par le ou les rabatteurs potentiels, est l'objectif leur permettant d'appréhender toute la mobilisation étatique pour lutter contre ce phénomène particulier d'endoctrinement.

Un travail d'interface

Réalisé entre les appelants et les référents radicalisation des préfectures, il permet de tisser des liens de confiance, pour accompagner les mesures et les prises en charges préconisées à un niveau déconcentré. La prise en

compte du désarroi et des préoccupations dès l'appel des signalants, puis son relais dans la proximité géographique sont des facteurs facilitateurs d'adhésion ou de captation ultérieure, pour leur permettre de s'inscrire ensuite dans un processus de prise en charge d'accompagnement thérapeutique, avec davantage de succès.

La lecture et l'analyse de toutes les fiches de signalement

Elles constituent une mine étoffée de données, base essentielle de la recherche-action. Toutes celles rédigées après évaluation et validation du signalement déclaratif ont pu être dépouillées et analysées. Les contenus recueillis dans la durée permettent de repérer les évolutions, adaptations des recruteurs aux politiques de prévention mises en œuvre et, par conséquent, de réactualiser, au fil de l'eau, les indicateurs de radicalisation, en se distanciant des premières approches, désormais identifiées, médiatisées et accessibles au tout-venant. À l'expérience, il n'y a pas de signes forts ou faibles, mais davantage de signes de plus en plus discrets, dissimulés, nécessitant souvent des approches croisées pour identifier les points de ruptures et de violence qui accompagnent les processus de radicalisation observés ou déclarés.

Les entretiens de suivi des signalants et parfois de signalés

Ils sont proposés dans l'attente de l'évaluation de leur situation par les cellules des préfectures chargées de formuler des propositions ou pistes de suivis dans la proximité. Ces entretiens empathiques, au cours desquels une relation de confiance est instaurée, constituent une base de travail et de données précieuses et intéressantes, favorable à la recherche/action pour mieux appréhender le phénomène de la radicalisation, et réfléchir sur la création de techniques et outils de prise en charge. Il s'agit d'apprécier la pertinence des ressources adaptatives de chaque situation singulière face aux solutions préconisées, selon qu'il s'agisse de mineurs ou de majeurs, de sujets masculins ou féminins, de démarches d'adhésion ou de réactions d'opposition ou dissimulation. Cet autre travail d'interface avec les préfectures et avec les praticiens et travailleurs sociaux qui y sont rattachés ou vers les instances ou associations conventionnées vers lesquelles les orientations seront proposées permet de repérer les besoins de formation ou d'information des acteurs et partenaires locaux. En effet les grilles nosographiques classiques apparaissent souvent trop restrictives ou

À l'expérience, il n'y a pas de signes forts ou faibles, mais davantage de signes de plus en plus discrets, dissimulés, nécessitant souvent des approches croisées pour identifier les points de ruptures et de violence qui accompagnent les processus de radicalisation observés ou déclarés.

inefficientes pour aborder ce phénomène nouveau, où tout reste à appréhender plus finement et à construire.

Conseiller technique

La pratique, l'expérience acquise au quotidien permettent de partager les observations et analyses avec les interlocuteurs des services centraux et déconcentrés, pour construire, proposer, voire réajuster les orientations de prévention et de traitement envisagées. Le partage des pratiques et résultats, en repérant les manques, carences, inadaptations dans les concepts véhiculés et en recherchant des

moyens et mesures plus adaptés ou appropriés, permet de prendre conscience de l'ampleur de la tâche et de rester humble dans les résultats obtenus, vis-à-vis desquels nous ne disposons encore actuellement pas suffisamment de recul.

Participation pro-active aux réunions institutionnelles et aux actions de formations

L'écoute clinique réservée aux appelants, écoutants ou intervenants policiers ou soignants a une fonction contenante, mais est aussi redynamisante pour éviter tout abandon ou renoncement compte tenu des difficultés et obstacles rencontrés.

Qu'il s'agisse de maintenir ou de renouer du lien avec un proche, de s'inscrire dans une dimension sécuritaire pour prévenir tout départ ou risque de passage à l'acte pour le signalé et/ou pour autrui, ou encore pour l'inscrire dans une prise en charge dans laquelle il s'engagera sans dissimulation ou duplicité, de partager observations, analyses et résultats, tels sont les challenges auxquels le psychologue de l'UCLAT est quotidiennement confronté.

Les appels et signalements accueillis et traités sont toujours appréhendés avec un faisceau d'indicateurs et des regards croisés pour repérer les ruptures, les signes de violence latente ou agie, dans tout processus de radicalisation en cours ou plus abouti. L'immersion

quotidienne dans le dispositif de lutte antiterroriste amène cette professionnelle à participer largement à d'autres champs de réflexion et de formation :

- l'UCLAT est amplement sollicitée pour participer aux actions de formations, informations des acteurs du terrain. Y sont abordés : le contexte géopolitique de la radicalisation avec les filières djihadistes, le plan national de lutte contre la radicalisation, la présentation du CNAPR département de lutte contre la radicalisation avec la plateforme de signalements Numéro vert. Les indicateurs de radicalisation sont systématiquement développés par la psychologue et conseillère technique de l'UCLAT qui a accès à l'ensemble des signalements. Pour la psychologue, en moyenne 21 interventions trimestrielles portent sur les processus d'endoctrinement. Elles permettent non seulement aux publics variés d'appréhender ses missions au sein d'un service de police actif, mais également d'être sensibilisés au travail d'écoute, de supervision, de relais et de recherche action réalisés ;
- son implication au Conseil pédagogique du Groupement d'intérêt public (GIP) « réinsertion et citoyenneté » avec élection au conseil pédagogique permet de mettre à disposition l'expertise évolutive acquise au sein de l'UCLAT, et de devenir un référent technique quasi incontournable, permettant grâce à sa pratique au cœur du dispositif de prévention, de faire évoluer la réflexion en faveur de la création de centres de réinsertion et de citoyenneté ;
- sa participation aux instances de référencement des bonnes pratiques sous l'égide du Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR) lui donne accès aux expériences institutionnelles en cours, difficultés et réussites, pour contribuer à l'élaboration et construction de modes opératoires plus performants, concertés et cohérents, dans l'accompagnement et le traitement de cette problématique. Elles concernent l'ensemble des mesures en faveur des signalants, proches, institutionnels partenaires ou acteurs, les accompagnants médico-sociaux... ainsi que des radicalisés ou ceux en voie de radicalisation ;
- sa contribution proactive dans plusieurs commissions mises en place et organisées par le SG-CIPDR : au sein du groupe de travail « indicateurs de basculement », celle en faveur du comité de recrutement et de pilotage de l'équipe mobile d'intervention ou encore celle inhérente à l'établissement des programmes et contenus de formation sont autant d'occasions d'investissement technique spécifique, permettant d' étoffer et d'enrichir les analyses et échanges à partir d'une pratique clinique

efficace et au contact quotidien avec, d'une part, les écoutants, en somme les récepteurs, et, d'autre part, les appelants ou émetteurs qui sont, pour certains, des acteurs de terrain praticiens institutionnels ou conventionnés, libéraux, associations, enseignants...

Enfin, sollicitée par la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) pour participer au comité des experts et contribuer au projet d'édification d'un module de formation spécifique pour des professionnels, elle apporte son expérience clinique sans cesse questionnée par sa pratique au contact des écoutants et appelants.

En somme, grâce à la diversité des missions et compétences développées au sein du CNAPR et de la formation dispensée par l'UCLAT, sa participation au recrutement de psychologues accrédités au sein des préfectures devrait être envisagée. À terme, la constitution d'un réseau national de psychologues spécialisés et aguerris aux valeurs du service et de l'intérêt publics favoriserait la mise en œuvre effective et objective des orientations prescrites dans la prévention et le traitement de la radicalisation, et ce conformément aux prescriptions et orientations ministérielles.

Les psychologues de terrain, vers lesquels sont adressées les familles et les personnes en voie de radicalisation, sont à l'expérience souvent démunis et impuissants face aux situations, résistances, abandons et stratégies des sujets orientés, car confrontés sans réelle formation à leur accueil, à leur accompagnement et « au traitement » des situations de radicalisation. Ils expriment majoritairement leurs besoins de formation, d'échanges de pratiques, en lien avec leur fréquente méconnaissance des processus d'endoctrinement et de techniques plus spécifiques de prises en charge. Souvent même les motivations et les vecteurs ayant conduit à la conversion/radicalisation ne sont pas suffisamment compris, appréhendés. Ils sont en attente de formations complémentaires, avec accompagnements théorico-techniques et échanges de bonnes pratiques.

L'approche singulière de chaque situation particulière est à privilégier, mais l'implication effective et affective d'un proche aux côtés du signalé apparaît dans le dispositif de prise en charge comme un facteur thérapeutique positif dans le suivi à engager. Il s'agit aussi et souvent non pas d'interroger la foi, la conversion elle-même, mais plutôt de comprendre en quoi cette démarche répond à des difficultés ou des souffrances ou manques personnels.

Un autre axe de travail plus « corporatiste » consisterait à élaborer des outils de dépistage et des techniques thérapeutiques avec évaluation objective et distanciée des résultats. Ces pratiques diversifiées pourraient être partagées, travaillées et améliorées et aboutir à une accréditation professionnelle garante de l'implication effective de l'État, sans connotation de délégation dans la prise en compte de ce phénomène.

C'est dans cette perspective qu'il apparaît urgent de constituer un maillage national de psychologues techniquement formés et coordonnés, ce qui participerait à la nécessité actuelle d'une politique cohérente et institutionnellement pilotée, face à la diversité des expériences menées, qui sont trop souvent auto-évaluées, parfois trop médiatisées, et où l'efficacité reste, à l'aune de nos connaissances, encore insuffisamment avérée.

La mise en place d'un réseau de psychologues praticiens labellisés est une perspective à privilégier. Chaque préfecture, région s'applique déjà à répondre conformément aux orientations et préconisations, mais la cohérence et la cohésion des dispositifs de suivi et de traitement, avec « sortie des processus de radicalisation » demeurent, à l'expérience, trop hétéroclites. Cette réalité actuelle nécessite de dresser un profil de poste des intervenants, avec une définition précise des compétences, d'apporter de la cohésion éthique et déontologique dans le secret partagé, dans les techniques de prise en charge, grâce à une formation institutionnalisée, validée en lien étroit avec les évolutions et stratégies de captation et de recrutement des rabatteurs de terrain ■

L'urgence et l'accompagnement des familles de victimes

Les cellules d'urgence médico-psychologique

Dr Christian NAVARRE

La prise en charge précoce des victimes de traumatisme psychique est à l'ordre du jour en France depuis les attentats terroristes de 1995, à Paris. Ces événements exceptionnels et spectaculaires que sont les actes de violence ou de guerre, les catastrophes collectives naturelles, technologiques ou liées à l'homme, nécessitent une prise en charge précoce pour prévenir des décompensations psychologiques différées, et ce qui a conduit à la circulaire du 28 mai 1997, renforcée par le décret du 24 Février 2014, sur ce sujet. Ces textes organisent un réseau national de volontaires, psychiatres, référents, psychologues, infirmiers en psychiatrie au niveau régional et départemental, destiné à



Docteur Christian NAVARRE

Psychiatre référent de la CUMP de Rouen Normandie.

Auteur de *Psy des catastrophes : dix années auprès des victimes*, Ed. Imago



l'aide aux victimes, au soutien psychologique des sauveteurs et constituant les Cellules d'urgence médico-psychologiques (CUMP). Ces équipes ainsi constituées interviennent dans le cadre des structures hospitalières d'aide médicale urgente, les SAMU, en liaison avec les directeurs des établissements concernés, les Agences régionales de santé et les préfetures.

Lorsque l'engagement des volontaires de l'urgence médico-psychologique a été décidé, les professionnels de santé mobilisés doivent rejoindre le SAMU et constituer un Poste d'urgence médico-psychologique afin de prodiguer des soins et un soutien médico-psychologique immédiat et post-immédiat aux victimes, aux impliqués et à leurs proches. Le relais est ensuite assuré, si besoin, par les équipes des secteurs psychiatriques ou par des praticiens libéraux.

Les attentats, catastrophes et accidents collectifs sont générateurs de stress et de psychotraumatisme qui est un état d'angoisse provoqué par l'événement dans lequel le sujet a été pris. L'effet destructeur d'une bombe, la menace

brandie par un preneur d'otages, le confinement dans un lieu clos, le spectacle et les cris des blessés, la confrontation à la mort contribuent à créer un état de stress qui peut dépasser les possibilités de contrôle émotionnel des victimes. Cette réaction biopsychologique d'alarme et de défense de l'individu face à une agression ou à une menace est, en principe, une réaction adaptative, qui mobilise les capacités physiologiques et psychologiques de l'organisme. Mais, réaction d'urgence, elle est coûteuse en énergie, épuise les réserves de l'organisme, peut déborder sur des réactions de stress dépassé, pathologiques, telles que la sidération, l'agitation stérile, la fuite panique et l'action automatique quasi somnambulique.

Les comportements collectifs inadaptés sont caractérisés par la déstructuration du groupe dans ces réactions de « commotion-inhibition-stupeur », où les survivants émergent désorientés, dans un état de stupeur qui dure plusieurs heures. La réaction de « panique collective » est aussi redoutée, car cette peur collective débouche sur des réactions de fuite

éperdue, d'agitation inconsidérée et de violence. Pour les sauveteurs, il s'agit d'adopter une attitude directive visant à stopper l'exode centrifuge, à faire sortir les populations de leur torpeur et leur donner une information objective sur les événements.

L'existence de secours psychologiques sur les lieux du drame a en elle-même un effet apaisant. Les victimes éprouvent un réconfort de ce que la collectivité ne les abandonne pas à leur sort dans cette épreuve et ne se contente pas de soins médico-chirurgicaux. Les soins à prodiguer sont ceux de la psychiatrie d'urgence,

c'est-à-dire écouter, apaiser, faire parler, constituer des groupes dans lesquels la souffrance peut s'exprimer de façon verbale. La gestion de cette abréaction¹ immédiate, ces paroles qui viennent prendre en charge les émotions, cette communauté d'expérience constituent ce que l'on appelle le « débriefing psychologique ».

Les CUMP ont fait, depuis 1997, fréquemment preuve de leur utilité avec cependant, parfois, le risque réel de demandes inadéquates. Dernièrement, lors des attentats de Paris de Novembre 2015, le dispositif a été utilisé de façon opérante et efficace

sur les différents sites concernés, les CUMP venant en renfort de plusieurs régions afin d'apporter leur soutien aux victimes et aux professionnels impliqués. Leur action a été reconnue et il paraît souhaitable de renforcer ces structures, qui, basées sur le volontariat, paraissent pertinentes, à la lumière de ces événements, dans le contexte général actuel, national et international ■

(1) Le terme d'abréaction caractérise la réduction de la tension émotionnelle d'un sujet lorsque l'affect et la verbalisation du souvenir font irruption en même temps à sa conscience. Ce processus de décharges émotionnelles libère l'affect lié aux souvenirs d'un traumatisme jusqu'alors refoulé et contribue à en annuler les effets négatifs.

Bibliographie

NAVARRE (C.), 2007, « *Psy* » des catastrophes : dix années auprès des victimes, Paris, éditions IMAGO, janvier, 166 p.

CROCQ (L.), 1998, La cellule d'urgence médico-psychologique. Sa création, son organisation, ses inter-

ventions, *Annales Médico-Psychologiques*, 156, p. 48-54.

CROCQ (L.), DOUTHEAU (C.), 1995, « Psychiatrie de catastrophe », in SENON (J.L.), SECHTER (D.), RICHARD (D.), *Thérapeutique psychiatrique*, Paris,

Hermann, Chap. III-B-7, p. 989-1002.

CROCQ (L.), 2004, « Histoire du débriefing », *Pratiques psychologiques*, n° 10, p. 291-318.

La mobilisation des bénévoles de la Croix-Rouge française la nuit du 13 novembre 2015

Pauline DELAPORTE

13 novembre 2015, 21h25 : le responsable de la Croix Rouge française (CRF), qui assure le dispositif prévisionnel de secours

durant la rencontre France-Allemagne au stade de France, alerte le cadre national d'astreinte de la CRF. Un événement grave et d'ampleur inconnue vient de se produire. Un individu s'est fait exploser avec une ceinture autour de la taille. Immédiatement, le Centre opérationnel (CO) est activé par la direction de l'Urgence et du Secourisme, qui prend la décision de déclencher à 21h55 le plan ARAMIS.

Renforcé par un représentant de chaque département, le CO a pu, tout au long de cette soirée, renseigner via CRISORSEC¹ l'engagement et les missions de ses équipes en fonction

des demandes formulées par le centre opérationnel de la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et le Centre opérationnel de zone (COZ).

Le 13 novembre, Nicolas² est, comme souvent le week-end, de garde dans un Centre de secours (CS) de la BSPP³. Chef d'intervention à la CRF, il est responsable de quatre bénévoles. Ensemble, ils forment l'équipe embarquée d'un Véhicule de premiers secours à personnes (VPSP). Pour soulager la BSPP, ils partent en premier départ, à la place



Pauline DELAPORTE

Alternante au sein du Département Risques et Crises de l'INHESJ dans le cadre du master 2 Gestion globale des risques et des crises (GGRC). Elle est également secouriste à la Croix-Rouge française depuis 6 ans.

(1) Le portail CRISORSEC est l'un des outils de gestion de crise du COZ. Il facilite la circulation de l'information entre les acteurs et les autorités.

(2) Les prénoms des bénévoles cités dans cet article ont été modifiés.

(3) La CRF, comme d'autres associations agréées de sécurité civile, assure des gardes sur des plages horaires restreintes dans des CS de la BSPP. Des équipages Croix-Rouge sont ainsi souvent présents dans les CS les vendredi soir, samedi en journée et en soirée et le dimanche en journée.



d'un véhicule de la BSPP, pour des interventions de secours à victime.

Il est 22h07 quand Nicolas et son équipage partent en intervention pour une personne blessée par arme à feu. Bloqué par le RAID, l'équipage est engagé dans une courette pour prendre en charge un nombre de victimes qui ne cesse d'augmenter. Régulièrement, ils entendent des tirs et des explosions et reçoivent l'ordre de se protéger au sol ou contre les murs.

Jean fait lui aussi partie d'un équipage de bénévoles CRF dans un centre de secours. Parti vers 22h10 pour une intervention sans rapport avec les événements tragiques du 13 novembre, c'est en revenant de cette mission qu'il entend un premier message radio demandant le déclenchement du plan rouge Alpha⁴. Dans la caserne, tout le monde se prépare pour intervenir le plus efficacement possible, mais

Jean et son équipe sont une nouvelle fois envoyés sur une intervention sans lien avec les événements. En évacuant leur victime vers l'hôpital, ils entendent tirer et voient des victimes au sol. Dans le camion c'est le silence, chacun observe, se prépare, essaie de se rassurer.

Marie et Bob sont en train de dîner lorsqu'ils apprennent par des amis, eux aussi bénévoles, qu'il se passe quelque chose de grave dans Paris. Connaissant la possibilité de leur mobilisation, ils décident de rentrer chez eux pour prendre leur uniforme et se dirigent vers leur local Croix-Rouge. Ils sont plusieurs à avoir eu le même réflexe, ce qui leur permet de compléter un véhicule et de se mettre à la disposition de leur hiérarchie rapidement. Marie se souvient avoir entendu parler de 40 victimes à la radio. Peu de temps après, elle se portait volontaire pour monter un Centre d'accueil des impliqués (CAI)⁵.

Nicolas se souvient que, dans la courette face au nombre important de victimes, il a dû répondre à une question de son équipage : « *Qu'est-ce qu'on fait ?* ». Il reste convaincu, aujourd'hui encore, de leur avoir donné la réponse la plus adaptée : « *faites ce que vous pouvez* ».

Jean raconte être resté plusieurs secondes tétanisé à côté d'un impliqué⁶ à l'entrée de la courette. C'est en comprenant que cet homme veut partir qu'il reprend ses esprits et applique des réflexes qu'il a acquis grâce à plusieurs années de secourisme; il responsabilise une autre personne et leur demande de rester tous les deux à l'abri.

Cette nuit-là, beaucoup en témoignent, une entraide formidable s'est mise en place. Des blessés, par exemple, complimentent les plaies d'autres blessés plus gravement atteints. La solidarité est également présente entre les intervenants.

(4) Le niveau Alpha du plan rouge (créé en 1978) est né suite aux attentats de Madrid et de Londres en 2004 et 2005. Il vise à coordonner les moyens et les actions des différents services de secours en cas d'attentats multi-sites. Il a été déclenché pour la première fois le 13 novembre.

(5) Espace destiné à l'accueil des victimes qui n'ont pas été atteintes physiquement. Cet accueil se traduira par un réconfort sur le plan psychologique, mais ne doit pas être confondu avec des soins médico-psychologiques.

(6) Victime qui n'a pas été atteinte physiquement.

« *Entre nous on se serre les coudes* » raconte Jean. « *Un pompier me tape dans le dos quand j'étais en train de comprimer une hémorragie en me disant qu'il arrive. Il a un CHU⁷ ! Il n'y avait plus de pompier ni de Croix-Rouge ... On était vraiment tous ensemble.* »

Le jour se lève quand les bénévoles se retrouvent dans le local de leur unité. Ensemble, ils vont petit à petit essayer de comprendre ce qu'ils ont vécu durant la nuit. Pleurer ou rire, tous les moyens sont bons pour tenter de prendre de la distance. Cette distance, difficile à comprendre pour certains, est nécessaire pour qu'ils puissent continuer à remplir leur mission de bénévole, mais aussi qu'ils puissent retourner travailler « comme si de rien n'était », le plus rapidement possible. En effet, le lundi ils devront retourner à leur bureau et réussir, malgré ce qu'ils ont pu voir ou entendre ce week-end-là, à faire le travail qui leur permet d'être payé chaque fin de mois.

Ce qu'ont vécu les bénévoles des associations de sécurité civile ce soir-là est si particulier, si difficile à définir, si différent des expériences de chacun, que beaucoup de temps sera nécessaire pour que leur vie reprenne un semblant de normalité. Pendant de longs mois, au détour de conversations, les souvenirs de cette nuit qu'ils auraient souhaitée irréaliste ont refait surface⁸.

La nuit du 13 novembre, 45 VPSP et 220 intervenants bénévoles Croix-Rouge étaient engagés sur les sites.

26 VPSP et 104 autres bénévoles étaient en réserve, regroupés, prêts à partir sur d'autres sites en cas de besoin.

Le bénévolat, peu pris en compte par les employeurs, doit – le plus souvent – rester une activité périphérique : « *en plus du reste* ».

Cet article rend hommage aux bénévoles des associations agréées de sécurité civile qui se sont mobilisés pour venir en aide aux victimes du 13 novembre. Il doit aussi alimenter la réflexion sur la place du bénévolat dans l'engagement de sécurité civile. À l'heure où notre société est menacée par des événements anormaux, soudains, de grande ampleur ou pas, sous une forme qu'il est aujourd'hui difficile d'anticiper, ne faut-il pas donner une *autre place* à l'engagement bénévole ? ■

Ce plan ARAMIS (pour Action régionale sur accidents multi-sites avec interventions spécifiques) créé suite aux attentats du 11 septembre 2001 est applicable depuis 2005. Il s'agit d'un plan spécifique à la Croix-Rouge qui permet le regroupement des moyens et des informations d'Ile-de-France en cas d'attentats multi-sites. Ce plan prévoit concrètement la mobilisation du réseau Croix-Rouge francilien et notamment le déclenchement des 8 directions départementales de l'Urgence et du Secourisme (DDUS) concernées.

(7) Un CHU pour coussin hémostatique d'urgence est un pansement épais avec une bande élastique qui permet, par compression, d'arrêter certaines hémorragies.

(8) Dès le lendemain, des débriefings ont été organisés en interne et les psychologues de la Croix-Rouge sont demeurés à l'écoute de tous ceux qui ont exprimé ou expriment encore le besoin d'un soutien particulier.



Le rôle du Parlement dans l'affirmation du droit et de son contrôle¹

Dominique RAIMBOURG

Dominique RAIMBOURG



Député de la 4^e circonscription de Loire-Atlantique et président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale.

S'agissant du contrôle parlementaire, un nouvel article ajouté à la loi de 55, (article 4-1) indique que pendant toute la durée de la mesure de l'état d'urgence, les deux assemblées, le Sénat et l'Assemblée nationale, doivent être tenues informées et ont la possibilité de demander des informations précises concernant la question de l'état d'urgence. C'est à partir

de cette définition que l'on a mis en place une veille parlementaire. Celle-ci a consisté, pour l'Assemblée nationale, à demander à trois fonctionnaires de la commission des lois de recevoir tous les vendredis le point sur l'ensemble des décisions et des mesures prises au titre de l'état d'urgence. Par ailleurs, Jean-Jacques Urvoas, lorsqu'il présidait cette commission, avait mis en place un système de remontée des informations.

Il avait tout d'abord demandé au défenseur des droits de faire remonter toutes les informations concernant ce que l'on

(1) Cet article reprend une conférence prononcée par l'auteur lors du colloque « L'état d'urgence ou l'urgence du droit », organisé par l'INHEJ et l'Université Paris Sud/Paris Saclay le 13 juin 2016. Cette intervention a été faite avant le dernier attentat qui a frappé notre pays et l'assassinat de 84 personnes sur la promenade des Anglais à Nice. On déplore en outre plusieurs centaines de blessés. Au-delà de l'émotion, il convient de préciser que la technique utilisée pour permettre la saisie des données informatiques lors des perquisitions a été le recours au juge administratif statuant en référé. En urgence, c'était le seul choix possible. Le contrôle parlementaire a été renforcé.

aurait pu appeler des atteintes inutiles aux libertés. Il avait également sollicité la CNCDH, de façon à ce que remontent d'éventuelles atteintes inutiles aux libertés. Il avait mis en place un système de dépouillement des différents articles de presse, notamment de la presse quotidienne régionale, à l'occasion de ce qui aurait pu apparaître également comme constituant des atteintes inutiles aux libertés.

Il a effectué neuf déplacements dans différentes préfectures et à sa suite, j'ai pour ma part effectué trois déplacements ; à la préfecture de Strasbourg, à celle de Nice et à la plateforme aéroportuaire de Roissy dont la sécurité est dirigée par un sous-préfet. Ce sont les premières mesures de contrôle qui ont été mises en place par le Parlement. De plus, de façon à asseoir juridiquement ce contrôle, la commission des lois a utilisé l'article 5 *ter* du règlement de l'Assemblée nationale et s'est transformée en commission d'enquête, étant ainsi dotée d'un double pouvoir. Cela a eu deux conséquences :

- la première est que les dépositions qui sont faites devant elle le sont sous serment. Un faux témoignage serait susceptible d'être poursuivi ;
- la deuxième est qu'il est devenu possible de solliciter, d'ordonner la comparution de force d'un éventuel témoin.

Le contrôle parlementaire s'exerce dans un cadre juridique. Les contacts avec le ministère de l'Intérieur ont été particulièrement satisfaisants et la commission a pu obtenir, semaine après semaine, les chiffres concernant la mise en œuvre des 7 articles et des 13 mesures possibles au titre de l'état d'urgence.

Il a été rappelé également la possibilité d'un contrôle des mesures par le juge administratif. Outre le contrôle parlementaire, un contrôle constitutionnel a été exercé avec la décision du 19 février du Conseil constitutionnel. Tous ces éléments ont été rendus publics avec la parution, sur le site de l'Assemblée nationale, des différents comptes rendus.

À chaque décision de prolongation, un point de situation a été fait, de façon à ce que chacun puisse être informé.

Ce contrôle parlementaire a été effectué par deux parlementaires : le président de la Commission des lois et un de ses vice-présidents, appartenant à l'opposition, Jean-Frédéric Poisson. Ce dispositif a généré les garde-fous qui ont été mis en place pour faire en sorte que la préservation de la sécurité ne se traduise pas par une atteinte excessive aux libertés, étant entendu que l'état d'urgence est, par définition, un état qui sort de l'ordinaire.

Le contrôle par le juge administratif s'est véritablement exercé, après avoir connu des évolutions. Suite à une mise en place un peu hasardeuse, le Conseil d'État, dans un arrêt du 11 décembre 2015, a précisé les contours de ce contrôle. Premièrement, il a indiqué, dans cet arrêt, qu'il y avait une présomption d'urgence, c'est-à-dire une possibilité de saisir en référé. En effet, les décisions antérieures des tribunaux administratifs étaient un peu contradictoires sur ce sujet. Deuxièmement, il a expliqué que le contrôle était un contrôle de plein contentieux et qu'il ne s'arrêtait pas à l'erreur manifeste d'appréciation. Le plein exercice d'un contrôle du juge administratif doit néanmoins être nuancé. En effet, deux mesures qui ont été parmi les plus usitées sont particulièrement intrusives. Il s'agit, d'une part, des perquisitions, et d'autre part, des assignations à résidence. Très peu de mesures de perquisition ont fait l'objet de contestations devant le juge administratif, pour une raison assez simple : quand la perquisition est finie, l'intérêt d'une contestation est faible. Quant à la mesure d'assignation à résidence plus étalée dans le temps, elle a fait l'objet de davantage de contestations, mais en restant dans un volume faible.

D'après des données chiffrées datant de février 2016, 62 affaires avaient été portées devant les tribunaux administratifs et 15 affaires devant le Conseil d'État, avec peu de mesures d'annulation ou de suspension. Telle est la situation quant à la protection des libertés vue sous l'angle du contrôle du juge administratif.

Un autre élément qui va dans le sens de la protection des libertés est la décision du Conseil constitutionnel du 19 février 2016. Cette décision, faisant suite à la requête de la Ligue des droits de l'homme sur le caractère constitutionnel des saisies, est intéressante en ce qu'elle est particulièrement équilibrée. Le Conseil constitutionnel reconnaît, en effet, la possibilité d'effectuer des perquisitions sans autorisation judiciaire. Mais il considère, en revanche, que la saisie des données informatiques constitue une atteinte excessive à la vie privée, faute pour le législateur d'avoir prévu une validation par un juge. La validation, semble-t-il à la lecture de l'arrêt, peut être une validation *a priori* ou *a posteriori*. C'est le cadre qui a été posé. Il est évident que cet arrêt fait tomber une bonne partie de l'intérêt de l'état d'urgence dans la mesure où les perquisitions administratives deviennent difficiles puisque l'on ne peut pas saisir ce qui constitue aujourd'hui l'essentiel des données, à savoir les contenus de l'ordinateur.

Dans la relation entre les niveaux administratif et judiciaire, pour que les perquisitions et les autres mesures soient utiles, il est nécessaire, à un moment donné, de judiciariser. C'est la raison pour laquelle a été prévue, à

l'occasion desdites perquisitions, la présence d'un officier de police, de façon à ce que la saisie se fasse dans des formes qui soient judiciairement acceptables et qu'il y ait une possibilité de déboucher sur des poursuites judiciaires.

Au 13 mai 2016, ont été comptabilisées 3 579 perquisitions et 409 assignations à résidence. Lors de la prolongation de février 2016, il y avait encore 268 personnes qui étaient sous assignation à résidence. Ce chiffre est tombé à 69 dans la deuxième prolongation, à partir de février. À chaque prolongation, il est nécessaire de renouveler la totalité des assignations à résidence. Ce sont des mesures qui sont prises pour la durée de l'état d'urgence, donc quand il y a une prolongation, il faut renouveler la mesure. À la prolongation de février, nous sommes ainsi passés de 268 mesures à 69 ; à celle de mai, de 69 à 58.

Toujours au 13 mai, ces perquisitions ont débouché sur 420 interpellations et 360 gardes à vue. 756 armes ont été saisies dont 257 armes longues, 75 armes de guerre et 226 armes de poing. Ce chiffre est important, mais il ne représente que 10 % du nombre de saisies annuelles. Tout cela a débouché sur des poursuites judiciaires : 31 infractions pour faits de terrorisme, mais 6 seulement pour associations de malfaiteurs. Le reste des poursuites concerne des infractions pour apologie du terrorisme. Enfin, des trafics de stupéfiants et d'armes, et parfois un peu de blanchiment d'argent, ont pu être mis à jour. Voilà donc la production de l'état d'urgence.

À l'examen et à la réflexion, on s'aperçoit de plusieurs choses. Parmi les mesures possibles, deux n'ont jamais été utilisées. Il s'agit, en premier lieu, de la mesure d'assignation à résidence sous bracelet électronique, mesure concédée lors des débats parlementaires pour faire plaisir à la frange la plus radicale des assemblées avec l'idée que l'on aurait bien du mal à la mettre en œuvre. Cela s'est vérifié exact et la mesure n'a effectivement jamais été appliquée.

L'autre mesure, qui n'a jamais été mise en œuvre, est la fermeture de sites, étant précisé par ailleurs que cette mesure était déjà possible en application des lois antiterroristes. Certaines mesures ont été utilisées de façon ponctuelle :

- la décision de faire remettre des armes, y compris des armes possédées légalement ;

- la fermeture d'un certain nombre de lieux, qu'il s'agisse de débits de boisson ou de lieux de cultes ;

- une mesure de couvre-feu prise à Sens, dans l'Yonne, pour 24 heures ;

- l'instauration de zones de protection, notamment autour des usines Seveso, sur des sites qui pouvaient être dangereux.

Ce sont les perquisitions et les assignations à résidence qui ont été les plus utilisées lors de la dernière prolongation intervenue au mois de mai 2016. La loi a mis fin à la possibilité pour l'autorité administrative de faire à nouveau des perquisitions, considérant que celles-ci avaient perdu beaucoup de leur intérêt. La quasi-totalité des 3 579 perquisitions a été faite pour l'essentiel dans les deux premiers mois de l'état d'urgence. Entre février 2016 et mai 2016, il n'y a eu que 152 nouvelles perquisitions ; c'est dire que le « stock » de lieux « perquisitionnables » était quasiment épuisé et que le renseignement avait

fourni toutes ses informations. C'est la raison pour laquelle les perquisitions ont cessé. La prolongation de l'état d'urgence s'explique par la nécessité de donner au préfet notamment des pouvoirs d'assignation à résidence au cas où cela se révélerait absolument nécessaire. Cependant, cette prolongation de l'état d'urgence s'explique essentiellement pour des motifs liés à l'ordre public, à l'occasion des deux événements majeurs que sont le Tour de France et, surtout, l'Euro 2016 de football.

Des questions importantes continuent à se poser à l'occasion de l'état d'urgence. Il y a une discussion assez vive sur la question de la finalité des mesures prises en application de l'état d'urgence. Le Parlement n'a pas restreint les mesures à la lutte antiterroriste : il a ouvert la possibilité de prendre des mesures pour des faits qui avaient un lien indirect avec le terrorisme. Ce fut le cas pour les assignations à résidence prises à l'occasion de la COP21, la Conférence sur le climat de Paris. 27 assignations à résidence ont été prises à l'encontre de militants écologistes considérés comme violents et

DANS LA RELATION
ENTRE LES NIVEAUX
ADMINISTRATIF ET
JUDICIAIRE, POUR QUE
LES PERQUISITIONS ET LES
AUTRES MESURES SOIENT
UTILES, IL EST NÉCESSAIRE,
À UN MOMENT DONNÉ,
DE JUDICIARISER. C'EST
LA RAISON POUR
LAQUELLE A ÉTÉ PRÉVUE,
À L'OCCASION DESDITES
PERQUISITIONS, LA
PRÉSENCE D'UN OFFICIER
DE POLICE,

15 n'ont pas pu être délivrées, faute d'identification précise des adresses ou pour cause de déménagement. 12 seulement ont été délivrées pendant la durée de la COP21. Le Parlement ne s'était pas opposé à ce type de mesures.

Quelle conséquence donner à la décision du Conseil constitutionnel ? À l'avenir, la décision du Conseil constitutionnel posera la question d'une organisation nouvelle des mesures prises en application de l'état d'urgence. Doit-on, à ce moment-là, mettre en place un système qui serait purement judiciaire pour l'autorisation des perquisitions ? Cela impliquera que l'action judiciaire ne repose pas uniquement sur la qualité des hommes et des femmes qui effectuent leur travail mais qu'elle soit, dans son architecture même, de meilleure qualité. Il y a maintenant une possibilité d'obtenir une perquisition dans la journée ou dans la nuit. La crainte a été que cela ne soit pas possible. Doit-on dès lors tout judiciaireiser, notamment les perquisitions, ou doit-on créer une procédure particulière qui serait administrative, en gardant l'état d'urgence tel qu'il est, avec une autorisation d'un juge administratif pour perquisitionner et saisir les données ? Le pragmatisme, indépendamment des considérations de principe, laisse penser que le judiciaire serait plus efficace d'abord parce que cela respecte les principes ; ensuite, parce qu'il suffirait de mettre une organisation spéciale au point pendant la durée de l'état d'urgence ; enfin, parce que cela garantit la solidité de la judiciaire postérieure des perquisitions.

Quelle a été l'efficacité de l'état d'urgence face au terrorisme ? Le sentiment qui ressort, à l'examen des mesures qui ont été prises est que les mesures parmi les plus visibles, telles que les perquisitions ou les assignations à résidence, ont pu être mises en œuvre sur la base des informations obtenues par le renseignement territorial. La sécurité intérieure a fourni moins de « clients », ce qui laisse penser que l'état d'urgence a frappé plutôt des gens

qui étaient dans la mouvance islamiste, sans pour autant être particulièrement suivis comme terroristes potentiels. Le choix opéré pour ces personnes particulièrement suivies, considéré comme beaucoup plus difficile, a été de soit les conserver sous surveillance, soit de les judiciaireiser immédiatement. L'état d'urgence a servi essentiellement à toucher la mouvance de ceux qui pouvaient fournir la logistique à d'éventuelles menées terroristes.

Cela a d'ailleurs été relativement efficace comme la presse belge s'en est fait l'écho. Il semblerait que la cellule de Molenbeek ait frappé en Belgique essentiellement parce qu'elle ne pouvait plus, contrairement à son plan initial, venir frapper à nouveau en France, compte tenu des mesures qui avaient été prises. Cela veut donc dire que les mesures prises ont été d'une relative efficacité, même si le nombre de procédures judiciaires ouvertes pour association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste est resté assez faible.

Enfin, en ce qui concerne l'équilibre entre la sécurité et les libertés, il apparaît évident que les assignations à résidence, les perquisitions, ne sont pas des actions agréables pour les perquisitionnés ou les assignés à résidence. Néanmoins, leur nombre est resté relativement limité : 400 assignations à résidence, 3 500 perquisitions suite à des événements d'une très grande gravité (130 morts dans les attentats du 13 novembre). Il semble bien que l'équilibre entre la préservation des libertés et la préservation de la sécurité ait été trouvé. Les auditions des associations de défense des Droits de l'homme comme la CNCDH ou la Ligue des droits de l'homme ont porté plus sur des questions de principe que sur des exemples d'atteintes effectives à des libertés. Tout n'a pas été parfait, mais il y a eu peu d'exemples de mesures manifestement excessives ou disproportionnées ■



La violence de la lutte comme préalable à la reconnaissance d'un islam de France?¹

Romain SÈZE

Introduction : les engagements publics des responsables musulmans en question

Romain SÈZE



Sociologue (sociologie politique et religieuse de l'islam

contemporain), et chargé de recherche à à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) depuis 2015, il est impliqué dans plusieurs projets de recherche sur les phénomènes de radicalisation et l'action publique dédiée à sa prévention.

La présence de l'islam dans l'espace public (habillements, mosquées, halal, etc.) suscite des controverses passionnées et polarisées de telle façon que les engagements des responsables musulmans sont rarement considérés dans toutes leurs ambivalences : ce qui est pourtant essentiel à leur intelligibilité, et à celle de différentes discordes cristallisées par la visibilité de l'islam dans l'Hexagone.

Ces controverses gravitent autour d'un « problème musulman » dont la fabrication, qui remonte aux années 1980 [Hajjat, Mohammed, 2013], s'est dès lors accompagnée d'une attention accrue à la figure de l'imam, considéré

comme un équivalent fonctionnel au prêtre maître de sa paroisse, et donc rendu responsable des succès comme des échecs de l'intégration des musulmans [Sèze, 2013]. Toutefois, ce sont rarement ces acteurs qui dirigent les mosquées et orientent les mobilisations au nom de l'islam dans l'espace public. Ce *leadership* leur échappe souvent en faveur des présidents ou recteurs de mosquées², qui sont les représentants des musulmans dans l'arène locale [*Ibid.*], et de ce fait incontournables : Dalil Boubakeur, Mohamed Boudjedi, Larbi Kechat, Mohammed Hammami, Khalil Merroun, Moussa Diakité et Mohammed Salah Hamza dans la région parisienne, Saïd Aalla à Strasbourg, Mahmoud Benzamia à Nice, Mustapha Dali à Cannes, Azzedine Gacci à Villeurbanne, Kamel Kabtane à Lyon, Omar Khaloïr à Angers, Lekbir Kotbi à Reims, Amar Lasfar à Lille, Larbi Marchiche à Saint-Étienne, Tareq Oubrou à Bordeaux, etc. Ces acteurs sont par conséquent en première ligne aussi de divers conflits relatifs à l'expression publique de l'islam.

(1) Cet article est issu d'une communication lors du séminaire « Religion et violences », des post-doctorants du Groupe Sociétés, Religions et Laïcités (CNRS-EPHE), le 24 octobre 2013.

(2) La présidence désigne un statut associatif, tandis que le rectorat désigne l'instance ou la fonction de celui qui administre la mosquée et en constitue le représentant dans l'espace public. En règle générale, ces deux qualités se recouvrent.

Or, ces conflits se sont durcis récemment, dans un contexte de sécularisation avancée, et dont les enjeux sont aussi tributaires des spécificités constitutives dudit « problème musulman ». Ce sont ces enjeux qu'il s'agira ici de préciser, en interrogeant les logiques de mobilisation de ces acteurs et notamment leur inclinaison à la violence, fût-elle symbolique.

Les actions menées par les présidents ou recteurs de mosquées seront présentées dans la première partie. Depuis les années 1990, ils sont à la tête d'engagements manifestement très différents, mais qui, pris ensemble, concourent à la revalorisation de l'identité musulmane en public. En ce sens, ils mettent leurs fonctions de représentation au service d'une recherche de reconnaissance, entendue comme effort d'attestation des « *capacités et valeurs* » des musulmans [Honneth, 2013]. Cependant, celle-ci se double de plus en plus fréquemment de la quête d'une visibilité génératrice de conflits dans l'espace public, que l'on observe par exemple dans la multiplication sans précédent des Grandes mosquées ou plus sporadiquement à l'occasion des controverses sur les prières de rue, et dont la signification autant que les éventuels effets pervers méritent d'être questionnés. Ce sera l'objet de la seconde partie. En effet, si c'est en réaction à la stigmatisation et aux discriminations dont les musulmans peuvent ressentir être les victimes que certains responsables ont entrepris de se mobiliser à des fins de reconnaissance, cette recherche de visibilité semble y faire obstacle tout en jouant le jeu d'un néo-populisme aux accents antimusulmans. Comment comprendre cette contradiction interne aux engagements publics des responsables de mosquées ? L'hypothèse développée ici est la suivante : cette contradiction relève d'une économie propre aux luttes pour la reconnaissance.

De la représentation des musulmans à la participation à la vie publique

La structuration du culte musulman en France, qui repose à partir des années 1980 sur une prise en charge relativement autonome des musulmans, suppose déjà que ceux-ci se conforment au cadre légal de l'exercice du culte et se

constituent en associations³. Ce qui implique notamment la désignation d'un président qui n'est pas nécessairement l'imam. La normalisation juridique du culte musulman engendre donc une dissociation entre la direction du culte et la représentation de la « communauté⁴ » musulmane. Mais cette dissociation est alors surtout nominative. Les salles de prières ont longtemps été gérées de façon informelle par une équipe réduite de pairs où les rôles n'étaient pas clairement définis (bénévolat, remplacements fréquents, *turn over* rapide), lorsque ce n'était pas un même acteur qui cumulait l'ensemble de ces prérogatives [Césari, 1994]. Cette pratique s'est reproduite notamment dans les petites salles de prières disséminées en milieu urbain comme dans celles aménagées dans certains foyers de travailleurs, qui proposent une offre religieuse rudimentaire (prières quotidiennes, prêches hebdomadaires), à destination de primo-arrivants essentiellement.

Cependant, à partir des années 1980/1990, à mesure que les associations musulmanes diversifient leurs services au point de se rapprocher sous bien des aspects à des organisations paroissiales [Césari, 2004 ; Étienne, 1989 ; Frégosi, 2008], leur fonctionnement se rationalise, et la dissociation initialement statutaire de l'imamat et du rectorat prend consistance au sein d'une division fonctionnelle du travail. Les « imams ouvriers » vieillissants sont remplacés par des jeunes venus des pays d'origine, plus souvent formés en sciences islamiques, qui deviennent des ministres du culte professionnels (parfois protégés par un contrat de travail et salariés), et qui sont placés sous l'autorité hiérarchique des présidents (lesquels ont le pouvoir de les licencier). Dans le même temps, la présidence associative requiert progressivement davantage de temps et de compétences : administrer la mosquée, négocier avec l'équipe municipale (octroi de salles pour les fêtes religieuses, aménagement de carrés musulmans dans les cimetières, possibilité de bénéficier de services d'aumônerie...), et tisser des relations dans l'espace local, demandeur de représentants de la « communauté » musulmane (médias, rencontres inter-religieuses...). Face à ces pressions, les présidents associatifs ont été amenés à se consacrer pleinement au rectorat ou à nommer des acteurs plus aptes à assumer cette responsabilité. La souplesse organisationnelle des mosquées admet certes une pluralité de cas de figure, et il advient qu'un même acteur assume les fonctions culturelle et administrative, mais ce cumul est de fait plutôt rare [Sèze, 2013].

(3) Il existe trois cadres juridiques pour l'exercice et l'organisation du culte : les associations déclarées (loi de 1901, titre I, complétée par la loi du 03/01/1907) ; les associations culturelles (loi de 1905, titre IV) ; les réunions dans un cadre privé (loi du 30/06/1881 et article 25 de la loi du 09/12/1905).

(4) Au sens de groupement d'individus réunis par leurs affiliations à l'islam, et avec des guillemets en raison des limites inhérentes à cette approche substantiviste du lien communautaire.

Ce rectorat, en tant qu'interface entre la « communauté » musulmane et l'environnement local, constitue le socle à partir duquel se sont déployées des luttes pour la reconnaissance. Le propos peut surprendre tant les gestionnaires des mosquées, pourtant responsables de la « communauté » musulmane, interviennent peu au niveau juridique, à moins qu'ils ne s'estiment être la cible particulière d'un acte discriminatoire (en cas de profanation par exemple). Cela relève plutôt du domaine d'action d'organismes comme le Collectif Contre l'islamophobie en France, la Coordination contre le racisme et l'islamophobie, la récente Ligue de défense judiciaire des musulmans, dans une certaine mesure le Conseil français du culte musulman et les grandes organisations musulmanes. Mais affirmer que la lutte contre l'islamophobie a des origines exclusivement extracommunautaires [Hajjat, Mohammed, 2013, p. 233-256] revient cependant à minorer les mobilisations qui émergent des mosquées.

Dans les années 1980/1990, leurs responsables entreprennent de développer une multitude d'activités qui débordent du domaine strictement culturel. Ils étendent leurs mobilisations à une multiplicité de partenaires, et mettent leurs fonctions de représentation au service d'une quête dont les enjeux sont plus moraux et/ou identitaires que juridiques. Ils prennent part aux rencontres interreligieuses et manifestent leur contribution au vivre ensemble. Ils font des mosquées des espaces d'échanges et d'ouverture, par l'organisation de diverses manifestations intellectuelles, ou encore des « Journées portes ouvertes » en voie de banalisation ces dernières années⁵. Ils se mobilisent contre l'islamophobie (Dalil Boubakeur prend position contre la Charte de la laïcité et lui reproche de viser une fois encore les musulmans) et s'engagent plus largement auprès des minorités (les Roms en France, les chrétiens d'Orient...). De la même façon, ils prennent part aux engagements humanitaires qui bénéficient majoritairement aux pays musulmans [voir par ailleurs : Ghandour, 2008], tout en s'adressant plus largement aux pays du Sud (notamment en partenariat avec le Secours islamique France qui médiatise l'universalisme

de ses œuvres, notamment autour de slogans tels que « *La souffrance n'a ni origine, ni religion, ni genre. La solidarité non plus* », « *Nous venons en aide à tout le monde. Oui, tout le monde* »). Ils prennent des initiatives en direction des jeunes perçus comme une population « à risque », en diffusant un discours responsabilisant et pacifiste comme lors des conflits urbains [Bowen, 2011 ; Kepel, 2012] (voir notamment l'appel au calme lancé par la Grande mosquée de Paris lors des événements de Trappes⁶). Ils sont sollicités par les médias pour condamner le terrorisme (par exemple le recteur de la mosquée de Pau, Ben Mohamed Hamed, après les crimes de Mohammed Mèrah⁷ ; ou Mustapha Dali, recteur de la mosquée de Cannes, qui au lendemain du démantèlement d'un réseau terroriste lié à Jérémy Louis-Sydney a condamné les agressions antisémites perpétrées au nom de l'islam⁸), et ils sont d'autant plus disposés à satisfaire ces requêtes qu'eux-mêmes s'efforcent de publiciser leur parole. La plupart des mosquées disposent d'un site internet et/ou d'un compte Facebook, qui vante notamment les principes éthiques, républicains et souvent relatifs au « vivre ensemble », de l'association. Ces démarches se doublent depuis 2014 d'une série d'actions pour la prévention des phénomènes de radicalisation [Sèze, 2016].

Dans ce mouvement, les mosquées ont cessé d'être des lieux strictement dévolus au culte, sans être pour autant réductibles à des organisations paroissiales. Elles deviennent également le siège d'une multiplicité d'engagements à caractère civique ayant pour objectif de mettre en cause les représentations dépréciatives qu'elles canalisent (ferment du communautarisme, relais d'un islam dangereux), en montrant que les musulmans sont eux aussi « *dignes de préoccupations éthiques* » [Ferrarese, 2009].

De la discrétion à la visibilité

Cependant, à ces participations à la vie publique se juxtaposent des actions dont le développement semble relever d'une seule quête de visibilité, qui alimente des

(5) Des initiatives ont notamment été prises à Asnières-sur-Seine, Bagnolet, Behren-lès-Forbach, Belfort, Béziers, Bouzignac, Brest, Cergy, Châlette-sur-Loing, Cherbourg, Créteil, Dunkerque, Escaudin, Gap, Gennevilliers, Grigny, Hérouville-Saint-Clair, Istres, Libourne, Lille, Limoges, Longjumeau, Lunel, Lyon, Mantes-la-Jolie, Marseille, Massy, Montpellier, Montreuil, Morlaix, Mulhouse, Nantes, Narbonne, Nice, Noisy-le-Sec, Orléans, Paris, Poitiers, Quetigny, Quievrechain, Raismes, Reims, Roubaix, Saint-André (La Réunion), Saint-Denis (La Réunion), Saint-Étienne, Saint-Fons, Saint-Martin d'Hères, Saint-Paul (La Réunion), Saint-Prix, Strasbourg, Tarbes, Tomblaine, Tours, Valence, Vaulx-en-Velin, Versailles, Verviers, Vigneux-sur-Seine, Villefontaine, Villeneuve d'Ascq, Villeurbanne, etc.

(6) http://www.saphirnews.com/Les-reactions-de-la-Grande-Mosquee-de-Paris-sur-Trappes_a17270.html (consulté en août 2013).

(7) <http://www.larepubliquespyrenees.fr/2012/03/22/mosquee-de-pau-islam-ce-n-est-pas-al-qaida,230105.php> (consulté en septembre 2013).

(8) <http://www.nicematin.com/cannes/cellule-islamiste-le-recteur-de-la-mosquee-de-cannes-condamne-avec-fermete-ce-groupuscule-dil.1015256.html> (consulté en 2013).

réactions de rejet en contradiction apparente avec tous ces efforts pour apparaître sous un jour acceptable. L'histoire des lieux de culte musulmans est un excellent révélateur de ce changement de paradigme. C'est aux présidents associatifs que revient l'instigation des projets de mosquées. Or, en trois décennies, leurs pratiques en la matière ont considérablement changé. Les mosquées aménagées dans les années 1970 et 1980 avaient la particularité d'être peu visibles dans l'espace public. De l'extérieur, il est souvent malaisé de les identifier comme telles [Sèze, 2013]. Il s'agit de bâtiments (usines, pavillons...) qui ne sont pourvus d'aucun (ou presque) signe distinctif. D'ailleurs, ces lieux de culte sont difficiles à localiser par une prospection hasardeuse. Pour y parvenir, il est nécessaire que l'enquêteur se familiarise avec un certain nombre d'indices : l'afflux de fidèles en tenue (djellabas, voiles...) qui convergent vers une même direction aux heures de prières, une porte d'entrée repeinte en vert (couleur emblématique de l'islam), et finalement une sobre plaque sur laquelle sont gravés les noms de la mosquée et de son association. Cette discrétion peut s'expliquer par la volonté de ne pas heurter et de se prémunir d'éventuelles profanations [Ibid.]. Certes, il y a toujours eu des exceptions (la Grande mosquée de Paris entrée en service en 1926, la mosquée *al-Imān* de Lille en 1982), mais la discrétion était la norme. Cela est de moins en moins vrai. Les lieux de culte musulmans qui voient le jour depuis les années 2000 s'apparentent plus souvent à ce que l'on qualifie parfois de « mosquées-cathédrales ». Tout du moins, il ne s'agit plus seulement de salles de prières qui disparaissent dans le paysage urbain, mais aussi de vastes édifices pourvus de larges ouvertures voûtées, d'un dôme surmonté d'un pinacle, d'un minaret éventuellement (une centaine de mosquées sont

concernées en 2014), c'est-à-dire d'une architecture qui en explicite l'identité⁹. Certes, la visibilité de la mosquée est négociée avec l'équipe municipale (l'emplacement doit être acceptable, le minaret ne doit pas excéder une certaine hauteur, l'appel du muezzin ne doit pas incommoder le voisinage, un parking doit être aménagé afin de limiter l'encombrement les jours de prêches et de fêtes...), mais elle l'est justement parce que, du côté des entrepreneurs du culte, elle est parfois désormais revendiquée.

Comment l'expliquer ? Axel Honneth a montré que la recherche de visibilité se double toujours d'attentes plus fondamentales [Honneth, 2013], et Olivier Roy explique qu'elle peut être renforcée dans un contexte de sécularisation avancée : avec le découplage entre religion et culture, les groupes religieux peuvent être plus disposés à se penser comme des minorités méprisées dans un environnement païen, et à objectiver leur identité sur le mode de la rupture [Roy, 2014]. En ce sens, la Grande mosquée ne ferait que suivre le mouvement des autres religions. Mais s'agissant des musulmans, le problème est aussi plus particulier. Ceci est par exemple observable dans les arguments avancés pour la construction de la Grande mosquée de Reims, inaugurée en 2014. Sur les dépliants distribués à la mosquée, comme sur le site internet de l'association, il est question d'être « visible pour symboliser notre enracinement¹⁰ ». La visibilité est le moyen d'affirmer, comme le déclare le recteur de cette mosquée, que l'« on [les musulmans] est là, chez nous » [Sèze, 2017]. Cet effort de patrimonialisation apparaît entre autres dans les dénominations de ces édifices, qui ne sont plus, ou plus uniquement en arabe, mais qui empruntent celui de la ville où ils prennent place (Grande mosquée de Lyon, de Strasbourg,

À ces participations à la vie publique se juxtaposent des actions dont le développement semble relever d'une seule quête de visibilité, qui alimente des réactions de rejet en contradiction apparente avec tous ces efforts pour apparaître sous un jour acceptable. L'histoire des lieux de culte musulmans est un excellent révélateur de ce changement de paradigme.

(9) Sont, entre autres, concernées les villes suivantes : Amiens (à l'état de projet), Aulnay-sous-Bois (construction en cours), Avignon (une mosquée entrée en service en 2010 et plusieurs en construction ou à l'état de projet), Blois, Boulogne-Billancourt, Bordeaux (projet), Brive-la-Gaillarde (projet), Caen (projet), Cannes-la-Bocca (entrée en service en 2013), Carcassonne (2000), Cergy (2012), Charleville-Mézières (en construction), Decazeville (en construction), Déchy (projet), Épinal (2012), Évreux (projet), Gennevilliers (en construction), Guéret (en construction), Hérouville-Saint-Clair (en construction), La Roche-sur-Yon (projet), Le Havre (2013), Le Mans (une existante et un projet), Limoges, Marseille (en construction), Massy (en construction), Mons-en-Barœul, Montigny-Lès-Cormeilles (en construction), Mulhouse (en construction), Nantes (une en 2010 et une en 2012), Narbonne (en construction), Paris, (reconstruction en cours de la mosquée *ad-da' wa*, dans le XIX^e arrondissement), Poitiers (en construction), Reims (en construction), Roubaix (une en cours et un projet), Saint-Denis (en construction), Saint-Etienne (2012), Saint-Florentin (projet), Sochaux (projet), Stains (en construction), Strasbourg (2012), Toulouse (deux mosquées en construction et un projet), Villeneuve d'Ascq (2011), Tours (en construction), etc.

(10) <http://www.grandemosqueedereims.fr/conception.php?item=7> (consulté en février 2014).

etc.). Ce que justement contestent les réactions suscitées par cette présence manifeste. Les polémiques qui accompagnent inmanquablement la construction de ces édifices, l'augmentation des profanations (vis-à-vis desquelles les organismes de lutte contre l'islamophobie lancent annuellement des alertes), l'organisation d'un « apéro saucisson-pinard » devant telle mosquée, comme l'occupation de telle autre fichée d'une banderole « Islam dehors », participent toutes de structures de domination dont le message, résumé brutalement, est le suivant : cet espace national n'est pas le vôtre.

La visibilité peut alors devenir un enjeu de lutte. C'est ce qu'illustrent les affaires des prières de rue. L'Association musulmane de Nice La Plaine a entrepris d'aménager un centre (le centre cultuel et culturel *an-Nūr*) dans un bâtiment de 753 m² appartenant à un particulier saoudien. Alors que le projet entre, en 2013, dans sa phase finale, le député-maire (Union pour un mouvement populaire) de Nice, Christian Estrosi, s'y oppose et déploie divers moyens à cette fin. Après la demande d'une enquête sur les financements du centre, il projette de déclarer le local d'« utilité publique » afin de lui substituer une crèche. Le conflit se raidit à coups d'invectives réciproques dans les médias locaux. Le président de l'association, Mahmoud Benzamia, dénonce une campagne discriminatoire. Une marche de protestation est donc organisée en direction de la préfecture, avec pour mot d'ordre : « Non aux prières de rue ! Oui aux lieux de culte dignes ! ». Cette formule, qui souligne les paradoxes de la politique de Christian Estrosi en la matière (qui avait déclaré en début de mandat souhaiter mettre un terme aux prières de rue), entend faire valoir le libre exercice du culte, mais en usant de la menace d'une visibilité (celle des prières de rue) que le collectif sait dérangeante, d'autant plus à cinq mois des élections municipales, c'est-à-dire face à la menace d'un vote frontiste. Ce mode de contestation, qui du reste n'est pas spécifique à cette association [Donnet, 2013], fait sens au regard du précédent de la Goutte d'Or où l'on a assisté au même raidissement. Si les désagréments générés par les prières de rue hebdomadaires dans le XVIII^e arrondissement de Paris, qui avaient cours en accord avec la préfecture de Police de Paris [Godard, 2015], sont bien connus depuis les années 1990, le battage médiatique dont elles furent l'objet fut très soudain (hiver 2010). Les mobilisations du collectif Riposte laïque, l'offensive de Marine Le Pen dénonçant « l'occupation de pans » du

territoire français¹¹, les diverses prises de position des élus et l'indignation d'une partie de l'opinion ont décidé les pouvoirs publics à promptement mettre un terme à la survisibilité de ces prières de rue. C'est ce principe qui a dicté l'action publique. Dans l'immédiat, et provisoirement, les musulmans sont accueillis dans une caserne (avenue de la Porte des Poissonniers) et la préfecture de Police de Paris interdit *ipso facto* les prières de rue (septembre 2011). Dans le même temps, l'Institut des cultures de l'islam (ICI) initié au début des années 2000 par Bertrand Delanoë (maire de Paris), destiné à héberger les musulmans de la Goutte d'Or, entre dans sa phase finale. De ce projet entièrement piloté par la mairie (les responsables musulmans n'y sont associés qu'alors que les termes du projet sont fixés, en 2008) n'émergera pas une « mosquée cathédrale », mais un centre cultuel et culturel « sobre » (le bâtiment rue Stephenson accueillera une salle de prières sans qu'aucune enseigne « mosquée » n'y figure). Mais ce processus d'« intégration » à l'espace urbain ne va pas sans résistances. Si les réponses envisagées par les pouvoirs publics ont été tant controversées, si les options de la caserne puis de l'ICI continuent à susciter tant de réserves chez les musulmans concernés, si certains même ont pu emprunter les RER pour grossir les rangs des prières de rue plutôt que de se replier sur des mosquées de proximité¹², c'est justement parce que la visibilité des musulmans en prière, et par-delà leur possibilité à apparaître comme tels dans l'espace public, étaient devenus un enjeu de lutte.

Lors de ces épisodes, comme avec la multiplication des Grandes mosquées, la mobilisation change de registre. Les heurts suscités par la visibilité des mosquées et des fidèles en prière sont ici assumés. Leurs mobilisations quittent le registre de l'« action politique », c'est-à-dire d'une stratégie rationnelle et discursive, pour se rapprocher d'un « agir public », soit l'acte par lequel l'acteur musulman fait irruption dans l'espace public et pose la question de la légitimité de sa présence [Golë, 2013]. L'enjeu n'est donc plus seulement l'acquisition d'une reconnaissance morale qui puisse susciter une révision des jugements dépréciatifs sur les musulmans, mais dans la mesure où l'appartenance des musulmans à la communauté nationale est l'enjeu de cette recherche de visibilité, d'« être institué comme fondé à participer à la détermination d'une identité commune ou architectonique institutionnelle et sociale commune » [Ferrarese, 2009].

(11) Discours interne à Lyon, le 10 décembre 2010.

(12) Faits rapportés par un journaliste qui a couvert l'affaire (<http://www.rue89.com/tribune-vaticinateur/2010/12/19/prieres-de-rue-le-ps-tetanise-les-integristes-legitimes-le-fn-regonf>), et par Morgane Sellier lors de son enquête réalisée dans le cadre de la préparation d'un mémoire à la Goutte d'Or (Le projet de l'Institut des cultures d'islam dans le quartier de la Goutte d'Or à Paris : représenter l'islam, définir un territoire, identifier des acteurs, mémoire de master 1, sous la direction de Mahamet Timera, non publié, 2010, Paris VII).

Conclusion : le conflit comme horizon d'un nouveau (dés) équilibre ?

Deux logiques contradictoires innervent donc les mobilisations des responsables de mosquées : l'une vise le consensus tandis que l'autre suscite le conflit, reproduisant ainsi un antagonisme inhérent à l'économie propre aux luttes pour la reconnaissance, telle que la définit Estelle Ferrarese [*Ibid.*] : lorsque les engagements civiques ne suffisent pas à mener à une révision des jugements dépréciatifs sur les musulmans, ce sont les cadres axiologiques existants qui deviennent l'objet du conflit. Si évolution il y a, c'est probablement parce que les générations se succédant, l'intégration produisant ses effets *de facto* (il suffit de constater la présence massive des musulmans parmi les classes moyennes), l'islam n'est plus en France une religion de passage ni même d'immigrés : tout du moins, suffisamment pour que la reconnaissance de cette réalité puisse devenir le terrain de discordes.

Mais alors, si c'est bien de lutte dont il est question, on peut légitimement en interroger les effets. Promus représentants des musulmans dans l'arène locale, les recteurs de mosquées engagent des mobilisations qui participent à la « *(re) production d'un imaginaire collectif religieux à travers lequel les acteurs islamiques se reconnaissent* » [Golë, 2013]. Mais en suscitant de ce fait une communauté (« *le représentant fait le groupe qui le fait* » [Bourdieu, 1984]) opprimée et vertueuse « à côté de la société normale », ne risquent-ils pas d'alimenter également l'altérisation qu'ils entendent combattre ? Cet effet pervers des luttes pour la reconnaissance, soulevé par Riem Spielhaus [2010], est d'autant plus redoutable qu'il offre ici des ressources au fantasme obsessionnel d'une France menacée d'être submergée par les musulmans. De la même façon qu'il est possible de considérer que les nouveaux populismes

européens, qui sont le relais politique et médiatique du mythe de l'islamisation, sont donc aussi les alliés objectifs des islamistes [Liogier, 2012], on ne peut faire l'économie d'un questionnement sur les effets des engagements publics des responsables musulmans. En effet, si c'est bien un rejet de l'islam de l'espace public qui crée les conditions de la performativité de leur « agir public », celui-ci alimente en retour l'imaginaire sur lequel se construit un néo-populisme européen aux accents antimusulmans. Il est tentant d'y voir une aporie des mobilisations qui émergent des mosquées : alors que les luttes pour la reconnaissance visent à sortir du renvoi communautaire par la participation à la vie publique, cette visibilité disruptive risque d'y ramener, instaurant de ce fait un cercle vicieux qui en l'état instille un poison dangereux pour le lien social.

[...] l'islam n'est plus en France une religion de passage ni même d'immigrés : tout du moins, suffisamment pour que la reconnaissance de cette réalité puisse devenir le terrain de discordes.

Mais il faut aussi admettre que la réalité est plus complexe, et ce pessimisme sans doute excessif. Force est de reconnaître que les imprécations contre les « mosquées-cathédrales » ou les prières de rue ne sauraient annoncer le départ des musulmans de France, et qu'elles résonnent donc davantage comme un aveu d'impuissance en concédant implicitement le caractère définitif de cette présence. Alors, sans doute que les conflits suscités par ces édifices, comme du reste ceux relatifs à l'expression publique de l'islam ne relèvent *in fine*, ainsi que Nadia Marzouki l'a montré au sujet des controverses prenant pour cible les musulmans de part et d'autre de l'Atlantique [Marzouki, 2014], que d'un réajustement ouvrant à de nouveaux (dés) équilibres ■

Bibliographie

BOURDIEU (P.), 1984, « Espace social et genèse des classes », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 52/53, p. 3-12.

BOWEN (J. R.), 2011, *L'islam à la française*, Clamecy, Éd. Steinkis.

CÉSARI (J.), 1994, *Être musulman en France. Associations, militants et mosquées*, Paris, Karthala-IREMAM.

CÉSARI (J.), 2004, *L'islam à l'épreuve de l'Occident*, Paris, La Découverte.

DONNET (C.), 2013, « Une mosquée pour exister. Le militantisme de jeunes musulmans strasbourgeois », *Archives de sciences sociales des religions*, n° 162, avril-juin, p. 219-234.

ÉTIENNE (B.), 1989, *La France et l'islam*, Paris, Hachette.

- FERRARESE (E.), 2009, « Qu'est-ce qu'une lutte pour la reconnaissance ? Réflexion sur l'antagonisme dans les théories contemporaines de la reconnaissance », *Politique et sociétés*, vol. 28, n° 3, p. 101-116.
- FRÉGOSI (F.), 2008, *Penser l'islam dans la laïcité*, Paris, Fayard.
- GHANDOUR (A.-R.), « Islam, version humanitaire », ZARKA (Y.-C.), TAUSSIG (S.), FLEURY (C.) (dir.), *L'islam en France. Cités*, Paris, PUF, 2008, p. 569-576.
- GODARD (B.), 2015, *La question musulmane. Un état des lieux sans concessions*, Paris, Fayard.
- GOLÉ (N.), 2013, « La visibilité disruptive de l'islam dans l'espace public européen. Enjeux politiques, questions théoriques », *Sens Public*, n° 15/16, p. 165-184.
- HAJJAT (A.), MOHAMMED (M.), 2013, *Islamophobie. Comment les élites françaises fabriquent le « problème musulman »*, Paris, Éd. La Découverte.
- HONNETH (A.), [1992] 2013, *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Gallimard.
- KEPEL (G.), 2012, *Quatre-vingt-treize*, Paris, Gallimard.
- LIOGIER (R.), 2012, *Le mythe de l'islamisation. Essai sur une obsession collective*, Paris, Éd. du Seuil.
- MARZOUKI (N.), « Les controverses comme transformation des conditions du compromis », *Quand la burqa passe à l'Ouest. Enjeux éthiques, politiques et juridiques*, KOUSSENS (D.), ROY (O.) (dir.), Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2014, p. 53-66.
- ROY (O.), 2014, « Sécularisme et fondamentalisme : les deux faces d'un même phénomène ? », TAUSSIG (S.) (dir.), Actes du colloque *Autour des âges de la sécularisation de Charles Taylor*, Paris, Éd. du CNRS.
- SÈZE (R.), 2013, *Être imam en France. Transformations du « clergé » musulman en contexte minoritaire*, Paris, Le Cerf.
- SÈZE (R.), 2016, « Leaders musulmans et fabrication d'un "islam civil" en France », *Confluences Méditerranée*, janvier, p. 43-58.
- SÈZE (R.), 2017 (à paraître), « L'émergence d'une lutte pour la reconnaissance ? L'itinéraire d'une association musulmane rémoise », FERNANDEZ VARAS (D.), LESERVOISIER (O.), MARTIG (A. J.), MARTIN (E.) (dir.), *Itinéraires de reconnaissance. Discriminations, revendications, actions politiques et citoyennetés*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- SPIELHAUS (R.), 2010, « Is There a Muslim Community. Research Among Islamic Associations In Germany? », AINSAULIEU (I.), SALZBRUNN (M.), AMIOTTE-SUCHET (L.) (sous la direction de), *Faire communauté en société. Dynamiques des appartenances collectives*, Rennes, PUR, p. 183-201.

La participation des militaires à la sécurité intérieure

Groupe de diagnostic stratégique n° 2 de la 27^e session nationale « Sécurité et Justice » de l'INHESJ, 2015-2016¹

Contributeurs membres du Groupe :

ALBERT Marie-Valérie
 ARMAND Yves
 COLLET Yves
 GRÜNER Wilfrid
 HERNANDEZ Nathalie
 LEVEQUE Amélie
 MICHEL Laurent
 del MORAL TORRES Anselmo
 POISBEAU François-Xavier
 POITOU Patrick
 REMY Samuel
 SAULNIER Frédéric
 SPÅNG Niclas
 TALTAVULL Jean-Luc
 TARDIF Fleur
 VALLA Marie



Introduction

Cible privilégiée depuis plusieurs années des réseaux terroristes d'inspiration djihadiste, la France a été de nouveau confrontée à des attentats sur son sol et contre ses ressortissants à l'étranger. Depuis 18 mois, nous avons changé d'ère avec le retour du terrorisme qui semble installé pour longtemps sur le territoire national. Les

crises internationales en cours (conflit israélo-palestinien, guerre en Syrie et en Irak, effondrement de la Libye, instabilité dans la bande sahélienne...) et la montée de manifestations endogènes de radicalisme islamiste (Affaire Mohamed Mehra) ont nourri une menace à deux visages : l'apparition en France de terroristes issus de la République, acquis à la cause djihadiste et la présence dans les rangs djihadistes au Levant de nombreux combattants français susceptibles de revenir sur le territoire national².

En réponse aux attentats de janvier 2015 à Paris, le président de la République a engagé massivement les armées dans une mission de protection des populations

(1) Cet article a été rédigé sur la base d'un rapport élaboré par des auditeurs de la session nationale « Sécurité et Justice » de l'INHESJ de l'année 2015-2016.

(2) Au 1^{er} avril 2016, on dénombre 1860 Français ou résidents français impliqués dans des filières djihadistes dont 606 sont dans la zone de combat irako-syrienne (source ministère de l'Intérieur).

sur le territoire national. Le chef de l'État, en décidant de pérenniser ce dispositif, a sollicité les armées au-delà des engagements initiaux du contrat opérationnel de protection. « *L'irruption d'un terrorisme purement destructif dans ses buts, et militarisé dans ses moyens, comme le caractère constant de la menace : voilà la rupture majeure à laquelle nous sommes confrontés. [...] L'intensité proprement militaire de cette menace [...] justifie le déploiement permanent de 7 000 militaires sur le territoire national, pouvant monter, comme c'est le cas actuellement, jusqu'à 10 000, dans le cadre de l'opération Sentinelle*³. » Ce niveau de déploiement n'avait pas connu de précédent depuis la fin de la guerre d'Algérie.

Les effets cumulés des attentats de janvier et novembre 2015 ont fait prendre conscience à la société française de sa vulnérabilité face au mode d'action brutal, rapide, coordonné ou opportuniste des tueries de masse, avec mise en œuvre d'armes de guerre et engins explosifs improvisés. « *Nous sommes en guerre et subissons depuis plusieurs mois [...] des actes de guerre*⁴. » Ces tueries perpétrées par quelques individus utilisent très peu de moyens sophistiqués et visent à faire un maximum de victimes.

Dans ce contexte, la protection et la sécurité des Français sont redevenues un enjeu politique majeur, la demande de sécurité n'ayant jamais été aussi forte. La population a accueilli de manière très favorable ce déploiement inédit de militaires en armes dans les lieux publics⁵.

Plus d'un an après l'activation pour la première fois du contrat de protection prévu par le *Livre blanc sur la défense et la sécurité* (LBDSN), l'armée est passée – sur le territoire national – d'un rôle ponctuel et de dernier recours à celui de « *contributeur significatif et permanent de notre protection quotidienne*⁶ ». Ni l'état de la menace, ni la logique politique ne laissant présager d'un retour prochain à la situation antérieure, la pertinence et l'efficacité de la participation des militaires à la sécurité intérieure doivent être interrogées. Questionnement d'autant plus fondamental que les forces de sécurité intérieure ne semblent plus en mesure de répondre seules au niveau actuel de menace terroriste, en conséquence notamment de la révision générale des politiques publiques amorcée en 2007 (RGPP⁷).

L'armée et la sécurité intérieure : un lien variable dans le temps et l'espace

La participation des militaires à la sécurité intérieure

La sécurité est devenue depuis plusieurs années un topo des discours politiques et médiatiques. D'abord cantonné à la délinquance (campagne présidentielle de 2007), le discours sur la sécurité s'est réarticulé autour de la « guerre » contre le terrorisme depuis le 11 septembre 2001. Cette prose « guerrière » est depuis lors fréquemment reprise par les responsables politiques, surtout depuis les attentats de 2015.

Ainsi, la distinction entre sécurité intérieure et défense serait désormais dépassée. Pour le dire autrement : la sécurité de la France se jouerait en Afghanistan, en Syrie, au Mali, en Libye... La notion de « continuum » est du reste souvent évoquée.

Les *Livres blancs sur la défense et la sécurité* de la France de 2008 et 2013 l'affirment avec force : la sécurité doit être pensée de manière globale. « *La stratégie de sécurité nationale embrasse aussi bien la sécurité extérieure que la sécurité intérieure, les moyens militaires comme les moyens civils, économiques ou diplomatiques. Elle doit prendre en compte tous les phénomènes, risques et menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la nation.* »

Le plan gouvernemental Vigipirate et aujourd'hui l'opération Sentinelle sont l'incarnation de cette stratégie de sécurité nationale. Créé en 1978, activé pour la première fois en 1991 et actualisé à de multiples reprises depuis, ce dispositif de patrouilles d'abord mixtes⁸ fut souvent présenté comme une nouvelle mission confiée aux armées.

À défaut de nouveauté, il s'agit plutôt d'un retour à des pratiques oubliées depuis la Révolution française où, déjà Paris, comme d'autres villes françaises, associait policiers

(3) Jean-Yves Le Drian (Mindef), 19/01/2016, leçon inaugurale, Chaire des grands enjeux stratégiques, La Sorbonne.

(4) Manuel Valls (PM), le 22 mars 2016.

(5) Selon le dernier baromètre de la confiance en politique du Cevipof, 80 % des Français ont confiance en l'armée.
<http://www.cevipof.com/fr/le-barometre-de-la-confiance-politique-du-cevipof/resultats-1/vague7/>

(6) Louis Gautier, SGDSN, 21 janvier 2016.

(7) Les suppressions d'emplois dans les services de l'État correspondent à 5,4 % des effectifs, dont 3 % rattachables à la révision générale des politiques publiques (RGPP) (période 2009-2012). Pour le ministère de l'Intérieur, elle s'est traduite par une baisse de 5,9 % (13 000 policiers et gendarmes) des effectifs, dont 4,7 % directement liés à la RGPP. Le ministère de la Défense était concerné à hauteur de 7,1 %.

Source : Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État (septembre 2012), http://www.interieur.gouv.fr/content/download/35703/269220/file/12082-12064-01_-_Bilan_de_la_RGPP.pdf

(8) Policiers ou gendarmes et militaires des armées.

et militaires pour assurer la sécurité publique avant que les guerres de la Révolution et du Premier Empire ne cantonnent le rôle de l'armée sur le territoire national au rétablissement de l'ordre par la répression des émeutes et des débordements.

« Plus vous saurez regarder loin dans le passé, plus vous verrez loin dans le futur. »

Winston Churchill

Armée aux frontières, police et maréchaussée à l'intérieur

Malgré la création d'un noyau d'armée permanente au XV^e siècle, il n'y a pas à proprement parler de société militaire en France avant le XVII^e, voire le XVIII^e siècle. L'affirmation des armées nationales, c'est-à-dire composées quasi exclusivement de troupes enrégimentées, remonte à la guerre de Trente ans. Cependant, à une époque où les forces de police étaient souvent insuffisantes, les troupes constituaient souvent la seule force pouvant assurer des missions de police ou une forme de prolongement du pouvoir royal, voire seigneurial.

Quant à la notion de sécurité, le terme est apparu au cours des XV^e-XVI^e siècles en complément de celui de sûreté, alors que l'Europe était en proie à divers troubles. Elle est étroitement liée au concept d'État moderne, et à son besoin d'affirmation et donc d'ordre.

C'est dans ce contexte de naissance de l'État moderne et de création d'une véritable société militaire qu'il faut replacer les réformes qui firent de la maréchaussée, corps issu des militaires dès le Moyen-âge, la première force de police à caractère national déployée sur le territoire. Une nouvelle distribution des tâches prit ainsi forme, avec les militaires aux frontières, et la maréchaussée et les polices urbaines à l'intérieur.

L'œuvre de la Révolution

C'est toutefois la Révolution qui fixa juridiquement cette répartition des rôles, actant ainsi l'évolution du rôle des forces de l'ordre d'une mission de contrôle des sujets du Royaume vers une posture de protection des citoyens libres et égaux en droits de la République.

En 1791, le décret instituant la force publique visait à distinguer force du dedans et force du dehors, chacune

devant rester dans son domaine de compétence. La première était composée de la garde et de la gendarmerie nationales ; la seconde était constituée par les troupes réglées ou troupes de ligne. L'armée ne pouvait plus être employée sur le territoire national pour des missions de police, tandis que les forces de l'intérieur ne pouvaient participer aux combats à l'étranger. À peine établis, ces beaux principes volaient en éclat, la gendarmerie étant rapidement intégrée à l'armée, et les déploiements de troupes sur le territoire national se multipliant dans un contexte de guerre civile. La Révolution de 1789 a donné une impulsion décisive à la définition de la sécurité intérieure en contribuant à fixer les rôles de ses différents acteurs. Mais il est remarquable que les militaires n'ont jamais cessé de participer à la sécurisation du territoire national via des missions de police quotidienne ou celles, plus controversées, de maintien de l'ordre.

« Plus vous saurez regarder loin dans le passé, plus vous verrez loin dans le futur. »

Winston Churchill

La police quotidienne

Sous l'Ancien Régime, dans les villes où elles étaient cantonnées, les troupes participaient à la police locale, surtout la nuit. Il s'agissait à l'origine de contrôler les soldats de sortie par la mise en place de patrouilles (risque de débordements ou de désertion). Celles-ci se retrouvèrent rapidement à prêter main-forte à la police locale, quand elles ne s'y substituaient pas tout simplement. À Paris notamment, à partir des années 1760, le régiment des Gardes françaises fut systématiquement employé pour assurer des patrouilles en liaison avec la Garde de Paris. Certaines d'entre elles, opérant la nuit, étaient composées d'un inspecteur et d'une faible troupe, ce qui n'est pas sans rappeler le dispositif Vigipirate.

Toujours au XVIII^e siècle, les troupes furent chargées d'opérations de désarmement sous l'autorité des gouverneurs, notamment en Guyenne⁹.

Les troupes présentaient en effet l'avantage du nombre et de la discipline. Étant de surcroît à la charge des municipalités – donc de la population – pour le logement,

(9) La Guyenne en français, la Guiana en occitan (prononcé [gi'jan]), est une ancienne province, située dans le sud-ouest de la France. Ses limites ont fluctué au cours de l'histoire sur une partie des territoires des régions françaises Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes et Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées.

il pouvait paraître pertinent de les utiliser en cas de besoin, selon l'adage « *qui paie commande* ». Soulignons, enfin, le fait que l'appui de l'armée à la police du pays ne fut jamais aussi répandu qu'en temps de paix : pour les gouvernants, c'était un moyen de justifier les dépenses engagées ; pour certains responsables militaires, celui de prouver l'utilité des troupes, tout en favorisant le maintien de leur cohésion.

Cependant, dans leur grande majorité, les militaires contestent ces missions qui ne relèvent ni de leur éthique, ni de leur formation. S'ils veulent bien prêter ponctuellement main-forte, ils refusent d'être considérés comme des policiers ou, pire, des supplétifs des forces de sécurité intérieure. Des enseignements furent aussi tirés de l'épisode douloureux de la guerre d'Algérie, qui a accentué ce rejet dans les années ultérieures.

Le maintien de l'ordre

La participation de l'armée au maintien de l'ordre – c'est-à-dire à la gestion des foules et des manifestations – est mieux connue en raison des débats que ces missions n'ont cessé de susciter, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'institution. Pourtant, ce type d'engagement des troupes fut une constante jusqu'en 1914, d'autant que la France du XIX^e siècle se retrouva à plusieurs reprises aux portes de la guerre civile (révolutions de 1830 et 1848, coup d'État de 1851, Commune de 1870). À cette fin, deux régiments de cuirassés tenaient garnison à Paris, à disposition de la présidence de la République.

Les craintes liées aux risques de dérapages violents (usage immodéré de la force, refus d'obéissance, émeute...) s'expliquent en partie par des considérations techniques. Les armées sont préparées à combattre et non pour contenir sans violence des manifestants. Quant aux armes, elles ne sont pas adaptées à une action graduée. La fusillade de Fourmies, le 1^{er} mai 1891, qui fit neuf morts et trente blessés dont des femmes et enfants, en constitue l'exemple type.

Ce débat entre les tenants d'une participation sans état d'âme des armées au maintien de l'ordre et leurs opposants – pour qui l'armée y aurait tout à perdre – divisera l'armée tout au long du XIX^e siècle. Il fallut l'après Première Guerre mondiale pour que soit créée la première force spécialisée dans le maintien de l'ordre. Depuis, les armées n'ont plus jamais été engagées directement dans des opérations de maintien de l'ordre sur le territoire métropolitain, même lors de situations quasi insurrectionnelles type mai 1968.

L'histoire fait loi

On peut conclure de ce développement historique que :

- la prise en charge par l'armée de missions de police n'est pas un fait nouveau, y compris dans le champ juridique ;
- les craintes liées au fait de détourner l'armée de sa finalité, aux pertes capacitaires en résultant et aux risques de « bavures » trouvent encore un fort écho aujourd'hui.

Au gré des bouleversements politiques, les forces armées ont progressivement perdu les prérogatives de police qu'elles avaient acquises par habitude ou nécessité, au profit de forces de sécurité intérieure de plus en plus nombreuses et adaptées. Ces choix historiques ne sont d'ailleurs pas totalement déconnectés de la crainte – sans doute plus idéologique que réelle – de voir l'armée prendre les rênes du pouvoir politique. Cette crainte paraît aujourd'hui d'autant plus infondée que, depuis la Monarchie de Juillet où l'armée – devenue légaliste – s'est abstenue de participer à la vie politique, elle en a été totalement exclue par la III^e République¹⁰.

Le choix actuel de revenir sur du long terme avec un dispositif tel que Sentinelle ne constitue donc pas une nouveauté au regard de l'histoire. Mais il se démarque par le contexte et le volume des forces engagées, alors que ces dernières avaient été redimensionnées dans une optique de projection (notamment en opérations extérieures) plus que de déploiement massif. Ce choix très français d'emploi des armées n'a d'ailleurs pas pour l'instant été suivi par nos voisins européens, y compris ceux durement éprouvés par des attentats.

À l'étranger, l'armée en renfort des forces de sécurité intérieure

Depuis 2001, la menace terroriste s'est réalisée à plusieurs occasions, particulièrement lors d'attentats (New York, Madrid, Londres...). Passé la réponse d'urgence, la France est la seule à maintenir un dispositif permanent et massif impliquant les forces armées.

De l'idée que l'armée assure la protection de la nation découle, dans la plupart des démocraties européennes, celle que sa mission est de servir à l'extérieur des frontières nationales. Mais la question du rôle des militaires sur le territoire national est bien moins consensuelle et se nourrit de l'histoire propre à chaque pays.

(10) D'où son surnom de « Grande Muette ».

La France en contre-exemple ?

Par rapport à ses voisins européens – y compris ceux ayant été frappés sur leur sol par des actes de terrorisme ces dernières années –, la France se distingue en ce qu'elle a, dès 1995 et la mise en œuvre de Vigipirate, à la fois privilégié et inscrit dans la durée le déploiement de l'armée sur son territoire national.

Au contraire, l'Espagne et la Grande-Bretagne se sont, eux, bien gardés de mettre l'armée en première ligne, préférant lui réserver un rôle de soutien aux forces de police.

Pour rappel, le 11 mars 2004 au matin, 10 explosions quasi simultanées contre quatre trains madrilènes faisaient 193 morts et 1 858 blessés. Le 7 juillet 2005, c'était au tour des transports londoniens d'être visés par quatre explosions faisant 54 morts et 700 blessés. En Espagne¹¹, l'une des conséquences des attentats fut la formalisation d'un plan de coopération¹² entre l'armée et les forces de sécurité intérieure espagnoles, ayant vocation à s'appliquer en cas de situations exceptionnelles (catastrophe naturelle, crise majeure ou lutte contre le terrorisme...) et déléguant à l'armée la surveillance de lieux stratégiques. Malgré un niveau de menace restant élevé, l'armée est ensuite rentrée dans ses casernes, le dispositif étant désactivé/réactivé à la demande.

Rétives par tradition à l'idée de voir l'armée supplanter la police, les autorités britanniques¹³ ont été contraintes – lors des Jeux Olympiques de Londres de 2014 – de déployer d'importants contingents de soldats en uniforme pour pallier la défection de l'entreprise de sécurité privée initialement retenue pour la sécurisation des enceintes sportives. Mais ceux des 13 500 militaires qui patrouillaient aux abords des stades et filtraient les entrées n'étaient pas armés. Le plan *Temperer*¹⁴ enfin, version britannique de Sentinelle élaborée suite à l'attaque contre *Charlie Hebdo*, rompt avec cette tradition en prévoyant, en cas d'attaques

terroristes multiples, le déploiement massif de troupes sur le territoire domestique en soutien à la police – avec la volonté exprimée de ne pas tomber dans le piège français de « l'effet cliquet ».

La Belgique, dernière nation européenne à avoir été la cible d'attentats islamistes en avril 2016, dispose d'un système relativement souple permettant aux autorités civiles de réquisitionner l'armée en appui des forces de police dans le cadre du maintien ou du rétablissement de l'ordre public¹⁵. Il prend la forme d'un protocole d'accord négocié entre les ministères de la Défense et de l'Intérieur « relatif à l'appui de la Défense aux opérations de la police intégrée » avec validation du conseil des ministres. Il liste les besoins (missions de surveillance, de protection des lieux, etc.) et se traduit concrètement par la mise en place de dispositifs « mixtes » (policiers/militaires), qu'ils soient statiques ou mobiles. En raison des ramifications belges révélées par les enquêtes sur les attentats de janvier 2015 et de la persistance globale de la menace terroriste, la participation des militaires belges à des missions de surveillance a été sollicitée de façon continue depuis début 2015¹⁶. Mais leur déploiement a connu des adaptations successives (notamment en termes d'effectifs), en fonction de l'analyse de la menace et des évaluations régulières de missions toujours conçues comme temporaires.

Analyse du dispositif français : évolution et bilan

Le Plan gouvernemental « Vigipirate » (2014)

Le Premier ministre (PM) a officialisé en 2014 la refonte des documents de référence de ce dispositif¹⁷, pour prendre acte d'une menace terroriste qui se maintient durablement à un niveau élevé. Constitué de deux documents, le premier est classifié et s'adresse aux pouvoirs publics et aux opérateurs d'importance vitale, le

(11) Entretien avec le Colonel Vicente Vella, attaché de défense et Lieutenant-Colonel Pedro Antonio Vargas Camacho, attaché de sécurité, ambassade d'Espagne à Paris, 19 novembre 2015.

(12) « Opération Roméo-Mike ».

(13) Entretien avec Colonel Christopher Clough, attaché naval et attaché de défense adjoint, Colonel Geoff Wright, attaché militaire, ambassade de Grande-Bretagne à Paris, 15 décembre 2015.

(14) *Revealed: Secret plan to put 5,000 heavily-armed troops on streets of Britain to fight jihadis in event of a terror attack*, the Mail on Sunday, 25/07/2015 <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3174590/Secret-plan-5-000-heavily-armed-troops-streets-Britain-fight-jihadis-event-terror-attack.html>

(15) Art 35, 105 et 106 de la Constitution ; loi du 20 mai 1994 relative aux périodes et aux positions militaires du cadre de réserve, ainsi qu'à la mise en œuvre et la mise en conditions des forces armées ; loi du 28 février 2007 fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des forces armées ; arrêté royal du 6 juillet 1994 portant détermination des formes d'engagement opérationnel, d'assistance et d'appui militaires et des activités préparatoires en vue de la mise en œuvre des forces armées.

(16) Protocoles d'accord des 17 janvier 2015, 12 mars 2015, 29 août 2015, 22 janvier 2016, 17 mars 2016.

(17) Plan gouvernemental Vigipirate du 17 janvier 2014 relatif à la vigilance, la prévention, la protection face aux menaces d'actions terroristes.

second est public et concerne tous les acteurs, surtout les citoyens.

Le plan Vigipirate rénové organise la réponse de l'État dans ses volets prévention, vigilance, protection et communication publique face à la menace terroriste ou en réaction à une attaque terroriste. Il vise principalement à :

- simplifier les niveaux d'alerte fixés par le PM, aujourd'hui limités à deux niveaux¹⁸ contre quatre précédemment (représentés par un code couleur) ;
- associer plus largement tous les acteurs concernés par la protection contre le terrorisme (État, opérateurs publics et privés, collectivités territoriales et citoyens).

Il comporte 307 mesures, réparties dans 14 domaines d'activité, parmi lesquels : la sécurité des systèmes d'information, les installations et matières dangereuses, les réseaux d'énergie, la santé, l'alimentation, les transports terrestres, aériens et maritimes, les ressortissants, les représentations et les intérêts français à l'étranger, etc. Un tiers de ces mesures sont mises en œuvre en permanence (mesures socle). Les autres peuvent être activées pour renforcer la protection selon l'évaluation de la menace (mesures additionnelles).

Depuis les attentats de Londres en 2005, ce plan est resté au stade « rouge » sans interruption jusqu'à sa refonte en 2014. Les armées, essentiellement l'armée de Terre et l'armée de l'Air, engageaient alors quotidiennement entre 700 et 1 010 militaires dans le volet terrestre du plan Vigipirate.

L'opération « Sentinelle » des armées

Suite aux attentats des 7, 8 et 9 janvier, le contrat opérationnel de protection des armées sur le TN est activé pour la première fois le 12 janvier 2015. Cette décision répondait à la nécessité de confier « aux armées la protection d'un nombre important de sites situés en zone publique », soit une des mesures additionnelles prévues. Elle consiste alors principalement en la protection de lieux culturels ou confessionnels, et en une surveillance accrue d'un certain nombre de lieux à très forte fréquentation.

Le 29 avril 2015, le président de la République annonce : « J'ai décidé ce matin que cette opération, qui prendra le nom d'opération *Sentinelle*, serait pérennisée ». Cette nouvelle mission intérieure de lutte contre le terrorisme international islamiste nécessite désormais en permanence 7 000 hommes et femmes, avec la possibilité sous faible préavis, de monter jusqu'à 10 000 pour quelques semaines. C'est pour le ministère de la Défense un déploiement de forces hors normes en zone urbaine, et pour une durée indéterminée. On comptera en janvier-février puis en novembre-décembre 2015 plus de 10 000 militaires mobilisés.

Pour rappel, la participation des armées à la protection des Français sur le TN est globale et interarmées, elle ne se limite pas à l'opération *Sentinelle*. S'y ajoutent chaque jour environ 2 500 militaires : 1 000 aviateurs dans le cadre de la posture permanente de sûreté aérienne ainsi que 1 500 marins pour la posture permanente de sauvegarde maritime et l'action de l'État en mer.

L'opération *Sentinelle* est d'autant plus complexe qu'elle se déroule au milieu de la population en zone urbaine, raison pour laquelle des relèves sont organisées toutes les six semaines. La posture peut être statique, dynamique ou mixte, de jour comme de nuit. Elle tend progressivement à être de plus en plus dynamique afin d'être moins prédictive.

L'action des militaires s'inscrit dans un cadre juridique équivalent à celui de l'action de tout citoyen. Il n'existe ainsi aucune règle spécifique relative à l'usage des armes, contrairement aux dispositifs particuliers prévus pour certaines catégories d'agents (gendarmerie, douanes, administration pénitentiaire). Seul le cadre de la légitime défense de soi-même, d'autrui ou d'un bien prévu à l'article 122-5 du Code pénal¹⁹, est applicable au cours de ces missions. Ce fait justificatif de la commission d'une infraction, et donc d'un éventuel usage des armes, ne trouve à s'appliquer que si le danger est actuel et réel, la riposte devant être strictement nécessaire et proportionnée à l'agression.

De même, le militaire agissant dans le cadre de ces missions dispose du pouvoir, dévolu à tout citoyen, d'arrestation de l'auteur d'un crime ou délit flagrants²⁰. Le Code de

(18) « vigilance » et « alerte attentat ».

(19) « N'est pas pénalement responsable la personne qui, devant une atteinte injustifiée envers elle-même ou autrui, accomplit, dans le même temps, un acte commandé par la nécessité de la légitime défense d'elle-même ou d'autrui, sauf s'il y a disproportion entre les moyens de défense employés et la gravité de l'atteinte. »

« N'est pas pénalement responsable la personne qui, pour interrompre l'exécution d'un crime ou d'un délit contre un bien, accomplit un acte de défense, autre qu'un homicide volontaire, lorsque cet acte est strictement nécessaire au but poursuivi dès lors que les moyens employés sont proportionnés à la gravité de l'infraction. »

(20) Article 73 du CPP : « Dans les cas de crime flagrant ou de délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, toute personne a qualité pour en appréhender l'auteur et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche ».

procédure pénale prévoit que la contrainte utilisée doit être nécessaire et proportionnée (art. 73). Si les circonstances de fait le justifient, il est également possible de procéder à une palpation de sécurité dans la mesure où celle-ci est nécessaire au regard des circonstances (Chambre criminelle, pourvoi n° 88-81786 du 27 septembre 1988), par exemple pour détecter des armes ou objets dangereux pour la sécurité des personnes.

• Analyse du dispositif actuel

Le recours aux forces armées, en janvier 2015, répondait à plusieurs préoccupations, au premier rang desquelles figure la nécessité d'apporter rapidement une réponse politique visible face à l'inquiétude de la population, confrontée à une menace terroriste aux capacités d'action réelles mais difficiles à évaluer.

La participation des militaires revêt une forte valeur symbolique, et comprend une dimension psychologique indéniable en ce qu'elle contribue à rassurer ostensiblement la population. Elle redonne de la visibilité au lien armée-nation et alimente dans la population un sentiment d'urgence à se mobiliser collectivement pour la défense des valeurs communes.

Elle prépare également l'opinion publique à l'éventuel renforcement des mesures de sécurité, comme ce fut le cas avec la proclamation de l'état d'urgence.

• Une force armée visible, réactive et rassurante

L'intervention de ces 10 000 militaires sur le territoire national a poussé le ministre de la Défense Jean-Yves Le Drian à faire le constat suivant : « *pour répondre aux risques et aux menaces auxquels la France est confrontée... il faut une armée professionnelle*²¹ ». Jamais le continuum sécurité intérieure-défense extérieure n'a paru aussi pertinent : toutes les forces, dont l'armée, concourent à la sécurité dite « globale » du pays. Cette mobilisation exceptionnelle se justifie en ce qu'elle est proportionnée à la menace.

À la suite des attentats de janvier 2015, le renfort de l'armée aux forces de sécurité intérieure a contribué à l'effet dissuasif immédiat recherché. Effectif dès le 10 janvier 2015 – trois jours après l'attaque contre *Charlie Hebdo* – il a montré la réactivité de la chaîne de

commandement des forces terrestres comme des soldats, la continuité de la chaîne de commandement territorial interarmées et la qualité des soutiens interarmées. Enfin, il faut souligner le professionnalisme des soldats concernés (face aux incivilités, menaces ou agressions) ainsi que leur capacité d'adaptation à ce nouveau théâtre d'opérations.

• Une population acquise à la cause de l'armée

Si on en croit les études d'opinion, ce qui est perçu à l'intérieur de l'institution comme une petite révolution semble en 2016 aller de soi pour une majorité de Français.

La défiance envers les forces de l'ordre n'a jamais été aussi basse, résumait l'institut de sondage IFOP à l'occasion de la publication du Baromètre sur l'image comparée des gendarmes et des policiers (pour *l'Essor de la gendarmerie nationale*) début janvier 2016. Un regain de popularité bénéficiant à l'ensemble des forces de sécurité, que l'IFOP attribue à l'actualité nationale depuis le début de l'année 2015. Cette étude confirme une tendance de fond constatée dans le cas de l'armée depuis plusieurs années. Ainsi l'armée est-elle en janvier 2016 la deuxième « organisation » dans laquelle les Français (81 %) ont le plus confiance (+5 points depuis décembre 2014), après les PME selon le Baromètre de la confiance en politique²² (CEVIPOF/Sciences Po).

Les enseignements tirés du baromètre du Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF) recoupent dans les grandes lignes les informations distillées par la Délégation à l'information et à la communication de la défense (DICOd), qui fait réaliser ses propres sondages de manière périodique, mais ne rend ses données publiques qu'au compte-gouttes. Ainsi, selon les travaux de BVA, 80 % des personnes interrogées en 2015 ont-elles une bonne image des armées, en hausse (+6 points) par rapport à 2012.

Les trois missions perçues comme étant prioritaires pour l'armée (pour plus de 80 % des personnes interrogées à chaque fois) sont le secours à la population française en cas de catastrophe, la destruction de foyer de terrorisme et les missions de sécurité intérieure (type Vigipirate²³). La proportion de Français jugeant efficace Sentinelle tendrait cependant à s'effriter. Ils étaient 63 % à la trouver efficace en juin 2015 ; 53 % en novembre 2015. Malheureusement,

(21) Audition du ministre de la Défense devant la Commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale, 20 mai 2015, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cdef/14-15/c1415060.asp>

(22) Les médias, eux, oscillent depuis 2009 entre 24 et 30 %. À noter cependant que le baromètre n'inclut l'armée dans sa liste d'organisations que depuis 2012.

(23) BVA pour la DICOd, 2015.

si l'IFOP a interrogé les sondés sur les raisons de cette baisse, la DICO, elle, ne souhaite pas les communiquer.

• Des défis logistiques nombreux accentués par l'absence d'anticipation de manœuvres générant d'importants flux de personnels

Le déploiement massif des forces armées sur le territoire national marque aussi un changement de paradigme, celui d'une opération de nature à remettre en cause la doctrine prévalant jusqu'à présent de force projetable exclusivement en opérations extérieures. Cette évolution pose de manière critique la question de la pérennisation de l'opération Sentinelle, parmi d'autres difficultés liées à sa mise en œuvre.

Dès le déploiement de janvier 2015 s'est posée la question du périmètre des missions propres à être confiées à l'armée. Les forces armées ont très rapidement déploré la mise en place de gardes statiques jugées contre-productives face aux modes d'action imprévisible des terroristes, leur préférant des dispositifs de surveillance dynamiques plus efficaces²⁴. La répartition des sites à protéger – majoritairement en région parisienne et au profit quasi exclusif d'une communauté religieuse – n'apparaît pas non plus satisfaisante.

L'impact de ce déploiement sur l'institution militaire est loin d'être négligeable. D'une part, les difficultés posées initialement par les conditions d'accueil et d'hébergement – les chaînes logistiques n'étant pas dimensionnées pour un déploiement aussi rapide et massif sur le territoire – ont pu contribuer au phénomène d'usure précoce lié à la fatigue et au surrégime des troupes. D'autre part, le soldat patrouillant dans le cadre de Sentinelle ne bénéficie d'aucune protection juridique spécifique, comme exposé plus haut. Autre motif de préoccupation, Sentinelle, en limitant les possibilités de formation et d'entraînement aux OPEX, pourrait fortement obérer la possibilité de régénérer la capacité opérationnelle de l'armée dans les années à venir.

Enfin, les surcoûts²⁵ que génère le dispositif Sentinelle pourraient conforter une partie de l'opinion publique dans la croyance erronée d'une obligation de résultat, objectif

pourtant irréaliste en présence d'une menace mobile et évolutive.

La suspension des 7 500 déflations de postes initialement prévues pour la période 2015-2019 – mesure actée dans la loi de programmation militaire sur décision du président de la République – contribuera à redonner un peu de souffle et améliorer les capacités opérationnelles et cyber.

• Un dispositif de protection du territoire national à compléter

Au regard des événements et du sujet, le présent rapport se focalise sur la menace terroriste grave, évolutive et permanente qui s'impose à nous pour plusieurs années. En effet, dans un monde confronté à des acteurs mouvants et à une menace diffuse, le niveau de conflictualité²⁶ devrait continuer à augmenter, rendant le continuum sécurité – défense d'autant plus pertinent. Les États pourraient avoir à faire face à des menaces de plus en plus déstabilisatrices, telles que l'augmentation des défaillances étatiques, les risques naturels et technologiques, et les phénomènes de radicalisation.

L'un des scénarios envisagés par les analystes privilégie des actions clandestines sur les territoires nationaux, menées par des factions autonomes de « guerrilla terrorists²⁷ » s'appuyant sur des commandos resserrés pour déjouer des services de sécurité et maximiser l'impact des attaques. La collaboration entre groupes terroristes et crime organisé pourrait aller en s'accroissant. Pourraient s'y ajouter les risques sécuritaires posés par les crises migratoires liées aux conflits armés ou aux catastrophes climatiques, dessinant les contours d'un scénario catastrophe.

En somme, la dynamique d'un monde en constante recomposition constitue un défi d'adaptation pour les forces de sécurité, les forces armées et plus largement la société civile. Celles-ci pourraient effectivement se trouver confrontées à une résistance asymétrique et fluide²⁸, à la fois sur le territoire national et sur les théâtres extérieurs. En réaction, seules l'anticipation et l'innovation des modes opératoires combinant des actions multi-milieus sur les temps court et long permettront de protéger au mieux nos sociétés.

(24) Au 09/02/2016, 30 % de sites en posture dynamique, 70 % en posture statique (CO Sentinelle)

(25) « Vigipirate, un euro par jour ou plus ? », Fondation IFRAP, février 2015 <http://www.ifrap.org/etat-et-collectivites/vigipirate-1-million-deuros-par-jour-ou-plus>

(26) *Horizons stratégiques*, chap. 4, p. 116.

(27) Un terme créé par le Dr. John Stolk. Le manque d'organisation centralisée et de contact entre les différentes factions rend difficiles l'évaluation du niveau de menace, la surveillance de leurs agissements et l'anticipation de leurs attaques. Disponible sur : <http://www.simudyne.com/2014/02/23/global-trends-2015-terrorism/> [Consulté le 28 avril 2016]

(28) Se dit d'adversaires qui se recomposent en permanence et qui ne présentent que peu de points d'accroche dans leur opposition.

L'indispensable rationalisation du dispositif global de sécurité

L'année 2015 restera dans la mémoire collective comme une « *annus horribilis* » ayant vu se réaliser une menace terroriste islamiste que de nombreux acteurs de la sécurité intérieure disaient plus forte que jamais, sans toujours parvenir à convaincre²⁹.

La survenance sur le territoire national de plusieurs tueries terroristes de masse justifiait pleinement l'activation du contrat opérationnel de protection du territoire national.

Les modalités mêmes de ce déploiement – comme le maintien dans le temps d'un dispositif qui n'avait jamais été envisagé au-delà de quelques mois – amènent toutefois à questionner sa pertinence et son efficience.

« On n'a jamais gagné aucune guerre avec des mesures de défense passive.

Je comprends la nécessité de rassurer la population mais m'interroge sur l'actuelle participation militaire à Vigipirate.

Non sur son principe, mais sur sa permanence, son importance et... son utilité.

Chacun sait qu'un terroriste frappe où et quand il veut, garde ou pas garde.

Je crois les Français capables de le comprendre et d'admettre que les sommes ainsi dépensées pourraient être plus utiles pour satisfaire d'autres besoins. »

Roger Le Doussal³⁰

S'il ne fait pas de doute que les conservatismes doivent être dépassés, il faut dans le même temps se garder de la redoutable « *montée aux extrêmes* » comme de « *l'épuisement graduel des forces physiques et de la volonté au moyen de la durée de l'action* », bien décrits par Clausewitz³¹.

Tous nos interlocuteurs militaires³² ont en effet souligné l'impact délétère qui résulterait d'une absence de réorganisation rapide d'un dispositif qui, pour être visible et incontestablement utile, n'en a pas moins été déployé dans l'urgence et sans réelle anticipation des étapes ultérieures.

La notion de continuité des fronts – remise à l'honneur en ces temps de changement de paradigme – doit en effet être maniée avec prudence tant « *pour l'opinion, une guerre n'est légitime sur le sol national que si elle respecte le contrat social de l'espace démocratique*³³. »

Comment dès lors conserver un caractère exceptionnel à l'emploi devenu massif des armées sur le territoire national (TN) et préserver leur statut de recours ultime ?

Comment sortir d'une logique d'effectifs essentiellement quantitative et démonstrative, pour lui préférer une approche par effets à atteindre tout en tenant compte des contraintes des autorités d'emploi ?

Comment enfin parvenir à dessiner les complémentarités qui permettront aux forces de sécurité intérieure et aux forces armées de gagner en efficacité dans la réalisation de leur mission première : la sécurité de tous, partout et en tout temps ?

Développer une stratégie interministérielle de lutte contre le terrorisme

L'aggravation de menaces s'interpénétrant et l'incapacité à prévenir de façon certaine la survenance de nouvelles attaques nécessitent d'adapter rapidement notre posture. Cela implique l'adoption d'une véritable stratégie interministérielle de lutte contre le terrorisme, avec le souci constant de consolider l'existant.

Parce qu'il décrit la stratégie de défense et de sécurité nationale et fixe le cadre général de l'action, les missions et les capacités du ministère de la Défense³⁴, le LBDN nous semble constituer le support adéquat.

« On n'a jamais gagné aucune guerre avec des mesures de défense passive.

Je comprends la nécessité de rassurer la population mais m'interroge sur l'actuelle participation militaire à Vigipirate.

Non sur son principe, mais sur sa permanence, son importance et... son utilité.

Chacun sait qu'un terroriste frappe où et quand il veut, garde ou pas garde.

Je crois les Français capables de le comprendre et d'admettre que les sommes ainsi dépensées pourraient être plus utiles pour satisfaire d'autres besoins. »

Roger Le Doussal

(29) « La question n'est plus de savoir s'il y aura un attentat en France mais quand » (Loïc Garnier, chef de l'UCLAT, *Le Figaro* du 15 septembre 2014)

(30) Entretien avec Roger le Doussal, inspecteur général honoraire de la police nationale et historien.

(31) Karl von Clausewitz, *De la guerre*.

(32) Particulièrement les généraux (2S) Bentégeat et Desportes.

(33) « À quoi pense l'armée », David Servenay, *Revue du Crieur* (Médiapart / La découverte).

(34) Démarche qui pourrait utilement être étendue au ministère de l'Intérieur.

Sa refonte complète sans attendre le terme initial (2018³⁵) nous paraît constituer une bonne opportunité d'asseoir et de légitimer une entreprise dont l'utilité et l'urgence ont été soulignées lors de nos entretiens³⁶.

• Augmenter l'efficacité globale des dispositifs mis en œuvre par une coordination et une planification renforcées

Si des avancées ont été constatées depuis 2015, des méconnaissances, voire des préjugés persistent chez les acteurs civils et militaires chargés de cette nouvelle modalité de « coproduction de sécurité ».

La disparition du service militaire, il y a bientôt 20 ans, a pu contribuer à un recul de la maîtrise des référentiels et modes d'action militaires, particulièrement chez les policiers.

« *Le langage [étant] source de malentendus*³⁷ », il serait très utile de procéder à l'élaboration d'une nomenclature et d'un vocabulaire métier communs.

À titre d'illustration, la notion « interdire » ne revêt pas la même signification chez les militaires (empêcher de faire y compris par le recours au feu) et les policiers (où interdire signifie « prohiber »). De même, le terme de « renseignement » ne recouvre pas les mêmes réalités pour la Défense et l'Intérieur, ce qui peut parfois être source d'incompréhensions.

Il conviendrait également de favoriser les échanges de personnels et enfin d'organiser – à un niveau restant à déterminer³⁸ – des échanges de bonnes pratiques, des retours d'expérience et des exercices communs.

Le schéma qui prévaut actuellement repose sur une remontée au niveau zonal des besoins exprimés par chaque département. Dans le cadre du dialogue civilo-militaire, le préfet de zone de défense et de sécurité, après synthèse et éventuels arbitrages, adresse à l'officier général de zone de défense et de sécurité (OGZDS) une réquisition

pour l'ensemble de sa zone de compétence, généralement valable le temps d'une relève, soit six semaines.

Les forces armées sont légitimement opposées à des réquisitions trop détaillées en termes d'effectifs à fournir, de plages horaires à couvrir, ou imposant des modes opératoires particuliers (gardes statiques). Cependant, le souci de l'autorité préfectorale de connaître précisément les modalités d'action et l'ordre de grandeur des effectifs engagés est bien compréhensible puisque la responsabilité de l'ordre et la sécurité publics lui incombe³⁹. En outre, les forces de sécurité intérieure doivent être mises en capacité de planifier suffisamment en amont l'emploi de leurs propres effectifs.

En présence d'une situation de péril grave⁴⁰, enfin, les conditions d'une réversibilité missionnelle immédiate de tout ou partie des effectifs militaires déployés en sécurisation gagneraient à être précisées afin d'assurer une meilleure réactivité du dispositif.

• Anticiper les crises futures

Une doctrine commune d'intervention sur les tueries de masse

Par une note commune adressée au ministre de l'Intérieur le 16 octobre 2015⁴¹, les directions générales de la Police et de la Gendarmerie nationales et la préfecture de Police de Paris ont proposé une adaptation de la doctrine d'intervention des forces de l'ordre aux tueries de masse.

Aux termes de cette note, « *les tueries de masse sont des homicides multiples perpétrés dans des lieux publics qui se singularisent par la détermination de leurs auteurs à faire le plus grand nombre de victimes en un temps réduit et à mourir peu de temps après le déclenchement de la tuerie* », si possible au cours d'un « *assaut suicide contre les forces de l'ordre* ».

Dans une telle situation, les effectifs présents « *doivent être en mesure de mettre en œuvre une réponse opérationnelle immédiate et résolue* », avec pour objectif « *pour les primo-intervenants de pouvoir le plus rapidement possible neutraliser ou au moins fixer le ou les adversaires*⁴² ».

(35) Cette stratégie « sera désormais régulièrement révisée tous les cinq ans, tout en continuant de se situer dans une perspective de long terme. » (LBDSN 2013, p. 9)

(36) Notamment Patricia Adam, députée, présidente de la commission de la défense à l'Assemblée nationale, qui insistait sur l'urgence d'une approche coordonnée.

(37) Antoine de Saint-Exupéry, *Le Petit Prince* (chapitre XXI), *Œuvres complètes II*, p. 295.

(38) Dans un premier temps, les niveaux central et zonal nous sembleraient les plus indiqués.

(39) Ou en région parisienne le préfet de Police, cf. notre entretien avec le préfet Michel Cadot le 21 mars 2016.

(40) Équipage de police en difficulté dans un quartier sensible par exemple.

(41) Note DGPN/CAB n° 4974 - D - cf. annexe 6.

(42) Lettre de mission ministérielle du 8 juin 2015.

C'est aussi pour faire face à cette réalité nouvelle qu'une évolution mesurée du cadre juridique d'emploi des armes par les forces de l'ordre a été adoptée⁴³.

Au vu de leur nombre et de la nature de leur mission (sécurisation des points sensibles), la probabilité que des militaires se retrouvent primo-arrivants sur les lieux d'une tuerie de masse en cours n'est donc pas nulle.

La puissance de leur armement, sans commune mesure avec celui d'une patrouille de police ou de gendarmerie⁴⁴, plaide également pour une prise en compte de cette hypothèse, puisque nul ne comprendrait l'inaction d'un soldat « Sentinelle » lourdement armé à proximité plus ou moins immédiate du lieu où se déroulerait une tuerie terroriste.

La lisibilité du « spectre missionnel » des forces

Dans l'attente d'une reconstitution des capacités des Forces de sécurité intérieure (FSI), le principe de réalité impose de continuer à faire appel aux armées.

Les FSI disposent seules des compétences administratives et judiciaires nécessaires à la détection et à la neutralisation judiciaire des cellules terroristes. Il convient dès lors de privilégier l'interaction des deux dispositifs à leur simple juxtaposition, selon le principe éprouvé du menant/concourant.

Dans le cadre actuel, l'engagement tactique des armées peut être défini selon la répartition suivante :

- Les missions autonomes, qui ne nécessitent pas de formations spécifiques supplémentaires et mettent en œuvre des savoir-faire maîtrisés par les armées. Elles sont étroitement liées à la fonction protection par exemple :

- protection de points sensibles (ambassades/consulats, tribunaux, résidences d'autorités...),
- défense de points d'importance vitale (PIV) ou de sites soumis à des menaces particulières (grands magasins, enceintes sportives ou culturelles...),

- escortes (nucléaire militaire ou civil, autres...) en fonction des priorités retenues, à l'exclusion des transfèrements judiciaires,

- Les missions conjointes (FA/FSI) qui, pour être efficaces, doivent comporter des capacités de contrôle d'identité et d'interpellation assurées par des officiers ou agents de police judiciaire. Il s'agit principalement de missions du type :

- contrôle de zone dans la profondeur des territoires,
- sécurisation des flux (transports ferroviaires, routiers...), sécurité des aéroports et des grands ports,
- lutte contre l'immigration irrégulière, notamment aux frontières⁴⁵,
- grands rassemblements de personnes.

D'un point de vue opérationnel, ce panel de mission présente la plus forte valeur ajoutée : la mise en place de contrôles routiers conjoints, permet, par exemple, de maximiser les possibilités de passages aux fichiers et donc d'allier visibilité et efficacité.

Les missions aujourd'hui exclues comprennent celles relevant du domaine judiciaire ; la recherche active du renseignement sur le territoire national et le maintien de l'ordre.

Le renforcement des synergies « Défense/Intérieur » en matière de prospective technologique

La lutte contre le terrorisme représente aussi un enjeu technologique que le ministère de l'Intérieur semble difficilement capable de relever seul à l'heure actuelle, pour des raisons à la fois budgétaires et de priorité des missions. Emblématique parmi d'autres : l'exemple des portiques de sécurité installés dans les gares dont l'efficacité est relative en comparaison des promesses que représente l'utilisation de capteurs pouvant détecter les comportements suspects.

« Le problème c'est que le ministère de l'Intérieur ne fait pas de prospective contrairement à la DGA [direction générale de l'Armement] et au ministère de la Défense. Et ce n'est pas une

(43) La loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale crée ainsi un nouvel article 122-4-1 du Code pénal aux termes duquel « N'est pas pénalement responsable le fonctionnaire de la police nationale, le militaire de la gendarmerie nationale, le militaire déployé sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L. 1321-1 du Code de la défense ou l'agent des douanes qui fait un usage absolument nécessaire et strictement proportionné de son arme dans le but exclusif d'empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis, lorsque l'agent a des raisons réelles et objectives d'estimer que cette réitération est probable au regard des informations dont il dispose au moment où il fait usage de son arme ».

(44) Qui sont loin d'être tous équipés en armes collectives.

(45) Antiterrorisme en Isère : Minerve, la version rurale de l'Opération Sentinelle (<http://france3-regions.francetvinfo.fr/alpes/isere/grenoble/lutte-contre-le-terrorisme-isere-teste-le-dispositif-de-securite-minerve-qui-associe-soldats-et-gendarmes-984088.html>) [Consulté le 27 avril 2016].

critique, c'est un fait. Mais des mutualisations sont possibles au sein de la DGA». (Patricia Adam, présidente de la Commission de la défense nationale et forces armées à l'Assemblée nationale, 06/04/2016)

En effet, les armées disposent grâce à la DGA de filières de recherche et de partenariats industriels qui pourraient être mutualisés au profit des forces de sécurité intérieures. Si des liens existent d'ores et déjà – la DGA participe à plusieurs programmes d'amélioration des équipements des FSI – ils ne s'inscrivent pas dans une démarche construite, mais relèvent davantage du cas par cas.

Des synergies se justifieraient pourtant, aussi bien en ce qui concerne le développement de nouvelles capacités automatisées de surveillance et de contrôle qu'en déclinaison – au profit des FSI – de l'expérience importante des FA pour tout ce qui se rapporte à la numérisation du champ de bataille.

Reste à consolider, côté ministère de l'Intérieur, une réelle capacité à contribuer, tant budgétairement que dans la définition des besoins.

Le renforcement du continuum sécurité-défense amène en effet à questionner la conduite des projets structurants en matière de sécurité, comme de l'important travail de recherche et de veille dans le champ des technologies dont une bonne partie présente un caractère dual. Le caractère transversal et hybride des nouvelles menaces (terrorisme, cyber...) le justifierait pleinement nonobstant les faibles crédits disponibles.

• Renforcer la légitimité démocratique du dispositif

Tous les experts rencontrés ont souligné la quasi-impossibilité de redescendre d'un niveau d'alerte et de mobilisation importants en présence d'une menace terroriste forte. Le caractère pérenne de cette dernière nous a conduits à envisager des solutions pour réduire la surexposition politique et médiatique des autorités. S'il ne fait pas de doute que l'activation du contrat de protection du territoire national doit continuer de relever des plus hautes autorités de l'État, un certain nombre de mesures développées ci-après seraient selon nous de nature à permettre une meilleure articulation du dispositif tout en renforçant sa légitimité démocratique.

Si l'article 7 de la loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019⁴⁶ a bien prévu un rapport du gouvernement au Parlement « *sur les conditions d'emploi des forces armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national* », il dispose que ce rapport fait l'objet d'un débat sans vote.

Depuis une réforme constitutionnelle de 2008⁴⁷, pourtant, le gouvernement est tenu d'« *informer [r] le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote* ». En outre, « *lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort* ».

Ce dispositif a été mis en œuvre pour la première fois en 2008 (vote autorisant la prolongation de l'intervention des armées en Afghanistan), et plus récemment en 2013 pour prolonger l'opération Serval au Mali.

Au vu de l'importance des enjeux et des effectifs concernés, il serait paradoxal de ne soumettre l'opération Sentinelle à un mécanisme de validation démocratique alors que la moindre opération extérieure (OPEX) – qui ne concerne parfois que quelques centaines de militaires – donne lieu, si elle se prolonge, à un vote du Parlement.

Il conviendrait donc de soumettre les opérations militaires diligentées sur le territoire national au même formalisme que les OPEX, soit une obligation d'information du Parlement dans les trois jours suivant l'activation du contrat opérationnel de protection et l'organisation d'un débat suivi de vote du Parlement passé un délai de quatre mois.

• Accompagner les efforts de professionnalisation, de formation et d'encadrement d'une offre privée de sécurité aux capacités élargies

Héritage d'une tradition républicaine attachée au monopole étatique de la violence légitime, la France n'autorise qu'en de rares exceptions strictement encadrées les agents privés de sécurité à porter des armes à feu. Cette possibilité se limite uniquement aux activités suivantes : sécurisation des transports de voyageurs, convoi de fonds, plus récemment protection de navires contre

(46) Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

(47) Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 relative à la modernisation des institutions de la V^e République, art. 13 modifiant l'article 35 de la Constitution.

la piraterie et sécurité des emprises du Commissariat à l'énergie atomique (CEA).

Sont exclues les missions de protection à la personne assurées par les agents privés de protection physique (ou A3P) français. Aussi, contrairement à d'autres pays européens (Belgique, Italie, Suède, Espagne...), la France ne dispose-t-elle pas d'effectifs privés armés en nombre. Sur les 170 000 agents du secteur, peu nombreux sont ceux capables de distinguer une arme à feu réelle d'une arme factice.

La tendance était déjà à un assouplissement de cette approche très restrictive⁴⁸, en raison des efforts importants de moralisation, de fiabilisation et de professionnalisation des activités de sécurité privée engagés ces dernières années, sous l'impulsion du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS⁴⁹) et avec le concours des syndicats professionnels de la sécurité privée.

Étant donné le niveau actuel de menace terroriste, l'extension limitée et encadrée de la possibilité du port d'arme à feu se pose d'autant plus naturellement que le vivier⁵⁰ existe. Ces professionnels pourraient ainsi se voir reconnaître la qualité d'« agents de sécurité renforcée » (ASR⁵¹)

Les armées pourraient accompagner cette évolution en aidant à l'élaboration de référentiels et en transmettant les bonnes pratiques – en matière de protection de points d'importance vitale par exemple.

L'engagement citoyen et la participation de la société civile, gages de résilience

L'importance d'une implication des citoyens et de la société civile doit être affirmée avec force, tant il est vrai que « la sécurité est l'affaire de tous ».

Les principales pistes explorées consistent en une harmonisation et simplification des différents dispositifs de réserve et d'engagement citoyen ; le renforcement de l'esprit de défense et de la culture de sécurité ; une

implication plus forte des différents acteurs de la vie économique et culturelle.

« Il est naturel et juste que les citoyens s'emploient pour la défense de l'État⁵² »

Maurice de Saxe

Réserve opérationnelle militaire, réserve civile, réserve citoyenne, service civique, service volontaire citoyen, participation citoyenne... La multiplicité des dispositifs de volontariat et d'engagement de réserve accroît la fragmentation de l'offre et nuit à l'efficacité et à la lisibilité des dispositifs. Une rationalisation des dispositifs assortie d'une meilleure communication sur leurs périmètres respectifs serait de nature selon nous à les conforter et à contribuer à la diffusion d'un esprit de défense et d'une culture de sécurité.

Pour la gendarmerie⁵³ et les armées⁵⁴, le renforcement des réserves opérationnelles est bien engagé et serait, pour les FA, utilement facilité par la levée de l'interdiction d'engagement dans les réserves pour les militaires ayant bénéficié d'un dispositif de départ volontaire. En revanche, pour la police nationale, tout ou presque reste à faire.

La réserve civile de la police nationale se heurte à un manque criant de moyens et de pilotage du dispositif tant il peine à trouver sa place (quelques centaines de personnes en tout). En effet, initialement réservée aux policiers à la retraite tenus à une obligation de disponibilité de cinq ans⁵⁵, et pouvant parallèlement accomplir volontairement des missions de police, elle est ouverte depuis 2011 à la société civile (citoyens âgés de 18 à 65 ans), mais peine à recruter⁵⁶. Les adjoints de sécurité en fin de contrat pourraient pourtant constituer un vivier intéressant selon le directeur central de la Sécurité publique⁵⁷.

Aussi, la mise en place d'une véritable politique de financement et de gestion des réserves devrait-elle constituer une priorité en ces temps de forte sollicitation des services de sécurité.

(48) Le décret n°2014-888 du 1^{er} août 2014 relatif à l'armement professionnel fixe ainsi les conditions présidant à l'armement des personnels de sécurité non étatiques, en étendant cette possibilité à de nouvelles catégories de personnels, mais oblige dans la plupart des cas au stockage des armes chez le client bénéficiaire de la protection, qui demeure propriétaire des armes.

(49) Ce dernier s'est d'ailleurs vu reconnaître récemment un pouvoir étendu de contrôle de la formation aux activités privées de sécurité (cf. décret n°2016-515 du 26 avril 2016 relatif aux conditions d'exercice des activités privées de sécurité et au Conseil national des activités privées de sécurité).

(50) Cas des anciens policiers, militaires et gendarmes effectuant une seconde carrière notamment.

(51) Statut dérivé de celui de convoyeur de fonds, actuellement à l'étude au Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS).

(52) Maurice de Saxe, Maréchal de France, *Mes rêveries* (1757).

(53) Engagé dès 2012, le renforcement de la réserve opérationnelle GN a permis de porter les effectifs disponibles à 40 000.

(54) Rapport sur « La Réserve militaire » du 23 mars 2016 rédigé par le Capitaine Adeline Surzur du Conseil supérieur des réserves militaires (CSRM).

(55) La loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003.

(56) Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

(57) Entretien avec M. Pascal Lalle, directeur central de la sécurité publique (DCSP).

Le service civique, instauré par la loi du 10 mars 2010 et géré par l'Agence du service civique⁵⁸ souffre d'une définition trop restrictive des missions pouvant être confiées aux volontaires, ainsi que d'une gestion particulièrement complexe qui dissuade souvent les services de sécurité d'y recourir.

Moyennant une redéfinition des missions pouvant leur être confiées, ce dispositif pourrait constituer un point d'entrée dans l'univers professionnel de la sécurité et de la défense.

Enfin, certaines mesures pourraient contribuer à renforcer l'esprit de défense et la culture de sécurité, objectif transverse essentiel à la résilience de la société, comme associer les forces armées aux démarches de sensibilisation effectuées auprès des jeunes publics par les services de gendarmerie et de police (interventions auprès des CM1 et CM2 notamment dans le cadre des cours d'instruction civique), ou encore mettre au programme de la journée de défense et de citoyenneté, obligatoire pour tous les jeunes de 16 à 18 ans, une présentation des « réserves citoyennes » des différentes forces.

Conclusion

« La possibilité pour l'armée de soutenir l'attaque de l'ennemi sans être défaite est assurée par des opérations de la force "extraordinaire" et de la force "normale" » (Sun Tzu, p. 124). Dans le contexte terroriste actuel, cette maxime souligne combien le recours à toutes les forces légitimes de la nation constitue la seule réponse immédiate à une situation d'urgence exceptionnelle. En outre, l'approche historique rappelle que si l'armée a été associée de tout temps à la protection du territoire, elle a bien quitté le champ policier depuis 1944. À notre sens, cet état de fait ne saurait être remis en cause aujourd'hui.

Certes, l'analyse des exemples étrangers a montré le choix *sui generis* français, mais elle interroge également la pertinence de pérenniser cette réponse exceptionnelle. La problématique de l'efficacité des moyens rend d'autant plus nécessaire l'articulation d'une stratégie interministérielle de lutte contre le terrorisme forte. En effet, la réponse aux attentats de janvier et de novembre 2015 doit dépasser le cadre « psycho-politique » pour soutenir l'effort d'une lutte inédite contre un adversaire

déterminé qui nécessite la mobilisation de toutes les forces vives de la nation. C'est ce fil rouge qui a étayé nos réflexions et que reflètent nos préconisations.

« Le responsable de la sécurité intérieure, c'est le ministre de l'Intérieur. Tant qu'on n'est pas en temps de guerre totale, tous les risques auxquels on est confrontés sur le territoire national doivent être traités par une action qui repose sur trois piliers : le renseignement, la police et la justice, dans un État de droit dont il ne faut jamais sortir par des lois d'exception. »

Amiral Alain Coldefy

Les autorités civiles doivent asseoir leur autorité et la légitimité démocratique des forces engagées sur la durée en se basant sur l'avis d'une autorité indépendante capable d'évaluer de façon autonome la menace terroriste.

Les forces de sécurité intérieure, qui sortent renforcées dans leurs missions et leurs moyens, confirment leur statut de primo-accédants et surtout doivent rester les acteurs privilégiés pour la coordination des actions de lutte antiterroriste.

Les forces armées, quant à elles, doivent pouvoir consolider leur participation à la coproduction de sécurité, tout en préservant la nature intrinsèque de leurs modes d'opération.

L'autorité civile doit impérativement acter la réversibilité des dispositifs déployés, y compris dans le cadre d'un état d'urgence. Le recours à l'armée doit continuer à procéder de l'*ultima ratio*.

La sécurité privée doit également jouer pleinement son rôle en voyant élargir l'éventail de ses missions dans certains cas. À cet effet, la société civile doit accepter d'assumer (y compris financièrement) sa contribution à la sécurité du pays.

Enfin, la résilience résulte de l'engagement du citoyen à agir localement ou collectivement pour lutter contre l'insécurité dans un contexte national et européen particulièrement incertain. La réserve citoyenne constitue un premier relais, mais des alternatives existent, voire sont à créer. Pour paraphraser le président John F. Kennedy : « Ainsi, nos chers compatriotes français : ne demandez pas ce que votre pays peut faire pour vous, mais bien ce que vous pouvez faire pour votre pays⁵⁹ » ■

(58) En 2015 l'ASC a accueilli 45 000 jeunes en volontaires pour un budget de 172 millions d'€.

(59) Kennedy, John F. *Discours d'investiture du 35^{ème} président des États-Unis*. Washington DC, 20 janvier 1961. Disponible sur : <http://www.jfklibrary.org/JFK/Historic-Speeches/Multilingual-Inaugural-Address/Multilingual-Inaugural-Address-in-French.aspx> [Consulté le 28 avril 2016].

Bibliographie

- ADAM (P.) (présidente de la commission de la défense nationale et des forces armées), Compte rendu 23 du 02 décembre 2015 – Audition de M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, sur l'emploi des forces armées sur le territoire national. Paris : Assemblée nationale, 2015. Disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr>
- ADAM (P.), Compte rendu 45 du 18 mars 2015 – Audition du général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre. Paris : Assemblée nationale, 2015. Disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/>
- ADAM (P.), Compte rendu 55 du 15 avril 2015 – Audition du général Denis Mercier, chef d'état-major de l'armée de l'air. Paris : Assemblée nationale, 2015. Disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/>
- ADAM (P.), Compte rendu 66 du 27 mai 2015 – Audition de l'amiral Bernard Rogel, chef d'état-major de la marine, sur le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense. Paris : Assemblée nationale, 2015. Disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr>
- ASAF France. Libre opinion du 30 octobre 2015, extraits de l'audition du général d'armée Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées, par la commission de la défense nationale. Disponible sur : <http://www.asafrance.fr>
- BAUER (A.), 2015, *Qui est l'ennemi ?* Paris, CNRS.
- BONDAZ (M.) et al., 2012, Rapport sur le bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État, septembre, portail interieur.gouv.fr. Disponible sur : <http://www.interieur.gouv.fr>
- BOUILLIN (A.), DE GMELINE (V.), 2015, « Pour reconstruire la cité, revenir au service militaire ? », *Marianne*, 16-26 novembre, n° 970.
- BROUILLET (P.), 2002, « Les « “nouvelles missions” au regard de l'histoire », *Les Champs de Mars*, n° 11, p. 89-98.
- BROUILLET (P.), 2005, « L'armée et la police des campagnes au XVIII^e siècle », *Revue Historique des Armées*, n° 238, p. 4-13.
- BROUILLET (P.), 2013, « Sécurité intérieure et gestion de la violence. », in DEBOVE (F.) et RENAUDIE (O.) (dir), *Sécurité Intérieure, Les nouveaux défis*, Paris, Vuibert, p 6-8.
- BROUILLET (P.), 2002, « Maîtriser les foules. L'évolution du maintien de l'ordre en France », *Armées d'aujourd'hui*, décembre 2001-janvier 2002, n° 266, p. 65-68.
- CEVIPOF, 2016, *La résilience vague 7*, Paris, Sciences Po. Disponible sur : <http://www.cevipof.com>
- CHAMPALLE (L.), 2015, « Pour ou contre le rétablissement du service militaire ? », *Le Parisien – Grand angle*, 11 décembre.
- CLAUSEWITZ (VON) (K.), 2006, « Sur la nature de la guerre », *De la guerre, Livre 1*, Paris, Rivages, coll. « Rivages Poche », p. 17 à 114.
- COLDEFY (A.), 2016, « À quoi pense l'armée ? », *Revue du Crieur*, 3 mars 2016, n° 3, Paris, Mediapart, La découverte, p. 20.
- CORDESMAN (A. H.), 2006, *Arab-Israeli military forces in an era of asymmetric wars*, Washington (D.C.) : Center for strategic and international studies, 2006.
- Cour de cassation, chambre criminelle, Pourvoi n°88-81786, Audition publique du 27 septembre 1988. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr>
- Cultures et conflits*, 2004, « Militaires et Sécurité intérieure. L'Irlande du Nord comme métaphore » Paris, L'Harmattan, 4, n°56.
- Délégation interministérielle à la sécurité privée, Blanchou (J.-L.) (dir), Rapport de mission, « La sécurité privée en Espagne, 6-8 juillet 2012 ». Disponible sur : www.interieur.gouv.fr
- DENIS (A.), Interview d'Alain Juillet, in Portail liberation.fr, 24 novembre 2015. Disponible sur : <http://www.liberation.fr>
- Dépêche n° 496154, 2015, « opération sentinelle : F. Hollande veut des « mécanismes complémentaires » associant les collectivités locales et le privé », *AEF*, 25 septembre.
- DICOD, *Quelques chiffres sur la défense*, Paris, DICOD, 2012.
- DICOD, 2016, *Les chiffres clés des sondages de la défense*, Disponible sur : <http://www.defense.gouv.fr>
- DIZÈS (M.-C.), 2015, « Dépêche – “Sentinelle pose la question du rôle des armées sur le territoire national” », *AEF*, 25 septembre.

- Horizons stratégiques – Plan prospectif à 30 ans*, Paris, DAS, 2012. Disponible sur : <http://www.defense.gouv.fr>
- DUBOIS (A.) (Col.), BAF, attaché de défense près de l'Ambassade du Royaume de Belgique à Paris), 2016. Courriel de février 2016.
- DUPIC (E.), 2014, *Droit de la sécurité intérieure*, Lextenso, Issy-les-Moulineaux, Gualino.
- Journal Télévisé 13H édition spéciale, Manuel Valls, Premier ministre, déclaration sur les attentats de Bruxelles, reportage Maryse Burgot *et al*, diffusé sur France 2, mardi 22 mars 2016, 13h00. Disponible sur : <http://www.francetvinfo.fr>
- FATH (J.), 2014, *Penser l'après... Essai sur la guerre, la sécurité internationale, la puissance et la paix dans un nouvel état du monde*, Paris, Arcane 17.
- GARNIER (L.) (chef de l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste), 2014, « La question n'est plus de savoir s'il y a aura un attentat en France, mais quand », *Le Parisien*, 15 septembre. Disponible sur : <http://www.leparisien.fr>
- GARNIER (L.), 2016, « À quoi pense l'armée ? », *Revue du Crieur*, 3 mars, n° 3, Paris, Mediapart, La découverte.
- GAUTIER (L.), 2016, Vœux prononcés devant le Groupement des industries françaises de défense et de sécurité terrestres et aéroterrestres (GICAT) le 21 janvier in Portail SGDSN. Disponible sur : <http://www.sgdsn.gouv.fr>
- GRAMMATICO (D.), 2007, « Militaires et humanitaires, le principal outil de gestion des crises », *Inflexions*, Paris, La documentation Française, n°5.
- GUÉHENNO (J.-M.) (Président de la commission du Livre blanc) *et al*, 2013, *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, in Portail Defense, 2013. Disponible sur : <http://www.defense.gouv.fr>
- GUIBERT (N.), PARIS (G.), 2015, « Les missions intérieures de l'armée restent à définir », *Le Monde*, 17 novembre.
- GUILLAUME (I.), HERMITE (D.), LEVIONNOIS (J.-F.), 2013, *Baromètre externe de la Défense - DICOD - rapport de résultat*, Paris, DICOD, avril. Disponible sur : <http://www.lefigaro.fr>
- HANON (J.-P.), 2003, « Sécurité intérieure et Europe élargie : discours et pratiques », *Revue internationale et stratégique*, Paris, Armand Colin, 4, n°52. Disponible sur : <http://www.cairn.info>
- HELBERT (F.), 2015, « Interview du juge Trévidic : la France est l'ennemi numéro Un de l'état islamique », *Paris-Match*, 30 septembre, n°3463. Disponible sur : <http://www.parismatch.com>
- IFRAP, 2015, *État et Collectivités*, « Combien coûte le plan Vigipirate ? », in Portail IFRAP, 10 juin. Disponible sur : <http://www.ifrap.org>
- IFRAP, 2015, *État et collectivités*, « Vigipirate : 1 million d'euros par jour ou plus ? », in Portail IFRAP, 19 février. Disponible sur : <http://www.ifrap.org>
- IRSEM, 2016, Colloque « Défense et sécurité. Quelles continuités ? », organisé les 2 et 3 mars 2016.
- JUPPÉ (A.), 2015, « Intervention devant les membres de L'ANAJ de L'IHEDN du 29 septembre 2015 », Paris.
- KENNEDY (J. F.), 1961, *Discours d'investiture du 35^e président des États-Unis*, Washington DC, 20 janvier. Disponible sur : <http://www.jfklibrary.org>
- KOUCHNER (B.), 2007, « Militaire et humanitaire », *Inflexions*, Paris, La documentation Française, n°5.
- LE DRIAN (J.-Y.), 2015, « Discours du ministre de la défense au forum entreprises-défense à l'occasion de la Journée nationale du réserviste », Portail Defense, 2015. Disponible sur : <http://www.defense.gouv.fr>
- LE DRIAN (J.-Y.), 2016, Leçon inaugurale, chaire « Grands Enjeux Stratégiques », université Panthéon-Sorbonne, le 18 janvier.
- Legifrance, 1958, *Code de la défense*. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr>
- Legifrance, 1983, *Loi n°83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité*, version consolidée au 26 avril 2016. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr>
- Legifrance, 2004, *Code de la procédure pénale, version consolidée du 26 avril 2016*. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr>
- Legifrance, 2008, *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 relative à la modernisation des institutions de la V^e République*. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr>
- Legifrance, 2011, *Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*. Disponible sur : *Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*.

- Legifrance, 2012, *Code de la sécurité intérieure*. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr>
- Legifrance, 2013, *Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale*. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr>
- Legifrance, 2014, *Loi n° 2014-742 du 01 juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires*. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr>
- Legifrance, 2015, *Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense*. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr>
- Le Monde, 2012, « L'Allemagne autorisée à intervenir sur le territoire national contre le terrorisme », Portail LeMonde.fr, 18 août. Disponible sur : <http://abonnes.lemonde.fr>
- L'Essor de gendarmerie nationale*, 2015, novembre, n° 487. Disponible sur : <http://www.lessor.org>
- MARCHAL (R.), 2015, « Dépêche n° 510673 – L'opération sentinelle est une gabegie opérationnelle et financière », *AEF*, 18 novembre.
- MALLET (J.-C.) ET SARKOZY (N.), *Défense et sécurité nationale*, Paris, O. Jacob, 2008.
- MATHIEU (M.) (Président Sécuritas, CNAPS), 2015, « Sécurité privée et terrorisme. Quel rôle ? Quelles responsabilités ? », Portail Sécuritas, octobre 2015. Disponible sur : <http://www.securitas.fr>
- National Intelligence Council, 2012, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, Portail Info. Publicintelligence.net. Disponible sur : <http://info.publicintelligence.net>
- NATO, 2012, « Dossier de l'OTAN – Interopérabilité : connecter les forces de l'OTAN », Portail Nato, 2012. Disponible sur : <http://www.nato.int>
- RAFFARIN (J.-P.) (président la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées), 2014, Débat en séance publique sur la prolongation de l'opération Chammal en Irak, Audition du Général (2S) Henri Bentégeat dans le cadre des travaux préparatoires à l'autorisation de prolongation de l'opération Chammal. Paris, Sénat, le 17 décembre 2014 à 10h. Disponible sur : <http://www.senat.fr>
- RIEFF (D.), 2015, « France's Grand Illusion », *The National Interest*, May.
- RIGOUSTE (M.), 2011, *L'ennemi intérieur : La généalogie coloniale et militaire de l'ordre sécuritaire dans la France contemporaine*, Paris, La découverte.
- ROBELET (J.), 2015, « Dépêche n° 512549 – nouveau vice-président de la FNSPF, Grégory Allione fait le point sur les sujets d'actualité dans un entretien à AEF », *AEF*, 16 décembre.
- ROBELET (J.), 2015, Dépêche n°512357 – « Denis Favier esquisse les “réformes à conduire” pour lutter à long terme contre le terrorisme (colloque du CDSE, du 10 décembre 2015) », *AEF*, 10 décembre.
- SAINT-EXUPÉRY (A. DE), 1999, *Le Petit Prince* (chapitre XXI), *Œuvres complètes II*, Paris, Gallimard, p. 295.
- SAXE (M. DE) (Maréchal de France), 1757, *Mes rêveries*, Amsterdam. Disponible sur : <http://gallica.bnf.fr>
- SERVENAY (D.), 2016, « À quoi pense l'armée ? », *Revue du Crieur*, 3 mars, n° 3, Paris, Mediapart, La découverte.
- SGDSN, *Instruction interministérielle n° 10100/SGDSN/PSE/PPS/CD du 3 mai 2010 relative à l'engagement des armées sur le territoire national en cas de crise majeure*.
- SGDSN, *Instruction interministérielle n° 500 du 9 mai 1995 relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre*. Portail SGDSN. Disponible sur : <http://circulaire.legifrance.gouv.fr>
- SOLOMON (J.), LOIGNON (S.), GIBERGÉ (P.), 2015, « Sécurité : les leçons de l'étranger », *Le Parisien -Grand Angle*, 20 novembre. Disponible sur : <http://www.leparisien.fr>
- SUN TZU, 1972, *L'art de la guerre*, Paris, Flammarion, collection « Champs Flammarion ».
- SURZUR (A.) (Capitaine), 2016, « La Réserve militaire », *CRSM*, 23 mars.
- La Tribune du commissaire*, décembre 2015-janvier 2016, n° 136.
- THIERRY (G.), 2015, « Dépêche n° 494076 – Le continuum entre sécurité intérieure et sécurité extérieure n'a jamais été aussi fort (Jean-Yves Le drian) », *AEF*, 23 janvier.

- THIERRY (G.), 2015, « Dépêche n° 501120 – L’opération sentinelle “inquiète” les députés », *AEF*, 28 mai.
- THIERRY (G.), 2015, « dépêche n° 501382 – La protection des sites sensibles par les militaires ne fait pas l’unanimité », *AEF*, 02 juin.
- THIERRY (G.), 2015, « Dépêche n°511248 – “le sénateur Dominique de Legge s’inquiète du coût de l’opération sentinelle” qui n’est pas budgétée », *AEF*, 25 novembre.
- VIDAL (G.), 2015, *L’armée française et l’ennemi intérieur, 1917-1959, enjeux stratégiques et cultures politiques*, Histoire, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- WEBER (C.), 2009, « Le militaire et sa société », *Inflexions - Civils et Militaires : pouvoir dire*, Paris, La documentation Française : Cultures militaires, Culture du militaire, juin-septembre, n° 11, p 53-61.
- WELLENS (K.), 2003, « The UN Security Council and New Threats to the Peace: Back to the Future », *Journal of Conflict and Security Law*, 1, n° 8, p. 15. Disponible sur : <http://jcs.oxfordjournals.org>
- WESTERLUND (M.) (attaché de défense près l’Ambassade de Suède à Paris) et SPANG (N.), attaché de sécurité intérieure près l’Ambassade de Suède à Paris, *Retour d’expérience de la Suède sur la contribution des forces armées à la sécurité intérieure*, Courriel de décembre 2015.

Terrorisme et antiterrorisme en France

Didier BIGO, Daniel HERMANT

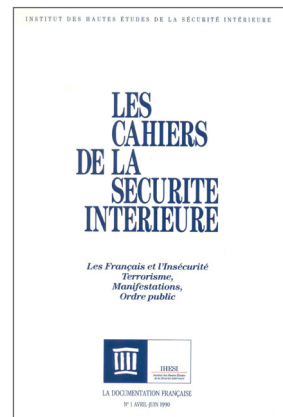
État des connaissances scientifiques sur l'analyse du phénomène terroriste et des politiques de prévention et de répression du terrorisme

L'étude universitaire du terrorisme et de l'antiterrorisme n'a pris que récemment une dimension académique. Pendant longtemps, elle a effrayé une partie du monde universitaire par l'absence de sources traditionnelles¹, par le risque de manipulation à chaud, par le caractère intermittent et donc peu cumulatif des épisodes terroristes. Le domaine est alors resté aux mains d'un petit nombre d'instituts, souvent situés aux États-Unis, prenant plus en compte les enjeux

politiques que scientifiques, et écrivant parfois de manière « orientée ». Ces instituts visaient à répondre à une demande sociale d'explication du terrorisme, très forte de la part des pouvoirs publics, et d'une partie de l'opinion, d'autant que les grandes universités s'y refusaient. Il est alors apparu un « marché des études sur le terrorisme », où se sont engouffrées de nombreuses catégories sociales productrices d'un discours spécifique : journalistes, psychologues, militaires... et ce n'est que dernièrement que sociologues, anthropologues, historiens, politistes, se sont véritablement intéressés à ce sujet.

Les discours « pseudo-scientifiques » sur le terrorisme

Dans ces discours, il faut distinguer deux catégories d'ouvrages, ceux écrits par les journalistes pour répondre au grand public et ceux, *a priori* plus sérieux, écrits par les psychologues ou les stratèges, mais qui ne font que rationaliser les attitudes spontanées des décideurs politiques : criminaliser le terrorisme ou l'assimiler à la guerre.



Didier BIGO
Maître de conférence des
universités à l'IEP, Paris

Daniel HERMANT
Directeur de l'Institut français
de polyméologie.

Article paru dans
*Les Cahiers de la sécurité
intérieure* n° 1
(avril-juin 1990).

(1) Exposant le chercheur à des démarches auprès de services de police et de renseignements ou à des enquêtes auprès des organisations clandestines, ce qui était considéré comme dangereux de part et d'autre.

Les journalistes

Les ouvrages sur le terrorisme ne manquent pas ! Chaque journaliste spécialisé a voulu en produire un, qu'une biographie (Baader, Car Los, Abou Nidal...), qu'une monographie d'une organisation (Brigades rouges, Action directe, la « bande à Baader », l'OLP...), qu'enfin un prétendu ouvrage de synthèse sur l'Internationale terroriste (Claire Sterling, Édouard Sablier, Roland Laurent...) ! Mais cette montagne d'ouvrages est de piètre qualité, car ce n'est pas cette dernière qui est visée. Le plus souvent, les journalistes essaient de se substituer à l'enquête policière et aux réflexions géostratégiques. Ils sont surtout à la recherche du scoop, du secret dévoilé autour d'une organisation, ou d'une mesure de lutte antiterroriste.

Certes, certains livres donnent, *a priori*, l'image d'ouvrages bien documentés, fourmillant de détails, de « révélations », mais, très souvent, il s'agit d'une technique romanesque, où la plupart des pages sont consacrées à la description physique des personnages, à la description des lieux, à la manière d'une photographie. Le « récit » se fait au présent et sur le mode conversationnel pour rendre vivante la lecture, comme si l'on pouvait connaître ce que disent et ce que pensent les terroristes. Technique du roman, qui montre bien le but principal de ces ouvrages : faire un succès de librairie, un succédané de roman policier basé sur des faits réels, et non comprendre les motivations des acteurs de la violence. Quelques exceptions néanmoins sauvent le genre, lorsque les ouvrages sont écrits par de grands reporters qui ont une bonne connaissance du terrain, et qui peuvent, comme les spécialistes de la lutte antiterroriste, rapporter au lecteur leur fréquentation de certains milieux².

À ces récits tournés vers le grand public, correspondent, sur un mode mineur, les ouvrages « spécialisés » tournés vers les décideurs.

Les psychologues

La demande sociale d'explication se tourne spontanément, en premier lieu, vers les psychologues et les psychiatres pour leur demander la raison de l'irruption d'une violence politique que l'on ne comprend pas, et qui apparaît irrationnelle, puisque des moyens pacifiques existent pour exprimer ses idées dans les États de droit. Les

psychologues et les psychiatres ont essayé, sans succès, de dresser des profils psychologiques d'individus terroristes qui avaient des caractéristiques spécifiques. Beaucoup d'efforts et d'argent ont été dépensés ainsi en pure perte. Plus intéressants ont été les travaux de psychologie sociale sur l'origine sociale, la structure familiale, la nature des diplômes et du travail, et les données plus générales sur le milieu social (problème de cumul des inégalités, d'exclusion, de frustrations relatives³), qui ont permis de cerner, au sein de mouvements sociaux, quelles étaient les personnes susceptibles de fonder des organisations clandestines, et de passer à l'action violente ; mais ces méthodes rétrospectives se sont heurtées au problème de la taille des populations étudiées et aux faibles corrélations enregistrées. Elles n'ont pu avoir de pertinence que pour les organisations clandestines fortement enracinées et très souvent n'ont pu distinguer les caractéristiques des membres des organisations, des caractéristiques générales de ceux qui les soutiennent, sans passer à la violence politique. Elles ont donc une dangereuse tendance à créer l'amalgame entre une organisation clandestine et un groupe social particulier, qu'il s'agisse dans les organisations clandestines à vocation révolutionnaire en RFA d'une « culture du squatt », ou pour les organisations écran, des « milieux issus de l'immigration ». Les psychologues sont aussi largement responsables de la définition tautologique du terrorisme comme acte de violence produisant des effets de terreur sur la population. Ils ont eu tendance, en effet, à n'analyser les effets psychologiques du terrorisme que sous l'angle de la propagation de la peur, souvent en recourant à des sondages à chaud de l'opinion publique, et ont très peu étudié les effets cathartiques de la violence médiatisée, la ritualisation de cette dernière, la fascination qu'elle exerce sur certaines personnes et l'indifférence structurelle qui est le propre de nos sociétés. Autant de facteurs qui ont été notés par les quelques anthropologues qui se sont penchés sur la violence politique dans la période moderne : Georges Balandier, Michel Maffesoli et leurs étudiants notamment.

À l'inverse de cette vision en termes d'irrationnel, de motivations psychologiques, de déterminismes familiaux... où les paradigmes comportementaux et culturalistes se font concurrence, on a vu les spécialistes de la stratégie militaire et les philosophes de la guerre prendre un point de vue différent, et insister, au contraire, sur la rationalité instrumentale de la violence politique. Cette opposition de discipline s'est, en outre, doublée d'une définition différente de l'objet « terrorisme ». Alors que

(2) Hamon et Marchand sur « Action directe » ; Marcelle Padovani, *Vivre avec le terrorisme, le modèle italien* ; Luigi Manconi, *Vivere con il terrorismo* ; Charles Villeneuve, *Histoire secrète du terrorisme*...

(3) Voir, parmi les meilleurs, les travaux d'Ernest Halperin, *L'origine sociale des acteurs terroristes*, de Friedrich Hacker, *Violence, agression et terrorisme*, de F.-M. Ochberg *The victim of terrorism*...

pour les premiers, le terrorisme était essentiellement l'objet d'individus ou de groupes clandestins d'origine interne et liés à des mouvements sociaux, pour les seconds, le terrorisme était le fait d'organisations télécommandées par des services secrets d'États usant du terrorisme comme stratégie indirecte de contournement de la dissuasion nucléaire, et, très souvent, de violences exportées sur le territoire, ou contre les populations d'un autre État.

Les stratégies

À une vision psychologisante, distinguant mal le terrorisme de la criminalité, s'est donc opposée une vision stratégique assimilant le terrorisme à une forme de guerre. Cette vision stratégique s'est longtemps focalisée sur le rôle majeur de l'URSS, chef d'orchestre supposé du terrorisme dans le monde. On lui attribuait aussi bien le soutien et la manipulation des Palestiniens que celle des Brigades rouges en Italie, du Groupe Baader Meinhof en RFA, ou de l'IRA provisoire au Royaume-Uni. Surtout développée par des groupes conservateurs aux États-Unis, nostalgiques de la guerre froide, cette thèse de l'Internationale terroriste a été popularisée par Claire Sterling aux États-Unis et Édouard Sablier en France⁴. Reprise par les milieux militaires, elle a laissé des traces dans les mentalités, car, structurellement, elle rassure en désignant un ennemi connu, et ne bouleverse pas les cadres de pensée hérités de la guerre et de la dissuasion nucléaire. Elle permet, de plus, de penser l'unicité du phénomène par un raccourci saisissant qui ramène la multiplicité des formes des organisations clandestines à un seul acteur principal.

Même après que des travaux universitaires eurent montré l'inanité de cette thèse, on l'a vu resurgir sous des formes atténuées comme un stéréotype permanent du discours sur le terrorisme. En perte de vitesse après les travaux allemands et italiens insistant sur l'origine interne des organisations clandestines, sur les liens du terrorisme avec la société⁵, cette thèse a repris un nouveau souffle avec les actions issues du Moyen-Orient contre les Européens et les Américains, très vite qualifiées de nouveau terrorisme international, un fil vert irano-syro-libyen se substituant ou se mêlant au fil rouge⁶. Là aussi beaucoup d'efforts et d'argent ont été dépensés pour tenter de rationaliser

les fantasmes des décideurs prêts à croire tous ceux qui, par un raisonnement simple et même simpliste, leur désignaient un adversaire bien identifié et, de surcroît, leur indiquaient comment le combattre. Ce refus de la complexité du phénomène terroriste joue encore aujourd'hui, malgré les efforts de certains chercheurs qui ont essayé de dépasser ce cadre simpliste, de montrer que la guerre indirecte n'expliquait en rien l'apparition du terrorisme et que, tout au plus, elle avait favorisé l'entrée en lice d'États ayant leurs propres intérêts dans une relation de violence politique issue d'autres causes : banalisation des armements, idéologie révolutionnaire et anti-impérialisme, décolonisation ratée ou inachevée...

Néanmoins, là aussi, la pensée stratégique, à partir de ses meilleurs travaux⁷, a permis de comprendre le caractère rationnel de la violence politique, la dimension tactique du conflit terroriste et les aspects stratégiques que ce dernier peut avoir dans les contextes de crise. Grâce au paradigme de l'instrumentalité de la violence, elle a permis de se démarquer des approches par trop culturalistes et criminologistes. Sur tout, elle a permis de dépasser une analyse focalisée sur un seul acteur, l'organisation clandestine, pour permettre d'appréhender les relations entre l'organisation clandestine et son adversaire direct : les pouvoirs publics ou l'État. De cette dialectique du raisonnement naît une plus grande finesse d'analyse qui ne suit pas de manière univoque la prétendue lisibilité de l'idéologie des groupes clandestins. En effet, on intègre les coups tactiques entre les adversaires, les possibilités de fausses revendications, de brouillage des pistes... et, dans certains cas, le jeu entre les cibles directes frappées par la violence (les victimes) et les cibles indirectes, mais visées en réalité par l'opération (les décisions des pouvoirs publics). Bref, on complexifie le duel stratégique en tenant compte de l'économie des forces des acteurs, des moyens qu'ils emploient, des objectifs qu'ils poursuivent, et l'on arrive à cette idée que le terrorisme est un moyen utile, car peu coûteux, qu'un adversaire plus faible (groupe ou État) peut utiliser pour modifier, à son avantage, une situation, ou infléchir une décision⁸. Seulement, cette vision stratégique réduit le terrorisme à un combat entre deux adversaires usant d'une violence instrumentale. Elle est incapable de prendre en charge la dimension symbolique, voire sacrée, de la violence, et surtout elle est dans l'impossibilité de penser l'insertion du terrorisme dans la

(4) Claire Sterling, *The terror network* ; Édouard SABUER, *Le fil rouge*.

(5) Voir *infra*.

(6) Pour plus de détails sur les raisons des succès de la thèse de l'Internationale terroriste et de son homologie avec les modes spontanés de réactions d'angoisse face à une menace non précisée de la part des décideurs ou des journalistes, voir *Études polémologiques*, n° 30, 37, 42 et 47.

(7) R. Aron, *Paix et guerre entre les nations*.

(8) Voir les travaux de Walter Laqueur, de Brian Jenkins, ou de Gérard Chaliand.

société. Elle le déconnecte de la réalité, n'en regarde que les effets, et ne peut répondre aux causes et aux processus.

Les nouvelles problématiques

De manière générale, c'est hors du champ spécialisé sur le terrorisme et l'antiterrorisme que se sont élaborées les problématiques les plus riches, les plus novatrices. Elles sont venues, outre l'anthropologie, principalement de quatre disciplines : l'histoire, la philosophie, la sociologie et la science politique.

Historiens et philosophes

Les historiens, gênés par le manque d'archives, ont peu travaillé sur l'époque contemporaine. En revanche, il faut noter les travaux de qualité qui ont été réalisés, tant sur la vague anarchiste du XIX^e siècle, à l'origine des premières lois et conventions internationales antiterroristes, que sur le rapport entre terreur révolutionnaire et terrorisme⁹.

Ce dernier sujet a d'ailleurs fait l'objet d'une réflexion philosophique¹⁰ qui a aussi abordé la question du rapport terrorisme/totalitarisme¹¹. De nombreux philosophes contemporains ont réintégré la violence et le conflit dans le système philosophique, donnant ainsi les éléments permettant de penser le phénomène terroriste¹² dans son lien à la société et à l'histoire.

Les sociologues et les politistes

Sociologues et politistes se sont longtemps tenus à l'écart de l'étude du terrorisme, car les chercheurs de ces disciplines, en étant critiques à l'égard de la légitimité des pouvoirs en place et de l'État, en se sentant proches des positions qui ont fait le Mai 68 en France, et, plus tard, le Mai italien, ne voulaient pas entrer dans un discours dont ils avaient peur qu'il serve de caution à une répression politique. La première attitude fut donc celle du refus de prendre parti ou du soutien conditionnel à un certain

usage de la violence politique dans les États de droit en tant que réponse à une violence institutionnelle d'État et à une violence structurelle du capital. Aussi, est-ce plutôt sous des catégories différentes, plus générales, que les meilleures problématiques concernant le terrorisme, mais aussi la guérilla et les révolutions, ont fait leur apparition aux États-Unis dans les années 1970¹³. En Europe, ce n'est qu'après des changements de positions politiques des groupes de gauche à l'égard de la violence, et la levée de l'hypothèque intellectuelle en Italie, en RFA et en France, que certains travaux purent être menés avec une certaine rigueur scientifique et hors du débat idéologique : droite sécuritaire/gauche libertaire ou laxiste. Les Italiens et les Allemands¹⁴ furent les premiers à produire des travaux de qualité, tant sur le plan statistique (nombre d'attentats, de victimes, de dégâts matériels) que sur le plan sociologique, en s'intéressant à l'enracinement social des organisations clandestines, à leur relation avec les mouvements sociaux, à la production de leur idéologie en fonction des contraintes internes du groupe, à leur usage différencié de la violence et aux types de cibles qu'elles se donnent¹⁵. Les politistes se mirent aussi au travail en réfléchissant sur les dangers encourus par la démocratie et par l'État de droit, sur les atteintes aux droits de l'homme, sur une nouvelle appréhension du besoin de sécurité et sur les modifications de l'environnement international (remise en cause des relations diplomatiques) et de la situation interne (remise en cause du monopole de la violence légitime¹⁶).

Ces travaux conduisirent à dépasser l'hypothèse du duel stratégique pour réfléchir sur le tiers, sur le rapport à la société non plus simplement de manière instrumentale à travers les médias, conçus comme une caisse de résonance, mais à travers le jeu d'acteurs sociaux différenciés : les pouvoirs publics, c'est-à-dire les dirigeants, les parlementaires, les services de police et de sécurité, les juges ; les organisations clandestines ou écran ; les mouvements sociaux qui les ont produites ou les communautés d'accueil ; les citoyens dans leur rapport au politique, mais aussi, en tant que consommateurs d'informations télévisuelles... ; les victimes, en tant que cible directe et parfois unique de la violence politique,

(9) Sur la vague anarchiste, voir Michèle Perrot ou Madeleine Rébérioux ; sur « Terreur et terrorisme », voir François Furet, « Terrorisme et démocratie », ou « Penser la révolution ».

(10) Claude Lefort, « La terreur », *Passé présent*, n° 1.

(11) Hannah Arendt.

(12) Citons, parmi d'autres, Michel Serres, Jean Baudrillard, Cornelius Castoriadis, ou René Girard.

(13) Charles Tilly, *From mobilisation to revolution* ; Ted Gurr, *An International handbook of political violence* ; David Apter, *Against the state...*

(14) *Analysen zum terrorismus*, Westdeutscher Verlag, 1982 et « Rapporto sul terrorismo », Saggi Rizzoli, 1981.

(15) Parmi de nombreux travaux citons, à propos de l'IRA, Richard Kearney, d'ETA, Juan J. Linz, des mouvements au Moyen-Orient, Michel SEURAT, Olivier Roy, Percy Kemp, et pour une synthèse brillante, Michel Wieviorka, « Société et terrorisme »

(16) Voir études polémologiques, n° 49, articles de Bertrand Badie, Armelle Lebras-CHOPARD, Louis-Jean Duclos, Marie-France Toinet et Rémy Leveau.

ou en tant que groupe de pression ; les journalistes en tant que groupe corporatiste des professionnels de l'information, ou de médiateurs des hommes politiques, des organisations clandestines et du public...

Tous ces acteurs étant liés, comme nous l'avons montré dans nos travaux¹⁷, par des mécanismes dont ils n'ont pas conscience : la logique de la clandestinité au sein d'une organisation, le parrainage et le parasitage ; la rivalité mimétique et le conflit de légitimité entre les adversaires ; la théâtralisation, l'esthétisation et la commercialisation de la violence ; la distanciation, l'altérité et l'indifférence dans le rapport au tiers.

Bref, on a écrit sur le terrorisme dès que le phénomène a existé, mais dans la mesure où ce dernier a été intermittent, n'a pas touché les mêmes pays, n'a pas été étudié par les mêmes disciplines, il n'y a jamais eu d'accumulation de connaissances, ni d'exportation des hypothèses d'une discipline à l'autre, d'un pays à l'autre, ce qui explique qu'il n'y a toujours pas de champ scientifique sur la question¹⁸.

Inutile de dire que sur l'autre versant des recherches, à savoir l'analyse des politiques de lutte contre le terrorisme, la recherche est encore plus démunie.

Les discours sur les politiques de lutte contre le terrorisme

Les discours généraux

Ces discours, peu nombreux au demeurant, sont très souvent le fait d'anciens acteurs (policiers ou magistrats) de la lutte antiterroriste qui cherchent, *a posteriori*, à justifier leur politique et les opérations qu'ils ont menées. Les premiers travaux de cette sorte sont le fait des Anglais avec leur politique en Irlande du Nord. Richard Clutierbuck, dans de nombreux articles et ouvrages, notamment *Comment vivre avec le terrorisme*¹⁹, a, pendant longtemps, été l'unique « spécialiste » du genre. Les auteurs américains, comme Jenkins, Wilkinson, Alexander, ont pris le relais à propos des politiques de lutte contre le terrorisme international, en insistant sur le dilemme démocratique :

respect des règles légales ou efficacité des méthodes de contre-terrorisme à l'intérieur et à l'extérieur du pays.

On trouve aussi dans les mémoires d'hommes politiques ou de hauts responsables des services secrets (que ce soit la CIA ou le SDECE), des justifications plus idéologiques des conduites tenues. L'ouvrage de M. R. Marcellin, *La guerre politique*²⁰ est un des archétypes du genre. Il s'agit le plus souvent de plaidoyers pro-domo, et d'attaques contre la politique du moment, en lui reprochant son laxisme, ses errements...

On trouve enfin, et c'est souvent plus intéressant, des rapports de commissions parlementaires, que ce soit les « hearings » du Sénat américain, les rapports des commissions italiennes sur le SISDE et le SISMI, le rapport Masson du Sénat en France²¹ sur l'évolution du terrorisme et des moyens de lutte, le rapport du Conseil de l'Europe sur la défense de la démocratie face au terrorisme²², les recommandations de l'UEO²³.

Ces enquêtes parlementaires jettent souvent un regard sévère sur les politiques menées en matière de lutte contre le terrorisme, sur la faiblesse des services, leur désorganisation ou leurs querelles, tranchant avec les discours gouvernementaux qui, eux, au contraire, tentent de prouver la cohérence de la politique et la nécessité pour le bien commun que les pays alliés s'alignent sur leurs conceptions.

Les États-Unis, à travers leur ambassadeur spécialisé et les travaux du State Department, ont souvent voulu prendre la tête de la coordination des politiques de lutte contre le terrorisme en imposant leur vision du phénomène et des méthodes souvent « guerrières » (quand bien même, nous le verrons dans la troisième partie, ils se gardent de les appliquer). Les pays européens ont, quant à eux, des visions très différentes allant d'une position comme celle du Danemark qui se refuse au moindre écart par rapport au droit, à des positions plus en pointe comme celles du Royaume-Uni ou de l'Espagne, un certain temps, qui prônèrent des législations d'exception.

Très variables selon les positions philosophiques, juridiques des États, selon la nature de la menace à laquelle

(17) Didier Bigo et Daniel Hermant, *Études polémologiques*, no° 30, 31, 37, 42, 47, 48 et 49.

(18) Même s'il existe une sorte de corporation locale « trustant » la question aux États-Unis.

(19) Citons aussi, pour la France, le capitaine Barril, *Missions très spéciales*, le commandant Baud, *L'honneur d'un gendarme*.

(20) Raymond Marcellin, *La guerre politique*, Plon.

(21) Rapport n° 322 du Sénat. Rapport fait au nom de la commission de contrôle des conditions de fonctionnement, d'intervention et de coordination des services de police et de sécurité engagés dans la lutte contre le terrorisme. Annexe au procès-verbal de la séance du 17 mai 1984.

(22) Conférence du Conseil de l'Europe, Strasbourg 12-14 novembre 1980.

(23) Rapport de l'UEO. Document n° 588. Pour des extraits de tous ces documents, se reporter aux annexes du contrat « Postures de défense face au terrorisme » de l'Institut français de polémologie, Didier Bigo, Daniel Hermant, 1986.

elles sont confrontées, les politiques de lutte contre le terrorisme des États sont souvent l'objet d'un débat dans les enceintes internationales, mais ce dernier brouille plus qu'il ne révèle la pertinence des choix.

Les débats généraux sur les politiques de lutte contre le terrorisme sont donc restés très longtemps le privilège quasi unique des gouvernants : hommes politiques et membres des services. Juristes et politistes ont néanmoins essayé de produire un discours plus distancié de l'actualité et des contingences politiques, pour réfléchir sur le cadre dans lequel les États de droit pourraient, sans renier leurs principes, se défendre contre les organisations clandestines, les attaquant de l'intérieur ou de l'extérieur. Toute une littérature s'est développée sur le risque qu'en voulant combattre le terrorisme, l'État de droit triomphe sur le terrain, mais y perde son « âme ». Victoire à la Pyrrhus qui entraînerait en réalité sa perte par un processus de fascisation de la vie politique. Le débat droite/gauche, en matière de sécurité dans tous les pays, s'est focalisé autour de ce thème, et a alimenté la chronique sans que véritablement des études approfondies soient réalisées sur l'ampleur du risque, et beaucoup de fantasmes, ressortissant de la même idéologie que celles de certaines organisations clandestines, ont tenu lieu de discussion. Les mesures juridiques, administratives, militaires, techniques, ont été déconnectées des débats au profit de discours globaux incapables de rendre compte de la cohérence ou de l'incohérence, du danger ou non des politiques de lutte contre le terrorisme pour les citoyens.

Les discours éclatés

Il convient en effet de nuancer. Si les discours généraux sur l'antiterrorisme sont idéologiques et répétitifs, il existe également une volumineuse littérature spécialisée, en majeure partie anglo-saxonne, qui reflète, de manière contrastée, les problèmes quotidiens de lutte contre le terrorisme, tels qu'ils se sont posés depuis une vingtaine d'années aux responsables des services ou au services publics.

Le premier volet de cette littérature concerne les attentats – attentats à la bombe, voitures piégées, prises d'otages, détournements d'avions, assassinats de personnes –

commis par les organisations clandestines. Ces attentats ont suscité des analyses « policières », « psychologiques » ou « techniques », qui décrivent l'étendue des risques, et les moyens matériels ou organisationnels pour parer à la menace²⁴. Mais dans ces analyses, la description de l'attentat lui-même était inséparable des mesures prises pour y mettre fin. Ces études, avec la « banalisation » dans nos pays de ce que l'on pourrait appeler le marché de la sécurité, sont en pleine expansion. Face aux préoccupations très précises des pouvoirs publics, des responsables d'administrations ou de sociétés (communications, transports...), on trouve les propositions d'industriels fabriquant du matériel de détection, des systèmes informatiques (Schlumberger), ou celles des sociétés de protection²⁵...

Un deuxième volet concerne les services spécialisés. Toute une littérature de rapports administratifs, de souvenirs d'anciens des services, d'enquêtes de journalistes, passe au crible soit une affaire, soit l'ensemble des services. Cette littérature disparate, mêlant guerre des polices et espionnage, gadgets et baroudeurs, est, sauf exception²⁶ plus scandaleuse que prospective²⁷.

Un troisième volet concerne les mesures de répression prises contre les membres des organisations clandestines, ou leurs sympathisants, quand ils sont arrêtés ; autour des procès, des peines encourues, voire des conditions de détention (grève de la faim...), des remises de peine, des expulsions, des extraditions... tout un discours sur la répression et les droits de l'homme s'est constitué, souvent d'une manière polémique. S'y affrontent les prises de positions sur la nécessité de constituer l'espace judiciaire européen, sur l'utilité de l'amnistie, sur le bien-fondé des extraditions ou des expulsions, sur les pressions des pouvoirs publics, sur le pouvoir judiciaire²⁸...

Un quatrième volet concerne les relations internationales. Là encore, le débat est vif entre deux attitudes : négociations avec les organisations clandestines et les États qui les soutiennent, pour préserver le territoire national, ce qui, généralement, entraîne une attitude de « franc-tireur » à l'égard des autres pays occidentaux, ou, au contraire, attitude de fermeté et langage martial assimilant le terrorisme à la guerre. Cette littérature duplique ou critique les positions officielles des pays :

(24) Il y a une énorme bibliographie sur les prises d'otages et les détournements d'avions, ou sur les menaces potentielles du terrorisme NBC. Voir, par exemple, *Études polémologiques*, n° 38, René Thom, « Théorie des catastrophes et prises d'otages, quelle politique ? », E. C. Zeeman, « La psychologie du pirate de l'air ».

(25) Voir le colloque « Les citoyens face aux attentats », des 30-31 octobre 1989 ; Aérospatiale, « Le système Marquis ».

(26) Voir, par exemple, *Études polémologiques*, n° 49, Louis-Jean Duclos, « Le traitement français du terrorisme ».

(27) Voir, par exemple, Barril, op. cit., L. Gally, *L'agent noir*, et J. Guisnel et B. Violet, *Les services secrets, le pouvoir et les services de renseignements sous la présidence de François Mitterrand*.

(28) Voir le numéro spécial « Terrorisme et guérilla », *Sociologie du travail*.

USA, Israël, RFA... L'antiterrorisme y étant bien souvent défini de façon critique, sur le mode « voilà ce qu'il aurait fallu faire ».

Ces différents niveaux de littérature sur l'antiterrorisme ne sont pas connectés entre eux, et fonctionnent d'une manière largement autonome. Ils reflètent donc des positions particulières variant selon les différents pays²⁹ et surtout renvoyant à des points de vue différents selon le domaine abordé : policier, juridique, diplomatique.

On peut tirer deux leçons de cet examen rapide de la lutte antiterroriste :

- une analyse comparative attentive des politiques antiterroristes, prises dans leurs différentes composantes, serait probablement du plus haut intérêt ;
- *il n'existe pas de problématique globale et cohérente de l'antiterrorisme, mais des attitudes et des pratiques diverses, voilées par un discours général.* Cette vérité sous-tend l'analyse critique des politiques antiterroristes, prônées par la France depuis 20 ans, que nous allons aborder maintenant, et justifie l'effort de conceptualisation d'une politique de prévention et de répression du terrorisme que nous traiterons en dernière partie.

Examen critique des politiques de lutte contre le terrorisme en France

Une politique de prévention et de répression du terrorisme se définit par la diversité des menaces auxquelles elle doit faire face, par les objectifs qu'elle se fixe à l'égard des différents acteurs, par la cohérence de ces objectifs dans un projet global, par la détermination des politiques instrumentales nécessaires, par l'affectation des moyens dont elle dispose, à ces politiques, et par la doctrine d'emploi de ces moyens. En France, l'histoire des politiques antiterroristes depuis une quinzaine d'années, qui n'ont jamais atteint ce niveau d'intégration, peut être articulée autour du tournant des années 1981-1982. Ce tournant est caractérisé à la fois par le retour de la gauche au pouvoir (donc par un renouvellement des équipes en charge du dossier terrorisme), par une augmentation sensible de la violence et du nombre de morts provoquées

par les attentats, plaçant à plusieurs reprises le terrorisme au premier rang des inquiétudes des Français, par une diversification des menaces, et par une prise de conscience de la part des décideurs de la nécessité d'une politique constante et cohérente.

Les années 1970 : des réponses ponctuelles sans ligne politique

À cette époque, le gouvernement français doit surtout faire face aux attentats des organisations clandestines à vocation révolutionnaire : NAPAP, GARI, Action directe, et à la résurgence d'organisations à vocation nationale et indépendantiste : Bretons du FLB depuis 1969, Basques d'Iparretarak depuis 1973, Corses du FLNC depuis 1976. Il a également à affronter la menace palestinienne issue des organisations clandestines transnationales ayant rompu avec le Fatah. Tout ceci se traduit par des séries d'attentats plus ou moins spectaculaires : plasticages de relais de télévision (1974, 1977), attentats contre le château de Versailles, affaire de la cave d'Aléria et de la fusillade qui s'ensuit, mais aussi prises d'otages dans les ambassades étrangères en France ou françaises à l'étranger (1973, 1974, 1977), et jet de grenade au Drugstore Publicis Saint-Germain (1974), attribué à CARLOS...

La menace interne

Malgré cette montée en puissance, les pouvoirs publics estiment avoir l'arsenal juridique suffisant, et s'appuient sur les instruments utilisés lors de la guerre d'Algérie et contre l'OAS (moyens qui ne changeront pas jusqu'au début des années 1980), pour mener une répression ponctuelle, épisodique mais ferme, à base de technique policière traditionnelle : en particulier l'infiltration et la surveillance des milieux à risque. Ce sont les « années Marcellin » (ministre de l'Intérieur de 1968 à 1974). La répression est finalement assez efficace, puisque le FLB est démantelé deux fois (1968/69, 1972). Seulement, le traitement judiciaire est soumis au politique : en 1973, si les militants bretons sont déférés devant la Cour de sûreté de l'État, les peines prononcées sont légères, cela sans doute en raison de la proximité des élections législatives³⁰. De plus, aucune politique structurelle, si ce n'est le plan de désenclavement routier de la Bretagne, n'est réalisée, et les frustrations augmentent. La situation se détériore dans la deuxième partie du septennat de V. Giscard d'Estaing, ce qui oblige la Cour de sûreté de l'État à durcir sa position

(29) Si les mesures « techniques » de lutte contre des menaces spécifiques sont quelquefois transposables d'un pays à l'autre, les mesures juridiques, celles concernant la coordination, la réorganisation des services qui partent de situations historiques très différentes selon les pays, ne le sont pas.

(30) Les condamnés bénéficieront de l'amnistie présidentielle de 1974, sans que celle-ci suscite d'indignation.

contre les auteurs d'attentats. En Corse, par exemple, la police pratique la « pêche au chalut », selon l'expression employée à l'époque, c'est-à-dire une répression large, avec la multiplication des arrestations et des condamnations, visant à décourager les sympathisants ; répression qui ne donnera pas les résultats attendus. Bien au contraire, elle enracine le FLNC, le lie à l'UPC et lui donne un certain soutien, grâce à sa stratégie victimaire.

La menace palestinienne

À l'égard des Palestiniens, dont les attentats sont plus choquants et comportent une dimension spectaculaire indéniable, le gouvernement va réagir d'un point de vue policier, en constituant progressivement des unités spécialisées capables de maîtriser techniquement une prise d'otage³¹. Mais il y a carence d'une réflexion politique. Or, dans les années 1970, ces affaires sont interprétées comme les retombées en France d'un conflit dans lequel celle-ci a une position diplomatique qui devrait lui éviter les attentats. C'est pour cela qu'à chaque fois on réagit comme s'il s'agissait d'un accident, d'une erreur des organisations clandestines palestiniennes nécessitant le « dialogue » pour obtenir une trêve. Les pouvoirs publics ont donc l'impression que le terrorisme est un phénomène intermittent et que le problème peut être réglé au coup par coup ; en tout cas qu'il n'exige pas une politique constante. Cette impression est renforcée par le fait que ces événements ne visent pas directement des Français, mais sont souvent des règlements de compte inter-palestiniens. Seul Carlos, consacré ennemi public numéro un à la manière d'un criminel, fait l'objet d'un traitement particulier. Ces solutions ponctuelles, arrestations ou négociations, se déroulent dans un climat où pouvoirs publics, journalistes, et population, minimisent le terrorisme qui n'a pas fait l'objet d'un grand débat de société à cette époque. Le seul débat se produit sur un sujet marginal pour la France : l'attitude de la RFA à l'égard de ses terroristes : tout d'abord avec le procès Baader, et le célèbre voyage de J.-P. Sartre à Stammheim, ensuite avec l'extradition de l'avocat de la RAF, Klaus Croissant. Bref, il ne s'agit pas, comme on l'a souvent dit, d'une politique réfléchie de sanctuarisation, mais, bien plus, d'une absence de politique méconnaissant les données du problème. Les pouvoirs publics partagent à cette époque l'idée des médias selon laquelle la France est « vaccinée » contre le terrorisme, et n'a pas à s'en préoccuper. Ils ne réagissent qu'à la conjoncture et de manière opportuniste, sans avoir de ligne politique définie.

Les années 1980 : hésitations sur les discours et les politiques à tenir, les contradictions

Deux grands faits marquent cette époque : tout d'abord l'arrivée de la gauche au pouvoir amène les pouvoirs publics à jeter un regard différent sur les problèmes de lutte contre le terrorisme, ensuite l'évolution dramatique du Moyen-Orient, et les positions de la diplomatie française dans cette région, entraînent une multiplication des attentats en Europe et en France.

Les premières mesures du gouvernement de gauche

En arrivant au pouvoir, les socialistes sont convaincus que, à l'inverse du traitement policier répressif, les problèmes de terrorisme ne peuvent être résolus que par un traitement politique permettant de désamorcer la violence en proposant des solutions politiques de fond. Cette politique d'apaisement passe, d'une part, par des réformes structurelles : mise en place progressive de l'Assemblée régionale corse, et, d'autre part, s'applique immédiatement aux domaines judiciaire et policier avec l'amnistie présidentielle entraînant la libération d'un certain nombre de militants, la suppression de la Cour de sûreté de l'État, et, sur le terrain, l'organisation d'une répression sélective visant à n'arrêter que les irréductibles.

Cette politique a eu des effets importants... Contrairement à ce que l'on a beaucoup répété, elle a réussi à dissocier les organisations clandestines de nombre de leurs soutiens, en particulier en Corse, mais sa généralité a eu des effets pervers, car ceux qui ne voulaient pas abandonner la violence politique se sont radicalisés, tant dans les milieux nationalistes que dans celui des organisations clandestines à vocation révolutionnaire. Le premier effet visible fut donc, à l'inverse de ce que l'on attendait, la reprise et l'augmentation des attentats. En même temps, n'oublions pas qu'en permettant à certains de sortir du cercle de la violence, l'amnistie et l'ouverture politique ont à créer les conditions structurelles des succès policiers futurs.

Pour n'avoir pas réfléchi aux effets forcément contrastés des mesures prises, et pour n'avoir pas su défendre sa politique, le gouvernement de l'époque s'est fait traiter de laxiste, de naïf et a eu tendance à perdre l'initiative au profit de l'opposition qui redoublait ses critiques en profitant d'une conjoncture spécifique de reprise d'actions meurtrières des différentes organisations clandestines

(31) En France, création du GIGN en avril 1974, à l'imitation des structures du Royaume-Uni (SAS) et de la RFA (GSG9).

en 1982/1983³². Les mesures qu'il a prises à l'époque : création d'un secrétariat d'État à la Sécurité, nomination du commissaire Broussard comme préfet en Corse, cellule élyséenne ont été ressenties comme un revirement de positions sous l'influence des événements et des critiques de l'opposition, alors que, d'une certaine manière, elles étaient logiques, le volet policier devant s'appliquer après qu'une politique structurelle permettant de dissocier l'organisation de son enracinement social fut mise en place.

Seulement, cette politique apparaît comme une demi-mesure, comme le refus d'aller dans le sens des lois d'exception réclamées à l'époque par l'opposition, et comme la continuation d'une politique de banalisation du terrorisme, d'une criminalisation implicite des actes au plan judiciaire, contrastant avec la prise en compte des motivations.

La conjoncture des années 1982-1984 et l'évolution du discours

Cette politique, non exempte de contradictions internes, mais néanmoins adaptée aux actions des organisations clandestines issues du territoire français, va trouver ses limites face au défi posé par les organisations clandestines transnationales et par les organisations écran. En effet, vouloir banaliser le terrorisme, avec toutes les difficultés de procédure que cela entraîne (éclatement du dossier d'instruction, magistrats non spécialisés...) n'est pas envisageable pour les attentats d'envergure que commettent à l'époque les Palestiniens et les Arméniens : rue des Rosiers, Orly, rue Marbeuf... La demande d'explications des citoyens, relayés par les médias, ne se contente pas des discours apaisants du pouvoir. Cela crée une surenchère autour de la sécurité qui devient un enjeu électoral. Dans cette conjoncture, le rapport Masson du Sénat apparaît comme une critique de la politique suivie jusqu'alors et comme une plate-forme des propositions de l'opposition sur le thème de la lutte antiterroriste. De plus, elle profite des erreurs commises par des membres de la cellule élyséenne dans le but de rassurer l'opinion publique sur les capacités des services antiterroristes (affaire des Irlandais de Vincennes).

Pour faire face à ces critiques, le gouvernement change moins de politique qu'il ne change de discours. La

centralisation administrative se poursuit avec la création de l'UCLAT en 1984, mais celle-ci reste une simple instance de coordination, les services de police voient leur rôle renforcé, mais on ne crée pas un service antiterroriste, la politique d'aide judiciaire internationale évolue, en particulier vers l'Espagne où l'on accepte des extraditions, mais où l'on se refuse à ce qui sera monnaie courante lors de la cohabitation, à savoir des expulsions administratives sous couvert d'urgence. Bref, il s'agit d'améliorer l'organisation habituelle des services, de les sensibiliser au terrorisme, mais de ne pas rentrer dans la voie de l'exceptionnalisation des procédures administratives ou judiciaires. En revanche, le discours évolue singulièrement, le ministre de la Justice, R. Badinter, perdant la primeur des déclarations au profit du Premier ministre, P. Mauroy.

Cette évolution du discours, dans le sens d'une conception du terrorisme comme forme de guerre, se produit devant la mobilisation de la droite autour du thème de l'insécurité et du terrorisme, renforcée par la flambée des attentats à partir de l'été 1982³³. Contrairement à ce qui s'était passé dans les années 1970, le terrorisme devient un thème de discussion nationale dans lequel les réactions de la population pèsent d'un poids considérable, à la fois sur le discours des pouvoirs publics et sur leurs décisions, puisque, en définitive, la maîtrise de ces réactions est finalement plus importante pour les hommes politiques en vue de leur réélection, que les succès policiers. Or, cette entrée du tiers sur la scène de l'antiterrorisme persuade les hommes politiques, à travers toute une série de sondages d'opinion, que la seule attitude payante électoralement est celle de la fermeté. Un discours de fermeté se met donc en place. Dès 1982, F. Mitterrand puis P. Mauroy définissent le terrorisme « *comme un crime qui dispose des moyens de guerre, et parfois de l'appui des États* ». Seulement, ce discours de « simulation guerrière » tourné vers l'opinion publique, largement repris et développé en 1986 (cf. *infra*), ne se traduit jamais par des actes, car ni les dirigeants de gauche ni même ceux de droite ne croient à une efficacité réelle d'actions militaires répressives. Celles-ci sont soit jugées impossibles, soit dangereuses par le risque d'escalade, soit irresponsables pour la vie des otages. Cette politique, où l'écart se creuse entre le discours officiel et les pratiques, écartèle les positions gouvernementales, et génère des tensions au sein de l'équipe entre ceux qui, d'une part, veulent rester fidèles à leur philosophie générale et faire une place importante au dialogue politique, et ceux qui, d'autre part, tiennent à rassurer les citoyens, quitte à aller

(32) Pour une analyse statistique de ces années et pour un aperçu de l'évolution des organisations clandestines en Bretagne, en Corse, dans les DOM-TOM et des organisations écran palestiniennes, arméniennes, voir *Études polémologiques*, n° 37.

(33) Fin de l'état de grâce avec la rupture de la trêve par le FLNC en février 1982, attentats de Carlos dans l'affaire Breguet-Kopp, et surtout rue des Rosiers.

dans le sens d'actions plus militaires (raid de Baalbek par exemple). La seconde ligne triomphe avant même les élections de 1986, mais elle maintient des garde-fous qui évitent les dérapages que l'on connaîtra plus tard.

Concrètement, le discours de simulation guerrière repose donc, à l'époque, sur une équivoque qui se prolongera après 1986. Il s'agit par le même discours de menacer les organisations écrans et les États parrains, d'une part, de rassurer l'opinion publique, d'autre part. Seulement, la dissuasion est-elle crédible et rassure-t-on sur le long terme les citoyens avec un tel discours guerrier non suivi d'effets³⁴ ? Rien n'est moins sûr. L'unité du discours, sa flatterie du sens commun n'en font pas pour autant un discours cohérent pouvant tenir lieu de politique. D'ailleurs, celle-ci, masquée par ce discours, repose en réalité sur deux principes fondamentaux mais potentiellement contradictoires : tout d'abord il ne faut pas négocier avec les organisations clandestines, affirmation qui a un corollaire, il faut discuter avec les États (qui sont les seuls à pouvoir trouver des solutions au problème des otages ou à celui d'une vague d'attentats), quitte à les menacer d'action répressive. Ensuite, il faut respecter les principes de l'État de droit, et être sûr de la culpabilité des auteurs et des inspireurs des attentats. Seulement, ces principes, aussi louables soient-ils dans leur effort de ne pas succomber à la tentation des lois d'exception, ne suffisent pas à mener une politique cohérente. Ils résultent d'une vision surannée des relations diplomatico-stratégiques entre les États, et créeront de graves difficultés entre 1984 et 1986.

Cette incertitude et cette incapacité à définir une nouvelle ligne politique articulant la politique antiterroriste, la politique étrangère de la France, à la politique à l'égard des citoyens, vont prendre une dimension encore plus dramatique avec le temps, dans la mesure où, à la pression de l'opinion publique largement mobilisée autour du sort des otages, question qui place le gouvernement français en position de demandeur sur le plan diplomatique, s'ajoute la gestion des relations diplomatiques de la France avec l'OLP et les pays du Moyen-Orient (Syrie, Iran, Irak), dont le gouvernement a parfaitement conscience qu'elle comporte une dimension conflictuelle, notamment avec son engagement anti-syrien au Liban ou pro-irakien dans la guerre du Golfe.

Nous ne retracerons pas ici l'évolution du dossier diplomatique, elle montrerait, sur une dizaine d'années, la

prudence de la France qui abandonne le Liban et ménage la Syrie, négocie non sans mal la normalisation de ses rapports avec l'Iran, tout en maintenant sa position d'aide militaire à l'Irak, et conserve ses bonnes relations avec l'OLP, quitte à se créer des ennemis parmi les dissidents du mouvement. Plus intéressante pour notre propos est l'évolution du dossier dans sa dimension proprement « antiterroriste ».

1986 : l'extension incontrôlée et les dérapages d'un discours de simulation guerrière et d'une politique de marchandage

Le changement de majorité aux élections législatives de 1986 et la série d'attentats du réseau Fouad Saleh vont accélérer le processus de simulation guerrière, et remplacer l'incertitude ambiante de la gauche par des positions *a priori* tranchées, mais souvent non fondées.

Par rapport au programme de l'opposition, le gouvernement, soucieux de ne pas favoriser le rôle d'arbitre du Président de la République, F. Mitterrand, va s'autolimiter et proposer un arsenal législatif en deçà des velléités de ses membres (loi du 9 septembre 1986³⁵). Il n'empêche que le climat change. Le discours se durcit encore, y compris à l'égard des organisations clandestines à vocation nationale et indépendantiste : « *Il faut terroriser les terroristes* ». On expulse vers l'Espagne sans prendre de garanties judiciaires, on tient un discours qui a tendance à assimiler terrorisme, réfugiés et immigration, on lance un appel à la dénonciation, même si intelligemment on ne revient pas sur les mesures prises pour la Corse, et si l'on fait surtout confiance au travail policier pour arrêter les membres d'Action directe : les succès sur le plan interne de la période 1986/1988 tenant pour beaucoup à cette remotivation des policiers.

Avec la gravité des attentats de Septembre 1986, le discours de simulation guerrière semble recoller à la réalité et devenir la base d'une politique. Mais, malgré les mesures d'envoi de militaires pour vérifier les contrôles d'identité aux frontières, on se garde bien de militariser réellement le problème. D'ailleurs, par le jeu diplomatique, les États incriminés, comme la Syrie, obligent le gouvernement à revenir sur ses déclarations, surtout dans un contexte où la libération des otages interfère sur les accusations de parrainage des attentats en France. Il résulte de cette contrainte immédiate des volte-face tranchant avec le

(34) Qui dira vraiment la part qu'a ce discours de dramatisation dans le développement du sentiment d'insécurité et de la menace terroriste ? N'en est-il pas une composante au même titre que les attentats eux-mêmes ?

(35) Pour une analyse de la loi, voir Didier Bigo et Daniel Hermant : « Simulation et dissimulation, les politiques de lutte contre le terrorisme », *Sociologie du travail*, avril 1986.

discours martial qui était censé, outre rassurer l'opinion, dissuader les terroristes et les menacer. Ces retournements sont appréciés différemment dans l'opinion. Certains nostalgiques regrettent que le gouvernement n'applique pas les représailles qu'il promettait, quitte à sacrifier les otages ; d'autres, narquois, considèrent que l'on revient à la réalité après des discours bien dangereux pour la sécurité des citoyens avec les risques de représailles qu'ils comportent et incompatibles avec une libération des otages. Bref, le discours ne convainc pas. Il mécontente ceux qui veulent aller jusqu'au bout d'une logique guerrière et afflige ceux qui en voient le caractère électoraliste, éloigné de toute réelle prise de décision en matière antiterroriste.

En effet, la politique antiterroriste suivie effectivement contre les organisations et les États qui les soutiennent, est bien éloignée de cet écran de fumée du discours spectaculaire dirigé vers l'opinion. Elle passe par une modification des centres de décisions. L'Élysée est, bien sûr, tenu à l'écart, même s'il est informé *a posteriori* des décisions. Matignon ne semble pas jouer un rôle crucial sur ce plan de la lutte, et J. Chirac laisse, semble-t-il, carte blanche à ses ministres pour régler au mieux cette affaire, même s'il institue le Conseil de sécurité intérieure. Reste donc, comme auparavant, le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Intérieur, mais sans l'arbitrage et la coordination présidentielle³⁶. De plus, le rapport de force entre les titulaires des postes ministériels s'est infléchi et J.B. Raimond n'a pas le même poids face à C. Pasqua que pouvait avoir R. Dumas face à P. Joxe. Le ministère de l'Intérieur prend alors la direction de l'ensemble des dossiers de la lutte antiterroriste (affaire des otages et des attentats) et cherche par ce biais à influencer directement sur la politique de la France au Proche-Orient, via la DST. Il se substitue ainsi au Quai d'Orsay, de plus en plus défaillant, et à la Défense, où la DGSE connaît des difficultés. Cette substitution est déjà problématique pour l'organisation de l'État de droit, surtout en France où le ministère de l'Intérieur est traditionnellement puissant, mais on peut juger qu'elle répond à une nécessité pour combler les carences des autres ministères, et qu'elle répond également à une exigence des relations internationales modernes où la coupure interne/externe ne fait plus sens³⁷. Seulement, dans le cas qui nous intéresse, la forme prise par cette substitution est

problématique. Non institutionnalisée, cette politique va se réaliser par le biais d'intermédiaires souvent officieux, non fonctionnaires, pas nécessairement français, liés à un clan, à un groupe d'hommes par des liens personnels, ou d'intérêts financiers, et non à un gouvernement appliquant une politique. Prise dans un mimétisme dont elle n'a pas conscience, et pour répondre le plus rapidement possible au problème, l'équipe de C. Pasqua va se libérer de la plupart des contraintes bureaucratiques qui forment l'État de droit et cela, au nom de l'efficacité et de la raison d'État.

Était-il impossible de faire autrement ? Y avait-il « impérieuse nécessité » ? Il faudra du temps pour répondre, mais la première impression est qu'en s'engageant dans des pourparlers secrets, en contradiction avec le principe de ne traiter qu'avec des États, en multipliant les intermédiaires afin d'obtenir des informations sur les auteurs supposés d'attentats (se faisant par là même induire en erreur par les Algériens et les Syriens qui chargeront les Abdallah pour en tirer profit) et sur les otages, afin de les libérer tous avant les élections présidentielles (moyennant rançon ?), le pouvoir politique s'est, semble-t-il, trop autonomisé par rapport aux contraintes démocratiques qu'il est censé respecter.

Cette patrimonialisation du politique n'a même pas comme défense d'avoir été plus efficace que les règles normales, puisque, au moins pour les attentats, la véritable piste, celle de Fouad Saleh, a été obtenue grâce à un travail policier de tous les instants, à une collaboration avec la RFA et par la mobilisation de quelques juges. Ces juges sont d'autant plus méritoires qu'on leur demande instamment de céder devant la raison d'État, sans chercher à la comprendre, alors qu'ils veulent d'une certaine façon en tenir compte, à condition d'en comprendre les raisons. Il en résultera des imbroglios où, par exemple, la condamnation de Georges Ibrahim Abdallah, qui apparaît à l'époque comme le sommet de l'indépendance du judiciaire, s'est faite parce que l'on croyait ses frères coupables, donc dans une sérénité toute relative de la justice ; inversement, l'affaire Gordji, présentée comme symptomatique de la collusion du pouvoir et de la justice³⁸, tient plus à la résultante de deux logiques indépendantes, si l'on croit le juge Boulouque, qui affirme que le dossier était vide. Tout ceci trouble la population qui voit dans l'application très ferme et sans compromission de la loi un des grands principes

(36) Y a-t-il deux logiques antagonistes, une logique diplomatique faite de négociation et une logique policière faite de fermeté ? Ce n'est pas sûr lorsque l'on voit les négociations et la souplesse du ministère de l'Intérieur, néanmoins il existe sans doute deux traditions historiques, deux cultures différentes, deux représentations de ce que peut signifier négocier.

(37) Le ministère de l'Intérieur ne peut plus ne pas avoir de politique internationale tout comme le ministère des Affaires étrangères doit tenir compte des facteurs sociaux internes, mais cela pose le problème d'une nouvelle articulation des zones respectives et de la coordination entre leurs actions.

(38) Comme le montre le célèbre dessin de Plantu.

de la riposte au défi terroriste et n'aime pas savoir que ses juges se sont trompés ou ont été trompés.

En effet, les arrestations de membres d'organisations clandestines issues du Proche-Orient, et le marchandage de leur liberté (procédure prévue pour Abdallah ou Naccache), ne peuvent plus se faire avec la même facilité pour le pouvoir à cette époque, que dans les années 1970. Les membres des services du ministère de l'Intérieur y sont, par « culture », opposés, et veulent voir appliquer le discours d'ultra fermeté. Ils n'admettent pas plus que d'autres citoyens que la raison d'État puisse primer la justice et que l'on libère des terroristes contre des otages. Il faut ajouter à cela la radicalisation et l'impudence des organisations qui proposent publiquement le marché : libération ou attentats, laissant en définitive peu de véritables marges de manœuvre aux pouvoirs publics.

Plus généralement, la raison d'État, définie par le gouvernement, ne renforce pas la convergence des objectifs et la cohérence d'une politique. Elle porte successivement à la fermeté, ou, au contraire, à une grande souplesse, désorientant l'opinion publique, mais également les autres acteurs forcés d'entériner des décisions dont l'élaboration leur a échappé, ou, au contraire, de s'y opposer, créant les conditions d'une crise politique.

Ces quelques remarques posent une question générale. La violence politique et les attentats des organisations clandestines ont amené dans la population la constitution d'une véritable demande sociale que l'on peut résumer à quatre propositions : un désir de fermeté face au défi terroriste, le respect des règles de l'État de droit, une demande de sécurité face à un environnement international senti comme dangereux, le désir de voir libérer les otages. Or, ces demandes sont en partie contradictoires, elles ne s'enchaînent pas spontanément les unes dans les autres. Les pouvoirs publics sont, bien sûr, sensibles à cette demande de la population, et veulent y répondre. Mais dans leur réponse ils choisissent, en fonction de la conjoncture ou de calculs d'opportunités politiques qui n'ont que peu à voir avec le terrorisme, le créneau qui leur paraît prioritaire : il s'agit pour eux soit de ne pas paraître dépassés par les événements, soit d'en tirer des ressources politiques supplémentaires. Ils insistent ainsi pendant les crises sur la fermeté face au terrorisme dans un discours de simulation guerrière, à d'autres moments, engagés dans une logique de négociation dans le but d'éviter des attentats ou de libérer des otages, ils prennent un profil

bas dans la répression, et peuvent même faire pression sur le pouvoir judiciaire. On arrive à des retournements de positions, et à des contradictions qui génèrent des effets pervers³⁹.

Ces effets pervers proviennent d'une méconnaissance de la complexité de la relation terroriste et de l'ensemble des volets de la politique antiterroriste qu'il faut mener simultanément et de manière cohérente. Très souvent, les différents gouvernements ont été incapables d'articuler les trois volets fondamentaux de leur action : politique à mener à l'égard des organisations, politique à mener à l'égard des États parrains ou parasites, politique à mener à l'égard des citoyens et des journalistes.

Dès lors, la politique antiterroriste a été à la fois trop restreinte quant à sa conception et quant à ses modalités d'organisations, et trop imprécise quant à son impact sur toutes les initiations politiques du gouvernement, servant souvent de prétextes à des mesures éloignées d'une véritable lutte contre le terrorisme.

Tout cela tenant à la « dramatisation fusionnelle » du temps de crise où l'on exagère les menaces, où l'on répond à chaud et presque de manière instinctive, au lieu d'élaborer une politique cohérente et précise quant à son objet.

Nature et volume des menaces terroristes à l'encontre de la France

Depuis quelques années, la menace dite « terroriste » affectant la France ou les Français s'est transformée. Les organisations clandestines à vocation révolutionnaire ont été démantelées, leurs membres arrêtés à peu près partout en Europe (Action directe en France, Cellule communiste combattante en Belgique, Brigades rouges en Italie, RAF en Allemagne fédérale...). Les organisations transnationales classiques, comme l'ASALA ou les Palestiniens du Fatah ou du FPLP, ont aussi abandonné, ou ont été obligés d'abandonner, le terrorisme au profit d'autres formes de luttes. Bref, les organisations clandestines qui faisaient la « une » des années 1970 sont en déshérence et les prédictions apocalyptiques à propos de leur montée en puissance ne se sont pas réalisées.

(39) La libération des otages est probablement un sommet du genre : à la satisfaction réelle des otages, des familles, et de la population, se mêle le sentiment qu'il s'agit d'un coup politique, dont on ne connaît pas le coût réel, mais dont on subodorait qu'il s'était fait au détriment de la fermeté à l'égard des organisations, et qu'il engendrerait à moyen terme révélations et polémiques.

En revanche, d'autres organisations clandestines et d'autres projets terroristes sont nés dans les années 1980 et menacent la sécurité des Français. On peut noter trois dangers majeurs qui sont par ordre d'importance :

- premièrement, l'existence d'organisations écran parrainées par des États ou des communautés proche-orientales, qui s'attaquent à la politique internationale de la France au Proche-Orient ou aux citoyens français pris comme symboles de l'anti-occidentalisme ;
- deuxièmement, le risque, à l'horizon 1992, d'une conjonction entre les différentes organisations clandestines à vocation nationaliste et indépendantiste, par le biais des mouvements légaux et des revendications régionales légitimes, ainsi que des préoccupations écologistes ;
- troisièmement, le risque de voir apparaître en France un terrorisme d'extrême droite devant les échecs parlementaires du Front national et l'incapacité de la droite à présenter une alternative crédible. Ce terrorisme, à forte connotation raciste, entraînera vraisemblablement des réactions violentes de la part d'une frange étroite de la communauté musulmane.

Les nouvelles menaces liées aux organisations écran et États parrains

Ces menaces imposent une réflexion sur les transferts de violence politique, dite « terroriste », du Proche-Orient vers la France, ou à l'encontre des Français à l'étranger, par exemple dans les pays d'Afrique noire francophone. Ce dernier point, rarement souligné, est cependant tout à fait capital. Le démantèlement du réseau de soutien logistique Fouad Saleh a amené un redéploiement des filières chiites libanaises vers l'Afrique noire et, plus précisément, vers la Côte d'Ivoire, où une communauté chiite d'origine libanaise, installée depuis une cinquantaine d'années, accueille depuis le déclenchement de la guerre civile libanaise un fort courant de migration. Des attentats ciblés contre des Français pourraient provoquer une psychose et un exode dans la colonie française, nuisant gravement aux intérêts de la France. Celle-ci se retrouverait ainsi sensiblement dans la situation des USA, dont les nationaux sont frappés un peu partout dans le monde.

Cette forme de terrorisme qui combine réactions d'aversion, idéologie et stratégie interétatique est

potentiellement une des plus meurtrières qui soit, car elle ne se préoccupe pas de légitimer son action à l'égard d'une population victime comme est obligée de le faire une organisation clandestine locale. Elle peut donc procéder à des actions qui n'étaient pas envisageables pour des organisations qui souhaitaient un certain soutien populaire, ou recherchaient la reconnaissance internationale : campagne d'attentats dits « aveugles », explosion d'avions en vol, risque éventuel de terrorisme NBC⁴⁰ remplacent alors les attentats ciblés et les détournements d'avions plus spectaculaires mais moins meurtriers.

Quant aux prises d'otages, elles suivront un schéma « libanais » où le temps n'est plus un facteur favorable aux forces de l'ordre, mais au contraire, aux organisations.

Faire de la prospective sur cette menace amène à examiner deux séries de facteurs.

La première concerne directement le Moyen-Orient. Comment évolue la diplomatie française dans cette région, quels sont ses choix ? Comment est géré le contentieux à l'égard de tel ou tel acteur ? Comment évolue la crise au Moyen-Orient et au Liban ? Il est vraisemblable qu'une stabilisation de la situation sur place (fin de la guerre irano-irakienne, accord palestino-israélien, esquisse de solutions au Liban), accompagnée d'un désir de normalisation diplomatique des États, jouera sur le moyen terme dans un sens positif, et diminuera la marge d'autonomie des organisations écran et des organisations transnationales. À court terme, le pronostic doit être plus prudent. Les attentats sont une dimension quasi structurelle du jeu politique interne au Moyen-Orient ; or ils sont beaucoup plus efficaces s'ils sont commis contre la France ou l'Occident, car, outre l'agression contre le pays tiers, on en espère un effet de rétroaction légitimant sa faction et la privilégiant dans la concurrence politique interne. Alors pourquoi s'en priver à Téhéran, à Damas ou à Beyrouth ? Dans la même logique, l'éventualité d'un accord palestino-israélien a toujours provoqué, et provoquera encore, des attentats de la part des groupes dissidents de l'OLP, éventuellement parrainés par certains États (Syrie, Libye, Iran) soit contre des membres du Fatah, ce qui ne nous concerne pas dans la perspective de ce rapport, soit contre la France.

Deuxième série de facteurs à suivre : l'évolution des milieux musulmans en France. En effet, le schéma d'organisation des attentats de 1986 s'appuyant sur un

(40) Cette question mérite un examen approfondi sur les conditions de possibilité et de gestion de son emploi. Il ne faut pas exagérer la menace, et croire à une augmentation simple de puissance. Toute la relation terroriste serait modifiée avec un tel usage.

réseau logistique récemment installé, et sur un commando volant venu du Liban, risque de laisser place à un schéma dans lequel l'ensemble des membres de l'organisation écran serait issu d'une infime fraction de la communauté immigrée en France. La surveillance des frontières serait alors sans effet. Cette dérive, ou cette « inversion », pour employer l'expression de M. Wieviorka, ne concernerait en toute hypothèse, répétons-le, qu'une infime minorité et ne toucherait en aucune façon la population musulmane et les jeunes issus de l'immigration qui ont toujours refusé le passage à l'action violente⁴¹. En effet, même ceux que l'on appelle intégristes ne sont pas prêts à recourir à l'action violente⁴². Néanmoins, si elle se produit, « l'internalisation » d'une forme organisationnelle transnationale, ou internationale, constituera une menace importante.

Pour parer à ce risque, la notion de transfert de violence entre le Moyen-Orient et l'Europe devrait faire l'objet d'études, afin de mieux prévoir les conditions dans lesquelles cette violence est produite et exportée, pour reprendre une métaphore économique, du Liban vers l'Europe. Cela nécessiterait de s'interroger sur les rapports entre les différentes cultures, la manière dont chacune perçoit la violence, les situations dans lesquelles se trouvent les acteurs (temps de paix ou temps de guerre), les politiques étrangères des différents pays, les nouveaux modes d'action diplomatique...

Les menaces concernant la France et l'Europe

Le cadre européen

Une réflexion sur l'insertion européenne de la France avec le double risque de délégitimation de l'État pris entre le nouveau pôle européen et les revendications régionales, d'une part, et, d'autre part, par une réaction prétendument « patriotique » qui jouera sur la peur de l'étranger et sur tous les réflexes xénophobes des Français non seulement contre les immigrés, mais aussi contre les autres Européens, nous paraît nécessaire.

Il s'agit de faire une étude prospective, afin de ne pas être pris de court par l'évolution de la violence politique interne dans nos démocraties.

Les effets de l'émergence d'une entité européenne et le renforcement des régions, qui en est le corollaire, placent

l'État national, et tout spécialement l'État français à tradition jacobine, dans une position délicate, où il est concurrencé dans son fondement même d'organisateur du pacte social, à la fois par le haut, de l'extérieur, avec les nouvelles instances européennes, et par le bas, de l'intérieur, avec la demande de reconnaissance des identités communautaires et nationalistes. Certes, *a priori*, la menace n'est pas aussi tangible que celle des organisations écran, mais, sur le long terme, elle peut avoir plus d'effets en déstabilisant réellement l'organisation quotidienne de l'État nation. Il faudrait donc réaliser une étude comparative des relations entre les organisations clandestines à vocation nationale et indépendantiste, les minorités nationales, les courants politiques et les institutions européennes, afin de mieux comprendre les effets des interactions réciproques de ces phénomènes sur la souveraineté étatique.

En effet, cette situation de délégitimation par concurrence de l'État remet en cause non seulement sa prétention à intervenir dans le domaine socio-économique (crise de l'État providence), mais même au cœur des prérogatives régaliennes de l'État gendarme, en visant la sécurité intérieure. Dès lors, pour l'avenir, il faut se demander si le cadre européen favorisera une pacification des conflits en devenant un recours institutionnel des individus et des groupes ou des minorités contre leurs États, ou, à l'inverse, s'il renforcera les alliances de diverses organisations clandestines à vocation révolutionnaire, ou séparatiste, qui s'attaqueront par la violence aux mêmes cibles, symboles de l'État nation ou de la technocratie européenne.

La réponse à cette question ne peut être que nuancée. Elle dépendra des capacités des pays européens à mettre en place des organes de coordination à l'échelle européenne, en sachant éviter dans ce nouveau lieu de pouvoir les concurrences institutionnelles et nationales. Par exemple, les services chargés de la lutte contre le terrorisme iront-ils plus loin qu'actuellement dans la coordination de leurs tâches, dans les échanges d'informations ou, face aux tensions résultant de la libre circulation des personnes, certains prendront-ils prétexte de ces dangers pour instituer des mesures de police compensatoires ? L'organisation générale des services de chaque pays et, par exemple, la division police/gendarmerie dans certains pays latins, dont la France, ne risquent-elles pas aussi d'être remises en cause dans un souci de rationalisation et dans un contexte de luttes internes entre services et ministères ?

(41) Voir sur ce point R. Leveau, « Réflexions sur le non-passage au terrorisme de l'immigration maghrébine en France », *Études polémologiques*, n° 49.

(42) Le cas Mouhajer est à ce niveau intéressant. Il avait le profil parfait du « terroriste », chiite, intégriste, pro-iranien, et pourtant il n'était pas coupable.

Les organisations secrètes d'extrême droite

Longtemps fantasme des décideurs politiques de gauche, qui attribuaient à l'extrême droite les attentats commis contre la communauté juive en France par les organisations transnationales palestiniennes, cette menace risque de devenir réalité si la décomposition sociale du Front national et sa non-représentation à l'Assemblée font que se constituent à sa frange des organisations encore plus radicalisées, comme le PNFE. Les travaux de Bernard Lacroix sur les raisons du vote du Front national et les hypothèses suggestives de M. Wiewiorka sur l'inversion permettent de penser que les agressions racistes pourraient prendre un tour plus organisé. Phénomène important, il pourrait s'enclencher une dialectique entre ce que nous disions à propos du radicalisme islamique et cette nouvelle attitude de l'extrême droite.

Bref, les menaces existent et la période de calme relatif 1986/1989 n'était peut-être qu'une accalmie conjoncturelle dont il faut profiter pour mettre en place une politique cohérente de lutte contre le terrorisme.

Au-delà de l'individualisme ambiant, le terrorisme frappe surtout des communautés particulières. Il développe des réflexes de xénophobie à l'égard des étrangers, surtout d'origine maghrébine et moyen-orientale, et de repli frileux sur soi, à l'époque de l'ouverture européenne.

Est-il possible de mettre en œuvre une politique de sécurité intérieure plus globale et plus cohérente ?

Répondre à cette question est délicat, dans la mesure où l'on ne possède pas une appréciation exacte des moyens, y compris financiers, qui peuvent être affectés aux objectifs de la lutte antiterroriste. Aussi s'agira-t-il ici de recommandations générales concernant la politique à suivre face aux différentes menaces, les objectifs à se fixer, et les politiques instrumentales affectées à la politique globale de lutte contre le terrorisme.

Face à la diversité des menaces, faut-il une ou des politiques antiterroristes ?

Peut-on réagir avec la même politique aux actions des organisations clandestines et aux actions des organisations écran ?

S'il est souhaitable d'avoir une unité de politique face aux diverses menaces, afin de ne pas rentrer en permanence sur un débat concernant la légitimité de la cause défendue, il n'en reste pas moins que le problème se pose concrètement et qu'il faut faire attention à ne pas se laisser enfermer dans des positions de principes, inadaptées à l'évolution de la menace. Par exemple, « ne pas négocier avec les terroristes, ne négocier qu'avec les États »... n'est qu'une des positions des pouvoirs publics envisageable, car, après tout, il était peut-être possible d'accélérer la libération des otages et leur sortie à un moindre coût en « priant » les ravisseurs directs de se faire connaître et en parlementant avec eux. Nous aurions traité avec le Hezbollah et évité de faire entrer dans le jeu les Algériens, les Syriens et peut-être les Iraniens. Une étude des effets pervers des choix retenus devrait être réalisée, afin de mieux juger de l'efficacité des principes qui les sous-tendent et de leur compatibilité finale avec les règles de droit.

Pour avoir globalisé un principe qui s'appliquait plutôt aux organisations clandestines internes, auxquelles le dialogue direct avec les pouvoirs publics confère une légitimité certaine, le gouvernement s'est privé de ressources utiles et n'a pu éviter, malgré tout, d'aller négocier dans le cas des organisations écran, sinon avec les terroristes, du moins avec certains intermédiaires guère plus honorables.

À un autre niveau, les instruments juridiques doivent laisser ouvertes des possibilités, et ne pas créer un cadre global devant s'appliquer à des situations fortement différenciées. Ainsi, le refus d'extradition automatique, le refus d'incrimination systématique, la préférence donnée à des mesures de grâce personnalisées sur une amnistie générale... confèrent une plus grande souplesse à l'action des pouvoirs publics. Mais une fois les lois prises, il ne faut pas chercher à les contourner, car le risque de délégitimation serait alors très important.

Il faut donc, pensons-nous, éviter la globalisation de la réponse à des menaces diversifiées, il faut adapter les principes qui régissent la réponse à ces menaces, mais cela ne doit pas signifier opportunisme. C'est dans les périodes de calme, en amont, que doivent être pensés, après évaluation, les principes de chaque réponse à une menace et l'articulation nécessaire entre ces réponses, parfois divergentes, qui devront être justifiées devant les tiers. L'unité de la politique ne doit donc pas être réductrice, simplificatrice, elle doit être avant tout basée sur la coordination de réponses en pratiques diversifiées à des menaces différentes, d'où le rôle crucial des organes de coordination et de la communication politique à l'égard des citoyens.

Si l'on choisit d'avoir une seule politique et non des politiques éclatées, qui la conduira ?

Les hommes politiques doivent savoir ne pas se mettre en première ligne dans la lutte antiterroriste, quitte à y perdre un avantage électoral supposé (cf. *infra* sur la dédramatisation). La lutte doit, pour l'essentiel, être déterminée par la justice et les services de sécurité.

En France, le rôle de la section spécialisée du parquet n'a pas été inutile en période de crise, mais que faire en période de calme ? N'y a-t-il pas un risque que l'institution tente de se saisir de toute affaire ayant un vague rapport avec le terrorisme, simplement pour justifier son existence ? Inversement, la supprimer serait perçu comme un retour au laxisme, à la dissimulation du terrorisme, à sa criminalisation. Conserver la section spécialisée créée par la loi de 1986, est donc opportun, malgré les critiques d'inutilité que l'on entend parfois. De plus, le ministère de la Justice devrait être plus présent dans les discussions sur le terrorisme, y compris celui des organisations écran. Il est significatif qu'en France, il soit en retrait sur ces affaires et sur les structures d'analyse, alors que dans d'autres pays européens, il est à la pointe des réflexions.

Sur le plan administratif, l'UCLAT devrait voir son rôle renforcé et servir de cellule de veille face au terrorisme, en centralisant toutes les informations et en en traitant une partie afin de créer des synthèses qui seraient répercutées dans les autres services et serviraient de base à l'homogénéisation des conceptions divergentes des services à l'égard des menaces terroristes⁴³. Il faudrait certainement y ajouter une cellule d'analyse prospective, qui pourrait s'appuyer sur une base statistique et sur des analyses sociologiques. L'UCLAT devrait aussi être associée à la politique de formation sur le terrorisme qui se met en place pour les responsables policiers. L'ITHESI a là un rôle important à jouer comme lieu de convergence et de formation sur ce volet spécifique de la sécurité intérieure.

Ainsi il est crucial de renforcer les aspects de coordination, sensibilisation et formation. En revanche, la création d'un service unique de lutte contre le terrorisme ne s'impose pas, car cela démobiliserait les autres et couperait ce service des bases du renseignement. On pourrait alors concevoir que, en fonction de la menace, certains services, sous l'autorité de l'UCLAT, aient la priorité, étant donné la nature de leurs compétences. Ce problème se pose plus pour la partie renseignements que pour la partie judiciaire, où obligatoirement la PJ joue un rôle majeur. En ce qui concerne les menaces des organisations écran et des organisations transnationales, la DST et la DGSE sont

les premiers services concernés et il n'est pas impossible d'envisager, sinon leur fusion, du moins la nécessité d'une collaboration plus étroite (ce qui semble être la voie choisie dernièrement). Il faudrait aussi y adjoindre le rôle des RG qui peuvent surveiller en France certains milieux de l'immigration. En ce qui concerne les organisations secrètes d'extrême droite, là aussi les RG doivent être à même d'infiltrer certains milieux et de surveiller les risques de connexion au niveau européen. En ce qui concerne les organisations clandestines à vocation nationaliste et indépendantiste, la gendarmerie nationale est peut-être la mieux placée par son maillage du territoire, à condition que certaines réformes soient acceptées, pour lui permettre de mener des enquêtes avec les mêmes moyens que la police (ce qui remet en cause sa vocation militaire : port de l'uniforme, rôle des indicateurs...), sinon il vaudrait mieux renforcer les SRPJ locaux. De toute façon, il risque d'y avoir un problème dans la collaboration avec l'Europe du Nord qui ne possède pas de gendarmeries non par mauvaise volonté, mais parce que, spontanément, les services nationaux correspondent avant tout avec leurs homologues européens dont ils comprennent la « culture » du service.

Sur le plan européen, il est aussi nécessaire de renforcer la coordination entre pays, en choisissant clairement une instance, et en bloquant les ambitions des institutions concurrentes. Le gouvernement français ne semble pas avoir intérêt à voir se développer une instance de décision à l'OTAN ou à l'UEO, en raison d'abord de la conception très militaire et pro-américaine que ces organisations ont du terrorisme, et ensuite parce qu'il vaut mieux s'appuyer sur des structures déjà efficaces. Dans ce cadre, seuls le groupe TREVI et éventuellement la branche Interpol Europe sont crédibles (rien ou presque à la CEE-Bruxelles ou au Conseil de l'Europe). Le premier, s'il était doté d'un secrétariat permanent, pourrait rapidement devenir une instance européenne de coordination. Se poserait alors la question de son lieu d'implantation, de la nationalité des membres du secrétariat permanent... Le second est moins structuré, mais le siège à Lyon est sans doute quelque chose de positif pour la France. La question posée reste néanmoins celle du risque de bureaucratisation. A-t-on besoin d'une telle instance ou les liens informels de service à service suffisent-ils ? Une enquête au sein des services tenant compte aussi du mouvement quasi inéluctable de bureaucratisation européenne, devrait éclaircir ce point en posant aussi la question du contrôle démocratique de telles instances, *a priori* techniques, mais en réalité très politiques. Seraient-elles responsables devant le parlement européen ?

Nommer un haut fonctionnaire ou un juge responsable de la politique antiterroriste française et le placer en position

(43) Sur ce point, voir *Études polémologiques*, n° 47.

suffisamment forte pour qu'il puisse communiquer avec les médias et représenter la France au plus haut niveau européen, en ayant l'autorité politique et morale nécessaire, est peut-être une solution pour éviter l'implication trop directe des hommes politiques et les arrière-pensées électoralistes. Cela permettrait aussi d'incarner la coordination et de présenter un visage serein, permanent en période de veille comme en période de crise. Cela limiterait aussi la concurrence de légitimité face au politique que recherchent toutes les organisations.

Quels contenus pour la politique antiterroriste ?

Au-delà de ces aménagements possibles, à la marge de ce qui existe déjà, la question la plus importante reste : quelle (s) politique (s) suivre ?

Comme nous l'avons indiqué à plusieurs reprises, la relation terroriste comporte une multiplicité d'acteurs qui peuvent, dans un schéma simplifié, se positionner dans un triangle relationnel entre les organisations, les milieux, les communautés ou les États qui les soutiennent ; les pouvoirs publics du pays concerné, ainsi que les États alliés ; les tiers (citoyens, victimes, consommateurs d'information) du pays victime, du pays d'origine de la violence et des autres pays ; plus au cœur du schéma, les journalistes, tant nationaux qu'étrangers.

Une politique de lutte antiterroriste cohérente suppose la capacité de s'adresser à tous ces acteurs, en sachant que les mesures prises à l'égard de l'un d'entre eux peuvent avoir des effets non prévus sur les autres.

Habituellement, les pouvoirs publics, lorsqu'ils ont une politique à l'égard de tous ces acteurs (ce qui n'est pas toujours le cas, cf. *supra*) visent à réprimer, avec plus ou moins de volonté et plus ou moins d'efficacité, l'organisation clandestine, à décourager ou à punir les milieux ou les États qui la soutiennent. Ils visent à rassurer les citoyens et appellent de leurs vœux une politique consensuelle dénonçant la barbarie du terrorisme, afin de mobiliser en leur faveur l'opinion publique. À l'égard des médias, ils n'osent toucher à la liberté de presse, mais sont très critiques en privé sur les journalistes et leurs attitudes. Seulement ces objectifs ne sont pas nécessairement les bons. Il nous semble qu'il ne suffit pas de réprimer pour éradiquer l'organisation, qu'il faut maintenir les tiers dans leur position d'extériorité et ne pas chercher à les mobiliser en permanence et qu'enfin, à l'égard de la presse, il faut avoir le courage de demander un véritable

code déontologique à l'ensemble des possesseurs de carte de presse et pas simplement aux grands journalistes qui, eux, le respectent avant même qu'il existe.

Éradiquer l'organisation clandestine : objectif n° 1

Il ne faut pas confondre éradication de l'organisation clandestine et simple logique répressive. En effet, l'éradication passe par une politique mettant en œuvre trois volets : des réformes structurelles, une politique pédagogique et des mesures répressives.

Les mesures policières : prévention, renseignement, répression

L'opposition traditionnelle entre les mesures de prévention et celles de répression n'est pas vraiment pertinente en ce qui concerne la lutte contre les organisations clandestines qui, rappelons-le, ne concerne que des groupes numériquement restreints. Juridiquement pertinente et utile pour différencier les services, cette coupure n'est guère opérationnelle, puisque toute action répressive suppose un travail patient de renseignements actifs dépassant la simple prévention défensive.

Les mesures policières sont indispensables et efficaces dans un certain nombre de cas, mais elles ne sont pas suffisantes, car le « terrorisme » n'est pas uniquement à la recherche de succès militaires, et les auteurs d'attentats peuvent être remplacés, surtout s'il s'agit d'organisations implantées au Moyen-Orient. Quant aux otages, leur libération réclame manifestement des mesures dont le couple laxisme/fermeté ne rend pas compte.

Dépasser le faux dilemme répression/laxisme

Ce dilemme comporte deux branches. La première, au niveau interne, repose sur l'idée qu'une politique de lutte contre le terrorisme se réduit à des mesures de répression policière : arrestations des auteurs d'attentats, démantèlement des organisations clandestines. Au niveau externe, où les méthodes sont forcément différentes, la répression signifie une politique soit directement militaire : théorie de l'opération chirurgicale sur les bases terroristes, soit de « simulation guerrière », visant à rassurer l'opinion intérieure par des déclarations musclées et par la désignation d'un ennemi, et secondairement à dissuader (?) les organisations ou les États qui les parrainent.

La deuxième branche, au niveau interne, est marquée par le laxisme policier ou judiciaire : mesures d'amnistie, refus d'une incrimination spécifique du terrorisme... Au niveau externe, elle se caractérise par l'oscillation des pouvoirs publics entre une politique de « sanctuaire » visant à préserver le territoire national des attentats par

des arrangements avec les organisations clandestines ou leurs émissaires, ou par une logique de traitement politico-diplomatique reposant sur l'idée de concert des nations.

Pour sortir de ce faux dilemme

Pour sortir de ce faux dilemme, il suffit d'articuler la politique répressive avec la politique structurelle visant à couper l'organisation de ses soutiens intérieurs ou extérieurs.

À l'égard des organisations clandestines internes, une politique de réformes économiques et culturelles est indispensable, surtout dans les régions à « personnalité forte » et dans les DOM-TOM, sinon le problème restera rémanent, même après arrestation des membres d'une organisation. Cependant, il ne faut pas attendre sur le court terme des effets positifs de cette politique. Au contraire, la dissociation qu'elle provoque dans les rangs de l'organisation va pousser les plus radicaux à une surenchère dans les actions, mais à long terme la politique est payante. À l'égard des organisations écran, la question est compliquée par la transnationalité des acteurs. Non seulement la répression est plus dure à mener (actions à l'extérieur du territoire national), mais la politique à suivre est plus délicate (modification ou non de la politique étrangère, évaluation sérieuse des intérêts stratégiques...). Il faut donc agir, là aussi, sur le long terme, sans revirements brusques et sans émotivité. De plus, il faudra assortir obligatoirement cette politique d'un volet pédagogique destiné aux citoyens. Il pourrait prendre la forme d'un débat au parlement plus que de conférences de presse de la part de l'exécutif. Cela permettrait de redonner au parlement un rôle actif, qu'il pourrait prolonger en suivant le dossier avec des commissions d'enquête.

**Maintien du tiers en position d'extériorité :
objectif n° 2**

L'objet principal consiste à empêcher que la légitimité de l'État et l'efficacité du fonctionnement des pouvoirs publics ne soient remises en cause par une population désorientée par les attentats ou les prises d'otages, car, dans cette situation, les initiatives des pouvoirs publics sont concurrencées par l'apparition de nouveaux acteurs : journalistes, États parasites... qui se prétendent capables de résoudre le problème en lieu et place des dirigeants. Ils peuvent créer les conditions d'une déstabilisation politique, provoquant une crise qui paralysera l'action gouvernementale ou créera des dissensions profondes dans la société.

Maîtriser le niveau d'implication des pouvoirs publics

Pour prévenir ce risque, il faut éviter la remontée automatique des affaires vers les niveaux supérieurs

de l'État : ministres, Premier ministre et chef de l'État. Cette remontée automatique, qui se fait ainsi à discrétion des organisations clandestines, fait disparaître la complexité et la différenciation de l'administration dans une espèce de « fusion » de l'appareil d'État, entraînant une personnification de celui-ci, très préjudiciable, puisqu'elle enclenche des mécanismes de mimétisme entre le gouvernement et les organisations clandestines, délégitimant le premier, ou légitimant les secondes !

Dédramatiser et sécuriser : le pacte social

• *Dédramatiser*

Il est également nécessaire de ne pas entrer volontairement dans un processus de dramatisation, à travers la multiplication des déclarations de type guerrier, somme toute irresponsables, et la réunion de cellules de crises, souvent composées d'amis politiques plus que d'experts. Cette dédramatisation a des limites que l'on peut fixer : crise majeure affectant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, ou portant atteinte à une partie du territoire national (cf. article 16). Une telle situation ne s'est jamais produite en France jusqu'à présent.

• *Sécuriser*

Mais, inversement, il est impossible de ne rien faire et de croire que le temps va dédramatiser la situation. Les pouvoirs publics ne peuvent simuler de rester indifférents au sort de leurs nationaux, que ce soit dans le cas d'attentats ou de prises d'otages (cf. l'attitude de M. Thatcher). Il est donc nécessaire de tenir un discours sur le moment même de la crise, mais sans céder à la tentation de rassurer au prix du mensonge. Il faut, au contraire, expliquer la difficulté de désigner l'adversaire, le calcul que les communautés ou États font de cette difficulté, et assurer que le travail policier, tant sur le territoire national qu'en dehors des frontières, ne s'arrêtera pas, même s'il faut plusieurs années. Il faut donc, pour sécuriser la population, resituer les politiques de lutte contre le terrorisme dans le large éventail des moyens dont disposent les pouvoirs publics pour gérer la sécurité. Ce discours à vocation pédagogique doit également, dans le cas des organisations écran venues du Moyen-Orient, rappeler les objectifs de la politique extérieure française pour bien montrer qu'ils sont d'une nature différente, la fermeté dans le temps devant remplacer l'hystérie du moment.

Ne pas créer un faux consensus

La tentation de déshumaniser complètement les membres des organisations clandestines, de les renvoyer hors du champ politique, d'en faire des fous, des barbares, des êtres irrationnels, a pour effet de créer un certain consensus

autour d'une exclusion. Cette attitude, qui est différente de la condamnation morale, ou des conséquences pénales qu'entraînent ces actes, s'enracine dans la réaction spontanée devant l'horreur des attentats, et dans le désir de mobiliser la population autour du gouvernement. Mais ses effets réels sont à examiner avec attention. En effet, la mobilisation très large qu'elle réussit sur l'instant peut, par un choc de retour, amener une contre-mobilisation très minoritaire, mais plus durable, qui reconstituera les soutiens des organisations clandestines. Sur un autre plan, le consensus obtenu autour du gouvernement est facilement doublé par la tentation de l'utiliser à d'autres fins que celle de la lutte contre le terrorisme, et, en particulier, pour faire taire l'opposition politique.

Relativiser l'idée que l'opinion publique aurait un discours guerrier
En effet, l'équation rapide, terrorisme comme acte de violence cherchant à terroriser la population, est fausse. La population est le plus souvent indifférente, ou alors révoltée, contre les organisations clandestines. Elle pousserait plutôt les pouvoirs publics à des mesures extrêmes. Seulement, ci-ceux cèdent à cette tentation, ils entrent dans un schéma qui, par la suite, créera une insécurité. Une étude fine de la victimologie de chaque organisation clandestine et des types d'actions qu'elle est capable de mettre en branle, est alors indispensable pour comprendre la dangerosité respective des organisations et les effets psychologiques que cela induit sur la population. Ceux-ci ne peuvent être étudiés par sondage, car ces derniers sont commandés la plupart du temps après un attentat et sont marqués par la conjoncture. Il faudrait un baromètre quasi permanent pour saisir les fluctuations des sentiments de la population à l'égard de tel ou tel type de terrorisme. De plus, les réponses ou les non-réponses varieraient selon les catégories socio-professionnelles interrogées et exprimeraient surtout la polysémie du terme « terrorisme ». En revanche, il serait nécessaire de prévoir une structure de veille qui, périodiquement, indépendamment de la conjoncture, ferait une analyse du sentiment d'insécurité et de la part de sa composante imaginaire due au terrorisme (cf. *supra*).

Avoir une politique précise à l'égard des victimes

La politique à l'égard des victimes ne peut se limiter à une politique d'indemnisation. Celles-ci sont la mémoire des attentats, le temps long de la crise, et l'on ne peut les rejeter dans l'oubli. Il est nécessaire de créer une structure légère pour s'occuper du problème, reconnaissance d'un statut spécifique, discussion avec les associations, cellule de centralisation des informations lors d'un attentat, suivi des dossiers juridiques, personnalisation pour éviter

qu'au choc traumatique s'ajoute l'indifférence de bureaux administratifs...

Avoir une politique précise à l'égard des journalistes

La position à l'égard des journalistes est particulièrement importante, parce que c'est par eux que transitent et s'accumulent les informations contradictoires provenant des divers acteurs ayant des objectifs opposés.

En effet, les journalistes reçoivent très souvent les revendications des attentats des organisations clandestines, et sont soumis parfois aux pressions de celles-ci, mais ils doivent aussi tenir compte de la position des pouvoirs publics, de la vérité « officielle », de leur accès aux sources des services policiers et judiciaires, et enfin ils doivent essayer de retracer le sentiment des tiers tels qu'ils l'imaginent ou l'interprètent, via certains sondages. Cette position d'intermédiaires fait d'eux à la fois un enjeu dans le conflit, d'autant que l'accès aux médias est capital dans la lutte symbolique, et les place dans une position privilégiée où, en leur âme et conscience, ils tranchent entre les différentes sources pour écrire leur vérité. Cette position parasitaire fait d'eux, selon les moments, soit des boucs émissaires, soit les maîtres momentanés du jeu. En tant que professionnels de l'information, ils maîtrisent les canaux de communication principaux de la société et sont souvent bien conscients de leur pouvoir⁴⁴. Jusqu'où en usent-ils et est-ce légitime ? C'est une question plus large que celle des politiques de lutte contre le terrorisme qui est posée, puisqu'elle oppose, comme l'ont montré Dominique Wolton et Michel Wieviorka, le droit au secret des administrations gérant la sécurité, au droit à l'information des journalistes.

Pour reprendre la maîtrise de la situation, les hommes politiques, et encore plus les services, sont souvent tentés de demander aux journalistes de restreindre volontairement leur liberté de ton et de parole sur un sujet aussi sensible que le terrorisme. Certains vont jusqu'à parler d'interdictions ponctuelles concernant les affaires de terrorisme, visant en particulier le direct à la télévision qui, à plusieurs reprises, avait mis en péril la vie d'otages, en filmant les forces d'intervention durant leur action. Mais, au-delà de ce cas ponctuel, les journalistes gênent les pouvoirs et ceux-ci préféreraient les contrôler en prenant prétexte de cas extrêmes (voir aussi le détournement du Boeing de la TWA et l'attitude des télévisions et presses américaines, payant pour le reportage...). Seulement, il est nécessaire de lutter contre cet état d'esprit, d'autolimiter le contrôle tout en ne laissant pas n'importe quel journaliste faire n'importe quoi. Un code de déontologie serait sans

(44) Avec leur capacité à exiger des réponses immédiates des hommes politiques sur des sujets où ces derniers préféreraient ne pas s'exprimer.

doute nécessaire, mais il ne peut être réalisé que par la profession elle-même.

Appliquer à l'ensemble de la presse une même politique est alors une erreur, car elle ne peut pas sortir du dilemme : « ne rien faire » ou « interdire » à tous. Il faut, en effet, tenir compte de la diversité des situations, presse télévisuelle, presse écrite quotidienne, presse hebdomadaire, presse mensuelle, presse engagée... et faire admettre aux journalistes cette diversité qui leur impose des contraintes différentes, brisant du même coup la logique corporatiste qui les unit et bloque toute initiative.

À l'égard de la presse télévisuelle, de la radio, et des hebdomadaires à sensation utilisant les photographies comme accroche émotionnelle, il est nécessaire de les sensibiliser aux dangers du direct lors d'opérations, des fausses nouvelles en plein journal télévisé par manque de vérification et sous prétexte d'être les premiers à l'annoncer... Il faut aussi attirer l'attention sur le caractère particulièrement morbide et pornographique des scènes de premiers secours, où l'on voit des victimes sanguinolentes. Si celles-ci peuvent à l'extrême limite être présentées une fois, elles ne doivent pas devenir les images de référence de l'attentat lorsque l'on reparle de celui-ci plusieurs années après. Ceci vaut surtout pour les hebdomadaires qui font leur couverture avec ces photos et les diffusent agrandies pour leur publicité dans tous les kiosques. Selon plusieurs psychologues, ces images cristallisent l'angoisse et la font resurgir à chaque fois qu'elles sont utilisées par la presse. Le sentiment d'insécurité lié au terrorisme viendrait principalement de ces images et non des récits ou discours sur l'attentat qui ont plutôt une fonction cathartique.

Il est nécessaire de sensibiliser de la même manière la partie la plus « populaire » de la grande presse quotidienne nationale ou régionale, qui joue des grands titres et des photos. En revanche, pour les grands organes ayant diffusion internationale, les journalistes sont au fait des problèmes, osent faire des commentaires, et ne se contentent pas de longs récits décrivant les faits en insistant lourdement sur le sang... Cette presse est, de plus, souvent composée de journalistes d'investigations qui peuvent, par leurs enquêtes, apporter une vision différente de celle des policiers. Le problème tient alors, après l'attentat et lors de l'enquête, à ce que les journalistes risquent d'être manipulés par leurs sources, quelles qu'elles soient. Des réunions, fréquentes pour indiquer à tous les progrès ou les difficultés de l'enquête, permettraient de limiter le risque d'intoxication, au moins par des sources non policières. Le succès de ces réunions dépendra au moins autant de la déontologie policière que de la déontologie journalistique.

À l'égard de la presse régionale et des organes militants engagés, autant il est irresponsable de les assimiler à l'organisation clandestine tant qu'il n'y a pas de preuves matérielles, autant il est important d'appliquer le Code pénal dans toute sa rigueur en cas de collusion flagrante avec une organisation clandestine ou écran (revendications d'attentats suivies de justifications idéologiques, appels à la lutte armée contre le gouvernement, campagnes pour effrayer certaines catégories de personnes, discours racistes...). C'est là où il faut casser la solidarité corporatiste et faire admettre aux journalistes qu'être du métier ne suffit pas à donner un brevet de compétence et l'autorisation, au nom de la liberté de la presse, d'attaquer le gouvernement ou des fonctionnaires, sans preuves. Si celles-ci existent, on peut penser sérieusement que l'affaire sera reprise par les grands médias, et ne pourra être étouffée. Là aussi, la déontologie policière est aussi importante que la déontologie journalistique.

Les hebdomadaires et la presse mensuelle font plus l'analyse et les commentaires de l'actualité qu'ils ne la reprennent. Là aussi, il faut sensibiliser sur l'effet de répétition des photographies et récits sanglants qui ne s'imposent pas lorsque la presse quotidienne s'en est fait largement l'écho. Leur tenir un langage sur leur responsabilité éditoriale sera la plupart du temps suffisant pour éviter les discours de globalisation et de dramatisation, à condition, là aussi, que le gouvernement donne l'exemple.

De plus, ceci ne concerne que la presse nationale, or il existe également les journalistes étrangers venant soit des pays occidentaux, soit des pays abritant des organisations écran et les commanditant ou encore éprouvant de la sympathie pour les objectifs dont se réclament ces organisations. L'idée simpliste du contrôle informationnel s'effondre alors immédiatement. La pluralité est nécessaire, la critique aussi.

Nous avons donc resitué la politique antiterroriste dans un cadre large, en tenant compte des différents acteurs de la relation terroriste.

Mais nous voudrions rappeler, en conclusion, qu'une politique de lutte contre le terrorisme ne doit pas dépasser son domaine spécifique : si la politique judiciaire, la politique migratoire, les relations internationales, sont concernées d'une certaine manière par le terrorisme, les concevoir uniquement en terme de lutte antiterroriste relève d'une erreur de démarche qui produit des effets pervers. Malgré sa gravité, le terrorisme reste un phénomène marginal dans nos sociétés, qu'il n'a pas réussi à affaiblir ■

La sécurité nucléaire en France

Un état des dispositifs de lutte contre les intrusions terrestres et les nouvelles menaces aériennes

Muriel RAMBOUR

Le nucléaire constitue tant une arme qu'une cible pour les groupes dont le projet est de semer la terreur parmi les populations civiles.

Au détournement d'armes nucléaires et à la fabrication de dispositifs explosifs comportant des radionucléides s'ajoute l'option d'une attaque contre une installation nucléaire ou un site de stockage de déchets radioactifs. La menace incarnée par le terrorisme dans sa déclinaison nucléaire est désormais une réalité qui impose de se doter d'un système de protection des sites sensibles contre les intrusions terrestres et les survols aériens potentiellement malveillants.

Dans le vocabulaire français de l'exploitation nucléaire civile, la sûreté nucléaire désigne les dispositions techniques et organisationnelles prises par l'exploitant sous le contrôle de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) dans le but de prévenir les accidents



Muriel RAMBOUR

Maître de conférences en droit public à l'université de Haute-Alsace et membre du Centre européen de recherche sur le risque, le droit des accidents collectifs

et des catastrophes. Ses travaux portent notamment sur les politiques européennes de prévention des risques, la sécurité et la sûreté nucléaires.



et limiter leurs conséquences. La sécurité nucléaire renvoie, quant à elle, aux actions de prévention destinées à protéger les populations contre les négligences et actes de malveillance visant les substances nucléaires, les installations qui les contiennent et en font usage, ainsi qu'aux mesures de sécurité civile dans l'hypothèse de la survenance d'un accident.

En matière de sécurité nucléaire, la prévention et la réplique aux éventuels actes de malveillance relèvent de la responsabilité partagée de l'exploitant et de l'État. Dans un monde incertain marqué par la multiplication des actes de terrorisme, les installations nucléaires ne sont pas exemptes de menaces. Au cours des dernières années, plusieurs sites industriels énergétiques ont été la cible d'attaques visant les infrastructures ou de prises d'otages du personnel : intrusion dans une centrale hydroélectrique du Caucase en 2010, attaques du site gazier d'In Amenas en Algérie et d'une usine de traitement d'uranium au Niger en 2013... Dans le cadre de l'enquête sur les attentats survenus à Paris en novembre 2015 et à Bruxelles en mars 2016, des éléments

ont mis en évidence que le responsable du programme de recherche et de développement nucléaire belge avait fait l'objet d'une étroite surveillance par une cellule terroriste. La crainte d'une attaque nucléaire sur le sol européen a d'ailleurs conduit les autorités belges à déployer, dès le 4 mars 2016, des forces militaires supplémentaires pour assurer la protection des centrales du pays. Dans les heures qui ont suivi les attentats de Bruxelles, les sites de Tihange et Doel ont été placés en vigilance renforcée avec une présence militaire et policière aux entrées et une évacuation du personnel non indispensable au fonctionnement des réacteurs.

La menace du terrorisme nucléaire pourrait prendre la forme du sabotage ou d'une offensive contre des centres de recherche, de production ou des sites de stockage de déchets radioactifs. Plusieurs hypothèses sont envisageables, allant du vol de substances pour confectionner des bombes radiologiques à la mise hors service de l'installation par une agression interne ou externe. Les centrales françaises sont régulièrement visées

par des associations antinucléaires menant des campagnes d'intrusion pour démontrer l'insuffisance des schémas de sécurité de ces sites sensibles. Fin 2014, plusieurs installations ont été survolées par des drones sans que leurs pilotes n'aient pu être appréhendés. Ces incidents ont conduit à envisager de nouveaux dispositifs juridiques permettant de prévenir de tels actes dont les motivations pourraient être malveillantes. Les mesures de sécurité supplémentaires concernent donc la lutte contre les intrusions terrestres dans les installations d'importance vitale que sont les centrales françaises ainsi que la protection contre les menaces aériennes.

La pénalisation des intrusions terrestres dans les installations nucléaires civiles

Dans son rapport du 30 juin 2011 dédié à la sécurité nucléaire, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) indiquait que « *toute installation nucléaire est protégée par des portiques de sécurité et des procédures d'accès, ainsi que par des dispositifs de détection d'intrusion* » [Bataille, Sido, 2011, p. 28]. Le 5 décembre de la même année, des militants de Greenpeace réussissaient toutefois à déjouer les forces de surveillance des centrales de Cruas et Nogent-sur-Seine. Les intrusions et tentatives d'intrusions se sont ensuite multipliées du fait de l'action de militants antinucléaires, incitant les parlementaires à compléter le dispositif de protection des installations d'importance vitale en aggravant les sanctions encourues en cas de violation de ces périmètres sécurisés.

La sécurité des centrales nucléaires, installations d'importance vitale

Les installations nucléaires sont des sites sensibles bénéficiant d'une protection particulière contre le terrorisme en tant que secteur d'activité d'importance vitale (SAIV). La protection de ces secteurs est codifiée aux articles L. et R. 1332-1 et suivants du Code de la défense. Un SAIV est défini comme un ensemble de missions concourant à un même objectif qui soit ont trait à la production et la distribution de biens ou de services indispensables à la satisfaction des besoins essentiels pour la vie des populations, à l'exercice de l'autorité de l'État, au fonctionnement de l'économie, au maintien du potentiel de défense ou à la sécurité de la nation, dès lors que ces activités sont difficilement substituables ou remplaçables, soit peuvent présenter un danger grave pour la population (article R. 1332-2 C. défense).

Douze SAIV ont été définis par un arrêté du Premier ministre en date du 2 juin 2006, modifié le 3 juillet 2008 : activités civiles et militaires de l'État, activités judiciaires, espace et recherche, santé, gestion de l'eau, alimentation, énergie, communication, électronique, audiovisuel et information, transports, finances et industrie. La liste des SAIV comprend quatre dominantes (régaliennne, humaine, économique, technologique) ; la dominante économique comporte notamment la filière énergétique, et donc le domaine nucléaire. Pour chaque SAIV est désigné un ministre coordonnateur chargé de rédiger la directive nationale de sécurité (DNS) approuvée par le Premier ministre dans le secteur faisant l'objet de mesures de protection particulières pour tout ou partie des installations et activités. Les DNS décrivent les « *menaces de*

référence » auxquelles peuvent être exposées les installations et « *définissent des mesures planifiées et graduées de vigilance, de prévention, de protection et de réaction contre toute menace, notamment à caractère terroriste* » (article R. 1332-17 C. défense). Ces mesures renvoient aux dispositions adéquates de surveillance, d'alarme et de protection matérielle (article L. 1332-3 C. défense).

Le ministre en charge de l'énergie assure la coordination de la politique de sécurité dans ce secteur. Le nucléaire est régi par une DNS spécifique adoptée par arrêté du Premier ministre datée du 27 août 2009 et classée « confidentiel défense ». Le dispositif de sécurité des SAIV se décline en plusieurs plans de protection. Un Plan de sécurité opérateur définit, conformément à la DNS, la politique générale de protection pour toutes les installations relevant d'un SAIV (article R. 1332-19 C. défense). Chaque point d'importance vitale fait ensuite l'objet d'un Plan particulier de protection présenté au préfet du département dans les deux ans de la notification à l'opérateur de la DNS (article R. 1332-23 C. défense) et d'un Plan de protection externe établi par le préfet du département précisant les mesures planifiées de vigilance, de prévention, de protection et de réaction prévues par les pouvoirs publics (article R. 1332-32 C. défense). L'application de ces mesures de sécurité suppose une collaboration étroite entre les opérateurs et les pouvoirs publics¹. Les exploitants, publics ou privés, des installations d'importance vitale « *sont tenus de coopérer à leur frais* » à la protection de ces structures « *contre toute menace, notamment à caractère terroriste* » (article L. 1332-1 C. défense).

Le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et l'entreprise AREVA sur les sites de La Hague et du Tricastin s'appuient sur

(1) Instruction générale interministérielle 6600/SGDN/PSE/PPS relative à la sécurité des activités d'importance vitale, 26/09/2008.

leurs services internes de sécurité. Les formations locales de sécurité (FLS) sont composées d'anciens policiers, gendarmes et sapeurs-pompiers, salariés de l'opérateur d'affectation². Ils assurent la protection physique des matières nucléaires utilisées dans ces installations, la prévention des accidents, la surveillance et le gardiennage des sites. Les équipes du RAID (recherche, assistance, intervention, dissuasion) constituent l'ultime force d'intervention en situation extrême [Pintat, 2015, p. 19].

Les installations d'Électricité de France (EDF) sont protégées par une force militaire spécialisée. Depuis la conclusion du protocole d'accord du 1^{er} décembre 1980, la gendarmerie nationale remplit en effet une mission essentielle dans la surveillance extérieure des sites nucléaires, avec la création des Pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie - Nucléaires (PSIG - Nucléaires). Après l'intrusion de militants de Greenpeace dans la centrale de Dampierre en 2007, l'État a mis en place les Pelotons spécialisés de protection de la gendarmerie (PSPG) en charge de la surveillance des 19 centres nucléaires de production d'électricité (CNPE) exploités par EDF ainsi que de la centrale en cours de démantèlement de Creys-Malville [Sabathé, 2010, p. 19-22]. Les PSPG ont été déployés en quatre phases : 2009 (création des pelotons affectés aux sites de Cattenom, Chinon, Cruas, Chooz, Flamanville, Golfech, Gravelines, Tricastin), 2010 (Blayais, Bugey, Civaux, Fessenheim, Nogent-sur-Seine, Saint-Alban, Saint-Laurent-des-Eaux, Penly), 2011 (Dampierre-en-Burly, Paluel) et 2013 (Belleville-sur-Loire, Malville).

Basés sur la convention signée le 16 février 2009 entre la gendarmerie nationale et EDF, les PSPG –

constitués de 40 à 50 agents par site en fonction de la superficie de la zone et du nombre de réacteurs – assurent la protection des centrales nucléaires en complément de la sécurité passive (accueil sur le CNPE, systèmes de badges, scanners, portiques de sécurité, vidéosurveillance, clôture électrifiée, alarme anti-intrusion, gardiennage du site...) gérée par l'opérateur³. Postés au sein des installations, ils sont en première ligne dans le contre-terrorisme nucléaire. Le 6 novembre 2013, la convention initiale a été révisée pour conduire à la signature d'une convention administrative et financière d'affectation temporaire de personnel (CAF) ainsi que d'un protocole opérationnel d'emploi classé « confidentiel défense ». En application de la convention, EDF assume la charge financière des 882 agents des PSPG et de leurs conditions d'emplois, soit près de 75 millions d'euros en 2013 [Boisserie, 2014, p. 34-35].

La mission des PSPG consiste, en lien avec EDF et avec l'appui des capacités locales, nationales et spéciales de la gendarmerie (unités NRBC, équipes cynophiles, moyens aériens notamment), à sécuriser les points névralgiques des installations contre les actions malveillantes et neutraliser le plus rapidement toute menace. L'action de ces pelotons s'intègre dans un double dispositif de défense : une chaîne territoriale sous le commandement du Groupement de gendarmerie départemental (GGD) qui coordonne les moyens départementaux déployés en situation de crise et la chaîne d'intervention spécialisée dans le contre-terrorisme nucléaire sous le pilotage du Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN), avec le soutien des Pelotons d'intervention

interrégionaux de gendarmerie (PI2G). L'interopérabilité du point de vue des procédures et des équipements mis en œuvre face aux menaces est assurée par des entraînements communs entre les équipes engagées (PSPG, PI2G, GIGN). La formation initiale des membres des PSPG est assurée par le GIGN sur chaque CNPE et complétée par une instruction sur les risques nucléaires, radiologiques, bactériologiques et chimiques dispensée par la cellule nationale NRBC de la gendarmerie. Des entraînements tactiques et des exercices majeurs mettant en mouvement l'ensemble de la chaîne de commandement sont organisés à échéances régulières dans les CNPE.

Le dispositif actualisé de lutte contre les intrusions terrestres dans les installations nucléaires civiles

Plusieurs tentatives d'intrusion ou d'attaque contre des centrales nucléaires ont été recensées par le passé en Russie, en Afrique du Sud et en Amérique du Nord. En France, l'attaque la plus marquante remonte au 18 janvier 1982, lorsque des roquettes ont été tirées contre le chantier du surgénérateur Superphénix de Creys-Malville. Les intrusions et tentatives d'intrusion dans des sites nucléaires français se sont multipliées au cours des dernières décennies sous l'effet de la mobilisation des associations antinucléaires et de protection de l'environnement. De 1996 à 2010, quatre incidents ont été recensés dans des CNPE : le 9 mai 1996 sur le site de Golfech, le 4 décembre 2003 lorsque 45 militants de Greenpeace ont occupé pendant près de quatre

(2) Les FLS sont constituées de 1 000 agents pour le CEA et 300 agents pour AREVA (160 sur le site de La Hague et 140 au Tricastin).

(3) Les fonctions de sécurité passive sont assurées par près de 750 agents faisant partie du personnel d'EDF.

heures la centrale de Penly, le 27 mars 2007 quand douze militants sont parvenus à peindre sur l'une des tours de refroidissement du CNPE de Belleville-sur-Loire le slogan « *EPR* [de Flamanville] = *danger* » et le 19 octobre 2007 lorsque six militants ont escaladé une tour du site de Dampierre pour y peindre une ampoule à économie d'énergie.

Après l'accident de Fukushima, les militants antinucléaires ont réussi à pénétrer à plusieurs reprises dans des centrales pour alerter l'opinion publique sur les risques liés au nucléaire civil. Le 2 mai 2011, 42 militants antinucléaires se sont ainsi introduits dans la centrale de Fessenheim. Le 5 décembre de la même année, une intrusion simultanée est menée au CEA et sur cinq CNPE : les militants échouent à entrer dans les sites du Blayais, de Cadarache et de Chinon, mais pénètrent dans les centrales de Nogent-sur-Seine et de Cruas – où 2 militants parviennent à se dissimuler dans un espace de stockage durant 14 heures sans être interpellés. Poursuivis en justice, ils ont été condamnés pour violation de domicile et dégradation en réunion à des peines de 4 à 6 mois d'emprisonnement avec sursis⁴. Le 15 juillet 2013, 29 militants de Greenpeace de 8 nationalités différentes parviennent à entrer dans la centrale du Tricastin afin d'y déployer des banderoles. Interceptés par les forces de gendarmerie, le tribunal correctionnel de Valence les condamnera en mars 2014 à 3 mois de prison avec sursis et 3 000 euros de frais de procédure. Le 5 mars 2014, ce sont près de 200 militants de la même association qui ont mené une action coordonnée en Espagne, en Suisse, en Belgique, aux Pays-Bas, en Suède ainsi que sur

les sites du Bugey et de Gravelines pour dénoncer la vétusté des installations et les dangers inhérents au nucléaire. Le 22 septembre suivant, le tribunal correctionnel de Dunkerque a condamné les 17 militants qui s'étaient introduits sur le CNPE de Gravelines à 4 mois d'emprisonnement avec sursis pour violation de domicile. Le 18 mars 2014, 55 militants de Greenpeace de 18 nationalités distinctes pénètrent dans l'enceinte de la centrale de Fessenheim, 13 militants se hissant sur les toits de plusieurs bâtiments et notamment sur le dôme du réacteur n° 1 pour déployer une banderole de 400 m² sur laquelle figurait le slogan « *Stop risking Europe* », alertant l'opinion sur les risques liés aux centrales européennes vieillissantes. Le 4 septembre 2014, le tribunal correctionnel de Colmar a condamné les militants à 2 mois de prison avec sursis et 1 000 euros d'amende pour violation de domicile.

Plusieurs dispositions du Code pénal assurent la protection des matières nucléaires et de leur exploitation :

- article 223-1 relatif à l'exposition d'autrui à un risque immédiat de mort ou blessure par violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence ;
- article 322-1 pénalisant la destruction ou la détérioration du bien d'autrui ;
- article 411-9 sanctionnant le fait de détruire ou détériorer tout équipement dans le but de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ;
- article 421-1 sur la répression du terrorisme et article 421-2 sur la mise

en péril de la santé de l'homme, des animaux ou du milieu naturel par l'introduction dans l'environnement de substances nocives.

Cet arsenal juridique ne cible pourtant pas expressément le phénomène des intrusions dans les installations nucléaires civiles. Les magistrats saisis de ce type d'infraction ne pouvaient donc jusque-là s'appuyer que sur le délit de violation de domicile – consistant, selon l'article 226-4 du Code pénal, à s'introduire ou se maintenir dans le domicile d'autrui⁵ à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte – accompagnée éventuellement de dégradations. La sanction prévue en cas d'intrusion dans une installation civile abritant des matières nucléaires est identique à celle prévue en cas d'intrusion illégale sur un site affecté à l'autorité militaire ou placé sous son contrôle visée à l'article 413-5 du Code pénal, soit 1 an d'emprisonnement assorti de 15 000 euros d'amende.

L'article 17 de l'ordonnance 2014-792 du 10 juillet 2014 prise en application de l'article 55 de la loi 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour 2014-2019 et visant à renforcer la protection des installations nucléaires a introduit l'article L. 2215-10 dans le Code général des collectivités territoriales. Celui-ci donne compétence aux préfets de département pour réglementer les conditions de circulation et de stationnement des véhicules dans un rayon de 5 km autour des locaux ou terrains clos délimités afin d'assurer la protection des établissements ou installations abritant des matières nucléaires. Cependant, aucune adaptation du dispositif pénal n'a accompagné cette modification.

(4) Respectivement pour les intrusions sur les sites de Cruas (CA Nîmes, 22/11/2012, 12/00858) et Nogent-sur-Seine (CA Reims, 11/10/2012, 868 et C. cass., 19/03/2014, 12-87215).

(5) La notion de domicile se comprend au sens de l'arrêt de la CEDH *Société Colas Est c/ France* du 16/04/2002 par lequel le domicile renvoie au siège social, aux agences et aux locaux professionnels d'une personne morale dans lesquels celle-ci poursuit son activité.

Dans un contexte de menace terroriste accrue, le législateur a estimé que les sanctions applicables à la violation de domicile n'étaient pas adaptées aux intrusions, médiatisées et de plus en plus nombreuses, des militants antinucléaires dans les CNPE. Aussi le député du Loiret et maire de Dampierre, Claude de Ganay, a déposé en 2015 une proposition de loi visant à renforcer les conditions d'accès aux installations nucléaires afin de corriger l'insuffisance de la réponse pénale appliquée jusqu'alors aux auteurs d'intrusions illégales. Les installations situées en zone militaire – visées à l'article 413-5 du Code pénal – ne sont pas concernées par ce nouveau régime qui s'applique aux centres de recherche et aux sites relevant de la division des applications militaires du CEA, aux CNPE d'EDF, aux usines de production et de retraitement du combustible nucléaire gérées par AREVA.

La loi 2015-588 du 2 juin 2015 relative au renforcement de la protection des installations civiles abritant des matières nucléaires a introduit dans le Code de la défense de nouveaux délits. Est puni d'1 an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende le fait de s'introduire, sans autorisation de l'autorité compétente, dans les locaux et terrains délimités pour assurer la protection des établissements ou installations abritant des matières nucléaires (art. L.1333-13-12 C. défense). L'incitation à commettre ce type de délit est sanctionnée des mêmes peines lorsque la provocation est suivie d'effet ou de 6 mois de prison et 7 500 euros d'amende dans le cas contraire (art. L. 1333-13-13 C. défense). Ces peines sont portées à 3 ans de prison et 45 000 euros d'amende quand l'infraction est commise en réunion, précédée, accompagnée ou suivie d'un acte de dégradation (art. L. 1333-13-14 C.

défense). Elles sont portées à 7 ans de prison et 100 000 euros d'amende lorsque l'infraction est commise avec l'usage (la menace) d'une arme ou en bande organisée (art. L. 1333-13-15 C. défense). L'intérêt juridique de la création de ce délit d'introduction illégale dans une installation nucléaire civile peut toutefois être questionné dans la mesure où ce dispositif fait écho au contenu de l'article 413-7 du Code pénal qui sanctionne de 6 mois d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende l'introduction illicite dans un établissement public ou privé intéressant la défense nationale, classé en zone protégée ou à régime restrictif. L'introduction de militants écologistes au sein d'installations nucléaires classées en zone protégée pouvait donc déjà être réprimée au titre des atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation [Léger, 2015].

Durant les débats parlementaires, les oppositions se sont cristallisées autour de l'argument selon lequel cette proposition de loi ciblait particulièrement les associations antinucléaires ou environnementalistes telles Greenpeace, dont les militants ont été effectivement très actifs en matière d'intrusion dans les centrales françaises. À cela, le rapporteur du texte répliquait qu'*« il ne s'agit[ssait] pas d'un texte contre les antinucléaires, mais pour la protection d'installations sensibles »*. Si *« la liberté d'expression et de manifestation peut parfaitement s'exercer à l'extérieur des sites nucléaires »*, le dispositif proposé permettrait de *« diminuer le risque d'actions réellement malveillantes »* en limitant le nombre d'intrusions de nature politique grâce à sa dimension dissuasive. Le député de Ganay comptait donc sur l'effet dissuasif de la loi qui serait un moyen pour les forces de sécurité d'établir *« la distinction entre les différentes catégories d'intrus »* et *« de ne pas avoir de doute*

quant aux intentions des intéressés » [de Ganay, 2015, p. 22].

Mais l'effet dissuasif escompté fonctionnera-t-il auprès de terroristes déterminés ? D'autant plus qu'une attaque terrestre contre un site nucléaire peut mobiliser des modes opératoires variés : entrée en force d'un commando armé ; explosion d'un véhicule piégé dans ou à proximité de la centrale... Le recours à la sous-traitance accroît le risque d'intrusion malveillante sur le site, par entrée directe du terroriste agissant sous une couverture anodine ou par usurpation des identifiants de sécurité d'une personne habilitée à accéder au site. Cette crainte est d'ailleurs devenue si entêtante que lorsqu'un agent d'une société privée de sécurité surveillant un institut de recherche nucléaire belge a été retrouvé abattu peu après les attentats du 22 mars 2016, la rumeur s'est immédiatement répandue selon laquelle son badge d'accès au site avait été dérobé. L'information a été rapidement démentie par le parquet en charge de l'enquête qui a écarté la piste terroriste pour privilégier l'hypothèse d'un cambriolage ou d'un homicide lié à la sphère privée de la victime⁶.

La tentation pour des personnes hautement qualifiées de livrer ou monnayer les informations confidentielles dont elles auraient connaissance ou leur accès à des substances sensibles n'est pas non plus à exclure, de même que le sabotage à l'aide de complicités internes, actives ou passives, que ce soit pour des motifs apolitiques (problèmes d'ordre psychologique par exemple) ou par soutien à une cause radicale. En septembre 2014, le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne avait ainsi interdit à un ingénieur employé par une société sous-traitante d'EDF de travailler dans la centrale de Nogent-

(6) « Meurtre d'un agent de sécurité à Froidchapelle : la piste terroriste démentie », *Le Soir*, 26/03/2016.

La première conférence internationale sur la sécurité informatique organisée par l'Agence internationale de l'énergie atomique en juin 2015 a d'ailleurs souligné la menace grandissante que constituent ces attaques potentielles ciblant les infrastructures d'informations confidentielles et les systèmes essentiels de contrôle.

sur-Seine au vu de ses liens avec un groupe djihadiste. Le juge administratif avait estimé que le refus d'accès à un site d'importance vitale était justifié au regard d'informations précises faisant état d'un processus de radicalisation laissant supposer un « *risque de manipulation et donc de vulnérabilité* ».

L'infiltration peut également être plus subtile par le biais d'une cyberattaque destinée à perturber le fonctionnement d'une installation, comme l'a illustré en 2010 le virus Stuxnet qui ciblait notamment les sites iraniens d'enrichissement d'uranium. La première conférence internationale sur la sécurité informatique organisée par l'Agence internationale de l'énergie atomique en juin 2015 a d'ailleurs souligné la menace grandissante que constituent ces attaques potentielles ciblant les infrastructures d'informations confidentielles et les systèmes essentiels de contrôle. Dans un entretien accordé à la presse belge après les attentats de Bruxelles, le coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme a déclaré n'être « *pas étonné que le secteur nucléaire devienne, dans le futur, la cible de cyberattaques* ».

La sécurité des centrales nucléaires face aux nouvelles formes de menace aérienne

Outre les intrusions terrestres et les attaques informatiques, un scénario alternatif d'offensive contre une installation nucléaire serait celui de la chute intentionnelle d'un avion. Avant le 11 septembre 2001, la menace aérienne n'était pas une hypothèse privilégiée. L'unique précédent remontait au 12 novembre 1972, quand des pirates de l'air avaient détourné un avion commercial de la Southern Airlines effectuant la liaison Memphis-Miami pour menacer de s'écraser sur le réacteur du centre de recherche nucléaire militaire d'Oak Ridge. Aux États-Unis, les simulations conduites dans les années 1990 par la Commission de réglementation nucléaire (Nuclear Regulatory Commission, NRC) ont mis en évidence que 47 % des sites ne parviendraient pas à résister à une attaque terroriste. Jusque-là, la NRC soutenait pourtant que les centrales supporteraient sans difficulté le crash d'un avion de ligne [Tiwari, 2001]. Les attentats du 11 septembre 2001 ont changé la perspective et révélé une sérieuse vulnérabilité des installations nucléaires [Holt, Andrews, 2007].

Après Fukushima, l'ASN a réalisé des évaluations complémentaires de sûreté afin d'identifier les points de faiblesse des centrales françaises⁹. Dans le cadre du réexamen de sûreté à l'occasion des visites décennales des

réacteurs, l'ASN a préconisé à EDF de poursuivre l'évaluation des risques liés aux chutes d'avions, notamment en prenant en considération les effets induits par la chute de l'aéronef (tels qu'émissions de projectiles, incendie du carburant) et les événements collatéraux (explosion, inondation, effondrement de structures...) [ASN, 2015]. Outre les mesures de nature technique, le cadre législatif français a également pour vocation de garantir la sécurité des installations nucléaires civiles face aux menaces liées au survol aérien. Cependant, les passages multiples de drones au-dessus de plusieurs sites fin 2014 ont incité le gouvernement et le législateur à réfléchir à un dispositif adapté à ces nouvelles technologies.

L'interdiction du survol aérien des sites nucléaires

L'article L. 6232-2 du Code des transports interdit le survol des installations nucléaires dans un périmètre de 5 km et à une altitude inférieure à 1 000 m¹⁰ sous peine d'1 an d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende. L'article L. 6232-4 du même code sanctionne d'1 an de prison et 75 000 euros d'amende le fait de faire ou laisser circuler un aéronef dans des conditions d'utilisation non conformes aux règles de sécurité.

En cas de non-respect des règles de circulation aérienne dans le périmètre d'un site nucléaire, la Haute autorité de défense aérienne (HADA) active la posture permanente de sûreté aérienne et ordonne au Centre national des opérations aériennes (CNOA) de

(7) TA Châlons-en-Champagne, 2^e ch., 01/09/2014, 1401546 et 1401573. Saisie en appel, la CAA de Nancy a estimé qu'il n'y avait pas eu d'erreur manifeste d'appréciation du ministre en charge de l'énergie et a validé le jugement du tribunal administratif (CAA Nancy, 24/03/2015, 14NC01754). Le pourvoi en cassation n'ayant pas été admis, l'arrêt est devenu définitif.

(8) « Gilles de Kerchove : "d'ici 5 ans, ils pourraient prendre le contrôle d'une centrale nucléaire" », *La Libre Belgique*, 26/03/2016.

(9) La réglementation française applicable aux installations nucléaires concernant la prise en compte des risques liés aux chutes d'avion repose sur la règle fondamentale de sûreté (RFS) I.2.a du 05/08/1980 visant les tranches nucléaires comportant un réacteur à eau sous pression.

(10) Arrêté du 17/12/2002 portant création de zones interdites temporaires au-dessus des centrales nucléaires, modifié le 20/06/2003.

constater l'infraction et prendre les mesures nécessaires pour intercepter, voire neutraliser l'appareil. En général, ces survols sont accidentels. Le 20 juin 2014, un avion de tourisme allemand, dont le pilote n'avait pas déposé de plan de vol, a ainsi survolé la centrale de Penly avant d'être forcé à atterrir par l'armée de l'air. Deux mois plus tard, l'ULM d'un touriste allemand a été intercepté après avoir survolé par erreur les centrales de Marcoule et du Tricastin. En mars dernier, c'est le site de Creys-Malville qui a été survolé par un avion de tourisme dont le pilote a été auditionné par la gendarmerie des transports aériens. Dans certains cas, le survol relève au contraire d'une volonté délibérée d'attirer l'attention de l'opinion publique sur la problématique du nucléaire. C'est en ce sens qu'en mai 2012 un militant de Greenpeace est parvenu à poser son parapente à moteur et lancer un fumigène sur le toit d'un réacteur du Bugey pour démontrer la vulnérabilité des centrales françaises face aux menaces aériennes. Interpellé par le PSPG, ce médecin allemand a été condamné en mars 2013 par le tribunal correctionnel de Bourg-en-Bresse à 6 mois de prison avec sursis pour survol volontaire de zone interdite, une peine réduite de moitié par la cour d'appel de Lyon en janvier 2014.

Aujourd'hui, la menace aérienne n'est plus seulement constituée par les aéronefs classiques, mais également par les appareils pilotés à distance de type drones. De septembre à novembre 2014, ce sont en effet près d'une vingtaine de sites hébergeant des activités nucléaires (CNPE, centres de recherche, réacteur en démantèlement de Creys-Malville) qui ont été survolés – à plusieurs reprises pour certains d'entre eux – sans autorisation par des drones dont les pilotes n'ont, à ce jour, toujours pas été identifiés [Le Déaut, Sido, 2014,

p. 16-17]. La situation s'est reproduite dans la soirée du 23 mars 2016 à la centrale de Golfech. Ces survols, très médiatisés pour ceux survenus en 2014, reposent la question de la sécurité des installations sensibles.

Les drones, révélateurs d'une faille de sécurité des installations nucléaires ?

Avant d'interroger le point de savoir si les drones représentent une nouvelle forme de vulnérabilité pour les centrales nucléaires, il convient de donner une qualification juridique à ces engins. Face à l'irruption de cette catégorie d'aéronefs sur le marché grand public, les autorités françaises ont pris, dès le 11 avril 2012, deux arrêtés visant à réglementer leur utilisation. Le premier texte concerne la conception, les conditions d'emploi et les capacités requises pour l'utilisation des drones, le second portant sur l'utilisation de l'espace aérien par ces appareils « *qui circulent sans personne à bord*⁽¹¹⁾ ». Un drone est défini comme un engin volant télé-piloté ou programmé à partir de l'enregistrement de coordonnées GPS, pouvant transporter une charge utile pour des missions particulières et récupérable en fin de vol. L'usage des drones est soumis aux mêmes interdictions de survol que les aéronefs classiques et, par conséquent, passible de sanctions identiques en cas d'infraction. De telles dispositions n'ont toutefois pas permis d'anticiper ni d'empêcher, par la détection des signatures radar, les survols de sites sensibles à l'automne 2014.

Dès lors que ces événements ont été portés à la connaissance du public, le gouvernement s'est empressé de rappeler les mesures prises afin de réduire la vulnérabilité des installations, et en particulier

le déploiement de forces pré-positionnées (radars mobiles militaires, hélicoptères...) pour la détection, l'interception et la neutralisation des drones. Les PSPG ont été autorisés à faire usage de leurs armes dans un cadre précis pour viser les appareils en approche, une autorisation que l'un des participants à une réunion au sein du ministère de l'Intérieur décrivait toutefois de manière imagée comme « *aller à la chasse au canard* », soulignant le caractère aléatoire de la manœuvre et *in fine* la difficulté à contrer efficacement la menace⁽¹²⁾.

Lors de leur audition devant l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) sur le thème de la sécurité des centrales nucléaires face aux survols illégaux de drones, les responsables de la division « *Production nucléaire* » d'EDF se sont voulus rassurants, insistant sur le fait que « *ces survols ne représentent pas un risque nouveau ou supplémentaire* » et n'ont pas affecté les fonctions de sûreté nucléaire [Le Déaut, Sido, 2014, p. 26-27]. L'ensemble des sites ont en effet renforcé leur posture de vigilance en collaboration avec la direction générale de la Gendarmerie nationale. Aucune interception de drones ou de leurs pilotes n'ayant eu lieu, force est cependant de constater que les dispositifs existants ne se sont pas avérés suffisamment performants pour empêcher le survol des zones interdites par ce type d'appareils.

Ces incidents ont relancé le débat parlementaire jusqu'à l'adoption de la loi 2015-588 du 2 juin 2015 relative au renforcement de la protection des installations civiles abritant des matières nucléaires. Le propos du rapport présenté fin 2015 par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)

(11) Arrêté du 11/04/2012 abrogé et remplacé par l'arrêté du 17/12/2015.

(12) « Drones : tir permis à l'approche des centrales nucléaires », *Le Parisien*, 02/11/2014.

en application de l'article 2 de la loi était de proposer « *les solutions techniques et capacitaires envisageables afin d'améliorer la détection et la neutralisation de ces appareils, ainsi que les adaptations juridiques nécessaires afin de réprimer de telles infractions* » [SGDSN, 2015]. L'évaluation des risques et menaces engendrés par les survols illégaux d'aéronefs télé-pilotés met en évidence deux formes d'actes malveillants susceptibles d'être commis à partir de ces appareils : la captation d'informations et le transport de charges.

Les drones peuvent, en effet, être employés pour des missions de repérage et de collecte d'informations sur les sites sensibles dans la phase préparatoire d'une éventuelle attaque. Ils peuvent également être utilisés comme arme par destination en neutralisant les personnels de sécurité, en transportant des substances explosives ou de type NRBC¹³, et servir à endommager l'infrastructure

d'un CNPE de manière à compromettre le refroidissement du combustible au cœur du réacteur. En novembre 2014, le cabinet Large & Associates a présenté, dans un rapport confidentiel remis au Premier ministre, au ministre de l'Écologie, à l'ASN et à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire plusieurs hypothèses d'attaque soulignant la vulnérabilité des centrales nucléaires face aux drones et aux risques induits par leur utilisation. Si d'autres analyses considèrent au contraire que la sécurité des installations n'a pas été mise en péril du fait de la faible capacité d'emport des engins pilotés à distance [Pintat, 2015, p. 25], les drones font bien partie de ces catégories d'appareils maniables, capables d'investir aisément les endroits les mieux surveillés, dont l'usage produit aussi d'indéniables effets psychologiques et médiatiques. Comme l'a observé le SGDSN, ces actions visent aussi à « *saper la confiance placée dans le dispositif*

de protection des sites sensibles » et ainsi « *donner le sentiment d'une impuissance à réagir face à des actions provocatrices, illégales, voire dangereuses* », propices à la diffusion d'une certaine psychose [SGDSN, 2015, p. 17].

Qu'il s'agisse de la prévention des intrusions terrestres ou des moyens mis en œuvre par les forces de police, de gendarmerie et les autorités judiciaires pour constater puis sanctionner les infractions aux interdictions de survol de zones sensibles, ces dispositifs de protection externe des installations nucléaires viennent compléter les systèmes internes de réaction aux situations critiques [Rambour, 2015, p. 237-252]. Face à des menaces qui restent hypothétiques mais devant de toute évidence être anticipées, la voie entre sûreté et sécurité nucléaires est désormais plus étroite encore afin de maintenir la crédibilité de l'action de la puissance régaliennne et des opérateurs du secteur nucléaire civil ■

Bibliographie

ASN, 2015, « Réexamen de sûreté associé à la troisième visite décennale des réacteurs (VD3 1300). Aggressions externes associées aux risques aériens », Lettre CODEP-DCN-2015-000258.

BATAILLE (C.), SIDO (B.), 2011, Rapport d'étape de l'OPECST sur la sécurité nucléaire, la place de la filière et son avenir.

BOISSERIE (D.), 2014, Rapport AN 2265 sur le projet de loi de finances 2015.

GANAY (C. DE), 2015, Rapport AN 2527 sur la proposition de loi 1365 visant à renforcer les conditions d'accès aux installations nucléaires de base.

HOLT (M.), ANDREWS (A.), 2007,

Nuclear Power Plants: Vulnerability to Terrorist Attack, Washington, Congressional Research Service.

LE DÉAUT (J.-Y.), SIDO (B.), 2014, Rapport de l'OPECST sur les drones et la sécurité des installations nucléaires.

LÉGER (M.), 2015, « Le renforcement par le droit pénal de la protection des sites nucléaires contre les intrusions terrestres », *Journal des accidents et des catastrophes*, n° 155.

PINTAT (X.), 2015, Rapport Sénat 446 sur la proposition de loi relative au renforcement de la protection des installations civiles abritant des matières nucléaires.

RAMBOUR (M.), 2015, « Force d'action rapide nucléaire d'EDF et acteurs de la sécurité civile. Attributions et responsabilités », in GOHIN (O.), PAUVERT (B.) (dir), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2014*, Aix-Marseille, PUAM, p. 237-252.

SABATHÉ (J.-M.), 2010, « La mise en œuvre du décret SAIV par EDF », *Sécurité et stratégie*, n° 4.

SGDSN, 2015, *L'essor des drones aériens civils en France : enjeux et réponses possibles de l'État*.

TIWARI (J.), 2001, *Vulnerability of US nuclear power plants to terrorist attack and internal sabotage*, Washington, PSR Center for Global Security and Health.

(13) En avril 2015, c'est pour manifester son opposition au nucléaire qu'un Japonais a fait atterrir sur le toit des bureaux du Premier ministre un drone transportant une boîte contenant du sable de Fukushima et émettant un faible niveau de radiation.

Contrefaçons, ciblage et contrôle à l'heure de la mondialisation

« Trouver l'aiguille dans une botte de foin »

Jérémy LACHARTRE

Concurrence accrue entre les territoires, compétition économique croissante dans un contexte de mondialisation des échanges toujours plus fort, les trafics illicites jouissent de la libéralisation des flux de capitaux, de marchandises, du développement des moyens de transports et de l'explosion du e-commerce. Les services chargés de lutter contre les trafics illicites et notamment la contrefaçon font face à un défi de taille.

L'enjeu consiste à détecter l'illicite dans le licite, à intercepter le produit contrefait parmi les marchandises authentiques. Ainsi des techniques d'analyses permettent d'identifier et de quantifier le risque dans l'optique de développer des procédures de contrôle. Or, le trafic du faux prospère grâce à l'adaptabilité des trafiquants, des outils de la mondialisation économique et d'un partage d'information parfois déficient entre les acteurs. La coopération entre les parties prenantes apparaît alors comme un enjeu primordial pour un ciblage optimisé et un contrôle efficace.



Jérémy LACHARTRE

Doctorant allocataire au Centre de recherche et d'analyse géopolitique (CRAG). Diplômé de l'Institut français de géopolitique (université Paris 8), il y est chargé d'enseignement

(méthodologie liée à la recherche en géopolitique et cartographie). Intéressé par les problématiques liées à la sécurité intérieure, il prépare un doctorat sur l'analyse géopolitique du trafic illicite de contrefaçon, en particulier sur les stratégies en matière de lutte contre ce trafic.

Introduction

Aujourd'hui, le commerce international, le libre-échange et le flux de marchandises ne cessent de croître et de s'imposer dans le paysage de la mondialisation¹. Ce phénomène de globalisation économique profite alors au commerce licite mais pas seulement. Parmi les millions de conteneurs expédiés chaque année dans le monde, 90 % de la cargaison mondiale, soit 500 000 millions de conteneurs, ne sont pratiquement pas inspectés², ce qui permet l'envoi de produits illicites aux quatre coins du monde. Avoisinant les 650 milliards d'US\$³, le trafic de marchandises illicites est un terme générique utilisé par Interpol qui inclut des pratiques telles que la contrebande ou la contrefaçon d'infraction (marques, droit d'auteur, etc.). Parmi les trafics illicites, celui



de la contrefaçon peut être considéré comme un véritable chemin de croix pour ceux qui sont en charge de lutter contre ce trafic aux enjeux connus : pertes de recette fiscale pour les États, impacts sur les entreprises, travail clandestin, dangerosité pour les consommateurs ou encore enrichissement des organisations criminelles... La police des marchandises est chargée pour une part de cette lutte contre le faux, mais la difficulté est grande pour intercepter une marchandise illicite dans la masse des produits licites. Dépassés par le flux de marchandises interceptées aux

- (1) La mondialisation est synonyme d'une extension des échanges économiques et culturels à l'échelle du monde, conséquence d'un développement des transports à longue distance, à faible coût et d'une libération des échanges de toute nature. Source : George (P.) ; Verger (F.), 2006, *Dictionnaire de la Géographie*, Paris, Puf.
- (2) « Le Programme de contrôle des conteneurs de l'ONUDD-OMD fête ses 10 ans dans le service de rendre le commerce maritime plus sûr contre la criminalité », Communiqué de Presse de l'ONUDD Vienne/Bruxelles, le 17 décembre 2014 -(ONUDD/OMD).
- (3) Selon les estimations du *Global Financial Integrity*, source : Network of Global Agenda Councils, Report on Illicit Trade, 2011-12.

Le ciblage pour une optimisation des contrôles

La multiplication des interventions douanières ne rend pas le contrôle plus efficace. Le contrôle physique systématique alourdit les procédures douanières et va à l'encontre de l'objectif de facilitation sans pour autant permettre de sécuriser les recettes⁶. Outre le célèbre « flair des douaniers », le ciblage est donc aujourd'hui un exercice liant la technique et la technologie, éléments indispensables pour maximiser les chances de mettre hors commerce la marchandise frauduleuse ou illicite.

Le ciblage, le « savoir-faire » des douaniers

frontières⁴, comment les douaniers arrivent-ils à intercepter les biens contrefaits, et assurer la sécurité des consommateurs sans entraver le commerce mondial ? Quand on sait que le trafic de contrefaçon représente 5 à 7 % du commerce à l'échelle du monde⁵, comment peut-on optimiser un contrôle estimé entre 3 et 5 % des marchandises à destination de l'UE ou en transit ?

D'abord la fiabilité des données, préalable nécessaire pour le ciblage, peut faire défaut. Ensuite les zones franches, la corruption et la malice des trafiquants/contrefacteurs sont autant de difficultés à surmonter pour les services en charge du contrôle des marchandises. Des méthodes de ciblage

existent pour optimiser l'efficacité d'un contrôle qui présente des limites que seule la coopération entre les différentes parties prenantes peut surmonter.

Enjeu d'aujourd'hui et de demain, la collaboration entre les services en charge du contrôle à l'international est une nécessité, tout comme un partenariat actif entre acteurs privés et publics. En lien notamment avec le droit de propriété intellectuelle (DPI), les douanes ont le besoin d'une coopération avec les acteurs privés et notamment les titulaires de droit pour cibler les produits contrefaits parmi les authentiques. Des instruments de coopération existent mais cela reste un défi permanent dans l'optique d'une lutte efficace contre le trafic illicite de contrefaçon.

Le contrôle documentaire ou l'examen physique des marchandises peuvent se faire au moment du dédouanement, ou après. Le comportement habituel ou inhabituel des opérateurs économiques peut constituer un des éléments à prendre en compte. De même, le fait que l'opérateur ait été ou non déjà condamné pour des infractions, des irrégularités dans le domaine douanier ou dans le domaine fiscal est pris en considération. Un ciblage efficace n'est possible que par une étude approfondie des déclarations en douane et autres documents justificatifs (le connaissance maritime, le manifeste de chargement, etc.) qui permettent de détecter les « désinformations⁷ ». Les bases

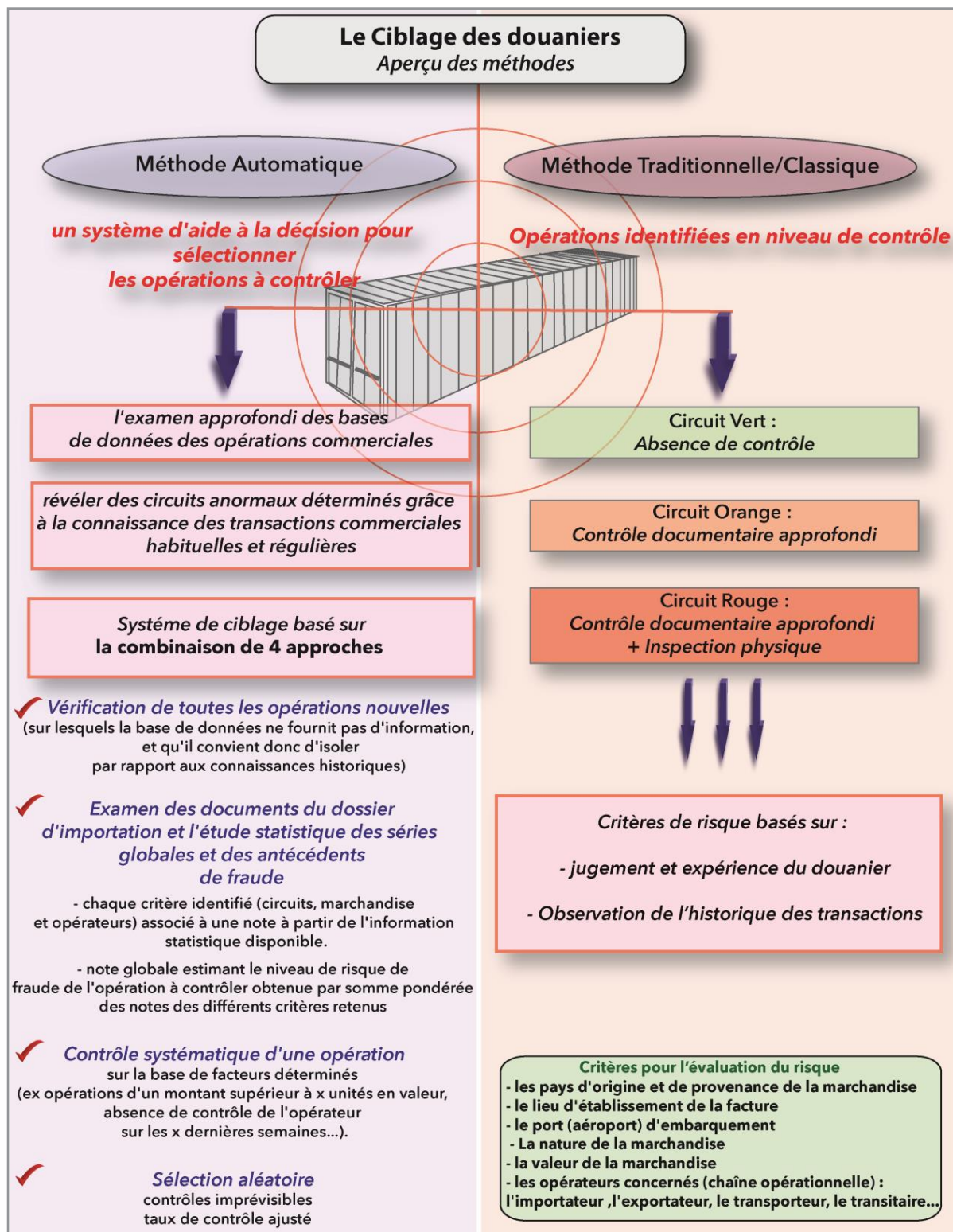
(4) OMD Act, n° 76, février 2015. À titre d'exemple, plus de 400 % supplémentaire de marchandises en une dizaine d'années sont évoquées pour les services en charge du contrôle aux États-Unis.

(5) « La contrefaçon représenterait, selon une enquête de l'OCDE de février 2011, réactualisée par la Chambre de commerce internationale, 5 à 7 % du commerce mondial ». Source : Douane.gouv.fr

(6) Geourjon (A.-M.), Laporte (B.), 2004, « L'analyse de risque pour cibler les contrôles douaniers dans les pays en développement : une aventure risquée pour les recettes ? », Politiques et management public, vol. 22 n° 4, p. 95-109.

(7) « Septième Congrès mondial sur la lutte contre la contrefaçon et le piratage », OMD Act, n° 71, juin 2013, Pages 48-50.

Figure 1: Un aperçu des méthodes de ciblage.



Sources:

Entretiens avec Christophe Zimmermann, ancien coordinateur de la lutte contre la contrefaçon à l'OMD.

Geourjon Anne-Marie; Laporte Bertrand. L'Analyse de risque pour cibler les contrôles douaniers dans les pays en développement: une aventure risquée pour les recettes? Politiques et management public, vol. 22 n° 4, 2004.

Réalisation: Lachartre Jérémy

Dans la continuité d'une analyse de données et de recherche du renseignement, les services douaniers ont un réseau de contacts qui leur permet d'avoir de bonnes informations. Autrement dit, comme leurs collègues de la police, les services des douanes se servent d'indicateurs pour saisir la marchandise frauduleuse et illicite.

de données administratives et les études de ciblage permettent ensuite de déterminer les flux commerciaux à risque. Michel Norgrove évoque « une approche moderne fondée sur le renseignement⁸ » afin de cibler de manière efficace la marchandise illicite. L'ancien directeur des douanes britanniques nous renseigne sur une technique liée « au couplage et à l'exploitation de données ainsi qu'à l'analyse de tendances en fonction, par exemple, du code des marchandises, du moyen de transport, et des pays d'origine et de transit ». Ces techniques utilisent des données pour une analyse du risque avec l'aide notamment d'ordinateurs puissants pouvant stocker et coupler un grand nombre de données. Les douaniers utilisent par exemple le système « connect » avec des analystes formés et compétents. Des volumes importants d'informations sont alors comparés à partir de bases de données variées et denses. Ce système « établit des correspondances, pose des questions et identifie des anomalies qu'il serait impossible de détecter en utilisant les méthodes traditionnelles⁹ ». L'Organisation mondiale des douanes (OMD), avec l'aide des États-Unis, utilise ce système d'exploitation des données pour le ciblage dans l'optique

de saisir la marchandise illicite, mais aussi d'obtenir des éléments comme preuves pour condamner des réseaux criminels en justice. Dans la continuité d'une analyse de données et de recherche du renseignement, les services douaniers ont un réseau de contacts qui leur permet d'avoir de bonnes informations. Autrement dit, comme leurs collègues de la police, les services des douanes se servent d'indicateurs pour saisir la marchandise frauduleuse et illicite.

Des techniques de ciblage communes ?

Le ciblage a pour objectif de s'assurer de la régularité des opérations de dédouanement et du respect des obligations imposées par les réglementations communautaires ou nationales. À cette fin, la douane française dispose, par exemple, d'un outil de ciblage automatique du fret (dit « RMS », pour Risk Management System) qui exploite les différentes informations fournies dans le système Delta (Delta X pour le fret express, Delta C pour les cargos par exemple). Le ciblage à des fins de lutte contre les trafics et les fraudes douanières a pour objectif de « s'assurer de la régularité des opérations de dédouanement et du respect des obligations imposées par les réglementations communautaires ou nationales ». À cet effet l'Union européenne a mis en place une technique de ciblage « à des fins de sûreté-sécurité¹⁰ » à travers le « Control System » pour l'importation (ICS) ou pour l'exportation (ECS). Le règlement européen prévoit l'obligation d'une transmission de

déclaration contenant des données valables pour l'ensemble des EM et permettant un ciblage automatique avant l'arrivée des marchandises sur le territoire communautaire. Cette analyse est effectuée par l'ICS, avec un contrôle qui peut être réalisé ou différé dans le port/aéroport de destination. Ce système devrait créer une solidarité entre les douanes européennes. Malgré des normes réglementaires communes aux services douaniers au sein de l'UE, l'application dépend néanmoins de la volonté des autorités administratives concernées de chaque EM : « il existe donc une très grande disparité d'organisation et de pouvoirs entre les administrations douanières européennes¹¹ ». Les profils de risque déterminés pour la mise en œuvre de l'ICS ne sont pas harmonisés, preuve d'une coopération encore peu appliquée sur le ciblage entre les services douaniers. Le rapport d'information du Sénat présenté par le sénateur Richard Yung en 2013 proposait une Task force ICS pour résoudre le problème.

Que cela relève du flair du douanier et de son expérience, ou de la technologie exploitant un volume considérable d'informations, le travail de ciblage repose sur trois choses essentielles : « la logique/la cohérence/la vraisemblance¹² ». Tout cela dépend des routes économiques du moment, du conditionnement social, du milieu géographique. La technique de ciblage permet de mieux contrôler dans un monde où le commerce ne doit pas être gêné. Aussi faut-il notifier que la formation des services douaniers est primordiale, tout comme l'investissement dans

(8) Michel Norgrove, 2014, « La recherche de la qualité en matière de données exige des solutions radicales », OMD Actu, n° 75, octobre, p. 26-28.

(9) Idem.

(10) Charroux (G.), Woerth (É.), 2015, Rapport d'information sur l'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et les trafics : mieux contrôler pour mieux dédouaner, Cour des comptes.

(11) Idem.

(12) Entretien avec Christophe Zimmermann, ancien coordinateur du projet de lutte contre la contrefaçon et le piratage à l'Organisation mondiale des douanes, 17 Avril 2013 à Bruxelles.

des outils de contrôle permettant de détecter la marchandise frauduleuse.

Limites du ciblage et du contrôle

Bien que les douaniers aient des outils à leur disposition pour faire un travail de ciblage efficace, des contraintes et limites dont on évoquera les grandes lignes dans cette partie se présentent. On évoque ici plus volontiers le ciblage et le contrôle des flux du fret maritime, même si des difficultés dans le contrôle du fret express aérien existent¹³.

Le problème de la pertinence des données pour le ciblage

La réussite du ciblage, et *a fortiori* du contrôle, dépend de la fiabilité des données utilisées : « *L'efficacité de l'analyse de risque repose avant tout sur l'ampleur et la qualité des informations et des renseignements dont disposent les services des douanes. C'est pourquoi il est essentiel, d'une part, de pouvoir disposer de sources d'information fiables, complètes et actualisées et, d'autre part de pouvoir exploiter cette information*¹⁴ ». Pourtant ces informations peuvent faire défaut. Le consultant Michel Norgrove¹⁵ met en exergue un exemple probant de fausses déclarations entraînant un véritable problème pour les

services en charge du contrôle¹⁶. Une différence notable sur le poids des conteneurs ou le type de marchandise se présentait entre la réalité et ce qu'indiquait le manifeste (documents censés informer sur la nature de l'ensemble des marchandises dans un moyen de transport ; les informations sur les points d'embarquement, de débarquement ; le poids ou le volume). Les expéditeurs sous-déclarent le poids de leurs marchandises pour réduire les coûts liés à la taxation sur le poids de la cargaison, entraînant bien évidemment des pertes de recettes¹⁷. Le consultant estime qu'une déclaration en douane sur trois fait l'objet d'une erreur de classement. 85 % des déclarations d'importation seraient « *lacunaires et les informations y figurant souvent totalement fausses* ». L'ancien directeur des douanes britanniques cite alors son confrère David Hesketh : « *Nous courons le risque de nous convaincre que la solution est à chercher dans des systèmes sophistiqués de gestion des données en temps réel, de partage et de gestion des risques [...] ce serait oublier que ces systèmes fonctionnent à partir de données inexactes, incomplètes, et trompeuses. Si nous ne disposons pas des garanties suffisantes, nous risquons de créer un faux sentiment de sécurité* ». Les fausses déclarations sur le contenu des conteneurs ne constituent pas pour autant des cas de contrefaçon, mais il s'agit de mettre l'accent sur les règles soumises aux différents domaines que sont l'évaluation, l'origine, ou le classement, qui ne sont pas respectés. Cela offre des

opportunités de fraude aux criminels, et des facteurs de prospérité pour les trafics illicites, dont la contrefaçon de biens.

La récurrence d'un problème : la face obscure des zones franches

Utilisées pour stimuler la croissance économique en favorisant les échanges internationaux, les zones franches sont souvent considérées comme un obstacle persistant dans l'optique de combattre la contrefaçon. Au nombre de 79 en 1975, les zones de libre-échange (ZLE) sont « *aujourd'hui plus de 3 000 réparties dans 135 pays* » et « *représentent 68 millions d'emplois directs, pour une valeur commerciale de plus de 5 trillions de dollars*¹⁸ ». Les ZLE sont des espaces favorisant une réglementation souple, un régime fiscal allégé, et un faible coût pour les opérateurs économiques. Néanmoins, elles ne bénéficient pas seulement aux activités légales du commerce. Les zones franches sont « *un véritable problème, car les contrôles sont très limités, et aucune organisation ni administration ne peut contrôler réellement ces zones franches. [...] Les conteneurs peuvent entrer, être déchargés, puis rechargés avec n'importe quoi*¹⁹ ». La Chambre de commerce internationale (ICC) par le biais de son département Action contre la contrefaçon et le piratage (BASCAP) préconise le « *renforcement de la réglementation et une meilleure gestion*

(13) « L'Action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics », communication au président de l'Assemblée nationale pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, 19 février 2015.

(14) *Guide sur l'analyse de risque dans les contrôles douaniers*, Comité de la politique douanière, Commission européenne (direction générale « Douane et Fiscalité indirecte »), 1998.

(15) *La recherche de la qualité en matière de données exige des solutions radicales*, OMD ACTU n° 75, octobre 2014.

(16) Un porte-conteneur MSC Napoli, échoué au large des côtes britanniques en 2007, indiquait que 164 conteneurs du navire sur lesquels les manifestes indiquaient des « articles manufacturés divers » et cinquante autres censés contenir « articles de ménage et effets personnels » ne présentaient pas du tout ce type de marchandise. Ainsi 60 % des manifestes indiquaient seulement des données relatives aux transitaires, sans faire mention d'indications permettant d'identifier les acheteurs ou vendeurs de la marchandise.

(17) L'OMD et le FMI estiment que les fausses déclarations entraînent une perte de 22 milliards de dollars américains chaque année au niveau mondial « au titre des recettes non perçues par le Trésor public ».

(18) Jeffrey Hardy, « Un nouveau rapport réclame plus de mesures pour combattre la contrefaçon et le piratage dans les zones franches », OMD Actu, n° 71, juin 2013.

(19) *Idem*.

des zones franches, afin de mettre un terme à la tendance alarmante à utiliser les zones franches pour faciliter la production, la distribution et la vente de produits de contrefaçon²⁰ ». Selon le directeur de BASCAP, Jeffrey Hardy : « la prolifération des zones franches s'accompagne d'une vulnérabilité accrue à toute une série de délits, commis par des criminels qui tirent profit de la surveillance plus lâche, d'un régime de contrôles douaniers plus souple et du manque de transparence qui y prévaut²¹ ». Les contrefaçons sont importées dans ces zones franches par des cargaisons qui y sont blanchies en déguisant l'origine pour apposer la contrefaçon de marque. Les marchandises contrefaites sont ensuite transformées et emballées comme des produits finis avant d'être exportées. Les ZLE sont donc considérées comme des « passerelles » de la contrebande et aussi comme moyen de transbordement de la contrefaçon. L'ICC dispose de preuves de plus en plus manifestes qui permettent de dire que les zones franches sont devenues « un maillon central du commerce de contrefaçons », et a alors entrepris une analyse qui a conduit à des mesures pour rétablir « l'intégrité des zones franches et empêcher qu'elles soient exploitées par des organisations criminelles faisant commerce de biens de contrefaçon²² ». Pourtant, ces espaces ne devraient pas échapper aux contrôles des administrations douanières, ni à la réglementation douanière de l'État concerné selon la convention de Kyoto révisée (CKR), qui décrit les « compétences explicites » des services douaniers, les règles d'origine des marchandises, et les procédures de transit et de transbordement pour les

ZLE. Néanmoins comme beaucoup de directives, celles qui concernent la gestion des ZLE ne sont pas coercitives, mais facultatives : « À l'heure actuelle, rares sont les pays signataires à avoir décidé de les mettre en œuvre ». Parmi les recommandations, le rapport de BASCAP s'inspire du travail de l'OMD sur la propriété intellectuelle (PI) qui préconise de ne pas retirer à la douane sa prérogative de recouvrement des recettes (contrôles tarifaires) pour ne pas provoquer un affaiblissement de ses fonctions non tarifaires comme l'inspection et le contrôle aux frontières, et les saisies. Les abus sur l'utilisation de ces zones franches sont une réalité qui n'échappe plus aux autorités douanières internationales. L'incitation est à mieux respecter les conventions internationales pour les gouvernements étatiques avec un contrôle des douanes locales sur ces espaces qui favorisent l'échange international. Les ZLE doivent s'accompagner de mesures politiques et législatives pour notamment préserver les avantages offerts pour les acteurs économiques licites.

Un temps d'avance pour les trafiquants ? Aperçu des difficultés et limites des contrôles

Le transbordement ou « rupture de charge »

Malgré les prérogatives et les pouvoirs confiés aux administrations douanières, la rupture de charge, le

transbordement et les zones de transit sont des obstacles à un contrôle physique efficace. Si l'UE dispose d'une harmonisation douanière facilitant le travail, les choses deviennent bien plus ardues dès que l'on s'éloigne de l'Europe : « Tu vas au Panama (4 ports ciblés), il y a ce que l'on appelle du transbordement, on appelle ça des zones de transit, mais c'est en fait du transbordement, avec un bateau qui va toucher 10 ou 12 ports²³ ». Le conteneur peut ainsi se rendre à plusieurs destinations, et la marchandise arrive dans « les magasins », et attend d'être dédouanée. La ligne maritime va transborder, et on va utiliser bien volontiers le terme de « la rupture de charge ». Ainsi, les documents relatifs au conteneur (connaissance maritime par exemple) sont alors changés à plusieurs reprises pour brouiller les pistes. Les zones franches sont des occasions rêvées pour falsifier les documents. N'étant pas obligatoires, les scellés électroniques sont peu utilisés tout comme les conteneurs géolocalisés. Ceux-ci sont tracés, mais la marchandise ne suit pas, quant à elle, l'itinéraire du conteneur. La technique de « rupture de charge » et les zones franches engendrent des difficultés pour le contrôle et le ciblage d'une marchandise suspectée frauduleuse ou illicite.

L'adaptabilité des trafiquants

Si dans l'espace communautaire, une harmonisation douanière²⁴ fut mise en place avec un code douanier européen accordant des prérogatives (retenue de la marchandise), les

(20) Rapport présenté lors de la conférence et exposition 2013 de l'OMD sur la propriété intellectuelle.

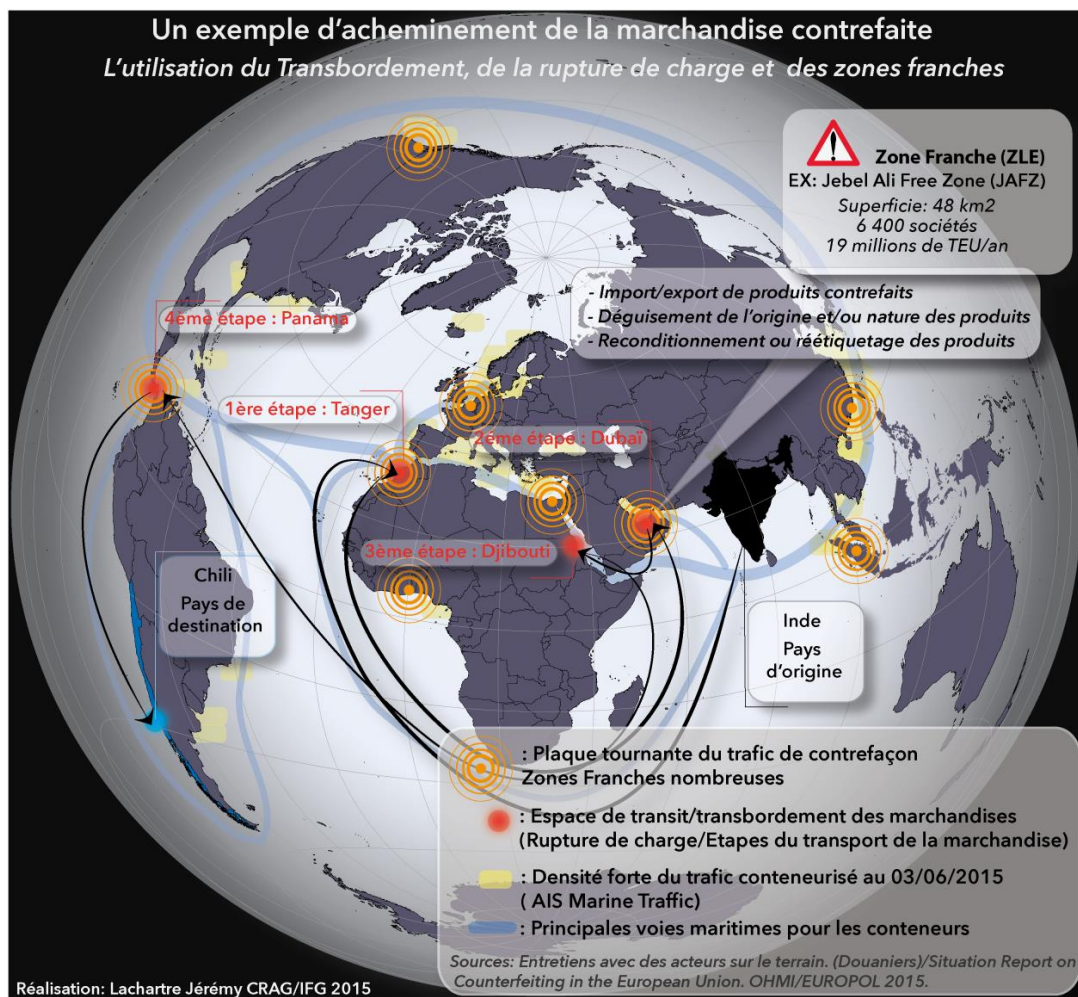
(21) OMD Actu, n° 71, juin 2013.

(22) Cette analyse a abouti à un rapport intitulé : *Controlling the Zone: Balancing facilitation and control to combat illicit trade in the world's Free Trade Zones*. Le rapport évoque notamment les failles des accords internationaux et des législations nationales pour lutter contre les trafics illicites.

(23) Entretien avec Christophe Zimmermann, coordinateur du projet de lutte contre la contrefaçon et le piratage à l'Organisation mondiale des douanes, 25 Novembre 2014, Bruxelles.

(24) Les 28 douanes de l'Union disposent d'une réglementation harmonisée avec des procédures communes (demande d'intervention et ex officio) pour saisir et/ou détruire la marchandise suspectée. Règlement (CE) 608/2013.

Figure 2 – Transbordement, rupture de charge et zones franches



services en charge du contrôle de marchandise n'ont pas partout les mêmes pouvoirs. Selon les différentes législations nationales, les pouvoirs confiés aux douanes sont largement disparates en Europe, mais surtout à l'échelle du monde. Malgré les bonnes intentions des accords ADPIC²⁵, les services douaniers n'ont ni les mêmes pouvoirs, ni les mêmes prérogatives face à la marchandise contrefaisante. Par conséquent, les trafiquants profitent

de cette disparité des compétences des services concernés pour produire, faire circuler et écouler la marchandise contrefaite à l'échelle du monde. Les différences territoriales sont judicieusement utilisées par les trafiquants. Pour échapper aux contrôles des frontières dites « externes » de l'UE, les trafiquants agissent aussi à l'intérieur de l'espace communautaire²⁶. Cette tendance serait confirmée par la découverte de machines de production à destination

de l'UE provenant de pays tiers : « Ces machines permettent de faire de la production de contrefaçon en grande quantité, en mettant le logo de la marque désirée²⁷ ». Autre tendance révélée, les trafiquants font désormais passer la marchandise frauduleuse par des ports de plus petites tailles, et par de plus petites compagnies maritimes pour échapper aux points de contrôle importants. À l'instar des services en charge de lutter contre ce trafic, les contrefacteurs se permettent

(25) (TRIPS en anglais) : Accord international sur les aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce.

(26) Lachartre (J.), 2013, « La mondialisation de l'économie et la contrefaçon : le cas de l'Union européenne », *Hérodote*, 4, n° 151, p. 120-136.

(27) Entretien avec Christophe Zimmermann, le 26 février 2015, Bruxelles.

(28) Gayraud (J.-F.), Thual (F.), 2012, *Géostratégie du crime*, Paris, Odile Jacob.

aussi largement de faire un travail d'analyse. Les trafiquants étudient les saisies constatées afin de comprendre les manières dont les marchandises ont pu être ciblées pour changer leurs modes opératoires. Il s'agit pour les contrefacteurs de changer les modalités du trafic, c'est-à-dire le moyen de transport, la façon de déclarer les produits en empruntant notamment de nouveaux itinéraires.

Corruption et zones de contrôle difficiles

Les ports maritimes sont des sites difficiles et parfois dangereux pour les services en charge du contrôle. Les structures de répression se heurtent souvent aux processus et systèmes complexes des ports qui sont sciemment exploités par les organisations criminelles. Le contrôle coûte à la structure portuaire, mais aussi à la compagnie maritime, et des structures comparables à des réseaux mafieux peuvent avoir un contrôle important sur ces zones portuaires. Dans son ouvrage *Géostratégie du Crime*²⁸, Jean François Gayraud évoque le cas de la Cosa Nostra, qui a un contrôle quasi total sur les docks depuis le début du XX^e siècle. Cette mafia, établie sur la côte Est des États-Unis, domine le transport maritime en s'étant approprié les quais, et l'unique organisation syndicale professionnelle. Le syndicat international Longshoremen Association est poursuivi par la justice américaine en 2005 pour la première fois dans le cadre de la loi anti-crime organisé. Les docks étaient alors contrôlés par deux mafias italiennes : les Gambino et les Genovese. Ces familles mafieuses

s'étaient partagées les différents terminus d'embarquement de la côte Est des États-Unis. Cette mainmise des trafiquants et autres organisations criminelles existe toujours, et rend forcément le travail de contrôle complexe pour les douaniers. Selon les confidences d'acteurs sur le terrain, les contrôles peuvent être déjoués par des faits de corruption dès l'arrivée des inspecteurs. Les dockers ou autres acteurs du port se permettent de prendre les dispositions nécessaires pour que les conteneurs ciblés ne soient plus vraiment à la disposition du contrôle... Le contrôle dépend souvent de la bonne volonté des acteurs locaux sur le terrain. La corruption est une entrave majeure à l'efficacité des inspections. Ce fléau est d'autant plus palpable dans les pays pauvres et peu développés. Les faits de corruption peuvent en effet avoir lieu avant l'enlèvement de la marchandise, entre l'importateur et le douanier par exemple : « *L'arrangement de l'importateur avec le douanier permet d'introduire sur le marché des produits à moindre coût et/ou de qualité douteuse. Les producteurs locaux et les importateurs non fraudeurs subissent ainsi une concurrence déloyale et peuvent ainsi être exclus du marché. Les mauvais produits se substituent donc sur le marché aux "bons produits"*²⁹ ». Le contrôle est aussi délicat sur d'autres moyens de transport notamment par voies terrestres : « *Le souci est le contrôle terrestre, c'est-à-dire routier. Il n'y a pas de manifeste qui existe pour ce type de voie*³⁰ ». Le ciblage peut être plus périlleux avec moins de renseignements. En lien avec la voie maritime, la voie routière est pourtant largement employée pour le transport de marchandises.

Vers toujours plus de coopération comme solution : l'Union fait la force ?

La coopération entre les parties prenantes est un enjeu fondamental pour lutter contre la contrefaçon. À l'international, les services en charge du contrôle se doivent de collaborer, tout comme les administrations douanières doivent coopérer avec les acteurs privés. Lutter contre la contrefaçon nécessite une stratégie globale avec une convergence des actions et la coordination de tous les acteurs concernés.

Le programme de contrôle des conteneurs PCC : l'idée d'une coopération entre services répressifs concernés

Le programme de contrôle des conteneurs « PCC » a été conçu en 2003 à l'initiative du directeur de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) avec le Secrétaire général de l'OMD de l'époque. Ce programme a pour objectif d'accompagner les gouvernements dans la création de structures de répression dans les ports sélectionnés, et de minimiser les risques que les conteneurs soient utilisés pour le trafic de marchandises illicites telles que la drogue, et la contrefaçon. Dans ce programme, des dispositifs ont vu le jour comme le PCU, qui est une unité de contrôle des ports inter-agences

[29] Geourjon (A.-M.), Laporte (B.), 2004, « L'analyse de risque pour cibler les contrôles douaniers dans les pays en développement : une aventure risquée pour les recettes ? », *Politiques et management public*, vol. 22 n° 4, p. 95-109.

[30] Entretien avec Christophe Zimmermann, 25 Novembre 2014, Bruxelles.

qui regroupe des analystes et des équipes de recherche issus de différents services de sécurité comme la douane ou la police. Ces unités sont formées et équipées pour cibler les conteneurs à hauts risques, et les contrôler de manière professionnelle et rapide. Ils utilisent pour se faire une analyse du risque et des techniques proactives. Les PCC permettent surtout de réunir les différentes

autorités concernées (autorités portuaires, autorités de l'ONUDC) pour évaluer les progrès et les mesures à prendre pour lutter contre la fraude et les trafics illicites. Un système de communication sécurisé via Internet (« ContainerCOMM ») permet de faciliter l'échange des informations susceptibles de connaître les mouvements des conteneurs suspectés à haut risque entre les PCU, les acteurs autorisés dans les pays participants et les BRLR³¹. L'analyse repose sur les données³² transmises par les pays membres à travers des BRLR respectifs localisés sur chaque région du monde. Ce programme marque la volonté et le besoin de coopération entre services et le partage d'informations pour cibler de manière pertinente les conteneurs à risque.

Coopération avec les acteurs privés pour un ciblage plus efficace : l'exemple des acteurs dits « intermédiaires »

La coopération avec les acteurs économiques apparaît comme une

Les ports maritimes sont des sites difficiles et parfois dangereux pour les services en charge du contrôle. Les structures de répression se heurtent souvent aux processus et systèmes complexes des ports qui sont sciemment exploités par les organisations criminelles.

obligation indubitable pour un contrôle efficace des marchandises, notamment dans le partage de l'information. L'implication de ces acteurs est pourtant disparate. La critique s'est longtemps orientée vers les sociétés de transport maritime qui se déchargent de toute responsabilité en matière de DPI, celle-ci est désormais aussi axée sur de nombreux acteurs liés au développement d'Internet (hébergeurs, moteurs de recherche, opérateurs bancaires, etc.). Ces acteurs intermédiaires sont assujettis à des préoccupations de coopération de la part des titulaires de droit et administrations concernées. À titre d'exemple, on peut évoquer les géants de l'e-commerce, et des transporteurs dits « express ». Selon le consultant Dan Baldwin³³, le souci principal réside en effet dans la relation entre ces entreprises (sociétés de commerce électronique), et la douane pour lutter contre la contrefaçon. L'auteur rappelle que les entreprises de l'e-commerce ont investi énormément d'argent pour assurer l'acheminement des produits vers les marchés, et ces acteurs pourraient en faire bénéficier la douane, qui a un rôle primordial dans le traitement du fret. Le géant

du commerce électronique chinois Alibaba aurait investi plus d'un milliard de yuans chinois, à savoir environ 163 millions de dollars américains dans des programmes de protection de la PI. Selon lui, si ces grands groupes de l'e-commerce protègent énormément la chaîne logistique des éventuelles contrefaçons, pourquoi les services douaniers ne pourraient-ils pas se servir

d'un tel dispositif pour lutter contre les atteintes au DPI, comme ils le font avec certains opérateurs économiques agréés (OEA) dans « le domaine de la sécurité, de l'interdiction des stupéfiants et de la contrebande » ? Dan Baldwin propose un partenariat plus solide, avec pour intermédiaire l'OMD, pour amener un dialogue constructif entre les organisations internationales de lutte contre la fraude et les sociétés de l'e-commerce. Désormais la problématique des colis postaux occupe aussi une grande place dans le ciblage et l'action anti-fraude du fret. Les contrefacteurs se permettent de procéder au système dit « de la fourmi » qui consiste à envoyer des petits colis postaux de Chine de manière importante et récurrente en destination de l'Europe. Des complices réceptionnent alors la marchandise et les transmettent au fournisseur. Malheureusement les intermédiaires ne sont pas tous concernés par l'application du DPI avec pour cause des intérêts divergents entre acteurs privés et publics.

(31) Bureaux régionaux de liaison chargés du renseignement (BRLR) de l'OMD.

(32) Il faut toutefois stipuler que l'analyse ne tient pas compte de saisies réalisées par la Police ou autres organismes de lutte contre les trafics illicites, mais exclusivement par les douaniers.

(33) Dan Baldwin, « Protection de la propriété intellectuelle, le grand absent ». OMD Actu N°76, Février 2015.

Les opérateurs économiques agréés et le « track and trace » comme solutions ?

Il est essentiel de définir des normes communes pour les services douaniers et les acteurs économiques afin d'agir ensemble sur la chaîne logistique des éventuelles contrefaçons. Ce partenariat entre le secteur privé et les services en charge du contrôle serait bénéfique aux entreprises qui respectent de manière rigoureuse les normes définies. C'est dans cette optique que le dispositif opérateurs économiques agréés (OEA) se révèle judicieux : « À travers le dispositif opérateur économique agréé, label qu'elle délivre après audit, la douane aide les entreprises à mettre en place des procédures qui leur permettent de mieux se protéger contre les risques. En retour, ces entreprises sont considérées comme des partenaires fiables de la chaîne logistique³⁴ ». Les OEA nommés dans le cadre du programme SAFE de l'OMD, utilisés par une dizaine de pays, doivent jouer un rôle dans le cadre de la protection de la propriété intellectuelle et de la lutte contre la contrefaçon. Ces acteurs privés bénéficient en effet de procédures facilitées en échange de critères à respecter tels que « le fait d'avoir des antécédents satisfaisants en matière douanière, de s'être notoirement engagés à assurer la sécurité de la chaîne logistique en participant à un programme de partenariat douane-entreprises, d'utiliser un système efficace pour la gestion des écritures commerciales et d'offrir des garanties suffisantes de viabilité financière³⁵ ». En faisant bénéficier les opérateurs économiques d'avantages, les douaniers obtiendraient des informations précieuses pour le

ciblage. Selon Michel Norgrove, la coopération réside sur un accès facilité aux données commerciales, et dans une meilleure traçabilité par marquage des marchandises de grande valeur (les produits soumis à accises : les vins, spiritueux, le tabac, etc.³⁶). La traçabilité des produits de leur production à l'importation ou exportation jusqu'à la vente permet une synergie adaptée entre les bases de données relatives au produit et celles des douanes. La solution serait alors une implication des opérateurs économiques avec un partage d'information approfondie, d'une part, et un système de suivi et traçabilité des produits, d'autre part, faisant le lien entre la production, les déclarations en douane, le dédouanement et la vente pour le consommateur final. Cela permettrait de connaître le volume de la marchandise pour le producteur et la douane, et de connaître son itinéraire. Cette solution est surtout destinée aux marchandises à forte valeur ajoutée et à des produits qui constituent une part essentielle de l'économie du pays, car ce dispositif a un coût certain.

Le cadre SAFE et l'outil IPM : l'OMD comme « inspiratrice » ?

L'Organisation mondiale des douanes a conçu un processus destiné à renforcer la sécurité et faciliter le commerce international : le Cadre SAFE. Celui-ci énonce des principes et des normes, et propose l'adoption en tant que seuil minimal des mesures à prendre par les membres de l'OMD³⁷. Ce cadre

SAFE harmonise les renseignements préalables de la déclaration de chargement qui doivent être transmis par voie électronique pour les envois à l'arrivée, au départ, et en transit. Les membres qui adhèrent à ces limites s'engagent à appliquer une « démarche cohérente en matière de gestion des risques afin de lutter contre les menaces en matière de sécurité³⁸ ». De plus, le cadre SAFE exige que, « sur demande raisonnable de la nation destinataire fondée sur une méthodologie comparable de ciblage des risques », les services des douanes du pays expéditeur effectuent une inspection au départ du fret et des moyens de transport considérés à haut risque « en utilisant de préférence du matériel de détection non intrusif tel que des machines à rayons X de grande capacité et des détecteurs de rayonnements ». SAFE expose les avantages que la douane offrira aux entreprises qui appliquent les pratiques conseillées et respectent les normes minimales en matière de sécurité de la chaîne logistique. Autrement dit, l'ossature SAFE incite les administrations douanières à mettre en place des programmes conjoints de ciblage et de contrôle. L'utilisation d'un ensemble normalisé de critères de ciblage, ainsi que des mécanismes compatibles aux fins de la communication et de l'échange d'informations concourront à la mise au point à l'avenir d'un système de reconnaissance mutuelle des contrôles selon l'OMD. Dans l'optique d'un partage d'informations et des outils communs, on peut supputer une solution en évoquant l'interface public-membres (IPM) de l'OMD. Il s'agit, avec l'outil IPM, d'avoir le moyen de reconnaître un produit authentique d'un faux lors des inspections, en connaissant parfaitement les techniques

(34) Castet (N.), 2014, « Douanes : Développer la connaissance des flux », L'Antenne.com, 26 septembre 2014.

(35) Cadre de normes SAFE visant à sécuriser et faciliter le commerce mondial, OMD, Juin 2012.

(36) Norgrove (M.), 2014, La recherche de la qualité en matière de données exige des solutions radicales, OMD Actu n° 75, octobre.

(37) Cadre de normes SAFE visant à sécuriser et faciliter le commerce mondial, OMD, juin 2012.

(38) Idem.

d'authentification des produits à l'aide d'un mobile. Aujourd'hui encore, il s'avère que des difficultés persistent en matière d'échange d'informations actualisées sur les produits. L'IPM consisterait alors à avoir une véritable interface entre les douaniers de première ligne et le secteur privé. Ce système IPM contient des informations sur les itinéraires de la distribution des produits et des spécificités sur l'emballage de ceux-ci. Il convient notamment d'avoir un accès plus direct et simple entre les douaniers et les titulaires de droit avec une interface dématérialisée. Si la collaboration entre les acteurs économiques et les services répressifs en charge de lutter contre la contrefaçon est bonne, il convient de préciser qu'il reste encore des difficultés à établir un échange fluide d'informations, notamment par le fait que les titulaires de droit hésitent encore et toujours à réagir, alors que les représentants des marques seraient frustrés par le manque de réactivité des services en charge de la lutte contre la contrefaçon.

Lutter contre la contrefaçon : la persistance d'un défi

Le contrôle d'un conteneur est difficile tant opérationnellement

que juridiquement. Aujourd'hui, les circuits du trafic de conteneurs se sont diversifiés, tant maritimes, aériens ou terrestres, et les points de destination ainsi que de transit se sont multipliés. Les trafiquants l'ont bien compris, et jouent malicieusement des outils de la mondialisation à leur disposition. Si peu utilisent encore exclusivement la traditionnelle inspection physique, la majorité des douanes utilisent désormais des systèmes perfectionnés pour cibler la marchandise illicite grâce à une analyse de risque et des méthodes de ciblage. Néanmoins la fiabilité des données utilisées est une condition péremptoire pour un travail de ciblage efficace, et cela serait loin d'être le cas. Outre le ciblage, le contrôle serait un travail périlleux en présence de contraintes : rupture de charge, zones de contrôles difficiles, adaptabilité aisée des trafiquants profitant des disparités qu'elles soient liées à l'action des douanes ou à la législation en matière de DPI... On peut aussi évoquer la coopération parfois non évidente des services publics avec les opérateurs économiques, les acteurs de la chaîne d'approvisionnement ou les prestataires de services logistiques. Les services en charge du contrôle ont pourtant un besoin d'une coopération approfondie avec tous les acteurs qu'ils soient publics ou privés. Dans un contexte de menaces accrues, cela ne remet en

cause ni l'utilité, ni la légitimité des services douaniers et répressifs. Bien au contraire, cela renforce la nécessité de leurs actions dans un commerce en expansion. Si des mesures ont été prises à travers le monde pour lutter contre les trafics illicites et notamment celui de la contrefaçon, les défis auxquels font face les autorités publiques et les services en charge des contrôles paraissent énormes. Les responsabilités sont toujours plus importantes et, dotés d'un effectif toujours plus réduit et d'un budget limité, les services en charge du contrôle des marchandises font le dos rond. Le marché global semble imposer ses lois. Entre complaisance des autorités selon le pays, et titulaires de droit parfois peu responsables, la contrefaçon est un trafic lucratif qui semble avoir de beaux jours devant lui. L'enjeu est aujourd'hui et demain celui d'un compromis : contrôler sans entraver le trafic formel, autrement dit trouver un difficile consensus entre l'aspect sécuritaire et économique ■

Bibliographie

- Anonyme, Mai 2013, « Controlling the Zone : Balancing facilitation and control to combat illicit trade in the world's Free Trade Zones », ICC/BASCAP.
- Anonyme, Juin 2013, « Septième Congrès mondial sur la lutte contre la contrefaçon et le piratage », *OMD Actu*, n° 71, p. 48-50.
- Anonyme, Juin 2009, *Contrôle des conteneurs - Rapport d'analyse 2008*, ONUDC/OMD.
- Anonyme, Juin 2012, *Cadre de normes SAFE visant à sécuriser et faciliter le commerce mondial*, OMD.
- BALDWIN (D.), Février 2015, « Protection de la propriété intellectuelle, le grand absent », *OMD Actu*, n° 76, p. 66-68.
- CHARROUX (G.), WOERTH (E.), 2015, *Rapport d'information sur l'évaluation de l'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et les trafics : mieux contrôler pour mieux dédouaner*, Cour des comptes, janvier.
- GAYRAUD (J-F.), THUAL (F.), 2012, *Géostratégie du crime*, Paris, Odile Jacob.
- GEOURJON (A-M.), LAPORTE (B.), 2004, « L'analyse de risque pour cibler les contrôles douaniers dans les pays en développement : une aventure risquée pour les recettes ? », *Politiques et management public*, vol. 22 n° 4, p. 95-109.
- HARDY (J.), Juin 2013, « Un nouveau rapport réclame plus de mesures pour combattre la contrefaçon et le piratage dans les zones franches », *OMD Actu*, n° 71.
- LACHARTRE (J.), 2013, « La mondialisation de l'économie et la contrefaçon : le cas de l'Union européenne. », *Hérodote*, n° 151, 4^e trimestre, p. 120-136.
- MARCADON (J.), 2008 « Le transport maritime mondialisé et le concept de frontière virtuelle », *Flux*, n° 71, p. 37-45.
- NORGROVE (M.), Octobre 2014, « La recherche de la qualité en matière de données exige des solutions radicales », *OMD Actu*, n° 75, p. 26-28.

Sociologie de la police

Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE

Lors d'une recension précédente pour les *Cahiers* (n° 25, septembre 2013, pages 146-149), suite à la publication d'un autre livre (*De la police et du contrôle social*) du Professeur Jean-Louis Loubet Del Bayle, ex-directeur du Centre d'études et de recherches sur la police (CERP) de l'Institut de sciences politiques (IEP) de l'Université de Toulouse I, j'ai eu l'occasion de dire « tout le bien professionnel » que cet auteur m'inspire et qu'il mérite amplement. Je le redis brièvement : le Professeur Loubet est l'un des rares scientifiques français qui a réussi à conjuguer les connaissances proprement franco-françaises en matière de sociologie de la police avec de larges connaissances des études et des recherches sur le sujet ailleurs en Europe et, en particulier, en Amérique du Nord. Qui plus est : il a développé une « pensée vraiment personnelle et originale » sur le sujet, de sorte que je disais qu'il est un intellectuel « hors-pair ». Ceci dit, le nouveau livre du Professeur Loubet, *Sociologie de la police*, publié à Paris chez L'Harmattan (2016), est tout aussi convaincant. Il s'agit d'un collectif de ses meilleures réflexions et de ses écrits les plus importants sur la sécurité publique et l'institution de police.

Les textes qui sont ici réunis ont jalonné plus de trente années d'activités universitaires de son auteur consacrées à la recherche sur les questions de police et de sécurité. Ces textes ayant fait l'objet de publications dispersées dans des revues ou des ouvrages collectifs, c'est une initiative utile que de les avoir réunis et rapprochés dans



Éditions L'Harmattan, 2016,
310 pages, 29,45 euros.

la mesure où ils peuvent constituer une approche de cette discipline, d'apparition relativement récente en France, qu'est la sociologie de la police (au sens fonctionnel de ce terme) ou la sociologie des institutions policières.

La relative nouveauté de ce développement de la connaissance, qui, de manière générale, n'a guère plus d'un demi-siècle d'âge, amène l'auteur à envisager un premier questionnement concernant ses fondements et ses justifications, en

s'interrogeant sur les raisons qui expliquent le caractère récent de cette curiosité et de cette réflexion sur les questions policières. C'est donc, ici, la démarche du sociologue de la police qui est questionnée, en recherchant quels sont les cheminements intellectuels qui peuvent conduire à privilégier l'étude de cet aspect des réalités sociales, quelles sont les raisons qui peuvent justifier l'intérêt qui leur est porté, quelles sont les difficultés et les obstacles qui peuvent, en ce domaine, freiner ou parasiter la curiosité du chercheur. Dans cette perspective, l'auteur évoque à la fois son itinéraire personnel de sociologue de la police et ce que celui-ci doit à des influences nord-américaines, notamment au rôle de passeur entre le monde anglophone et le monde francophone joué entre autres par les criminologues québécois. En même temps il souligne les spécificités de l'approche française et européenne de ces questions. Soulignons d'ailleurs que le Professeur Loubet a déjà été professeur invité au Québec à plusieurs reprises, ce qui lui a permis d'établir précisément cette pensée originale aux confins des deux continents.

Ces textes se signalent par le souci qu'a l'auteur de replacer ses investigations dans des perspectives générales en s'intéressant au rôle que jouent les institutions policières dans les processus que l'analyse sociologique qualifie de contrôle social, en entendant par là les mécanismes qui assurent l'application des règles structurant la vie sociale et les rapports des individus et des groupes. Dans cette perspective, sont évoqués les liens des institutions policières avec l'environnement social dont elles sont solidaires, et dont elles reflètent les transformations, en constituant, comme on a pu le dire, une sorte de « sismographe social » permettant d'appréhender les changements sociaux ou culturels qui affectent les sociétés et concernant aussi bien l'agencement collectif du lien social et ses fondements que les rapports de chaque individu à la société. De même l'auteur, politologue, n'oublie pas d'évoquer la relation des institutions policières avec l'organisation politique des sociétés, à laquelle il a consacré un précédent ouvrage (*Police et politique*, L'Harmattan, 2006)

Passant d'un point de vue général à un point de vue plus spécifique, nombre des textes ici réunis concernent plus directement les institutions policières elles-mêmes. D'abord, sont envisagés les problèmes qu'elles ont à gérer et la façon dont elles les gèrent, en n'éludant pas les débats que peuvent susciter des activités souvent controversées,

et à propos desquelles sont assez fréquemment avancées des notions ou des idées reçues, dont le rapport avec la réalité est peu vérifié, en négligeant souvent la complexité des situations auxquelles elle se rapportent. Les termes de « prévention », de « proximité » de « maintien de l'ordre » sont par exemple des objets très représentatifs de ce questionnement. D'autre part, sont évoqués certains des problèmes d'organisation et de fonctionnement que soulève la part d'autonomie fonctionnelle que peut comporter le travail policier, avec les interrogations qui peuvent en résulter pour identifier et évaluer les facteurs susceptibles d'infléchir l'usage qui en est fait, d'où, par exemple des développements relatifs à la notion de « culture policière » ou de « socialisation professionnelle ». Enfin sont abordées la question de la sécurité privée ou l'histoire complexe du syndicalisme policier en France.

Un livre qui fera époque, à mon avis, et qui présente cette synthèse européenne et nord-américaine que nous attendions depuis fort longtemps. Un pari fort réussi par un « politologue » français qui rejoint ainsi la grande tradition des « criminologues nord-américains », dont celle des criminologues de langue française du Québec ■

André NORMANDEAU

Ph.D. Criminologue et professeur à l'Université de Montréal, invité annuellement aux États-Unis et en Europe. Directeur honoraire de l'École de criminologie, du Centre international de criminologie comparée (CICC) de l'Université de Montréal et co-responsable des recensions de livres pour la Revue canadienne de criminologie et de justice pénale (RCCJP-Ottawa) ainsi que pour la Revue de science criminelle et de droit pénal comparé (RSCDPC-Paris).

Les gendarmeries dans le monde, de la Révolution française à nos jours

Sous la direction d'Arnaud-Dominique HOUTE et de Jean-Noël LUC

La gendarmerie retient l'attention des chercheurs. Cela est pleinement justifié tant il est passionnant d'analyser une organisation hybride, marquée par sa militarité, tout en accomplissant des missions de moins en moins militaires et de plus en plus civiles.

Cet ouvrage collectif constitue un apport de qualité à la connaissance. Il est vrai qu'il est codirigé par un universitaire spécialiste de l'histoire de la gendarmerie et fin connaisseur de l'institution. Le Professeur Jean-Noël Luc en a exploré plusieurs aspects (par exemple : *Gendarmerie, État et société au XIX^e siècle* – 2002 ; *Soldats de la loi. La gendarmerie au XX^e siècle* – 2010 – *Histoire et dictionnaire de la gendarmerie* – 2013).

Avec ce nouvel opus, il s'associe à un autre universitaire de La Sorbonne, Arnaud-Dominique Houte, pour explorer les gendarmeries dans le monde.

Car ce livre très riche et précis a le mérite de démontrer que la gendarmerie française n'est pas isolée. Au contraire, une gendarmerie (ou son équivalent) a été créée dans une centaine d'États. Selon les cas, les motivations et les missions diffèrent.

Les travaux rassemblés par MM. Houte et Luc ont donc le mérite de brosser un tableau d'un ensemble contrasté. De la Suède au Japon, en passant par l'Europe, le lecteur n'ignorera plus rien de ce mouvement de diffusion du « modèle gendarmique français » (p. 57), tandis que, par exemple,



Presses universitaires Paris-Sorbonne, 2016, 414 pages.
28,00 euros

l'Espagne et l'Italie ont également beaucoup œuvré. Au fil du temps, des conquêtes napoléoniennes ou des guerres coloniales et des choix politiques, les gendarmeries se sont construites.

Créer une force de sécurité à statut militaire ne signifie pas pour autant dupliquer la gendarmerie ayant servi de modèle.

Les gendarmeries du monde sont caractérisées par leur unité et leur diversité. En plus de leur militarité, elles sont marquées par leur volonté de mailler le territoire et par une participation, à des degrés variables, à la police judiciaire. Cet essaimage conduit à un réseau de « filiations, d'adaptations et d'hybridations » (p. 54).

Un autre intérêt de cet ouvrage est de faire ressortir la grande modernité de la gendarmerie. Comme en témoigne l'étude de l'audience de la gendarmerie française à la fin du XX^e siècle, elle est une forme de réponse enviable aux problèmes de sécurité intérieure (au Qatar ou en Jordanie notamment).

Avec talent, les historiens démontrent tout l'intérêt qu'il y a à connaître le passé pour préparer l'avenir ■

Xavier LATOUR

Professeur de droit public à l'Université de Nice Sophia Antipolis (CERDACFF, EA 7267) et secrétaire général de l'Association française de droit de la sécurité et de la défense

« Élus locaux et cadres territoriaux »



Public

- Élus
- Directeurs de cabinet
- Directeurs généraux des services
- Directeurs de police municipale
- Cadres techniques

La session réunit **35 stagiaires** provenant de toute la France.

Agrément pour la formation des élus

L'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice est agréé par le ministère de l'Intérieur pour dispenser de la formation aux élus locaux conformément au code général des collectivités territoriales.

Objectifs du séminaire

- **sensibiliser les élus locaux et leurs collaborateurs** (directeurs de cabinet, directeurs généraux des services, directeurs de police municipale, cadres techniques...) aux problématiques de sécurité et de justice ;
- **compléter la formation de ce public dans ce domaine** par une approche globale (justice, sécurité publique, sécurité civile...) des enjeux (régionaux, nationaux et internationaux) et réponses, au moyen de conférences, tables rondes et visites sur le terrain ;
- **favoriser les échanges dans le cadre d'une formation généraliste** regroupant des profils d'expérience et d'origine géographique hétérogènes ;
- **encourager le dialogue entre les élus et les professionnels** de la sécurité et de la justice en décroissant les univers professionnels.

Organisation pédagogique du séminaire

Durée : 3 ateliers de 2 jours répartis sur trois mois

Atelier 1 23-24 novembre 2016

Atelier 2 14-15 décembre 2016

Atelier 3 11-12 janvier 2017

Lieu : PARIS - École militaire



Sécurité & Stratégie



DOSSIER : Cybercriminalité, la menace change de dimension

De l'utilité des indices de cybersécurité - *Daniel Ventre*

Insécurité numérique et PME - *Eric Hazane*

Espionnage, attaques subversives et cybersécurité - *Franck DeCloquement*

Peut-on sécuriser l'Internet des Objets ? - *Chadi Hantouche*

❖ Sécurité & Stratégie N°22 - Format : 170x240 - 20,10 euros

Pour vos commandes : www.ladocumentationfrancaise.fr

6, place d'Estienne d'Orves • 75009 Paris - France / Tél : 01 72 317 318
Courriel : contact@cdse.fr / www.securite-strategie.fr



L'Europe de la sécurité et de la justice

Quels enjeux pour la France?



Colloque
le 14 octobre 2016



Lieu du colloque
6 rue Albert de Lapparent
75007 PARIS

Pour s'inscrire
www.inhesj.fr
Contact
communication@inhesj.fr





Chaque trimestre retrouvez les **CAHIERS DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE**

À retourner à

La Direction de l'information légale
et administrative (DILA)

Administration des ventes
26 rue Desaix
75727 Paris Cedex 15
France

**Acheter un numéro,
s'abonner, c'est simple :**

@ En ligne :
www.ladocumentationfrancaise.fr
(paiement sécurisé)

✉ Sur papier libre
ou en remplissant ce bon
de commande à retourner
à l'adresse ci-dessus.

En librairie (achat au n°)
et à la librairie
de La Documentation française
29-31 quai Voltaire
75344 Paris Cedex 07
00 33 (1) 01 40 15 71 10

**Une information,
un renseignement ?**

© 00 33 (1) 01 40 15 70 10



Informatique et liberté : Conformément à la loi du 6/1/1978, vous pouvez accéder aux informations vous concernant et les rectifier en écrivant au Service promotion et Action commerciale de La Documentation française. Ces informations sont nécessaires au traitement de votre commande et peuvent être transmises à des tiers sauf si vous cochez ici ☐

Bulletin d'abonnement et bon de commande *

Je m'abonne aux *Cahiers de la sécurité et de la justice*

Un an, 4 numéros soit près de 20 % d'économie

- ☐ France métropolitaine (TTC) **70,20 €** ☐ Union européenne (TTC) **75,30 €**
☐ DOM-TOM-CTOM (HT, avion éco) **75,30 €** ☐ Autres pays (HT, avion éco) **79,40 €**

Je commande le(s) numéro(s) suivants
des **Cahiers de la sécurité et de la justice**
au prix unitaire de **23,10 €**

.....
.....
.....

Pour un montant de €

Participation aux frais d'envoi + 4,95 €
(uniquement pour les commandes de numéros)

Soit un total de €

Voici mes coordonnées

Raison sociale :

Nom : Prénom :

Adresse :

Code postal : Ville : Pays :

Tél : Courriel :

Ci-joint mon règlement de €

- ☐ Par chèque bancaire ou postal à l'ordre du comptable du BAPOIA-DF
☐ Par mandat administratif (réservé aux administrations)
☐ Par carte bancaire N° date d'expiration :
N° de control (indiquez les trois derniers chiffres situés au dos de votre carte bancaire, près de votre signature)

Date

Signature

* Tarifs applicables jusqu'au 31 décembre 2016