TERRORISME:
LES NOUVEAUX MOYENS JURIDIQUES D'Y FAIRE FACE, ENJEUX ET LIMITES

- Réflexions à partir de la loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme -

Mes remerciements les plus reconnaissants à tous les professionnels (cadres du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de la Défense, magistrats, militaire, policier, journaliste) qui ont pris de leur temps pour me recevoir et répondre patiemment à mes questions.

« Le terrorisme reste l'arme des faibles. »

Albert Camus

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans le mémoire ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

TABLE DES ABREVIATIONS

CEDH (ou CESDH) : convention ou cour européenne (de sauvegarde) des droits de l'homme.

CEMA : Chef d'Etat-Major aux armées.

CESEDA : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

CNCIS : commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité.

CNCTR : commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.

DACG : Direction des affaires criminelles et des grâces.

DGSI : direction générale de la sécurité intérieure.

DGSE : direction générale de la sécurité extérieure.

DLPAJ : direction des libertés publiques et des affaires juridiques.

DNRED : direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières.

DPSD : direction de la protection et de la sécurité de la défense.

DRM : direction du renseignement militaire.

EIT : entreprise individuelle terroriste.

EI : Etat islamique.

IAT : interdiction administrative du territoire.

Ibid. : *ibidem.*

IMSI : international mobil number subscriber identity.

IST : interdiction de sortie du territoire.

JI : juge d'instruction.

LOPPSI : loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

LPM : loi de programmation militaire.

Op.cit. : *opere citato.*

OPEX : opérations extérieures.

QPC : question prioritaire de constitutionnalité.

TGI : tribunal de grande instance.

TRACFIN : traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins.

V. : voir.

SOMMAIRE

Introduction générale

TITRE I – LE DROIT, UNE ARME DE PLUS EN PLUS UTILISÉE CONTRE LE TERRORISME

Chapitre 1. Les innovations d'une loi de circonstance, inscrite dans une continuité juridique

Chapitre 2. Une loi à l'épreuve des grands principes relatifs aux libertés individuelles

TITRE II – LE DROIT, UNE ARME PARMI D'AUTRES CEPENDANT NECESSAIRE FACE AU TERRORISME

Chapitre 1. L'approche juridique, une réponse parcellaire

Chapitre 2. La législation antiterroriste, une réponse imparfaite mais indispensable pour l'Etat de droit

Conclusion générale

Introduction générale

« Les actes de terrorisme ne peuvent jamais se justifier, quelque raison que l'on puisse faire valoir. »

Kofi Annan

(extrait d'un discours à l'Assemblée générale de l'ONU, 24 Septembre 2001)

Le terrorisme fait partie de ces notions à propos desquelles le grand public n'a pas besoin que l'on se perde en grandes phrases et longues explications pour dire ce qu'il est, encore plus en ce début de XXIe siècle.

Car, depuis une vingtaine d'années et de façon croissante, le terrorisme est partout : bombes explosant dans les grands centres urbains des pays du Nord, avec son lot de victimes innocentes ; décapitations d'occidentaux enlevés à l'autre bout du monde dans de sordides mises en scène diffusées sur internet et sur les réseaux sociaux... Les Twin towers à New York le 11 septembre 2001 et ses 3000 morts ; 30 attaques et 300 morts en cinq mois en début d'année 2014 au Pakistan dont 28 morts à l'aéroport de Karachi le 8 juin 2014 à la suite de l'assaut d'un commando taliban; attentat dans un train de banlieue à Madrid le 11 mars 2004 faisant 191 victimes décédées et près de 2000 blessés ; explosion dans le métro de Londres le 7 juillet 2005 causant 52 morts et 700 blessés .

Et, en France, entre autres drames de la terreur, l'équipée sanglante de Mohamed Merah au mois de mars 2012 faisant huit morts; les tueries perpétrées par les frères Kouachi et leur partenaire Coulibaly, causant 22 morts (y compris les trois terroristes, en quelque sorte victimes elles aussi, mais de leur aveuglement extrémiste) et 20 blessés ; mais aussi là où la France, au-delà de ces frontières et bien loin de l'Hexagone, a décidé de combattre le terrorisme : intervention en Afghanistan de 2001 à 2014 (89 soldats français morts et 725 autres blessés), opération Sangaris au Mali en 2013 (trois morts et 120 blessés parmi les militaires français), opération Serval puis Barkhane au Sahel en 2014 (deux morts chez les militaires français), sans compter plusieurs centaines de jihadistes « neutralisés », pour reprendre un euphémisme répandu dans le langage militaire.

Seuls les juristes, pour qui les définitions et la précision des mots comptent vraiment et sont décisives, ont besoin de détails pour bien faire leur travail et, peut-être, pour se rassurer face aux objets juridiques non identifiés.

Comme Saint-Augustin s'est posé quelque question existentielle sur le temps[1], les juristes, pris de vertige face à l'inconnu et l'indéfinissable, s'interrogent de façon récurrente : « *Qu'est-ce que le terrorisme ?* ».

On a récemment dénombré pas moins d'une centaine de définitions du terrorisme, toutes plus sérieuses et recherchées les unes que les autres[2].

Mais, face aux événements qui se précipitent et s'imposent, comme le temps de la réflexion est révolu et a laissé la place à celui de l'action, on mettra volontiers de côté les premières définitions remontant à la fin du XVIIIe siècle (déjà !), pour se contenter de deux propositions :

- l'une énoncée par le philosophe Jacques Derrida : « *Si on se réfère aux définitions courantes et explicitement légales du terrorisme, qui trouve-t-on ? La référence à un crime contre la vie humaine en violation des lois (nationales ou internationales) y impliquant à la fois la distinction entre civils et militaires (les victimes du terrorisme sont supposées être civiles) et une finalité politique (influencer ou changer la politique d'un pays en terrorisant sa population civile).* »[3];

- et l'autre proposée par l'Organisation des nations unies (ONU) en 2004, dont le législateur français s'est largement inspiré : « *Toute action qui a pour intention de causer la mort de graves blessures corporelles à des civils ou à des non-combattants, lorsque le but d'un tel acte est, par sa nature et son contexte, d'intimider une population, ou de forcer un gouvernement ou une organisation internationale à prendre une quelconque mesure ou s'en abstenir.* ».

Ces quelques éléments de définition apparaissent donc largement suffisants ici, car, désormais, la seule question qui vaille vraiment est : comment et avec quels moyens lutter contre le terrorisme ? Et, si possible, l'endiguer…

---

[1] « *Qu'est-ce que le temps? Si personne ne me le demande, je le sais. Si je veux l'expliquer à qui me le demande, je ne sais plus.* » Saint-Augustin.

[2] Gilles FERRAGU, « Le terrorisme en définitions », *Magazine L'Histoire*, 9 janvier 2015, disponible sur : http://www.histoire.presse.fr/actualite/infos/terrorisme-definitions-09-01-2015-128346.

[3] Jacques DERRIDA, « Qu'est-ce que le terrorisme ? », *Le Monde diplomatique*, février 2004, disponible sur : http://www.monde-diplomatique.fr/2004/02/DERRIDA/11005.

Car, en ces temps troublés, le terrorisme cause des dégâts partout, tant dans les démocraties de l'Hémisphère nord que dans les pays moins stabilisés du Sud ; l'attente voire l'exigence des citoyens et des peuples est de ne plus vivre dans la crainte permanente d'une violence aveugle, déchaînée et au plus haut point traumatisante. Et la crainte des gouvernements est de voir, à un moment donné, se réaliser le dessein ultime de ces maîtres de la terreur : le renversement des Etats qu'ils ont pris pour cible, sans avoir vraiment livré une guerre conventionnelle, mais en ayant créé un tel chaos que les fondations régaliennes et institutionnelles ne pourraient plus y résister.

La première réponse contre le terrorisme que tous les gouvernements ont envisagée, très souvent mise en œuvre et qui reste la plus répandue, surtout dans les pays autoritaires et ceux non démocratiques, passe par la violence d'État, qu'elle soit guerrière ou policière.

Aussi primaire qu'elle soit, elle a sa logique, que l'on peut bien comprendre : à la violence extrême et aveugle, visant non seulement des personnes physiques mais en s'attaquant aussi à des lieux institutionnels ou des représentants de l'État, ce dernier réplique, en quelque sorte par parallélisme des formes, par la violence de la répression armée, en quelque lieu que ce soit, sur son territoire national ou à l'étranger, par des moyens multiples et souvent variables dans leur intensité, tenant à la fois à la gravité des actes terroristes perpétrés (plus ces derniers sont graves en masse ou en horreur, plus la réponse risque d'être élevée dans son degré de violence) qu'aux standards démocratiques du pays concerné (plus ces critères de l'État de droit sont faibles, plus on s'autorisera des actions d'une violence extrêmes) .

Pêle-mêle, pour illustrer cette violence d'État comme réponse au terrorisme, on peut citer l'action des Etats-Unis depuis les attentats du 11 septembre 2001, contre tout Etat ou groupes qu'ils ont désigné comme étant leurs ennemis en ce domaine ; mais aussi les opérations militaires françaises lancées en Afrique de l'Ouest et dans le Sahel depuis 2012, ou les guerres menées par la Syrie contre certaines organisations telles que Daesh, ou le Pakistan contre son voisin l'Afghanistan ; l'Algérie, le Maroc ou la Tunisie contre certains groupes terroristes agissant sur le territoire de ces pays.

L'asymétrie de cette drôle de guerre en est sans doute la caractéristique la plus flagrante est la plus complexe : la faiblesse du nombre devient alors presque un atout lorsqu'elle est associée à l'extrême violence et à une froide détermination, à la rapidité d'action et de déplacement, alliée à un quotidien mélangeant la plus grande rusticité et les technologies de l'informatique et de la communication parmi les plus sophistiquées.

Une autre réponse au terrorisme passe par l'anticipation, la prévention et la surveillance à long terme. Le renseignement réalisé par des services spécialisés est un des moyens de cette action en amont et sur la longueur. Il est même le plus ancien des moyens d'anticipation, bien qu'en plein renouvellement, tant son importance s'est réaffirmée depuis une vingtaine d'années. Il reste finalement peu connu et peu étudié pour ce qui est des méthodes employées, tout simplement sans doute parce que la discrétion lui est consubstantielle.

Quant aux actions préventives et de suivi proprement dites, elle passe par des mesures sociales dans des zones particulièrement concernées, les cellules familiales fragilisées, certains lieux de culte ainsi que les prisons, qui sont autant d'endroits favorables à un prosélytisme déviant. Cette prévention passe aussi sûrement par un travail d'apprentissage des valeurs citoyennes et républicaines, sous l'égide de l'Education nationale et des acteurs sociaux.

Mais le sujet de la prévention du terrorisme, à la différence de la réponse violente qui est historique est ancienne, en est à ses balbutiements voire même au seul stade de la réflexion dans plusieurs domaines. Tant reste à faire.

Il est une autre réponse au terrorisme, plutôt récente, mais, elle, de plus en plus étayée, tant elle a connu nombre d'étapes successives complémentaires depuis son apparition voilà presque trente ans : c'est la réponse passant par la législation, avant tout judiciaire et pénale, mais aussi, et cela est plus nouveau, administrative. De sorte que, pour englober ces variantes, on utilisera souvent ici l'expression « la réponse juridique » ou « l'arme du droit », aussi imparfaite que soit cette terminologie.

Au vrai, les poursuites pénales ont toujours été une réponse contre le terrorisme, car il faut bien juger les auteurs de ces actes, dès lors qu'ils sont arrêtés, du moins dans les pays démocratiques. Mais ces poursuites empruntaient pendant longtemps le droit commun relatif aux violences et homicides volontaires et tous autres textes répressifs classiques concernant, par exemple, la législation sur les armes, l'association de malfaiteurs, les falsifications de noms et leur usage, l'extorsion de fonds, les enlèvements, etc.

La première législation antiterroriste en France, prise à la suite des vagues d'attentats de février à septembre 1986, votée le 9 septembre 1986, est née du constat d'une faiblesse du code pénal et encore plus d'une inadaptation de la procédure pénale aux spécificités de cette violence déstabilisatrice. Un peu comme si, à l'instar de l'action guerrière, le combat juridique contre le terrorisme était asymétrique au détriment des enquêteurs, des procureurs et des juges.

Dans ce contexte, la loi antiterroriste votée le 13 novembre 2014, intervenant après au moins une quinzaine de textes sur le même sujet apparus ces trente dernières années[4], mérite attention non seulement parce que cette loi de circonstance s'inscrit dans une continuité, mais aussi parce qu'elle contient de réelles innovations, tels que la création du délit d'entreprise individuelle terroriste ou l'interdiction administrative de quitter le territoire ou d'y revenir.

Ainsi, cette nouvelle réforme montre combien l'arme juridique est devenue un moyen de plus en plus utilisé de lutte contre le terrorisme (TITRE I), même si elle ne pourra jamais l'endiguer ou l'anéantir seule ; de sorte qu'elle apparaît, en définitive, comme une réponse parmi d'autres, cependant nécessaire face au terrorisme (TITRE II).

[4] ANNEXE I/ Tableau récapitulatif des réformes législatives en matière terroriste.

TITRE I - LE DROIT, ARME DE PLUS EN PLUS UTILISÉE CONTRE LE TERRORISME

« La réponse sociale engendrée par la transgression de la loi pénale se doit d'être exemplaire pour entretenir la force de l'interdit. »

Frédéric Desportes
et Francis Le Gunehec, magistrats[1]

« *La loi est l'expression de la volonté générale. […] Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège soit qu'elle punisse.* », énonce l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Pays historiquement légicentriste, la France a longtemps prôné la doctrine selon laquelle la loi est la seule expression de la souveraineté de la nation, qu'elle dispose d'une autorité suprême dans le droit et l'ordre juridique, et qu'elle fonde l'Etat légal. Même si l'on a évolué et que le constitutionnalisme à peu à peu pris de l'importance afin de chapoter l'ensemble du système législatif français, la loi reste le moyen le plus usité pour prévoir et gérer les conflits, aussi variés soient-ils (matière civiles, pénale, administrative). La loi permet donc d'encadrer, de prévoir, de prévenir le citoyen de ses droits mais aussi de ses devoirs.

Or tout ce qui n'est pas autorisé par la loi est interdit et l'utilisation de la terreur en fait partie. On a souvent tendance à penser que le terrorisme est un phénomène nouveau, alors que son usage est « *presque aussi vieux que les lutte de pouvoirs* » explique le spécialiste en géopolitique Arnaud Blin. « *Le terrorisme moderne, né au 19ème siècle, s'est manifesté sous une multiplicité de formes, avec plusieurs vagues d'attentats au moins aussi sérieuses que celle que nous connaissons aujourd'hui* »[2]. Nous le verrons, le droit n'a cessé de s'adapter aux diverses formes qu'a pris le terrorisme, ce que l'on peut considérer comme une spécificité. Car si c'est l'apanage du droit de toujours s'adapter, ce principe est d'autant plus vrai en matière de terrorisme, toujours changeant, toujours innovant, malheureusement.

La loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, est une bonne illustration de l'incessante adaptation législative face à ce phénomène

---

[1] DESPORTES Frédéric, LE GUNEHEC Francis, *Droit pénal général*, Ed. Economica, 16è édition, septembre 2009, 1248 pages.
[2] Arnaud BLIN, spécialiste de géopolitique et de politique américaine, *Définitions, questions et réponses sur les formes de terrorisme*, article publié sur le site internet Thucydide : http://www.thucydide.com/realisations/comprendre/terrorisme/terrorisme2.htm

violent si particulier[3]. Cette loi a d'ailleurs fait consensus au Parlement. Elle mérite bien une étude quelque peu approfondie, car elle est un moyen qui apparaît être un biais intéressant pour appréhender les enjeux et limites des nouveaux moyens juridiques mis en œuvre pour faire face au terrorisme en France. Ce texte, s'il peut être qualifié de loi de circonstance, s'inscrit cependant dans une continuité juridique (CHAPITRE 1) et veille à concilier sécurité et grands principes relatifs aux libertés fondamentales (CHAPITRE 2).

[3] Loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, JO du 14 novembre 2014, entrée en application le 15 novembre 2014.

CHAPITRE 1 -
LES INNOVATIONS D'UNE LOI DE CIRCONSTANCE, INSCRITE DANS UNE CONTINUITÉ JURIDIQUE

« Pour lutter contre le terrorisme et la terreur, les moyens vont peut-être leur ressembler. La seule solution est d'imposer une limite et de garder à ce type d'action son caractère d'exception. »

Albert Camus

(dans Réflexions sur le terrorisme [4])

La création de mesures de lutte contre le terrorisme a toujours été relativement consensuelle en France. Par chaque texte de loi nouveau en matière de terrorisme, le législateur a répondu à une atteinte qui muait dans sa forme et aux attentes nouvelles des acteurs judiciaires spécialisés, qui découlaient de ces changements. La plupart peuvent être qualifiées de lois de circonstances, prises en urgence (deux en 1986, puis en 2001, 2003, 2006) ou suivant une procédure accélérée (en 2012 et 2014)[5].

A ce stade, un minimum de sémantique mérite d'être réalisé au sujet des notions de loi de circonstance et de loi d'exception. Elles revêtent, plus politiquement d'ailleurs que juridiquement parlant, deux conceptions différentes[6] de faire face à une situation très grave ainsi qu'une gradation dans la remise en cause de certains principes fondamentaux. Une loi de circonstance correspond à un texte exceptionnel en cela qu'il déroge aux règles du droit commun afin d'encadrer de la façon la plus adaptée la réalité d'une situation hors normes habituelles et imprévue voire brutale, à laquelle le pays est confronté. La loi d'exception, quant à elle, propose de contrer la menace en instaurant des règles aussi dérogatoires au droit commun, mais sans s'embarrasser des atteintes portées aux libertés et aux droits des citoyens. Elle le fait

---

[4] Jacqueline LÉVI-VALENSI citant Albert Camus dans *Réflexions sur le terrorisme*, « Albert Camus et la question du terrorisme », p.25 - Avec la contribution de Jacqueline Lévi-Valensi, Antoine Garapon et Denis Salas, imprimé en septembre 2002, Editions Nicolas Philippe, 149 pages.

[5] ANNEXE I/ Tableau récapitulatif des réformes législatives en matière terroriste : Chronologie des réformes législatives en matière de terrorisme depuis 1986.

[6] Même si Monsieur Jean-Paul DOUCET, sur le site internet www.ledroitcriminel.free.fr, rubrique Définition du mot « Loi », définisse ensemble la loi de circonstance et la loi d'exception, comme étant une « *loi dérogeant momentanément à l'ordre public constitutionnel et inspirée par des circonstances exceptionnelles auxquelles elle est censée remédier* ».

de façon stricte, permanente et sans recours véritable. Par exemple, le Patriot Act voté aux États-Unis après les attentats du 11 septembre 2001 à New-York est un texte législatif d'exception, et pas seulement de circonstance.

Ainsi, si la loi d'exception déroge en tout ou partie au respect des droits fondamentaux et restreint de façon importante les libertés publiques, la loi de circonstance, pour sa part, malgré toute la fermeté qu'elle peut imposer (« *la fermeté implacable* » dont parle le premier ministre Manuel Valls), s'efforce toujours de le faire « *dans le respect de ce que nous sommes, un Etat de droit* »[7].

De la même façon, ne doivent pas être confondues les notions de « mesures exceptionnelles » et de « mesures d'exception ». Le Premier ministre Manuel Valls a mentionné cette distinction essentielle lors de son discours d'hommage aux victimes des attentats des 7 et 8 janvier 2015 à Paris, devant l'Assemblée nationale le 13 janvier 2015, en déclarant qu'« *à une situation exceptionnelle doivent répondre des mesures exceptionnelles. Mais je le dis avec la même force: jamais des mesures d'exception qui dérogeraient au principe du droit et des valeurs* »[8]. La mesure d'exception, elle, est prise dans un contexte de « loi d'exception », comme décrite précédemment.

Au-delà de ces questions sémantiques, on peut distinguer deux phases successives: la grande émotion dans les heures et jours qui suivent un attentat, se traduisant par une politique de la pitié, dans une logique de proximité des représentants politiques avec le peuple affligé et effrayé. Puis vient une phase plus abstraite comme pour mieux rebondir, avec une réflexion autour de la réponse à donner, afin de comprendre ce qui a été mal fait ou négligé, et dans un soudain élan prospectif, rapidement imaginer des mesures permettant au Gouvernement, qui ne doit jamais laisser penser qu'il subit (même temporairement) les évènements ou pire qu'il est impuissant, de répondre au « plus jamais ça » ou au « ça suffit » exaspérés des citoyens.

C'est dans ce contexte que les lois antiterroristes ont toutes été adoptées ces trois dernières décennies, bien que ces moments d'émotion, de douleur et d'urgence ne soient pas les plus appropriés. Albert Camus l'avait bien pressenti, mais blasé, avait expliqué : « *Pour*

---

[7] Manuel VALLS, allocution lors de la séance d'hommage aux victimes des attentats des 7 et 8 janvier 2015 à Paris, devant l'Assemblée nationale, 13 janvier 2015, disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale.

[8] Voir en ce sens : « Valls : des mesures exceptionnelles, pas des mesures d'exception » sur le site internet de Libération, paru le 13 janvier 2015.

sortir de cette terreur, il faudrait pouvoir réfléchir et agir suivant sa réflexion. Mais la terreur, justement, n'est pas un climat favorable à la réflexion »[9].

L'émotion est donc un facteur subjectif constituant un des éléments déclencheurs des lois antiterroristes. Du moins, elle en précipite le vote. Faut-il, ainsi, à chaque fois un drame pour réveiller l'imagination créatrice, répressive ou préventive du législateur, afin de parer le trauma d'un nouveau drame ?

Pourquoi ne pas avoir créé d'un coup, dès le début de cette entreprise législative de lutte contre le terrorisme, tous les moyens de pallier ce fléau, plutôt que d'empiler les réformes étalées sur presque trente années ? Pour répondre à ce questionnement, il faut d'abord mettre de côté le sujet des connaissances techniques et scientifiques dont on ne disposait pas encore : on conçoit bien qu'on ne peut rien anticiper en ce domaine. Les réticences voire les oppositions étaient en réalité ailleurs, bien plus fortes, et ont à l'évidence constitué une des deux raisons majeures que l'on entrevoit.

En effet, les mesures spécifiques que l'on peut aujourd'hui mettre en œuvre dans les cadres procédural et répressif posent presque à chaque fois la question des atteintes aux libertés (garde à vue prolongée, intervention de l'avocat repoussée, perquisitions, restriction à la liberté d'aller et venir et à la liberté d'expression etc.). Sans doute des réformes législatives de plus grande ampleur que les premières lois antiterroristes des années 1980 auraient été acceptées par la population française, mais l'importance et l'influence de certains courants de pensée et d'idéologies qui, certes, ne prônaient pas directement ou ouvertement le terrorisme mais lui cherchaient des justifications ou explications, étaient telles que l'idée même d'un bouleversement plus ample et radical du système judiciaire n'était pas envisageable. L'influence des mouvements de défense des droits de l'homme d'intellectuels et d'avocats de renom, relayée par les médias, a tout autant d'importance. Autrement dit, l'horreur suscitée dans la population française par les premiers grands attentats des années 1980 et 1990, a entrainé les premiers bouleversements juridiques en matière de lutte contre le terrorisme. Mais elle était trop nouvelle et sans doute encore considérée comme issue d'actes isolés, pour que les gouvernants envisagent de prendre des mesures plus fortes et structurées, qui auraient bouleversé une vision plutôt généreuse de l'humanité.

---

[9] *Ni victime ni bourreaux*, « Le siècle de la peur » (Combat, novembre 1946), p.22 de *Réflexion sur le terrorisme*, Albert Camus, avec la contribution de Jacqueline Lévi-Valensi, Antoine Garapon et Denis Salas, 149 pages, imprimé en septembre 2002, Editions Nicolas Philippe.

Par ailleurs, et c'est la seconde grande raison d'une évolution fractionnée des lois contre le terrorisme : ce dernier évolue sans cesse dans ses modes d'action et ses raisons d'agir. Par conséquent, le droit ne peut que tenter de s'adapter, tant bien que mal, au fur et à mesure, en essayant d'avoir un temps d'avance.

C'est à cette adaptation à la menace, qui apparaît comme la raison essentielle de l'existence de ces multiples textes adoptés au fil du temps, qu'il faut s'intéresser, en retraçant chronologiquement l'évolution de ces lois spécifiques depuis 1986, afin de comprendre ce que chacune a apporté. Cela permettra de comprendre comment la dernière d'entre elles, votée le 13 novembre 2014, vient compléter la législation, déjà bien dense, de lutte contre le terrorisme (SECTION I)[10], tout en se plaçant au plus près des nouvelles expressions de ces tentatives de déstabilisation de l'État (SECTION II).

SECTION I. Une loi complétant une législation déjà dense

« Savoir pour prévoir, prévoir pour pouvoir. »

Auguste Comte

Dans les années 1960-1970 la répression des actes de terrorisme s'effectuait à partir du droit pénal commun (Sous-section 1), avant que soit créé, dans les années 1980, un arsenal juridique spécifique adapté à ce fléau (Sous-section 2). Les années 1990 verront se développer un renforcement de l'arsenal législatif initial (Sous-section 3) et, au début du XXIème siècle, apparaîtra la spécialisation de plus en plus forte de ce dernier (Sous-section 4).

[10] Le projet de loi sur le renseignement actuellement en discussion au Parlement est très spécifique à un domaine technique dépassant les seuls domaines de la réponse judiciaire pour qu'on l'inclut dans la ligne de ces textes antiterroristes, même si, à l'évidence, les raisons de son origine semblent être les mêmes. Il nécessitera à lui seul une étude séparée (TITRE II. Chapitre 2, Section 1).

Sous-section 1. Les années 1960-1970 : la gestion des actes de terrorisme par le droit pénal commun

Alors que la France, à ce moment-là, voit le terrorisme se développer sur son territoire, le législateur n'a pourtant pas considéré, à ce moment, que la création d'une législation spécifique était nécessaire.

A. Le contexte

Depuis la fin des années 1960, le terrorisme a pris « une ampleur nouvelle exceptionnellement inquiétante » selon Jean Pradel[11]. A cette période, quasiment tous les attentats sont revendiqués par l'OAS (Organisation de l'armée secrète, créée en 1961 pour la défense de la présence française en Algérie par tous les moyens), y compris le terrorisme à grande échelle dans l'hexagone, dans un contexte de crise annonçant la fin de la guerre d'Algérie, menant à son indépendance (l'action la plus symbolique menée par l'OAS ayant été la tentative d'assassinat du 22 août 1962 du président de le République Charles de Gaulles, au Petit Clamart).

Dès les années 1970, la France est confrontée sur son territoire à des vagues successives d'actions terroristes d'origine nationale et internationale portées par des idéologies et des objectifs très variés, voire opposés: des commandos palestiniens dont certains menés par Ilich Ramírez Sánchez dit Carlos, les Groupes d'action révolutionnaire internationalistes, le groupe Charles Martel (extrême-droite, dit « anti-arabes »), le FLNC (Front de libération nationale corse) (plus de trente attentats à Paris entre avril et mai 1979), le Front d'action pour la libération des Pays baltes, le Comité d'action fasciste, la Ligue des combattants contre l'occupation juive (groupuscule d'extrême droite), le Collectif communiste révolutionnaire (et ses 24 attentats en deux nuits à Paris, en mai 1979), ou encore l'ASALA (Armée secrète arménienne de libération de l'Arménie) qui, dans la fin des années 1970, commet plus de 35 attentats en France.

On retrouvera les mêmes acteurs jusque dans les années 2000. Entre le régionalisme corse (phénomène récurrent depuis les années 1970), le conflit basque (ETA entre autres), le nationalisme breton mené par le Front de libération de la Bretagne (FLB), se limitant

[11] Jean PRADEL, « Les infractions de terrorisme, un nouvel exemple d'éclatement du droit pénal », D.1987.chron.39.

généralement à des dégâts matériels, le terrorisme arménien de l'ASALA et le terrorisme palestinien ou libanais (Abou Nidal, Carlos, ou liés au Hezbollah) par exemple, la France est confrontée à un terrorisme qui sévit en masse, pour des raisons souvent sans rapports les unes avec les autres mais qui sont connues. En effet, les têtes pensantes de ces actes violents maîtrisent très bien l'effet démultiplicateur des médias, grâce auxquels ils font passer leurs revendications et leurs discours.

B. La réponse juridique : le droit commun

En l'absence à la fois de texte spécifique et de réelle volonté de se doter d'un arsenal juridique spécifique, c'est tout simplement le droit commun des crimes et délits qui s'est appliqué[12].

Plusieurs raisons sont avancées par les chercheurs et universitaires pour expliquer ce *statu* quo : selon Jean-François Daguzan, directeur adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) et spécialiste des questions de sécurité, dans les années 1970, les grandes démocraties, dont la France, ont souvent cédé au terrorisme (libération de prisonniers, rançons payées). Il prend l'exemple d'Action directe, groupe anarcho-communiste qui a commencé à sévir en 1979, et qui n'a pas été arrêté dès le départ ni même gêné dans ses actions violentes, portées par une idéologie et des objectifs pourtant clairement affichés. En effet, tant que ce terrorisme se maintenait à un niveau « raisonnable », l'action de l'Etat n'était pas conduite jusqu'au bout : ses membres bénéficiaient du statut de prisonniers politiques le plus favorable et étaient amnistiés, souvent rapidement. Une partie de la gauche de l'époque était issue des mêmes réseaux d'extrême gauche, et Daguzan explique comment les autorités les ont soudain traqués et arrêtés, lorsqu'ils ont frappé des représentants significatifs de l'Etat : assassinat du général Audran le 25 janvier 1985 et de Georges Besse le 17 novembre 1986. Les limites de « l'acceptable » avaient été dépassées[13].

Le Professeur Marguénaud complète cette première analyse par le constat que *« le terrorisme n'a retenu l'attention du législateur que depuis peu de temps »*, car il existait une crainte de tomber dans le piège d'un système qui *« prendrait des libertés avec les principes sur*

---

[12] Excepté toutefois pour les auteurs de l'attentat du Petit Clamart contre le Chef de l'État, jugés par la Cour militaire de justice en janvier 1963, ce qui ne se fit pas sans aléas juridiques, car le Conseil d'État avait déclaré illégale cette juridiction dans un arrêt du 19 octobre 1962.

[13] Jean-François DAGUZAN : *« Les démocraties ont souvent cédé face au terrorisme »,* « Quand le pouvoir cède au terrorisme », *Le Monde* en date du 10 février 2015.

lesquels repose une démocratie »[14]. Par ailleurs, les actions revendicatives nationalistes et régionalistes, plus que « terroristes » de l'époque, étaient perpétrées par ce qu'on pourrait appeler des voyous pour certains, des vrais actionnaires politiques pour d'autres, agissant en groupes ou bandes criminels, c'est-à-dire des organisations que l'on sait bien traiter pénalement grâce à des « méthodes traditionnelles », consistant à faire tomber des réseaux entiers, justement très structurés[15].

Sous-section 2. Les années 1980, années charnières : le tournant vers la création d'un arsenal juridique adapté

C'est le lourd contexte des années 1980, en matière d'attaques terroristes, qui va finalement mener le Gouvernement français à créer des normes législatives spécifiques et adaptées à ce domaine.

A. Le contexte

En 1981, la question de la suppression de la Cour de sûreté de l'Etat suscite un vif débat politique. C'était une juridiction d'exception ancienne dont la mission était de juger, en temps de paix, les crimes et les délits portant atteinte à la sûreté intérieure et extérieure de l'État, tels que l'espionnage et le terrorisme. Composée de cinq juges (trois magistrats et deux officiers généraux ou supérieurs), elle avait compétence sur l'intégralité du territoire national. Les personnes favorables à son maintien avançaient l'argument selon lequel sa disparition engendrerait un vide juridique qui, si l'on n'y palliait pas, pourrait se révéler profitable aux terroristes[16]. François Mitterrand, conformément à ce qu'il avait prévu dans son programme de campagne électorale, la supprimera finalement dès son arrivée au pouvoir, par la loi du 4 août

[14] Jean-Pierre MARGUENAUD, « La qualification pénale des actes de terrorisme », *RSC 1990*, p.1.
[15] V. en ce sens Marc TREVIDIC, *Les 7 piliers de la déraison*, Ed. JC Lattès, février 2015, 220 pages, p.14. Il y parle de « *bon vieux temps* », où tout « *s'expliquait, se construisait, sans réelle surprise* ». Il existait selon lui « *de l'âme dans la lutte antiterroriste, des vrais adversaires* », sans jamais avoir l'impression d'être dépassés, ils avaient « *pris l'habitude de gagner* ». Cette description lui permet de comparer ce contexte terroriste à celui qu'il connaîtra ensuite, avec le terrorisme islamiste, déstabilisant complètement les méthodes de travail des acteurs de la lutte contre le terrorisme.
[16] V. en ce sens l'explication du professeur MARGUENAUD, *op.cit.*, p.1, et les interventions des députés Philippe SEGUIN et Pascal CLEMENT, *Compte rendu analytique des débats*, A.N., Débats, 18 juillet 1986, pp.248-255.

1981[17], avant que, l'année suivante, une loi soit votée qui établit que les crimes et délits contre les intérêts fondamentaux de la nation seraient jugés par des juridictions de droit commun.

Mais une fois de plus, l'actualité va orienter le droit : le début des années 1980 connait une série d'attentats perpétrés à Paris, en grande partie par des terroristes en provenance du Moyen-Orient et causant un nombre très important de blessés et tués. Ainsi, le 9 août 1982, la fusillade de la rue des Rosiers[18], non revendiquée mais attribuée par le Parquet de l'époque au Fatah-Conseil révolutionnaire d'Abou Nidal (identification confirmée en 2011), fit 6 morts et 22 blessés. De 1981 à 1982, le nombre d'actes de terrorisme est passé de 665 à 1270, et les victimes de 64 à 311[19]. Le 15 juillet 1983, une bombe placée par l'ASALA à l'aéroport d'Orly explose et fait 8 morts et plus d'une cinquantaine de blessés.

Puis de février à septembre 1986, une vague d'attentats perpétrés à Paris par le groupe de Fouad Ali Saleh (filière commanditaire qui remonte en Iran) fit 13 morts. Rien qu'en septembre 1986, cinq attentats meurtriers sont perpétrés : le 8, une bombe explose dans le bureau de la Poste de l'Hôtel de ville de Paris faisant 1 mort et 21 blessés ; le 12 un autre engin explose dans les locaux de la cafétéria Casino au centre commercial Les Quatre Temps à la Défense, faisant 54 blessés ; le 14, une bombe découverte au Pub Renault avenue des Champs-Élysées à Paris tue deux policiers et blesse grièvement une troisième personne ; le 15, une bombe explose à la préfecture de Paris sur l'île de la Cité causant 1 mort et 45 blessés ; le 17, une autre bombe explose devant le magasin Tati, rue de Rennes à Paris, faisant 7 morts et 55 blessés (revendiqué par la CSPPA : Comité de solidarité avec le prisonniers politiques arabes du Proche-Orient).

Les services de police judiciaire et les juridictions se retrouvaient soudainement confrontés, sur le territoire national, à des groupes mettant en œuvre une puissance destructrice à l'encontre des personnes et des biens, d'une ampleur jamais connue en période de paix ; les effets médiatiques et la désorganisation de la vie sociale du pays, surtout dans la capitale, étaient spectaculaires et donnaient l'image d'un État affaibli. Cette impuissance des forces de l'ordre et

---

[17] Sauf à maintenir sa compétence pour juger des crimes et délits commis par des militaires.

[18] L'affaire, irrésolue jusqu'à lors, a laissé ses auteurs impunis. Cependant, dans le cadre de l'enquête, le parquet de Paris a confirmé le mercredi 4 mars 2015 la délivrance de trois mandats d'arrêts internationaux contre trois Palestiniens résidant en Jordanie, en Norvège et à Ramallah (Cisjordanie). Ces trois individus sont des membres présumés du Fatah-Conseil révolutionnaire, ou groupe Abou Nidal, mouvement dissident de l'Organisation de libération de la Palestine, à l'origine de plusieurs attentats aveugles dans les années 1970 et 1980.

[19] Rapport MASSON sur la lutte contre le terrorisme, Rapport n°322, 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, créée en vertu de la résolution adoptée par le Sénat le 18 novembre 1983*, déposé le 17 mai 1984, p.5.

des autorités judiciaires était d'autant plus flagrante qu'elles subissaient la grande mobilité des auteurs, leur grand professionnalisme et leur très haut degré de détermination dans la violence, ainsi que leur capacité à échapper aux forces de police, à leur résister et à réitérer.

Le constat était sans concession sur la faiblesse de l'État et la lutte contre le terrorisme n'a pas manqué de devenir l'un des principaux thèmes de la campagne pour les élections législatives de mars 1986[20].

B. Les hésitations quant à la création d'incriminations spécifiques

Dans ce contexte des élections législatives de 1986, Jacques Chirac, devenu premier ministre d'un gouvernement de cohabitation, fit une déclaration de politique générale le 9 avril, dans laquelle il déclara sa volonté de relever le « défi du terrorisme »[21] et proposa que soit créé un crime de terrorisme. Il souhaitait en effet la création d'une infraction spécifique, s'inspirant des dispositions déjà mises en place avec succès en Italie et en Allemagne fédérale. L'innovation sera cependant abandonnée, posant trop de problèmes en matière d'extradition[22], de conception d'une unique peine pour une multitude de faits différents et pour cause de définition introuvable. Face à ce constat de réelles difficultés juridiques ne facilitant pas l'adoption d'une loi en urgence, le gouvernement et le Parlement s'avisèrent que l'arsenal pénal déjà en place permettrait « *de réprimer avec une suffisante fermeté tous les agissements susceptibles de constituer une menace terroriste* »[23], sauf à lui apporter quelques adaptations.

C'est ainsi, comme il n'était pas question de ne pas légiférer, qu'il a été décidé que de soumettre les infractions de droit commun déjà existantes à un régime plus sévère lorsqu'elles seraient commises dans un contexte terroriste : la loi n°86-1020 du 9 septembre 1986 était née.

---

[20] V. Mariel GARRIGOS, Les aspects procéduraux de la lutte contre le terrorisme : étude de droit interne et internationale, sous la direction de Geneviève Guidicelli-Delge, thèse Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, soutenue le 23 novembre 2004, p.32.
[21] J.O. déb. Ass.Nat., 10 avril 1986, p.90.
[22] V. l'exposé des motifs du Projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme, Ass.Nat. n°155 (8ème législ.), p.3.
[23] *Ibid.*

C. L'adoption de la loi n°86-1020 du 9 septembre 1986, socle de la lutte judiciaire contre le terrorisme

La loi du 9 septembre 1986 met donc en place un régime nouveau, dont les mesures juridiques sont adaptées à ce que l'on connaissait jusqu'à lors des méthodes terroristes.

1/ Un nouveau régime

Le Gouvernement en place lors des attentats des années 1980 n'avait pu que constater la faiblesse de l'arsenal juridique dont disposaient alors les acteurs judiciaires de la lutte contre le terrorisme. Ainsi, alors même que le terrorisme n'était pas un phénomène nouveau « *ni original* »[24] sur le territoire national, c'est seulement à partir de 1986 que la France s'est dotée d'un arsenal juridique spécialisé: « *l'efficacité de la lutte antiterroriste exige un souci constant d'adaptation et d'évolution des moyens juridiques mis à disposition de la justice et de la police pour enrayer ce phénomène* »[25].

La loi du 9 septembre 1986 a donc été créée en urgence afin de permettre aux procureurs de mener plus efficacement l'action publique, aux enquêteurs de travailler avec des moyens plus importants et plus coercitifs et aux juges de décider dans des conditions et avec des moyens adaptés à la particularité et à l'ampleur du phénomène.

La puissance publique est en effet dotée de pouvoirs dérogatoires du droit commun, par un dispositif spécifique mais permanent, qui maintient le juge au cœur de la lutte antiterroriste, qui respecte les principes essentiels du droit pénal et qui s'inscrit dans un cadre protecteur des libertés publiques, grâce au maintien de l'équilibre entre l'efficacité de la lutte contre ce phénomène et les libertés publiques.

Il est essentiel de comprendre la spécificité de la France en matière antiterroriste, car à la différence de bien d'autres pays, elle n'a pas fait le choix d'un arsenal juridique complètement détaché du droit commun : ce n'est pas un système d'exception, qui éluderait les garanties fondamentales dues à chacun dans un Etat de droit. Le Premier ministre Manuel Valls s'est inscrit dans cette ligne de pensée dans son discours du 13 janvier 2015 devant l'Assemblée

---

[24] Le Professeur Marguénaud qualifie même de terrorisme de « plaie de notre fin de siècle ».
[25] Lire Jean-Pierre MARGUENAUD, « La qualification pénale des actes de terrorisme », *op.cit.*

nationale en hommage aux victimes des attentats récents, lorsqu'il a déclaré qu'*« à situation exceptionnelle doivent répondre des mesures exceptionnelles. Mais je le dis avec la même force : jamais des mesures d'exception qui dérogeraient aux principes du droit et des valeurs »*. La ligne de conduite est donc restée la même depuis l'instauration des premières lois antiterroristes. Par exemple, il n'existe pas de « code de la lutte contre le terrorisme ».

Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs admis dès 1986 le principe même de l'existence d'un droit spécifique au terrorisme, en validant notamment des dispositions particulières dérogatoires aux procédures de droit commun, en rappelant en effet « *qu'il est loisible au législateur, compétent pour fixer les règles de procédure pénale en vertu de l'article 34 de la Constitution, de prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent* »[26]. Ou encore, que *« les règles de composition et de procédure dérogatoires au droit commun […] trouvent, selon le législateur, leur justification dans les caractéristiques spécifiques du terrorisme […]* »[27].

2/ Contenu de la loi

Relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat, cette loi donne pour la première fois une définition juridique de l'acte de terrorisme : sont considérées comme terroristes les infractions de droit commun énumérées à l'article 421-1 du Code pénal, lorsqu'elles sont en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur[28].

Pour ce qui est de la procédure pénale, la loi de 1986 instaure des règles essentielles comme la centralisation des poursuites, de l'instruction et du jugement de affaires de terrorisme devant les juridictions parisiennes, appelé aussi « principe de compétence concurrente ». C'est l'article 706-17 du Code de procédure pénale qui prévoit que « *pour la poursuite, l'instruction et le jugement des infractions entrant dans le champ d'application de l'article 706-16, le*

---

[26] C.Const., n°86-213 DC du 3 septembre 1986, cons.12, en réponse au moyen tiré de ce que l'art.706-25 du Code de procédure pénale (portant création d'une Cour d'assises spéciale) violerait le principe d'égalité devant la justice.
[27] *Ibid.*, cons.24.
[28] Selon la version du Code pénal en vigueur du 1er mars 1994 au 23 juillet 1996, issu de la loi du 9 septembre 1986. En effet, dès le nouveau Code pénal en vigueur à partir du 23 juillet 1996, le mot « intentionnellement » est ajouté : « *Constituent des actes de terrorisme, lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, les infractions suivantes […]* ».

procureur de la République, le pôle de l'instruction, le tribunal correctionnel et la cour d'assises de Paris exercent une compétence concurrente à celle qui résulte de l'application des articles 43, 52 et 382 » (définition des compétences restrictives de droit commun)[29]. Le procureur de la République et le juge d'instruction parisiens exercent alors leurs attributions alors sur toute l'étendue du territoire national. L'idée n'est pas pour autant de déposséder les juridictions territorialement compétentes, la loi de 1986 n'ayant conféré aucune prééminence aux juridictions parisiennes : c'est une compétence supplémentaire.

Cette centralisation apparait tout à fait opportune pour beaucoup d'affaires : par exemple une affaire mettant en cause des organisations étrangères et les groupes agissant ou susceptibles d'agir en tous points du territoire, et moins pour d'autres qui pourront être jugées "sur place", comme le terrorisme purement local ou régional. Néanmoins le terrorisme corse et basque sont généralement traités à Paris, justement car ils sont à la fois anciens et récurrents, et qu'ils imposent un suivi dans le temps et une mémoire. La lutte contre le terrorisme national et international ne peut en effet être réellement efficace que si elle dispose de services spécialisés d'enquête et de poursuite, dotés de moyens humains et matériels adaptés et créant une mémoire des actes et des acteurs du terrorisme. Or, seule la centralisation des moyens judiciaires permet de répondre à ce défi.

Par conséquent, dans la grande majorité des cas, le dessaisissement des juridictions locales se fait au profit de la juridiction parisienne[30]. Ce n'est que très exceptionnellement désormais que les juridictions locales gardent ces dossiers. L'autre défi que l'on oublie parfois alors qu'il n'est pas négligeable est celui de la protection des magistrats chargés de ces affaires, qui peuvent être menacés.

Quant aux magistrats justement, lorsqu'il s'agit d'un accusé majeur, seuls des juges professionnels constituent la Cour d'assises (sept en premier ressort, neuf en appel), articles 706-25 et 698-6 du Code de procédure pénale. Cette dérogation au principe de droit commun du jury populaire a été mise en place afin de prévenir les éventuelles pressions et menaces pouvant peser sur les jurés.

---

[29] Recueil Dalloz 2006, n°44/7273ème, du 21 décembre 2006 - Informations rapides, Terrorisme : Incompétence d'office d'un Tribunal correctionnel de Paris lorsque les faits ne constituent pas des actes de terrorisme, p.3014 : « *en matière correctionnelle, selon les articles 706-19 et 706-20 du Code de procédure pénale, lorsque le tribunal correctionnel de Paris constate que les faits, dont il est saisi en application de l'art.706-16, ne constituent pas des actes de terrorisme et ne relèvent pas de sa compétence à un autre titre, il se déclare incompétent et renvoie le ministère public à se pourvoir ainsi qu'il avisera.* ».V. en ce sens Cour de cassation, crim., 15 nov. 2006.

[30] L'initiative est réservée au procureur de la République local qui requiert le juge d'instruction de se dessaisir au profit de son homologue de Paris. Mécanisme prévu aux articles 706-17 et 706-18 du Code de procédure pénale.

La loi de 1986 a également créé des règles de procédure spéciales, inchangées depuis, renforçant les prérogatives des enquêteurs. L'article 706-73, 11° prévoit les mesures spécifiques à la procédure, l'enquête et l'instruction en matière terroriste, dont il découle que la garde à vue peut être prolongée au-delà des délais ordinaires (96 heures), l'intervention de l'avocat peut être différée pendant une durée maximale de 72 heures (au lieu d'être immédiate dans les situations ordinaires)[31] et les perquisitions peuvent être effectuées sans l'assentiment des personnes concernées.

Mais la France ne s'est pas arrêtée pas là : elle a confirmé sa volonté de lutter contre le terrorisme grâce à des moyens pénaux adaptés, en ratifiant la Convention européenne pour la répression du terrorisme signée à Strasbourg le 27 janvier 1977, ainsi que l'accord entre les Etats membres des Communautés européennes pour l'application de cette convention (fait à Dublin le 4 décembre 1979), ratification qui a donné lieu à deux lois d'adaptation internes du 16 juillet 987.

Sous-section 3. Les années 1990 : le renforcement de l'arsenal législatif initial

La France va connaître, dans les années 1990, une autre grande vague d'attentats, qui l'amène, pour la première fois, à adapter son régime législatif antiterroriste.

A. Le contexte : une deuxième grande vague d'attentats en série

Dans le milieu des années 1990, la France connait à nouveau de nombreux épisodes sanglants, qui ont marqué les mémoires. En effet, de juillet à octobre 1995, le pays est touché par huit attentats à la bombe, causant huit morts et plus de 200 blessés. Au point que le gouvernement décida de suspendre les accords Schengen qui venaient d'entrer en vigueur qui levaient tous les contrôles aux frontières, mesure qui fût reportée à l'année suivante.

Dans ces années-là, les actions de groupes terroristes islamistes ont commencé à supplanter celles des groupes régionalistes ou nationalistes encore très actifs quelques années auparavant. C'est notamment le cas des islamistes algériens du GIA (Groupe islamique armé). Ils s'illustrèrent dans l'épisode du détournement d'un Airbus d'Air France sur l'aéroport

[31] Décision n°2010-31 QPC du 22 septembre 2010, M. Bulent A. et autres.

d'Alger, s'achevant le 25 décembre 1994 par l'intervention du Groupement d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) à l'aéroport de Marseille, qui se solda par la mort des quatre terroristes. Ces derniers avaient auparavant abattu trois otages sur le sol algérien avant le décollage, dont un diplomate français.

S'ensuivirent, entre autres, les attentats de la station Saint-Michel dans le RER B parisien (25 juillet 1995), faisant huit morts et 117 blessés, et de la place de l'Etoile (17 août 1995, 16 blessés), tous deux revendiqués par le GIA. Ces actions n'étaient que le début d'une série d'autres attentats si ce n'est meurtriers, au moins graves et traumatisant pour la population française : ainsi, le 7 septembre 1995, un attentat à la voiture piégée devant une école juive à Villeurbanne, à la suite duquel le plan Vigipirate est déclenché pour la première fois, permettant le déploiement de policiers et gendarmes autour de points sensibles ; ou encore une bombe sur le RER C entre les stations Musée d'Orsay et Saint-Michel, le 17 octobre 1995 (une trentaine de blessés).

B. L'adoption de la loi n°96-647 du 22 juillet 1996, deuxième étape décisive de la lutte judiciaire contre le terrorisme

Face à l'ampleur des évènements, le législateur a conclu à la nécessité de renforcer encore l'arsenal législatif antiterroriste. Ainsi, la loi du 22 juillet 1996 a créé le délit d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste, l'essentielle « AMT », qui constitue aujourd'hui encore la base de travail des enquêteurs et magistrats. Par ailleurs, les pouvoirs d'instruction vont encore être renforcés et un peu plus axés sur l'anticipation : la liste des infractions terroristes est élargie (recel d'auteurs d'un acte de terrorisme, groupes de combat et de mouvements dissous), les saisies et perquisitions sans l'accord des intéressés après autorisation des magistrats[32] sont autorisées, notamment de nuit, les peines sont aggravées, les délais de prescription allongés et la déchéance de nationalité rendue possible.

En outre, la loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 relative à la détention provisoire et aux perquisitions de nuit en matière de terrorisme est venue compléter le dispositif. Elle a fait suite

[32] C'est aujourd'hui le juge des libertés et de la détention, fonction créée par la loi du 15 juin 2000, qui en a la charge.

à l'attentat à la station Port-Royal du RER du 3 décembre 1996, ayant causé quatre morts et 126 blessés.

Enfin la loi du 29 décembre 1997 a instauré la possibilité d'une délocalisation des juridictions de jugement compétentes pour les affaires de terrorisme dans un lieu du ressort de la cour d'appel de Paris. Cette innovation fût utilisée en 1998 lors du procès « Chalabi », qui se déroula dans un gymnase de l'administration pénitentiaire à Fleury-Mérogis.

Sous-section 4. Le début du XXIème siècle : la France à son tour touchée par un terrorisme islamiste, structuré et multiforme

Les terribles attentats qu'ont connu les Etats-Unis durant la matinée du 11 septembre 2001 ont poussé la France à modifier ses textes législatifs en matière de terrorisme, alors qu'elle allait faire face, en 2010, à une nouvelle vague d'actes qui l'amèneront une fois de plus à s'adapter législativement parlant.

A. Le choc du 11 septembre 2001

Le mardi 11 septembre 2001 à huit heure quinze du matin, dix-neuf terroristes détournent quatre avions des lignes intérieures des États-Unis. Le premier avion frappe une des tours jumelles du Word Trade Center à New-York à huit heure quarante-six; la seconde sera touchée par un autre avion quelques minutes plus tard. A neuf heures trente-sept, un troisième avion s'écrase sur le Pentagone, siège du Département de la Défense à Washington DC. Le dernier aéronef, alors qu'il se déplaçait lui aussi vers la capitale, s'écrase finalement en Pennsylvanie après que les passagers aient tenté d'en reprendre le contrôle. On dénombra près de 3000 morts et plus de 6000 blessés.

Au moment où la première tour est touchée, aucun ordre d'évacuation n'est donné dans la deuxième : détail démontrant que le scénario n'avait pas été testé. Les américains sont pris au dépourvu et par-dessus tout personne ne sait s'il faut ou non s'attendre à d'autres attaques : les États-Unis vivent une « bascule dans l'inconnu »[33]. C'est « l'Amérique frappée, le monde

[33] Idées développées par Monsieur le Professeur Gilles ANDREANI dans son cours magistral de Géopolitiques et relations stratégiques dispensé au sein du Master 2 Sécurité et défense de Paris II, Panthéon-Assas (dirigé par le Professeur Olivier GOHIN).

saisi d'effroi », pour reprendre la Une du journal Le Monde en date du 13 septembre 2001. Ci-dessous une compilation de couvertures de journaux américains illustrant l'ampleur de la terreur engendrée.

Douze couvertures de quotidiens américains des 11 et 12 sept. 2001 reprenant une photographie de Spencer Platt diffusée par Getty Images.

Selon le Professeur Gilles Andreani[34], les américains réagissent par une stratégie qui a été rapidement définie, prévoyant trois cercles d'action : la destruction d'Al Qaida par tous les moyens, s'en prendre au problème triangulaire Al Qaida/Afghanitan/Pakistan et enfin faire « la guerre au terrorisme ». En effet, le président américain Bush de déclarer, le 20 septembre 2001 : « *Our war on terror begins with al Qaeda, but it does not end there* ». Les américains ont alors deux convictions : l'une qu'il faut construire une coalition internationale, l'autre que cette guerre sera de longue haleine.

[34] *Ibid.*

La « réplique législative »[35] américaine prend la forme du Patriot Act, voté dès le 25 octobre 2001. Cette loi extrêmement sécuritaire, initialement adoptée pour un temps limité, a déjà été reconduite trois fois. Vivement critiquée par les organismes de protection des droits civiques, elle étend en effet largement les possibilités d'écoute et de captation de données par les services de sécurité, leur accès aux informations privées détenues par des entreprises ou des administrations sur les citoyens américains et ceux qui résident aux Etats-Unis ou encore la surveillance des étrangers susceptibles d'avoir des liens avec des activités terroristes[36]. Elle crée les notions de « combattant ennemi » et de « combattant illégal », ces personnes pouvant être détenues sans limite et sans poursuites judiciaires, dès lors qu'elles ont soupçonnées d'avoir un projet d'action terroriste. De plus, plus aucune distinction n'est faite entre les enquêtes du FBI et celles des agences de renseignement extérieurs dès lors qu'elles visent un étranger soupçonné de terrorisme, lequel perd alors toute protection de ses droits individuels fondamentaux. Des prisons hors de tous contrôles classiques sont ouvertes, telle celle de Guantanamo et d'autres, secrètes, à l'étranger.

B. Les répercussions législatives incidentes en France

Le législateur français a d'autant plus été sensible à cet évènement ayant engendré un traumatisme planétaire, que le projet de loi relatif à la sécurité quotidienne était au même moment en cours de discussion à l'Assemblée Nationale. Conséquence directe du « 11 septembre », le Gouvernement a alors décidé d'intervenir afin qu'il y soit introduit, d'urgence, des amendements destinés à renforcer la lutte contre le terrorisme. La procédure d'urgence exceptionnellement engagée à cette occasion a généré un large consensus parlementaire, bien que rapidement décriée par des détracteurs la jugeant fourre-tout ou encore liberticide[37].

Le chapitre V de la loi finalement adoptée le 15 novembre 2001 comprend treize dispositions renforçant la lutte contre le terrorisme, par des mesures tant de forme que de fond[38],

---

[35] Pour plus de détails sur les objectifs de ce texte, V. la revue Questions Internationales de 2004 « Les terrorismes », « Les Etats-Unis après le 11 Septembre : une réaction sécuritaire ? », par Nicolas BOISGROLLIER, pp. 65 à 75 (en l'occurrence : pp.65-66).

[36] Lire en ce sens Sylvain CYPEL, « Le Congrès américain prolonge le Patriot Act jusqu'en 2015 », *site internet du journal Le Monde,* le 26 mai 2011, sur http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2011/05/27/les-parlementaires-americains-reconduisent-le-patriot-act-pour-quatre-ans_1528046_3222.html - consulté le 20 avril 2015.

[37] Mariel GARRIGOS, Les aspects procéduraux de la lutte contre le terrorisme : étude de droit interne et internationale, *op.cit.*, p.35 et s.

[38] *Ibid.*

qui concernent : l'accroissement des prérogatives d'investigation des instances exécutives, l'avènement d'un mouvement de privatisation de la sécurité en permettant à des agents de sécurité privée de procéder à des fouilles de bagages et palpations de sécurité dans les aéroports (article 25 de la loi) et ports (article 26), sous les ordres d'un officier de police judiciaire, l'autorisation, *"à titre temporaire"*, jusqu'au 31 décembre 2003 *"au plus tard"*, la fouille des véhicules à des fins de recherche ou de poursuite d'actes de terrorisme. Mais encore, elle permet le perfectionnement des moyens de surveillance avec la possibilité d'exiger des opérateurs de télécommunication qu'ils conservent un an durant toute donnée utile « pour les besoins de la recherche, de la constatation et de la poursuite des infractions pénales » (article 29), facilite les interrogatoires simultanés ou confrontations d'individus en différents points du territoire par un système de vidéoconférences (article 32), et introduit de nouvelles incriminations définissant spécifiquement le financement du terrorisme (création de l'incrimination spéciale de l'acte de financement d'une entreprise terroriste et intégration du délit d'initié et le délit de blanchiment à la liste des actes de terrorisme).

Cette loi, inscrite dans une logique sécuritaire très forte pouvant laisser craindre à des atteintes importantes aux libertés individuelles, était cependant un texte temporaire, applicable jusqu'au 31 décembre 2003. Cette limitation était-elle un aveu de la nature particulièrement attentatoire aux libertés de cette loi ? Peut-être constituait-elle donc le moyen de convaincre les derniers réfractaires au vote de ce texte, selon l'analyse de Mariel Garrigos, tel que développé dans sa thèse sur les aspects procéduraux de la lutte contre le terrorisme[39].

Cette tendance au durcissement des lois en matière terroriste va continuer à se développer. Vont être adoptées : la loi d'orientation et de programmation pour la justice le 9 septembre 2002, la loi sur la sécurité intérieure du 18 mars 2003 qui pérennise les outils de procédure pénale introduits à titre temporaire par la loi de 2001 et la loi portant adoption de la justice aux évolutions de la criminalité organisée du 11 février 2004 (les méthodes appliquées au terrorisme sont étendues à toute la criminalité organisée).

La loi n°2006-64 du 23 janvier 2006 est allée encore un peu plus loin dans le durcissement du dispositif antiterroriste français. Entre autres mesures :

- elle permet une prolongation de la garde à vue à six jours[40] ;

---

[39] Mariel GARRIGOS, *Les aspects procéduraux de la lutte contre le terrorisme : étude de droit interne et internationale*, sous la direction de Geneviève Guidicelli-Delge, thèse Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, soutenue le 23 novembre 2004.

[40] Conseil constitutionnel décision n°2010-31 DC du 22 septembre 2010 prononçant un non-lieu à statuer sur les six premiers alinéas de l'article 706-88 du Code de procédure pénale (actuel article 706-88-1 du même Code),

- elle développe le recours à la vidéosurveillance afin d'accroître la protection des principaux lieux accueillant du public et des installations sensibles exposés à une menace d'acte de terrorisme ;
- elle renforce les possibilités de contrôle des déplacements et des échanges téléphoniques et électroniques des personnes susceptibles de participer à une action terroriste ;
- elle définit les dispositions relatives à des traitements automatisés de données à caractère personnel dont la mise en œuvre est nécessaire à la prévention du terrorisme ;
- elle porte de dix à quinze ans les délais permettant au ministre chargé des naturalisations d'engager la procédure de déchéance de la nationalité française et de la prononcer, à l'encontre de personnes ayant acquis cette nationalité, dès lors qu'elles ont fait l'objet d'une condamnation pour les motifs suivants acte portant une atteinte manifeste aux intérêts fondamentaux de la Nation et acte de terrorisme ;
- elle prévoit des dispositions relatives à la lutte contre le financement des activités terroristes, en instaurant une procédure de gel des avoirs.

C. Les années 2010

Plusieurs actes terroristes perpétrés au début des années 2010 vont mener les gouvernements concernés à s'adapter et même à commencer à réfléchir, vers 2013, au projet de loi qui deviendra la loi du 13 novembre 2014.

1/ Le contexte : courte chronologie des actes de terrorisme commis en France ou impliquant la France depuis 2010

En mars 2012, la France connait trois séries d'actes criminels inexpliqués qui vont se révéler être des actions terroristes d'une nouvelle forme, commises par un homme qui agit seul :

---

régissant la garde à vue pour criminalité organisée et terrorisme et la conformité à la Constitution des alinéas 7 à 10 du même article, issu de la loi du 23 janvier 2006 (V. décision n°2005-532 DC du 19 janvier 2006), permettant depuis cette date, par prolongation supplémentaire de 24 heures renouvelable une fois, de porter à six jours, soit 144 heures, la garde à vue pour les crimes ou délits constituant des actes de terrorisme.
Il a considéré que cette procédure était conforme aux articles 9 de la DDHC et 66 de la Constitution, les moyens employés étant entourés de garanties suffisantes et proportionnées à l'objectif recherché (empêcher la réalisation d'actions terroristes). En effet, cette procédure dérogatoire décidée par le juge des libertés ne peut donc être mise en œuvre « *qu'à titre exceptionnel pour protéger la sécurité des personnes et des biens contre une menace terroriste imminente et précisément identifiée* ».

les 11, 15 et 19 de ce mois, Mohammed Merah tue en effet sept personnes et en blesse six autres à Toulouse et à Montauban. Ce franco-algérien alors âgé de 23 ans, appartenant à la nébuleuse d'Al-Qaïda, est finalement abattu par le RAID le 22 mars 2012. Au moment d'abattre sa première victime, le maréchal des logis-chef Imad Ibn Ziaten, il aurait déclaré « tu tues mes frères, moi je te tue ». Toutes ses victimes ont été délibérément choisies, parmi lesquelles des militaires d'origine maghrébine et quatre personnes de confession juive (trois enfants et un parent d'élève devant une école israélite).

Le 25 mai 2013, un militaire est agressé et blessé au cou à l'arme blanche alors qu'il patrouillait près de la station RER de La Défense (Hauts-de-Seine) dans le cadre du plan Vigipirate, par un individu qui montra, lors de sa garde-à-vue, des penchants pour l'islamisme radical et avoua avoir voulu imiter deux hommes qui, quelques jours auparavant, avaient tué un soldat britannique avait été tué à l'arme blanche à Londres, déclarant avoir en agi « au nom d'Allah ».

Le 24 mai 2014, Mehdi Nemmouche, un franco-algérien apparemment radicalisé lors de ses séjours en prison, tue quatre personnes au Musée juif de Bruxelles, lors d'une fusillade à caractère terroriste.

Comme l'explique le juge Trévidic, à partir de la mort d'Oussama Ben Laden, « *notre ennemi n'avait plus de visage, plus d'âme, et pis encore, plus de prévisibilité* »[41]. Le « terrorisme islamiste » que l'on voit grandir et s'affirmer depuis le début du 21ème siècle engendre une peur et une inquiétude bien particulière, du fait de sa permanence[42] et de sa réitération régulière dans le temps, même si le moment en est imprévisible. En effet, « *le terrorisme islamiste n'est pas mort avec [Mohamed Merah]* », indique le magistrat, « *il s'est au contraire consolidé* ».

2/ Les dernières adaptations législatives avant la loi du 13 novembre 2014

Outre les dispositions générales relatives à lutte contre l'insécurité en France[43], la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2) du

[41] Marc TREVIDIC, *Les 7 piliers de la déraison, op.cit.*, p.15.
[42] Marc TREVIDIC, *Les 7 piliers de la déraison, op.cit.*, p.28 : « *Avec le terrorisme islamiste, nous ne sommes plus dans le temporaire, mais dans a permanence* ».
[43] Caroline FLEURIOT et Rémi GRAND, « Adoption définitive de la LOPPSI II », 10 février 2011, sur le site internet du Dalloz actualité (http://actu.dalloz-etudiant.fr/fileadmin/actualites/pdfs/MARS_2011/dalloz_actualite_-_adoption_definitive_de_la_loppsi_ii_-_2011-02-09.pdf.) - consulté le 15 décembre 2014.

14 mars 2011, parfois comparée au Patriot Act américain[44] (sans doute avec quelques excès lorsqu'on la compare aux lois postérieures), prévoit, en lien avec la lutte contre le terrorisme, une procédure d'autorisation exceptionnelle permettant au préfet de délivrer une autorisation temporaire, de quatre mois maximum, pour la mise en œuvre d'un système de vidéo-protection dans un lieu ouvert au public en cas d'urgence et en cas d'exposition particulière à des risques de terrorisme ; ce texte permet par ailleurs, afin de protéger certains bâtiments tels que les sites nucléaires ou encore les sites diplomatiques, les consulats, que le préfet demande aux communes de s'équiper d'un tel système de vidéo-protection.

Mais le texte le plus important avant celui de novembre 2014 est la loi n°2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme, « *directement liée la tragédie toulousaine de l'affaire Merah* » selon Nicolas Catelan[45], maître de conférence à l'université d'Aix-Marseille, qui mêle des « *dispositions hautement symboliques et de vraies évolutions juridiques* », dont le but est de proposer une réforme de « *dispositions ciblée et limitées afin de compléter le dispositif (antiterroriste) et assurer sa pérennité* »[46]. En treize articles, elle met en place des mesures fortes[47], dont notamment:

- la prorogation au 31 décembre 2015 des dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme de la loi du 23 janvier 2006 qui a en grande partie construit un cadre juridique des activités de renseignement en matière de lutte contre le terrorisme, en permettant d'accéder aux données de connexion et en autorisant les services de renseignements à accéder à certains fichiers administratifs[48] ;
- la même mesure de prorogation est prévue pour les dispositions de l'article L.222-1 du code de la sécurité intérieure régissant l'accès des services de police et de gendarmerie à des traitements administratifs automatisés et à des données détenues par des opérateurs privés.

En outre,

- elle crée une exception de compétence aux termes d'un nouvel article 113-13 du code pénal, afin de permettre à la loi française de s'appliquer inconditionnellement hors du territoire de la

---

[44] Lire en ce sens Jean-Claude PAYE, « La LOPPSI 2, un Patriot Act français », sur www.voltairenet.org/article168694.html.

[45] Nicolas CATELAN, « Renforcement de la lutte contre le terrorisme », RSC 2013, p.417.

[46] Jacques MÉZARD, Rapport n°35, *fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi relatif à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme (procédure accélérée)*, enregistré à la Présidence du Sénat le 10 octobre 2012, p.7.

[47] Lire en ce sens Jacques BUISSON, Aspects procéduraux, « Lutte contre le terrorisme », *Revue mensuelle LexisNexis Jurisclasseur, février 2013*, n° 2, comm. 51 – février et Marie-Hélène GOZZI, « *Sécurité et lutte contre le terrorisme : l'arsenal juridique encore renforcé* », *Recueil Dalloz 2013*, n°3 /7540ème, chronique p.194.

[48] *Op.cit.*, Nicolas CATELAN.

République aux crimes et délits constitutifs d'actes de terrorisme, commis à l'étranger par un ressortissant français ;
- elle permet que soit incriminé, dans un nouvel article 421-2-4 du code pénal, le recrutement en vue de participer à un groupement terroriste ;
- elle rend possible le placement en détention provisoire en cas de poursuites du délit de provocation au terrorisme ou d'apologie du terrorisme, par dérogation à la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ;
- elle apporte des modifications au dispositif d'indemnisation des victimes, avec un alignement sur le régime de droit commun quant au délai pour agir ;
- et elle donne la possibilité au le ministre de la Justice, avec l'accord des ayants droit, de porter la mention « Victime de terrorisme » sur l'acte de décès de la personne concernée réforme de l'article 9 de la loi du 9 septembre 1986).

Enfin, la loi n°2013-327 du 19 avril 2013 a autorisé la ratification de la convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, élaborée dans le cadre des Nation Unies et signée à New-York le 14 septembre 2005 au terme d'une négociation entamée en 1996. Ces actes, qui constituent une menace contre la paix et la sécurité internationale, sont dès lors passibles de sanctions pénales harmonisées.

Selon François Falletti, procureur général près la Cour d'Appel de Paris, « *notre dispositif antiterroriste […] peut être considéré comme des plus performants* ». Pour autant, ce haut magistrat incite à « *ne pas hésiter à toujours adapter ce dispositif aux évolutions d'une menace en constante mutation* »[49]. La loi du 13 novembre 2014 constitue la dernière loi française votée en matière d'antiterrorisme et mérite donc d'être approfondie[50].

[49] François FATTELLI, « Rationnaliser l'Institution judiciaire », Audience solennelle de début d'année 2015, Cour d'appel de Paris.
[50] Comme cela a déjà été indiqué, le projet de loi sur le renseignement constitue certes un texte qui aura des répercutions essentielles dans la lutte contre le terrorisme, et c'est en partie sa raison d'être ; il n'est cependant pas particulièrement axé vers des mesures juridiques spécifiques à l'antiterrorisme, ce pourquoi l'on considère ici la loi du 13 novembre 2014 comme la dernière loi antiterroriste en lice.

SECTION II. Une loi au plus près des nouvelles réalités terroristes

« Qu'est-ce que sauver l'homme ? [. . .] ce n'est pas le mutiler et c'est donner ses chances à la justice qu'il est le seul à concevoir. »

Camus

(dans la quatrième des Lettres à un ami allemand, juillet 1944)

Si la nouvelle loi antiterroriste est entrée en vigueur à la mi-novembre 2014, les évènements postérieurs des 7 et 8 janvier 2015[51] sont les derniers évènements terroristes en date que la France ait connus. Ils ont fait 17 victimes tuées en trois jours et au-delà de ces morts, ont atteint le pays dans ses valeurs les plus fortes : la liberté d'expression, la laïcité et la lutte contre le racisme, entraînant le peuple français mais aussi les plus hauts représentants d'une cinquantaine de pays à se rassembler et manifester dans un mouvement de solidarité et d'indignation d'une ampleur symbolique et médiatiquement rarement atteint. Or ces attentats sont survenus après la promulgation de la toute dernière loi dans le domaine, la loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. Les deux évènements terroristes qui ont marqué la France depuis 2012 et l'affaires Merah sont, comme déjà vu plus haut, l'agression à l'arme blanche d'un militaire dans le quartier de la Défense en 2013 et la tuerie du musée juif de Bruxelles par le français Mehdi Nemmouche en mai 2014. Les plumes du ministère de l'Intérieur réfléchissaient donc déjà, depuis longtemps, à cette nouvelle loi. Il ne fait aucun doute que cette nouvelle réforme découle de cette ambiance d'insécurité généralisée et de violence extrême et froide créée par un phénomène terroriste qui a changé et contre lequel les acteurs étatiques manquaient, de fait, certains moyens adaptés à ces récentes évolutions de la terreur organisée.

Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, avait d'ailleurs engagé un « Plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes », présenté dans un compte rendu au Conseil des ministres du 23 avril 2014. Il y parle de la France qui, « *comme les autres pays européens* », est confrontée à une « *menace grave, liée au basculement de plusieurs centaines de personnes dans l'engagement radical violent, le plus souvent en lien avec les filières*

[51] Attentats des 7 et 8 janvier 2015 dans les locaux du journal Charlie Hebdo et dans un supermarché « Hypercacher », respectivement par les deux frères Kouachi et par Amedy Coullibaly, ayant causés 20 morts (dont les trois terroristes) et 22 blessés.

terroristes syriennes ». Il y évoque aussi les départs vers la Syrie qui connaissent une « *hausse accélérée et préoccupante depuis plusieurs mois* ». Ce plan souhaite donc instaurer « *des actions préventives et visant à contredire « les prêcheurs de haine »* » grâce à différentes actions : contrarier les déplacements des terroristes vers ou depuis la Syrie, lutter activement contre les filières jihadistes notamment grâce au travail des services de renseignement et à la possibilité renforcée de détection des filières sur internet, renforcer la coopération internationale et créer un dispositif expérimental de réinsertion individualisé.

A la date du 26 février 2015, 1418 nationaux français ou personnes résidant en France sont considérés comme susceptibles de commettre un acte terroriste, dont : 418 se trouvant en Syrie et en Irak, 285 en transit pour ces destinations, 368 ont l'intention de partir, 261 auraient quitté la Syrie ou l'Irak pour revenir, huit sont décédés et deux sont prisonniers dans les geôles de l'État syrien[52].

Initialement, seules quelques dispositions intégrées dans un texte global sur la sécurité étaient prévues ; c'est seulement après des constats sur l'ampleur du phénomène (le nombre de départs de français en Syrie ne cesse d'augmenter[53]) que l'option s'est imposée d'un texte dédié, qui a donné naissance à la loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. Ce texte, présenté le 7 juillet 2014, a été examiné par le Parlement selon la procédure accélérée et son vote a fait l'objet d'un très large consensus, puisque lors de l'ultime vote au Sénat, seuls les sénateurs du parti communiste ont voté contre et ceux du Front national et d'Écologie les verts se sont abstenus, tandis que l'opposition a rejoint la majorité gouvernementale.

Les nouveautés de cette loi ont lieu en matière administrative (Sous-section 1) et pénale, droit pénal (Sous-section 2) et procédure pénale (Sous-section 3).

---

[52] ANNEXE IV/ Entretien avec M. Malon, commissaire divisionnaire, chef de la division de la logistique opérationnelle et adjoint au sous-directeur chargé de la lutte antiterroriste (SDAT).

[53] Lire en ce sens Laurent BORREDON, « Renforcement inédit de l'arsenal antiterroriste », *Le Monde* daté du 19 juillet 2014.

Sous-section 1. Les mesures administratives mises à l'honneur

Les dispositifs d'interdiction de sortie du territoire et d'entrée sur celui-ci (A) ainsi que le dispositif de blocage de l'accès aux sites incitant aux actes de terrorisme ou en faisant l'apologie (B) sont des mesures phares de ce nouveau texte.

A. Des dispositifs d'interdiction de sortie du territoire et d'entrée sur celui-ci

L'interdiction administrative de sortie de territoire (IST) et l'interdiction administrative du territoire (IAT) sont les deux mesures concernées.

1/ L'interdiction administrative de sortie du territoire (IST)

L'étude des raisons de sa création et de sa mise en œuvre permettront de mieux comprendre la mesure d'IST.

a. Raisons de la création

Selon l'état du droit effectué dans l'étude d'impact du projet de loi[54], « *l'interdiction de sortie du territoire vise à éviter à des Français dont les déplacements hors du territoire national seraient mis à profit pour acquérir une compétence de lutte armée ou pour se radicaliser davantage de devenir, à leur tour, un danger pour la sécurité nationale* ». Cette mesure vise tant à éviter « *l'apprentissage de la lutte armée » par des Français dont les départs augmentent chaque jour un peu plus les rangs des combattants de l'Etat islamique, que leur* « *embrigadement idéologie* ». En effet, le rapporteur de la loi Alain Richard d'expliquer que l'on cherche ici à « *éviter que des jeunes, victimes d'un endoctrinement qui peut les conduire à des actes sanguinaires, se joignent à un mouvement de jihad international avant, peut-être, de revenir sur le territoire national* »[55].

Jusqu'à lors, afin d'empêcher la sortie du territoire de ressortissants adultes français à titre préventif, l'autorité administrative ne pouvait que refuser de leur délivrer un passeport ou

[54] Projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, Etude d'impact, 8 juillet 2014, p.28.
[55] V. le procès-verbal des débats disponibles sur le site internet du Sénat : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/dispositions_lutte_terrorisme.asp.

de le renouveler, ou procéder à son retrait. En effet, cette mesure est permise par la Convention nationale du 7 décembre 1792 et sur l'interprétation qui en est faite par le Conseil d'État dans un avis n°350924 du 12 novembre 1991 si les déplacements à l'étranger de celui qui le demande ou le possède sont de nature à compromettre la sécurité nationale ou la sûreté publique. Par ailleurs, depuis le décret du 30 décembre 2005 modifié relatif aux passeports, « *les personnes concernées font l'objet d'un signalement au Fichier des personnes recherchées au titre de la sûreté de l'Etat* », dite fiches « S » (pour sûreté).

Or cette mesure s'avérait insuffisante, car de nombreux déplacements pouvaient être effectués grâce à la seule présentation d'un titre d'identité ou parfois même, pour le cas de déplacements dans l'espace Schengen, sans aucun contrôle[56]. En revanche, l'opposition à la sortie du territoire des mineurs existait déjà[57] : organisée par le décret n° 2010-569 du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées (modifié par le Décret n° 2012-1037 du 10 septembre 2012 relatif à la mise en œuvre de l'interdiction de sortie du territoire du mineur sans l'autorisation des deux parents), elle permet aux titulaires de l'autorité parentale de s'opposer à la sortie du territoire de leur enfant mineur. Cette opposition a pour conséquence leur inscription au fichier des personnes recherchées[58].

Le texte devait donc être complété pour être pleinement efficace, c'est-à-dire permettre à l'autorité administrative d'intervenir de sa propre initiative et quelque soit l'âge du candidat au voyage.

b. Mise en œuvre

L'article L224-1 du Code de la sécurité intérieure énonce : « *Tout Français peut faire l'objet d'une interdiction de sortie du territoire lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'il projette : 1° Des déplacements à l'étranger ayant pour objet la participation à des activités terroristes ;*

[56] Etude d'impact, *op.cit.* p.9 : chiffres concernant les nombreux Français qui ont pu se rendre à l'étranger.
[57] Loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants. Elle contient de nombreuses dispositions relatives à la sortie du territoire des mineurs, lesquelles ont profondément modifié le principe régissant ces autorisations administratives et prévoit l'instauration d'une interdiction de sortie du territoire sans l'autorisation des deux parents ordonnée soit par le juge aux affaires familiales, soit par le juge des enfants.
[58] Emmanuel DREYER, « Les restrictions administratives à la liberté d'aller et venir des personnes suspectées de terrorisme », le 6 février 2015, site internet de Lextenso étudiant (http://etudiant.lextenso.fr/articles-%C3%A0-la-une/les-restrictions-administratives-%C3%A0-la-libert%C3%A9-d%E2%80%99aller-et-de-venir-des-personnes) - consulté le 21 avril 2015.

2° Ou des déplacements à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes, dans des conditions susceptibles de le conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour sur le territoire français […]».

C'est le ministre de l'intérieur qui, par décision écrite et motivée, est maître de cette décision. En juillet 2014, à la question d'un journaliste qui était de savoir comment il est possible prouver, avant même le départ, que la personne sera un danger au retour, Monsieur Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, répondait qu'il faudra *« matérialiser les éléments »*, notamment en se fondant sur des *« notes des services de renseignement précises et circonstanciées »*. Cela se traduit aujourd'hui par une motivation du ministre pouvant se limiter à la preuve de la préparation d'un déplacement à l'étranger en vue de se joindre à une activité terroriste ; ainsi caractérisée, seule importe alors l'intention de combattre[59]. Dès lors, en application de l'article L232-8 du Code de la sécurité intérieure[60], le ministre est aussi compétent pour notifier aux transporteurs aériens, maritimes ou ferroviaires concernés le fait qu'un de leur client s'est vu interdire de quitter le territoire[61].

L'interdiction est valable pour une durée de six mois, renouvelable dans la limite de deux ans ; le renouvellement doit lui aussi être motivé. Le passeport ainsi que la carte nationale d'identité (pour éviter tout déplacement dans l'espace Schengen) sont retirés (et/ou non renouvelés) et invalidés dès le prononcé de la mesure. La personne se voit remettre en échange un récépissé pour pouvoir justifier de son identité. Ce dernier se doit d'être « *le moins stigmatisant possible, afin qu'il soit difficile de discerner pour laquelle des trois causes [contrôle judiciaire, pendant une enquête à la demande du juge ou interdiction de sortie du territoire pour cause de terrorisme] il a été émis* »[62].

La personne concernée par l'IST peut se défendre. Cependant, les droits de la défense, « *pour des raisons évidentes d'urgence […] ne doivent s'exercer qu'une fois la décision prise* »[63]. L'administration doit exprimer sans ambiguïté, dans l'acte, que la personne est conviée à venir porter ses observations devant un représentant du ministre, qu'il a désigné ;

---

[59] Christophe CORNEVIN, « Djihadisme : l'Intérieur resserre les filets », *Le Figaro* du 7 octobre 2014, p.4.
[60] Article L232-8 du Code de la sécurité intérieure : « *Lorsque l'autorité administrative constate que les données transmises en application du présent chapitre permettent d'identifier une personne faisant l'objet d'une interdiction de sortie du territoire mentionnée à l'article L. 224-1, elle notifie à l'entreprise de transport concernée, par un moyen tenant compte de l'urgence, une décision d'interdiction de transport de cette personne.* »
[61] Olivier MARTINEAU, « Terrorisme : précision quant à la mise en œuvre des mesures d'interdiction du territoire, Décr. n°2015-26, 14 janv .2015, JO 15 janv. », *Dalloz actualité* du 16 janvier 2015.
[62] Selon Alain RICHARD, rapporteur, « Lutte contre le terrorisme - Examen du rapport et du texte pour le projet de loi n°807 de la commission - Examen des amendements », amendement n°6 adopté (site internet du Sénat www.senat.fr).
[63] *Ibid*, « Explication de l'amendement n°1 ».

Philippe BAS, président de la Commission mixte paritaire, a expliqué que l'administration devra « *prouver qu'elle a mis en œuvre tous les moyens nécessaires pour que la personne soit en mesure de recevoir des explications sur la décision prise* ». L'administration a donc pour obligation d'entendre la personne si elle le souhaite, dans les huit jours suivant l'acte d'interdiction. En outre, la personne concernée peut, dans le délai de deux mois suivant la notification de la décision et suivant la notification de chaque renouvellement, demander l'annulation de cette décision au tribunal administratif, qui statue dans un délai de quatre mois à compter de sa saisine. La violation de l'interdiction est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende. Se soustraire à l'obligation de restitution du passeport et de la carte nationale d'identité est puni de deux ans d'emprisonnement et 4500 euros d'amende.

c. Une difficulté: la binationalité

Le député et maire du 15ème arrondissement de Paris, Philippe Goujon, parle de « *problème qui restera latent pour les binationaux* »[64]. En effet, une personne franco-turque à qui l'on retire ses passeport et carte d'identité français pourra toujours voyager en Europe et dans le reste du monde grâce à ses deux documents turcs et revenir en France commettre des actes terroristes (à moins que lui soit appliquée la mesure d'interdiction du territoire, étudiée ci-après). Par conséquent, l'instauration d'une coopération internationale renforcée, notamment avec les pays d'origine est indispensable dans l'intérêt de tous, et pourquoi pas, comme le propose Monsieur Goujon, une refonte de la législation encadrant la déchéance de nationalité.

Au 3 mars 2015, l'interdiction de sortie du territoire avait déjà été mise en œuvre à l'encontre de six personnes[65].

2/ L'interdiction administrative du territoire (IAT)

Une étude des raisons de sa création ainsi que sa mise en œuvre sont nécessaires pour bien comprendre la mesure d'IAT.

---

[64] Assemblée nationale XIVe législature - Deuxième session extraordinaire de 2013-2014, « Compte rendu intégral », Deuxième séance du lundi 15 septembre 2014, site internet de l'Assemblée Nationale (http://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/2013-2014-extra2/20142008.asp).

[65] ANNEXE VII/ Entretien avec M. Courtial, chef du bureau des questions pénales à la DLPAJ.

a. Raisons de la création

Le but de l'IAT est de permettre d'interdire l'entrée en France de tout ressortissant étranger ne résidant pas habituellement dans nos frontières, lorsque son comportement représente une menace grave pour la sécurité ou l'ordre public, même si cette personne est ressortissante d'un pays partie à l'espace Schengen. Alors que les juristes du ministère de l'intérieur à l'origine de la loi n'avaient pas pensé à créer un tel dispositif, c'est le Conseil d'Etat qui leur a suggéré l'idée[66].

b. Mise en œuvre

Les députés et sénateurs sont parvenus à un accord le 21 octobre 2014 en commission mixte paritaire. L'IAT permettra de refuser à l'étranger visé l'accès au territoire français et de le reconduire d'office à la frontière s'il y pénètre malgré l'interdiction prise à son encontre[67]. Dans ce dernier cas, c'est le ministre de l'intérieur qui est compétent pour la fixation du pays de renvoi de l'étranger[68].

Ce dispositif s'applique d'une part aux ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération Suisse ou tout membre de la famille d'une telle personne, « *lorsque sa présence en France constituerait, en raison de son comportement personnel, du point de vue de l'ordre ou de la sécurité publics, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société* » ; d'autre part aux autres ressortissants étrangers dont la présence en France « *constituerait une menace grave pour l'ordre public, la sécurité intérieure ou les relations internationales de la France* »[69], comme détaillé aux articles L214-1 à L214-7 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Une problématique doit être soulevée concernant la largesse de la définition de l'IAT, car cette mesure ne vise pas spécifiquement le terrorisme et ne s'applique donc pas limitativement à son cas. Cette problématique, notamment en ce qui concerne la liberté de

---

[66] *Ibid.*
[67] Recueil Dalloz du 30 octobre 2014, hebdomadaire, 190ème année, n°57/7618ème, pages 2105 à 2168, p.2114.
[68] Décret n°2015-26 du 14 janv. 2015 relatif à l'interdiction de sortie du territoire des ressortissants français projetant de participer à des activités terroristes à l'étranger, JO 15 janvier 2015.
[69] William ROUMIER, « Entrée en vigueur du nouveau dispositif de lutte contre le terrorisme », Veille, *Revue Droit pénal n°12*, décembre 2014, alerte 59.

circulation dans l'Union européenne, sera étudiée plus précisément dans le second chapitre de ce premier titre.

3/ L'interdiction d'être mis en relation avec des personnes liées aux mouvances terroristes pour les étrangers assignés à résidence

La loi du 13 novembre 2014 permet de doubler l'assignation à résidence d'étrangers sur le départ par une interdiction de se trouver en contact avec des personnes nommément désignées. L'objectif est de limiter « *les risques que les personnes assignées à résidence renouent des contacts avec des milieux terroristes, fomentent un nouveau projet terroriste ou continuent leurs actions de prosélytisme* »[70].

Le cadre juridique de l'assignation à résidence administrative est défini par les dispositions du livre V du CESEDA. Ainsi, l'article 5 prévoit que lorsque l'étranger justifie être dans l'impossibilité de quitter le territoire français ou ne peut ni regagner son pays d'origine ni se rendre dans aucun autre pays, l'autorité administrative peut, jusqu'à ce qu'existe une perspective raisonnable d'exécution de son obligation, l'autoriser à se maintenir provisoirement sur le territoire français en l'assignant à résidence dans les lieux qui lui sont fixés par l'autorité administrative et qu'il ne peut quitter sans autorisation. Pour les terroristes et islamistes radicaux, le périmètre de l'assignation est limité au territoire d'une commune, choisie sur proposition de la DCRI (Direction centrale du renseignement intérieur, aujourd'hui DGSI : Direction générale de la sécurité intérieure)[71]. L'article R.561-2 du CESEDA prévoit les modalités de présentation de la personne ; l'article L.571-3 du Code pénal prévoit que dans ce cadre, il est possible de placer sous surveillance électronique mobile l'étranger, sous réserve de son consentement.

Cependant, ces dispositions permettaient seulement de restreindre leur liberté de circulation mais pas leur liberté d'être en relation ou de fréquenter les personnes de son choix. Or, selon les services de renseignement, le risque qu'ils entretiennent toujours des liens avec des individus condamnés pour les même faits ou liés à la mouvance islamiste radicale reste avéré[72]. La loi a donc été adaptée en conséquence de ces constats. L'article L.624-4 du

[70] Etude d'impact, *op.cit.*, p.35.
[71] *Ibid,* p.34.
[72] *Ibid,* p.35.

CESEDA qui prévoit les différentes hypothèses de sanction du manquement aux obligations liées à l'assignation, punit de trois ans d'emprisonnement le non-respect de l'interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes désignées.

B. Un dispositif de blocage de l'accès aux sites incitant aux actes de terrorisme ou en faisant l'apologie

Le législateur s'adapte aux techniques modernes de communication. En effet, les terroristes, aussi primaires qu'ils sont dans leurs actes (tuer en posant des bombes, en égorgeant, en s'en prenant à des civils etc.) et éventuellement dans leurs modes de vie (dans les déserts, les zones les plus hostiles et défavorisées du monde), sont souvent versés dans les techniques modernes, tant pour mener leurs combats et leurs attaques que pour développer leur propagande. Internet fait évidemment partie des outils de ces geeks obscurantistes : « *bloquer les sites web faisant l'apologie du terrorisme pour limiter l'autoradicalisation* » constitue donc « *la mesure phare du volet numérique* » de la loi du 13 novembre 2014, selon un journaliste du Monde[73].

Il existait déjà des mécanismes de blocage judiciaire de sites internet, mais pour le cas du terrorisme, le législateur a considéré que ces mesures étaient insuffisantes. La mise en œuvre de ce dispositif spécifique ainsi que la question de son efficacité feront aussi l'objet de développements.

1/ Un précédent : le blocage des sites pédopornographiques

Comme il est expliqué dans l'étude d'impact sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme du 8 juillet 2014, en l'état du droit, selon les « *dispositions de l'article 6-I-7 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN), les prestataires techniques ont une obligation spéciale de concourir à la lutte contre la diffusion d'infractions relatives à la pornographie enfantine et les atteintes aux mineurs, […]. Les fournisseurs d'accès à internet et les hébergeurs de sites internet sont alors soumis à une triple obligation de vigilance :*

[73] Damien LELOUP, « Antiterrorisme : des mesures contre le piratage et la propagande sur Internet », *Le Monde* daté du 9 juillet 2014, p.6

– mettre en place un dispositif permettant à toute personne de porter à leur connaissance l'existence de sites ou de pages internet appelant à la commission de ces infractions ;

– en cas de tels signalements, en informer au plus vite les pouvoirs publics ;

– rendre publics les moyens qu'ils consacrent à la lutte contre les sites internet provoquant à ces infractions. ». Or, toutes ces obligations de la LCEN ne portent pas sur les infractions aussi graves que la provocation et l'apologie du terrorisme, précise l'étude d'impact.

En outre, s'ajoutait à cela deux dispositifs de blocage administratifs : l'un issu de la loi n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI), article 6 de la LCEN, qui prévoit le blocage administratif des sites à caractère pédopornographiques ; l'autre prévoyant, à l'article 18 de la LCEN, un système de restriction du libre exercice du commerce électronique, finalement abrogé en 2014[74].

Par ailleurs, dans un cadre un peu différent, le déférencement[75] d'un moteur de recherche sans passer par la justice avait déjà été mis en place lors de la loi sur les jeux en ligne, confiant ce pouvoir à l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL). Cependant, cette même loi prévoit que le déférencement soit ordonné par la justice en référé.

2/ Raisons de la création

Jusqu'à lors, seul le blocage des sites diffusant des images pédopornographiques, sur ordre de l'administration (« générale » à la différence de l'ARJEL, spécialisée), était envisagé et encadré par la loi, alors que les démarches en faveur des mouvements jihadistes s'effectuaient de plus en plus sur internet, vecteur d'information sans égal : « *le gouvernement français [était] déterminé à compliquer la tâche à ceux qui veulent « faire le djihad » en ligne* »[76].

La première volonté du législateur a donc été d'étendre le dispositif d'obligation de vigilance des prestataires à la lutte contre la provocation aux actes de terrorisme et leur apologie

[74] Loi n°2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.
[75] Le « référencement » consiste à améliorer le positionnement et la visibilité de sites dans des pages de résultats de moteurs de recherche ou d'annuaires, alors que le « déférencement » a pour but la logique inverse.
[76] Martin UNTERSINGER, « Le Sénat vote l'amendement qui supprime les sites djihadistes de Google », site internet du Monde du 16 octobre 2014 (http://www.lemonde.fr/pixels/article/2014/10/16/le-senat-vote-un-amendement-pour-supprimer-les-sites-djihadistes-de-google_4507574_4408996.html) - consulté le 20 octobre 2014.

ainsi que leur diffusion. Ensuite, bien plus que le déférencement, il s'est agi de créer un système de blocage de ces sites, afin qu'ils ne soient plus accessibles aux internautes.

L'objectif recherché est, comme le rappelle l'étude d'impact, de s'associer directement avec les prestataires techniques dans la lutte contre le terrorisme, afin qu'ils puissent contribuer utilement à la sécurité publique : *« Si vraiment les grands groupes d'internet ne veulent pas être les complices du mal, ils doivent participer à la régulation du numérique »* déclarait François Hollande lors du dernier dîner annuel du Crif[77]. En outre, toujours selon l'étude d'impact menée par les juristes du ministère de l'intérieur, les objectifs du blocage sont de protéger l'internaute de bonne foi de contenus qu'il n'a pas recherché ainsi que de gêner l'accès volontaire de certains autres, afin d'éviter que ne se diffuse la propagande terroriste.

3/ Mise en œuvre

Le législateur a donc refondé le dispositif issu de la loi du 14 mars 2011 (LOPPSI) pour y faire figurer, en sus, l'apologie et la provocation à des actes de terrorisme. La mise en œuvre est prévue par le décret n°2015-125 du 5 février 2015 relatif au blocage des sites provoquant à des actes de terrorisme ou en faisant l'apologie et des sites diffusant des images et représentations de mineurs à caractère pornographique : le ministère de l'intérieur doit transmettre la liste des adresses électroniques des services de communication au public en ligne méconnaissant les dispositions du code pénal aux fournisseurs d'accès à internet, afin qu'ils procèdent, dans les vingt-quatre heures, au blocage desdits sites. Il précise aussi que la personnalité qualifiée désignée au sein de la Commission nationale de l'informatique et des libertés dispose des services de cette autorité administrative indépendante. La commission mixte paritaire a par ailleurs validé la possibilité pour l'autorité administrative de demander le déférencement de certains sites[78]. Ce système présente l'avantage de permettre de traiter un nombre important de sites ou pages internet dans des délais bien plus brefs que le blocage judiciaire.

En outre, l'article 3 précise que les fournisseurs d'accès ou hébergeurs de sites prônant le jihadisme se doivent de préserver la confidentialité des données qui leur sont confiées lors de cette procédure.

---

[77]Amaelle GUITON, « Le Web en première ligne », *Libération* du 4 mars 2015, p.5.
[78] Recueil Dalloz du 30 octobre 2014, hebdomadaire, 190ème année, n°57/7618ème, pages 2105 à 2168, p.2114.

Une fois le site bloqué, tout utilisateur qui irait sur la page internet en question est redirigé vers l'une des pages d'information du ministère de l'intérieur suivantes, complétée par un texte explicatif[79]:

Notons simplement que le symbole de la main rouge devrait être définitivement remplacé par le point d'exclamation, plus neutre.

Le 16 mars 2015, le ministère de l'intérieur a annoncé que cinq sites internet ont pour la première fois fait l'objet d'un blocage pour l'apologie du terrorisme après avoir été mis en cause pour avoir publié des vidéos de propagande du groupe Etat islamique et des discours de leur chef Abou Bakr al-Baghadadi[80]. Le blog Al Hayat Media, le site *Jihadlin.com* ou encore *islamic-news.info* sont concernés. Dès lors, si un internaute souhaite consulter ces pages, il tombe sur l'une de ces annonces.

Enfin, comme rappelé dans l'étude d'impact du 8 juillet 2014, si « *l'impact financier devrait être nul* » pour les prestataires techniques, ce dispositif de blocage constituera « *une charge financière pour l'Etat* » : la compensation des charges des opérateurs seront prises en compte par lui, modalités précisées à l'article 6 du décret d'application n°2015-125 du 5 février 2015.

[79] V. ANNEXE XII : Message expliquant les raisons du blocage ainsi que les voies et délais de recours.
[80] « Cinq sites internet prônant l'apologie du terrorisme bloqués par le ministère de l'Intérieur », site internet de FranceTVinfo du 16 mars 2015 (http://www.francetvinfo.fr/faits-divers/cinq-sites-internet-pronant-l-apologie-du-terrorisme-bloques-par-le-ministere-de-l-interieur_850489.html) - consulté le 19 avril 2014.

4/ Un questionnement : l'efficacité du dispositif

Evidemment, les adversaires d'un tel blocage remettent en cause son efficacité : grâce à des outils accessibles au grand public, il serait aisé de contourner le filtrage des adresses par les fournisseurs d'accès à internet, notamment en simulant une connexion depuis un autre pays, ou grâce au système du « site miroir » (site qui se régénère dès qu'il fait l'objet d'un blocage). En effet, un responsable du service antiterrorisme à la DGSE nous a fait part des limites techniques importantes auxquelles risque de se heurter la mise en œuvre de cette nouvelle possibilité *:* « *il faudrait que tous les hébergeurs de la planète s'accordent ou qu'ils puissent être contraints* » à bloquer des sites, or c'est extrêmement complexe[81].

Ce même agent de la DGSE précise en outre que le blocage des sites peut être problématique, car ils constituent des sources pour le renseignement. Au ministère de l'intérieur, un connaisseur du dossier ne se fait guère d'illusions : « *Ce n'est pas la panacée* », mais nuance tout de même la problématique de la complexification du travail des agents de renseignement : au moins, cela permettra « *d'entraver la diffusion du message à caractère terroriste. Ce sera codécidé avec les services de renseignement : s'ils ont un intérêt opérationnel à ce qu'on laisse tourner le site pour pouvoir repérer des suspects, il n'y aura pas de blocage* »[82], ce que confirme le commissaire divisionnaire Malon, en poste à la Sous-direction antiterroriste (SDAT)[83].

Sous-section 2. Des mesures attendues en matière pénale

Le droit pénal étant une sorte de code des valeurs transcendantes de la vie des citoyens, la création d'une infraction nouvelle est un signe, même parfois simplement symbolique, adressé à la société toute entière, un peu comme un acte d'officialisation et de démarcation de la ligne rouge à ne pas franchir, au risque d'encourir une sanction pénale. Mais au-delà de la punition, la création d'un nouveau délit a également un rôle de prévention, par la peur qu'il

---

[81] ANNEXE V/ Entretien avec un cadre de la DGSE.

[82] Damien LELOUP, « Antiterrorisme : des mesures contre le piratage et la propagande sur Internet », *Le Monde* du 9 juillet 2014, p.6.

[83] V. ANNEXE V : Entretien avec le commissaire divisionnaire F.MALON : « *Nous sommes quatre services à participer à l'élaboration de cette liste (SDAT, DGSI, UCLAT et préfecture de police de Paris) : nous indiquons les sites que nous souhaitons voir fermer en tenant compte bien évidemment de ceux dont on souhaite qu'ils continuent à fonctionner. Concrètement, si l'on a une enquête en cours, on peut s'opposer au blocage d'un site proposé par un autre service* ».

inspire[84]. Ainsi, ont été insérés dans le code pénal les délits d'apologie et de provocation au terrorisme (A) et un délit d'entreprise terroriste individuelle terroriste a été créé (B).

A. L'insertion des délits d'apologie du terrorisme et de provocation au terrorisme dans le code pénal

C'est une place de choix qu'accorde le législateur aux infractions d'apologie et de provocation au terrorisme. Les dispositions visant à renforcer la lutte contre la provocation et l'apologie du terrorisme sont prévus à l'article 5 de la loi n°2014-1353. Elles sont punies d' une peine pouvant aller de cinq ans d'emprisonnement et 75000 euros d'amende à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende si elles sont commises en utilisant un service de communication publique en ligne, « *afin de tenir compte de l'effet démultiplicateur de ce moyen de communication* » (exposé des motifs du projet de loi, article 4).

Tout comme pour le dispositif de blocage des sites internet se livrant à la provocation des actes de terrorisme ou en faisant l'apologie, cette disposition est « moderne » en ce qu'elle prend en compte l'effet dévastateur que peut engendrer la propagande.

L'apologie du terrorisme se définit comme le fait de « *présenter ou commenter [nécessairement publiquement] des actes de terrorisme en portant sur eux un jugement moral favorable* » ; la provocation est une *« incitation directe à commettre des faites matériellement déterminés* », même si elle n'est pas publique[85]. La question se pose toutefois de la répression d'un acte individuel mais qui s'inscrit dans une concertation préalable ; en effet, dans ce cas, on se trouve dans le collectif et non plus dans l'individuel.

Ces deux infractions, qui ont fait l'objet d'un glissement de la loi sur la liberté de la presse vers le code pénal, ont été constatées en nombre depuis le début de l'année 2015 et très sévèrement punies.

1/ Des incriminations à l'origine dans la loi sur la liberté de la presse, désormais dans le Code pénal

Le nouveau délit de provocation et d'apologie des actes de terrorisme introduit à l'article 421-2-5 du Code pénal, présente la particularité de sanctionner un comportement qui existait

[84] Julie ALIX, « Réprimer la participation au terrorisme », *RSC 2014*, p.849. Selon Mme Alix, la prévention est d'ailleurs devenue le maître mot.

[85] Définit ainsi dans l'annexe à la circulaire n°2015/0213/A13 du 12 janvier 2015 relative aux infractions commises des attentats terroristes commis les 7, 8 et 9 janvier 2015, disponible sur le site internet du ministère de la Justice.

déjà dans la loi du 29 juillet 1881, article 23. Historiquement, le législateur a en effet choisi de punir l'apologie ou la provocation à commettre certains crimes ou délits, telles l'apologie des actes de terrorisme ou la provocation à ces actes, dans la loi de 1881 sur la liberté de la presse.

Or la loi de 1881 est considérée comme étant une loi de conquête en matière de liberté d'expression. Ce mouvement de conquête date de l'Empire libéral, avec l'idée que la liberté de la presse ne devait pas être entravée par des dispositifs procéduraux : d'où la courte prescription, l'impossibilité de requalification et pas de contrôle de qualification par le juge sauf à rebondir sur une qualification de droit commun, pas de responsabilité des personnes morales, pas de détention provisoire, pas de peines privatives de liberté.

Pourquoi le législateur a donc repris l'incrimination pour la transférer dans le Code pénal ? On peut penser qu'il a considéré que ces règles étaient inadaptées au cas du terrorisme, mais aussi que pour pouvoir appliquer aux infractions de provocation et d'apologie du terrorisme la procédure particulière du code de procédure pénale, il fallait les transférer dans le code pénal. En effet, toute la dimension procédurale en rapport avec la poursuite, l'instruction et le jugement des actes de terrorismes, puisée dans la section propre au terrorisme et dans la section relative à la délinquance et à la criminalité en bande organisée, s'applique dès lors aux délits de provocation et d'apologie du terrorisme (prolongement de la garde à vue et report de l'intervention de l'avocat en garde à vue etc.).

Ce glissement de texte est révélateur du mouvement de fond dans lequel s'est engagé le législateur et il véhicule également une philosophie plutôt répressive : on ne se situe plus sur le terrain de la liberté d'expression mais bien sur celui des atteintes à l'ordre public. Certains spécialistes considèrent en effet que ces infractions, du fait même de leur nature terroriste, n'ont pas leur siège naturel dans la loi de 1881 sur la liberté de la presse[86]. Un mouvement similaire a déjà eu lieu, pour la loi Veil sur l'interruption volontaire de grossesse votée en 1975 : les dispositions étaient jusque-là dans le Code pénal, alors qu'elles se trouvent désormais dans le Code de la Santé Publique.

En revanche, certaines dispositions dérogatoires continuent à s'appliquer nomment le principe de responsabilité en pénale en cascade. Par ailleurs, le législateur avait déjà posé, par la loi du 21 décembre 2012, des exceptions à la loi de 1881 rendant la détention provisoire possible pour certaines infractions racistes et la prescription n'était plus de trois mois mais d'un

[86] ANNEXE VII/ Entretien avec M. Courtial, chef du bureau des questions pénales à la DLPAJ.

an, dérogation qui s'appliquait à des cas d'infractions d'apologie et de provocation à la commission de crimes ou délits.

2/ Des infractions en constante augmentation et fermement punies

Alors que la France connaissait déjà une recrudescence d'actes d'apologie et de provocation au terrorisme[87], trois jours après les attentats des 7 et 9 janvier à Paris, la ministre de la justice, Christiane Taubira, a diffusé une note[88] invitant les procureurs à suivre ces agissements répréhensibles avec « *une attention particulière et une grande fermeté* » et à les poursuivre avec « *la plus grande vigueur* » en faisant preuve d'une « *grande réactivité* ». D'une façon assez déconcertante, les actes d'apologie et de provocation se multiplièrent[89], et dans les deux semaines qui suivirent, près de 70 procédures furent engagées (117 avec la provocation à la haine raciale).

Comme si les attentats de janvier avaient ouvert une brèche ayant favorisé la parole non retenue que toutes ces personnes qui se reconnaissaient dans les actes des Kouachi et de Coulibaly depuis plus ou moins longtemps, et qui pouvaient enfin se révéler impunément en glorifiant leur héros du moment. La sournoise dérive d'une part de la population française, de confession musulmane ou non, jeune et moins jeune, récidiviste ou non, est ainsi apparue au grand jour. Comme pour enfoncer un peu plus le couteau dans la plaie d'une France blessée et exaspérée par tant de violence haineuse. Mais aussi comme pour obliger l'État à agir sans plus de complaisance lorsque la terreur côtoie l'insupportable et l'incompréhensible.

En effet, deux semaines après les faits, une trentaine de personnes avaient déjà été condamnées en comparution immédiate[90]. Ainsi un homme de 34 ans, dans le département du

---

[87] C'est le cas depuis la montée du terrorisme islamiste radical, par les adeptes de ce courant de pensée *:* « *au jour le jour* » sur internet (comptes facebook, sites prônant le jihad etc) par exemple, ou bien plus spécifiquement suite à des attentats, comme ce fut le cas de la sœur de Mohamed Merah, Souad, qui s'est déclarée « *fière, fière, fière* » de son frère et a été poursuivie pour apologie du terrorisme.
Et V. « La sœur de Merah poursuivie pour « apologie du terrorisme » », site internet de Libération (http://www.liberation.fr/societe/2012/11/12/la-soeur-de-merah-visee-par-une-enquete-pour-apologie-du-terrorisme_859895) du 12 novembre 2012 - consulté le 11 avril 2015. On constate le même phénomène à l'étranger : Omar Hamid El-Hussein, l'auteur des attentats qui ont fait deux morts et cinq blessés le samedi 14 février 2015 à Copenhague, a reçu de nombreux hommages dans son quartier.

[88] Ministère de la Justice, note n°2015/0213/A13 relative aux infractions commises des attentats terroristes commis les 7, 8 et 9 janvier 2015, le 12 janvier 2015.

[89] *« Bernard Cazeneuve a indiqué aux préfets que 3 721 messages faisant l'apologie des attentats avaient été recensés sur les réseaux sociaux depuis l'attaque »* contre le journal satirique Charlie Hebdo, site internet www.lejournaldugeek.com - consulté le 22 avril 2015.

[90] Sonya FAURE, « Apologie du terrorisme : la tentative manquée », *Libération* du 4 mars 2015, p.5.

Nord, qui après un banal accident de la circulation s'en est pris aux policiers en défendant les attentats : récidiviste déjà poursuivi pour d'autres infractions, l'apologie n'était qu'une circonstance aggravante (refus de se soumettre à l'alcootest et accident ayant causé des blessures involontaires), il écopa pour le tout de quatre ans de prison ferme. Ou encore un musulman de 33 ans qui a frappé et traité un jeune scout de « *sale chrétien* », le menaçant d'aller « *chercher sa kalach* » s'il ne partait pas, et un évangélique qui annonça le 8 janvier sur son compte Facebook vouloir commettre un attentat dans le quartier Montparnasse à Paris, tous deux condamnés le 12 janvier 2015, respectivement à Orléans et Toulon, à un an de prison ferme et huit à neuf mois d'emprisonnement avec sursis[91]. Enfin, un isérois souffrant d'une déficience mentale légère, ivre, écopa de six mois fermes pour avoir lancé « *Ils ont tué Charlie, moi j'ai bien rigolé* » à des policiers[92] ; et alors que le 15 janvier, devant le tribunal correctionnel de Paris, le Parquet hésitait entre la folie et le danger pour le cas d'Oussama Belour, ressortissant algérien habitant en Allemagne arrêté en France pour défaut de papiers, il a finalement opté pour la sécurité, menant le juge à le condamner à quinze mois ferme avec mandat de dépôt à l'audience[93].

Pour certains, il s'agit là de décision fortes de lutte contre l'apologie du terrorisme répondant à un comportement dont la violence, même simplement verbale, est inacceptable ; pour d'autres, ces décisions sont trop radicales voire « *regrettables* » ou « *hystérisées* »[94], dû notamment à la notion trop vague d'apologie du terrorisme. Il faut concéder aux détracteurs de cette mesure qu'elle n'a initialement pas été créée dans cette optique. On est en effet loin de ce que la loi Cazeneuve voulait réprimer : la propagande terroriste via internet[95]. Et « *réponse ferme ne veut pas dire prison ferme* » précise la ministre.

---

[91] Franck JOHANNES et Elise VINCENT, « Une répression accrue de l'apologie des attentats », *Le Monde* du 15 janvier 2015, p.6

[92] Sonya FAURE, « Apologie du terrorisme : la tentative manquée », *op.cit.*

[93] Pascale ROBERT-DIARD, « Des peines très sévères pour apologie du terrorisme », *Le Monde* daté du 20 janvier 2015

[94] Sonya FAURE, « Apologie du terrorisme : la tentative manquée », *op.cit.*

[95] ANNEXE VII/ Entretien avec M. Courtial, chef du bureau des questions pénales à la DLPAJ : « *Quant à l'apologie du terrorisme, l'application qui en est faite n'est pas du tout celle que nous avions prévue. En écrivant la loi, nous ne souhaitions pas que soit condamnée la moindre personne ayant trop bu et proférant des insanités faisant l'apologie d'actes de terrorisme, bien que cela soit inacceptable. Mais c'est l'effet des évènements de janvier. […] les magistrats ont appliqué la loi sous le coup d'un évènement traumatisant. Et à côté de cela il existe un réel phénomène qui se manifeste sur internet, et c'est d'abord à cela que l'on devrait s'efforcer de répondre* ».

B. La création d'un délit d'entreprise terroriste individuelle : un souhait concrétisé

Si la création d'une infraction permettant de réprimer et d'arrêter, avant toute commission d'acte, une personne seule préparant un acte terroriste, était attendue par le milieu judiciaire (magistrats et enquêteurs), le nouveau délit d'entreprise terroriste individuelle répondant à cette attente est cependant enserré dans de strictes conditions.

1/ Un vide juridique comblé

Depuis 1986, seule une infraction constituait le socle de la répression des actes terroristes en France : l'association de malfaiteur en lien avec une entreprise terroriste (AMT). Cette infraction est considérée par tous les acteurs de la lutte contre le terrorisme comme étant leur outil de travail essentiel[96]. L'AMT est une incrimination plastique, qui a notamment permis l'interpellation de 143 islamistes radicaux en 2013, contre 5 en Allemagne et 20 en Espagne par exemple[97].

Cette infraction présentait cependant une limite importante : une « association » nécessitant au moins deux protagonistes, les éléments constitutifs n'étaient pas réunis lorsqu'un terroriste décidait d'agir seul, du début à la fin. Une substitut du procureur de la section antiterroriste du TGI de Paris[98] l'explique bien à partir d'un cas concret : suite à un travail de renseignement, une personne avait été arrêtée et mise en examen pour association de malfaiteurs et détention d'armes de collection. Elle s'inscrivait dans un vrai projet terroriste et le reconnaissait elle-même. Mais son cas ne rentrait pas dans les critères de l'AMT (ni même d'une tentative d'association), car il se préparait et projetait d'agir totalement seul. Les magistrats ont donc dû renoncer à toute incrimination terroriste. Il était donc guère envisageable de laisser se perpétuer ce vide juridique compte tenu des enjeux pour la sécurité des français.

---

[96] ANNEXE III/ Entretien avec Mme Degermann, Procureur adjoint en charge de division antiterroriste et de lutte contre la criminalité organisée du Parquet de Paris : « *L'AMT est notre cœur de travail pour neutraliser les groupes qui ont un projet terroriste avant qu'ils ne passent à l'action. Depuis longtemps, c'est cette infraction qui nous permet de travailler en amont.* » et ANNEXE V/ Entretien avec un cadre de la DGSE : « *le délit d'association de malfaiteur lié à une entreprise terroriste (AMT) est un outil redoutable. Il facilite notamment grandement la charge de la preuve* ».

[97] Laurent BORREDON, « Renforcement inédit de l'arsenal antiterroriste », *Le Monde* daté du 9 juillet 2014, p.6.

[98] ANNEXE II/ Entretien avec Mme Garrigos, substitut du procureur à la section terrorisme et atteinte à la sûreté de l'Etat du parquet de Paris.

Or l'article 421-1 du Code pénal (en sa version issue de la modification par la LOI n°2012-304 du 6 mars 2012 - art. 34) énonçait dès le départ que « *constituent des actes de terrorisme, lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, les infractions suivantes […]* ». Le concept d'entreprise individuelle terroriste a donc toujours existé, mais de façon latente, sans être expressément concrétisé en tant qu'infraction à part entière. C'est donc aujourd'hui chose faite.

La création de cette infraction était donc une réelle attente de la part des praticiens[99]. Cependant, contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, cette nouvelle infraction n'a pas été pensée en ayant à l'esprit les nombreux départs en Syrie observés depuis l'été 2014, mais bien le cas des « loups solitaires »[100], ces personnes, souvent jeunes, isolées et qui se radicalisent, puis préparent et mettent en œuvre de façon autonome des actes terroristes (fabrication et dépôt de bombe, préparation au combat et tirs sur une foule etc.).

Le cheminement législatif a été le suivant : l'une des solutions envisagées était de limiter le champ de l'entreprise terroriste individuelle à certains actes préparatoires visés expressément par la loi lorsqu'ils sont accomplis en vue de préparer un des actes de terrorisme mentionnés au chapitre I du titre II du livre IV du code pénal : solution qui n'était pas assez souple, puisqu'elle limitait l'entreprise terroriste individuelle à certains actes préparatoires. Elle n'a donc pas été retenue. L'autre solution, finalement retenue, consistait à limiter le champ de l'entreprise individuelle terroriste à la préparation de certains actes de terrorisme[101]. La lacune est dès lors comblée. L'EIT complète l'arsenal législatif en matière de terrorisme, jusqu'alors exclusivement occupé par l'AMT. Le but était en effet de créer l'équivalent de l'AMT mais pour une personne seule.

Même si c'est abus de langage que de parler d'« association de malfaiteur unipersonnelle », comme on le dit souvent, on ne peut s'empêcher de remarquer la ressemblance avec la création de l'EURL (entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée) en droit

---

[99] Jean-Jacques HYEST, *Lutte contre le terrorisme,* examen du rapport et du texte de la commission : *« Le terrorisme évolue : il y a dix ans, nous ne pouvions pas imaginer le terrorisme individuel, tel qu'il s'est manifesté en France ou en Grande-Bretagne. Les magistrats que nous avons consultés nous l'ont dit, ils n'ont pas les bons outils pour le réprimer, car le droit actuel les expose à des erreurs de procédure. »*

[100] ANNEXE II/ Entretien avec Mme Garrigos, substitut du procureur à la section terrorisme et atteinte à la sûreté de l'Etat du parquet de Paris.

[101] Etude d'impact du 8 juillet 2014, *op.cit.*, pp. 49-50.

commercial, voilà une vingtaine d'années : cette création innovation juridique dans le droit de l'entreprise a été beaucoup critiquée à l'époque, laissant bien des juristes dubitatifs face à cette fiction juridique. Elle fonctionne pourtant et répond à une utilité réelle. On peut penser qu'il en sera de même pour le terrorisme.

De plus, la cohabitation de cette nouvelle infraction avec l'AMT historique est procéduralement rassurante : même si des discussions risquent de s'engager, au cas par cas, pour savoir si une personne a vraiment agi seule ou s'il faut considérer que l'aide et l'assistance, même très indirectes, l'intègrent dans une démarche collective, les services d'enquête et judiciaires savent que dès lors, ces agissements entreront au moins dans un cas de figure.

Ceci dit, si la création de l'EIT était un manque que le législateur se devait de combler, il semble cependant que la force vive du travail des magistrats et enquêteurs restera l'AMT, car elle correspond à des cas bien plus nombreux. L'EIT sera cantonnée à des cas marginaux. De plus l'AMT est, aux dires des praticiens (comme Monsieur Martinelli[102]), d'une plus grande souplesse de mise en œuvre que l'EIT : elle peut être appliquée de façon très large et utilisée même si on est face à une personne seule, si une autre personne l'a simplement aidée.

2/ De strictes conditions de mise en œuvre

En effet, l'article 421-2-6 du Code pénal énonce que les deux éléments constitutifs de l'infraction sont cumulatifs :

« *-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

[102] M. Martinelli est magistrat, chef du bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment, à la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG). V. la feuille des « Autorités consultées ».

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. […] »

Le second point (II) du même article prévoit que le I s'applique à la préparation de la commission des infractions mentionnées au 1° de l'article 421-1[103] et au 2° du même article 421-1[104], 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 ; et à l'article 421-2[105], lorsque l'acte préparé est susceptible d'entraîner des atteintes à physique d'une ou plusieurs personnes.

Le premier élément (détenir, rechercher, se procurer, fabriquer…) est plutôt difficile à obtenir (démontrer l'achat, la recherche ou la fabrication d'armes ou bien la tentative, etc.), alors que le second est plus simple (il est rare que la condition du *c)*, la consultation de sites internet faisant l'apologie du terrorisme, ne soit pas remplie). Faire la preuve de ces deux conditions cumulatives sera donc nécessaire afin de matérialiser l'intention terroriste d'un seul homme. La question aurait pu se poser pour le cas de Mohammed Merah : on a parlé de « loup-solitaire », mais il n'était en réalité pas seul, car il entretenait des liens avec son frère lui aussi islamiste radical ainsi qu'avec la Syrie.

L'acte de terrorisme défini à l'article 421-2-6 est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 € d'amende.

---

[103] « *1° Les atteintes volontaires à la vie, les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, l'enlèvement et la séquestration ainsi que le détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport, définis par le livre II du présent code* », Code pénal 2015.
[104] « *2° Les vols, les extorsions, les destructions, dégradations et détériorations, ainsi que les infractions en matière informatique définis par le livre III du présent code* », Code pénal de 2015.
[105] « *Constitue également un acte de terrorisme, lorsqu'il est intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur le fait d'introduire dans l'atmosphère, sur le sol, dans le sous-sol, dans les aliments ou les composants alimentaires ou dans les eaux, y compris celles de la mer territoriale, une substance de nature à mettre en péril la santé de l'homme ou des animaux ou le milieu naturel.* »

Ainsi, si l'EIT ne prendra vraisemblablement pas la même ampleur que l'AMT, il complète de façon opportune la législation antiterroriste.

Sous-section 3. Le nécessaire renforcement des moyens de prévention et d'investigation

La plupart des mesures qui seront décrites ci-après sont en lien avec l'informatique et l'internet. Elles illustrent la nécessité toujours grandissante de l'État de s'adapter aux moyens techniques modernes utilisés par les terroristes. Les informations contenues dans ce paragraphe sont en grande partie tirées de l'étude d'impact du projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, en date du 8 juillet 2014. On trouve en effet peu de travaux et analyses détaillés abordant ces sujets très techniques, les articles de presse, aussi intéressants soient-ils, restant dans une approche généraliste.

A. Elargissement des pouvoirs propres des enquêteurs

Les mesures concernées sont l'enquête sous pseudonyme, l'extension du dispositif de captation des données informatiques, la modification du régime des perquisitions informatiques, ainsi que « la mise au clair des données chiffrées ».

1/ L'enquête sous pseudonyme améliorée (article 19)

Le champ d'application de l'enquête sous pseudonyme dite « cyberinfiltration » ou « cyberpatrouille » a été étendu à l'ensemble des infractions relevant de la criminalité et de la délinquance organisées, dont le terrorisme, dès lors que ces infractions sont préparées, facilitées ou commises par un moyen de communication électronique. L'étendue de son champ d'action n'est plus limitée à quelques crimes et délits (traite des êtres humains, proxénétisme, atteintes aux mineurs, infractions relatives aux sites illégaux de jeux d'argent et aux produits de santé) et plus spécifiquement, quant au terrorisme, aux seules infractions de provocation aux actes de terrorisme et d'apologie du terrorisme commises par les mêmes moyens (article 706-25-2 CPP). Le nouvel article 706-87-1 CPP prévoit donc une généralisation de l'enquête sous pseudonyme.

Du fait de la difficulté grandissante à identifier une personne sur internet grâce à son adresse IP (pour Internet Protocol), « *notamment grâce à des techniques d'anonymisation* », « *l'utilisation de l'enquête sous pseudonyme est parfois la seule possibilité d'identifier un délinquant* »[106]. Autorisées lors d'une enquête ou sur commission rogatoire, les investigations sous pseudonyme doivent « *permettre aux enquêteurs d'entrer en contact, sur des sites internet ou des réseaux sociaux, avec des individus qui préparent un projet criminel et donc de les identifier et de les interpeller avant la commission d'une action violente* ». On remarque que la disposition se veut générale, en tant qu'elle s'applique à l'ensemble des infractions relevant de la criminalité organisée, et donc, entre autres, aux velléités terroristes.

Seuls les officiers de police judiciaire et les agents de police judiciaire affectés à certains services, habilités spécialement et ayant reçu une formation adaptée, pourront prétendre mettre en œuvre ce moyen d'investigation.

2/ L'extension du dispositif de captation des données informatiques

Comme le rappelle la garde des sceaux dans la circulaire présentant la loi n°2014-1353 renforçant les dispositions relative à la lutte contre le terrorisme - renforcement de la coordination de la lutte antiterroriste[107], adressée aux procureurs généraux et aux procureurs de la République, la captation de données est définie par l'article 706-102-1 du code de procédure pénale comme la mise en place « *d'un dispositif technique ayant pour objet, sans le consentement des intéressés, d'accéder en tous lieux, à des données informatiques, de les enregistrer, de les conserver et les transmettre, telles qu'elles s'affichent sur un écran pour l'utilisateur d'un système de traitement automatisé de données ou telle qu'il les y introduit par la saisie de caractères* ». De telles mesures peuvent être mises en œuvre pour l'ensemble des infractions relevant de la criminalité organisée, dont les infractions à caractère terroriste, pour une durée de quatre mois renouvelable une seule fois (article 706-102-3 CPP).

La prise de connaissance en temps réel de tous types de fichiers (émis par voie de télécommunication ou stockés sur un support physique) et de messages échangés entre deux interlocuteurs dans le cadre de conversations sur internet, constitue un véritable atout pour les

---

[106] Etude d'impact, *op.cit.*, p.62.

[107] Circulaire du ministère de la justice du 5 décembre 2014 de présentation de la loi n°2014-1353 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme-renforcement de la coordination de la lutte antiterroriste.

enquêteurs, qui n'avaient jusque-là accès qu'aux images apparaissant à l'écran et aux frappes sur le clavier.

Par conséquent, si le dispositif antérieur ne permettait pas de procéder à la captation du son et des images émis ou reçus par un ordinateur, notamment à l'occasion de l'utilisation de logiciels de communication électroniques (logiciel *Skype* par exemple, qui permet une conversation en directe par son et image, via internet) et offrait donc un moyen aux délinquants d'échanger à l'abri de toute interception sans s'exposer à des poursuites. Le manque est dès lors comblé.

Cette mesure se trouvait pleinement justifiée par le fait que ces moyens de communication sont de plus en plus usités par les internautes en général, mais aussi par de nombreux délinquants, et qu'ils ne rentraient pas dans le champ des interceptions judiciaires, car les sociétés en question ne sont pas juridiquement considérées comme des opérateurs téléphoniques[108].

L'article 706-102-1 CPP a donc été complété afin d'étendre la captation des données informatiques aux données reçues ou émises par des périphériques informatiques audiovisuels. La mise en place de ce dispositifs est applicable à l'ensemble des infractions relevant de la criminalité organisée et aux infractions à caractère terroriste, se fait sur autorisation du juge d'instruction dans une ordonnance motivée, après avis du procureur de la République, et permet l'accès, l'enregistrement, la conservation et la transmission des données ainsi récoltées. Précisons qu'à la date de la présente rédaction, le projet de décret d'application autorisant le traitement des données captées n'est pas encore publié ; la CNIL qui l'examine (Commission nationale de l'informatique et des libertés) s'était cependant déjà émue de ces possibilités de captation élargies, sans distinctions des informations utiles ou non « *à la manifestation de la vérité* »[109].

3/ L'accès à un système informatique distant : la modification du régime des perquisitions informatiques (article 13)

Jusqu'à lors, l'accès aux donnés d'un système informatique distant, ne pouvait se faire qu'à partir du système initial implanté sur les lieux d'une perquisition. Or, « *à l'heure du*

[108] Au sens de l'article L.33-1 du code des postes et des communications électroniques.
[109] Délibération n° 2009-200 du 16 avril 2009 portant avis sur sept articles du projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

développement du stockage des données en « nuage » (Cloud computing […]) et du recours massif aux terminaux mobiles […], rattacher la consultation des données informatiques à l'opération de perquisition d'un lieu physique semble anachronique », comme le mentionne l'étude d'impact[110]. L'enquêteur « *agissant dans son espace de travail habituel* » doit pouvoir recueillir et exploiter les données dans des conditions optimales.

L'article 13 de la loi du 13 novembre 2014 crée donc l'accès à un système informatique distant à partir d'un système initial implanté dans les locaux d'un service de police ou d'une unité de la gendarmerie. L'article 57-1 CPP est modifié en ce sens. Les garanties dont bénéficie la personne restent les mêmes que celles d'une perquisition classique (article 57 et 76 CPP) ; ainsi, dans le cadre d'une enquête préliminaire, elle s'effectue en présence de la personne concernée par la mesure, ou en présence d'un tiers qu'elle a désigné, ou le cas échéant de deux témoins.

4/ La mise au clair des données chiffrées nécessaires à la manifestation de la vérité (article 15)

Jusqu'alors, dans le cadre de l'enquête ou de l'instruction, seuls le procureur de la République, la juridiction d'instruction ou celle de jugement pouvaient requérir toute personne physique ou morale afin de « *procéder à la mise au clair de données informatiques ayant fait l'objet d'une transformation empêchant d'accéder aux informations en clair qu'elles contiennent, ou de les comprendre* »[111] (article 230-1 et suivants CPP). Par ailleurs, lorsque la peine encourue est égale ou supérieure à deux ans d'emprisonnement, le recours aux moyens de l'Etat soumis au secret de la défense nationale est autorisé, c'est-à-dire demander l'aide du centre technique d'assistance (CTA) de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI).

La rédaction antérieure n'autorisait pas les officiers de police judiciaire, pourtant acteurs centraux et au plus proche des enquêtes en cours, à requérir eux-mêmes la personne qualifiée pour la réalisation de l'opération de déchiffrement. Or les enquêteurs ont besoin de ces moyens d'investigation le plus rapidement possible afin que le contenu de l'élément d'information recherché ne soit pas atrophié et ainsi éviter une perte d'efficacité. *« […] cela permettrait un gain de temps dans le traitement des demandes »* précise l'étude d'impact.

---

[110] Etude d'impact, *op.cit.*, p.54.
[111] Etude d'impact, *op.cit.*, p.55.

Le but recherché a donc été d'étendre le pouvoir de réquisition de l'officier de police judiciaire, afin de permettre la « *simplification de la procédure de mise en œuvre d'une opération de déchiffrement* »[112] de données cryptées provenant d'un téléphone portable ou d'une tablette informatique par exemple.

Par conséquent, les articles 230-1 et suivants CPP sont modifiés. L'article 230-1 alinéa premier énonce dès lors que « *lorsqu'il apparaît que des données saisies ou obtenues au cours de l'enquête ou de l'instruction ont fait l'objet d'opérations de transformation empêchant d'accéder aux informations en clair qu'elles contiennent ou de les comprendre, ou que ces données sont protégées par un mécanisme d'authentification, le procureur de la République, la juridiction d'instruction, l'officier de police judiciaire, sur autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction, ou de la juridiction de jugement saisie de l'affaire peut désigner toute personne physique ou morale qualifiée […]* ».

B. Renforcement des dispositions relatives à la lutte contre le financement du terrorisme

Dans le domaine de la lutte contre le financement du terrorisme, le ministère de l'intérieur est dès lors impliqué dans le gel des avoirs.

1/ Le financement du terrorisme : quelques données générales

La lutte contre le financement du terrorisme, en s'attaquant notamment à ses flux financiers, constitue un moyen à part entière de contrer le terrorisme. L'idée est la suivante : « *l'entreprise terroriste, comme toute entreprise, a donc besoin de capitaux pour exister* »[113]. Car acheter des armes, payer un hébergement, des moyens de locomotion et éventuellement des rémunérations, coûte très cher[114].

La résolution 1373 adoptée le 28 septembre 2001 par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies permet la mise en œuvre de dispositions concernant l'infraction du financement du terrorisme et le gel des avoir terroristes, créées avant 2001 par la convention internationale pour la répression du terrorisme du 8 décembre 1999, mais qui ne

---

[112] *Ibid.*
[113] « Les terrorismes », encadré « Les financements du terrorisme », *Revue Questions internationales, La Documentation française n°8,* juillet-août 2004, p.43.
[114] ANNEXE X/ Coût de l'armement des frères Kouachi.

produisait aucun effet, faute de ratification par le nombre nécessaire d'Etats. La France est également tenue au respect de la position prise par le Conseil de l'Union européenne du 27 décembre 2001 relative à la lutte contre le terrorisme, insistant notamment sur la dimension financière des mesures à entreprendre[115]. La multiplicité des moyens de financer leurs actions par les terroristes complique d'autant plus le travail des États. Le document ci-dessous les répertorie.

Diapositive issue d'une présentation d'Ivan Gelbard de l'Unité de contre-terrorisme d'Europol : « Le financement du terrorisme dans l'Union européenne ».

2/ Implication du ministère de l'intérieur en matière de mise en œuvre du gel des avoirs dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme (article 11)

L'étude d'impact explique bien que jusqu'alors, le ministre chargé de l'économie et des finances décidait seul le gel de tout ou partie des avoirs financiers appartenant à des personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme.

Or « *les personnes faisant l'objet d'une telle mesure, sont également parfois l'objet d'autres mesures de police administrative prononcées par le ministre de l'intérieur ou les préfets* » (expulsions d'étrangers, dissolutions d'association, retrait de passeport etc.). En outre, « *les propositions de gel des avoirs émanent du ministère de l'intérieur* » lui-même, « sur la

[115] « Les terrorismes », *Revue Questions internationales, La Documentation française n°8,* juillet-août 2004.

base d'éléments recueillis par les services de renseignement. Sur l'année 2013, 14 mesures de gel des avoirs ont été prises, pour 13 en seulement cinq mois en 2014.

Par conséquent, si le dispositif était déjà un « *moyen efficace de prévenir le financement* » des filières d'acheminement de combattants jihadistes, il a été décidé que ce gel devra être prononcé par décision conjointe du ministre de l'intérieur et du ministre de l'économie et des finances, afin de permettre « *une meilleure coordination entre les services, notamment pour défendre l'Etat en cas de recours contentieux* ». Les articles L.562-1 et suivants du Code monétaire et financier ont été modifiés en ce sens.

C. Nouveautés quant aux dispositions relatives aux atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données (articles 17, 18)

Les atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données (STAD) sont prévues par le troisième Livre du code pénal, titre II, chapitre III, aux articles 323-1 à 323-4. Cependant, les peines encourues pour les atteintes à ces systèmes n'étaient pas en adéquation avec l'importance que peuvent prendre ces attaques, surtout lorsqu'elles sont commises en bande organisée. Cette « cyber-infraction » est des plus graves, car elle permet l'intrusion dans le cœur de réseau de l'infrastructure même de l'opérateur, à des fins de sabotage, chantage, espionnage, l'entrave du fonctionnement des services de cet opérateur dont l'arrêt du service informatique attaqué (déni de service ou saturation du réseau) ou encore la destruction de données lui appartenant[116], connue sous l'appellation de « malware ». Les condamnations pour ce type d'infractions ont augmenté de 60% entre 2008 et 2012.

L'exemple récent de la cyberattaque subie par le groupe français TV5 Monde dans la journée du 8 avril 2015, revendiquée par l'État islamique (groupe CyberCaliphate, à l'origine de plusieurs attaques aux États-Unis), est une très bonne illustration des dégâts causés par ces pratiques. Les différentes chaînes de ce média, son site internet, sa page Facebook ainsi que certains de ses comptes Twitter ont en effet été totalement empêchés d'exercer leur rôle d'information pendant presque 24 heures, ayant été impuissants à contrer cette attaque informatique.

[116] Etude d'impact, *op.cit.,* p.58.

Par conséquent, deux choses l'une : tout d'abord, l'article 17 de la loi renforce le caractère dissuasif des articles 323-1 à 323-4 CP en aggravant les incriminations existantes si ces atteintes sont commises en bande organisée. Cette circonstance aggravante permet de porter la peine encourue à dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende (l'infraction la moins grave étant punie de deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende et la plus grave de sept ans et 100 000 euros d'amende)[117].

Ensuite, l'article 18 de la loi introduit un article 706-72 dans le code de procédure pénale : il permet l'utilisation de techniques spéciales d'enquête (surveillance, infiltration, interceptions de correspondances émises par voies de télécommunications, sonorisations de lieux et véhicules, captation de données informatiques) dans le cadre des procédures relatives à ces infractions de « piratage en bande organisée »[118]. Les régimes dérogatoires de la garde à vue étendue à 96 heures et celui de la perquisition sont exclus, car ces infractions ne sont pas susceptibles de « *porter atteinte en elles-mêmes à la sécurité, à la dignité ou la vie des personnes* »[119].

En outre, l'amendement qui proposait l'allongement de la durée de conservation des enregistrements des interceptions de sécurité de dix à trente jours, faute de consensus des parlementaires de gauche et de droite, n'a pas été retenu[120] : l'article L242-6 du code de la sécurité intérieure reste donc inchangé.

En conclusion, ces nouveaux moyens de prévention et de répression administratifs et pénaux issus de la loi du 13 novembre 2014, ouvrent aux enquêteurs et aux magistrats la possibilité de travailler dans un meilleur environnement juridique, pour toujours plus

---

[117] Dossier *Police et sécurité : dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*, site internet du Sénat : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/dispositions_lutte_terrorisme.asp

[118] Circulaire du 5 décembre 2014 du Ministère de la justice, *op.cit.*, p.19.

[119] Conseil Constitutionnel, décision QPC n°2014-420/421 du 9 octobre 2014, *M. Maurice L. et autre (Prolongation exceptionnelle de la garde à vue pour des faits d'escroquerie en bande organisée).* Les rédacteurs de la loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme ont habilement pris en compte cette décision qui prendra effet à compter du 1er septembre 2015. Les Sages ont considéré que même mis en œuvre seulement *« à titre exceptionnel si les faits étaient commis dans des conditions portant atteinte à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes, ou aux intérêts fondamentaux de la Nation »*, le délais dérogatoire de quatre-vingt-seize heures appliqué aux faits d'escroquerie en bande organisée était contraire à la Constitution, car allait *« au-delà de la rigueur nécessaire déduite de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen »*. Cette infraction ne répondait donc pas aux conditions ci-avant énumérées ; les législateurs en ont déduit qu'il en irait de même pour l'infraction d'atteinte aux systèmes de traitement automatisé des données, même commise en bande organisée.

[120] V. site internet du Sénat : www.senat.fr/espace_presse/actualites/201410/un_projet_de_loi_pour_mieux_prevenir_et_reprimer_le_terrorisme.html

d'efficacité, de rapidité et de précision dans la lutte contre le terrorisme. La démarche ne peut être que louable au vu de la succession d'évènements terroristes que connaît la France depuis quelques années et ne demande donc qu'à faire ses preuves, alors que l'affaire Merah avait pu révéler certaines faiblesses des textes, tout comme l'interpellation ratée de trois terroristes présumés rentrant de Turquie en septembre 2014, après être allés faire le Jihad, dont le beau-frère de Mohamed Merah. Il y avait urgence à adapter la procédure aux nouvelles formes de terrorisme, toutes aussi dangereuses que celles des années 1980.

On peut se satisfaire de voir comment la France s'est dotée, pour les années à venir, d'un arsenal juridique qui devrait permettre de répondre et surtout d'anticiper ces nouvelles formes de terrorismes, « au cas où »... « Au cas où » d'autres attentats, après ceux tragiques de janvier 2015, seraient en préparation ou surviendraient. Suite à ce drame, la nouvelle loi a déjà été mise en œuvre, on l'a dit, afin de punir des actes d'apologie du terrorisme ainsi que pour interdire la sortie du territoire à plusieurs personnes.

La question qui peut alors se poser est de savoir si, en réaction à ce début d'année 2015 meurtrier, une autre loi devra encore être créée. Or il ne semble pas que ce soit le cas. En effet, comme on le verra dans la section qui suit, même si le moment et la forme que ces évènements allaient prendre nous étaient inconnus, cela n'a pas été une surprise : plusieurs professionnels de la question terroriste ont expliqué comment on savait qu'un ou plusieurs attentats surviendraient (et que le risque est toujours présent[121]). On ne savait simplement ni où ni comment. La nouvelle loi anticipait donc déjà ces récents évènements. La ministre de la justice a soutenu qu'il ne serait pas nécessaire d'aller « *vers une nouvelle grande loi antiterroriste* », même si des améliorations (des textes existants) peuvent être envisagées[122].

Seule une loi sur le renseignement est en cours de rédaction, notamment suite aux faiblesses supposées des services spécialisés dans leur travail en amont quant aux criminels Kouachi frères et Coulibaly, mais cela ne concerne qu'une tranche spécifique de la lutte contre le terrorisme. Cependant, il est fort probable que dans quelques années, face à un terrorisme qui évolue et s'adapte sans cesse, il soit nécessaire de créer une nouvelle loi[123]. N'est-il pas de

---

[121] ANNEXE VII/ Entretien avec M. Courtial, chef du bureau des questions pénales à la DLPAJ : « *... le risque zéro n'existe pas. On sait qu'il y aura d'autre attentats, c'est inévitable, cela fonctionne par cycles.* ».

[122]« Attentats : Taubira veut renforcer l'arsenal antiraciste, sans loi d'exception », site internet du Parisien (http://www.leparisien.fr/charlie-hebdo/attentats-taubira-veut-renforcer-l-arsenal-antiraciste-sans-loi-d-exception-17-01-2015-4454829.php) du 17 janvier 2015 - consulté le 17 janvier 2015.

[123] ANNEXE VII/ Entretien avec M. Courtial, chef du bureau des questions pénales à la DLPAJ : « *Nous avançons tout doucement, de lois en lois, et un projet de loi sur le renseignement est d'ailleurs en marche. Et l'on sait tout à fait que dans deux, trois ou quatre ans, nous devrons refaire une loi* » spécifique sur le terrorisme.

l’essence même du droit de s’adapter aux mouvances de la société et d’évoluer sans arrêt ? Le droit, surtout dans ce domaine de l’antiterrorisme, aura toujours du mal à être en avance sur la réalité. Il convient au moins qu’il soit réactif, toujours, pour ne pas être trop en retard.

CHAPITRE 2 - UNE LOI A L'ÉPREUVE DES GRANDS PRINCIPES RELATIFS AUX LIBERTÉS INDIVIDUELLES

« […] tout n'est pas permis au nom de la lutte contre le terrorisme, sauf à accepter que les démocraties perdent leur raison d'être. »

Pierre Mazeaud
(visite à la Cour suprême du Canada, 2006)

S'il est indépendant des pouvoirs exécutif et judiciaire, le législateur ne peut pas pour autant se permettre tout ce qu'il veut, même au nom de la protection des citoyens français, comme c'est d'ailleurs le cas dans tout autre domaine. Cependant, on l'a vu, la loi du 13 novembre 2014 crée des mesures très fortes engendrées par le climat sécuritaire qui s'est peu à peu imposé depuis quelques années, la menace terroriste islamiste grandissant. Certes la France a décidé de repousser tout angélisme, mais sécuritaire ne veut pas dire pouvoir interdire certaines choses sans aucune justification ni surveiller tout et n'importe qui sans aucun contrôle.

Aussitôt après les attentats du 11 septembre 2001, les États-Unis ont voté le Patriot Act, tombant ainsi dans la surenchère sécuritaire. Cette loi nettement attentatoire aux libertés donne tous pouvoirs au monde du renseignement face au judiciaire et révise de façon drastique le contrôle aux frontières de façon à empêcher la menace de rentrer sur le sol américain, expliquent des journalistes du journal Le Monde[1], le tout quasiment sans le moindre contrôle. Contrairement à ses voisins d'outre Atlantique, la France écarté l'idée d'un « Patriot Act à la française », même après les évènements de janvier 2015.

Malgré les nombreuses critiques dont la nouvelle loi française fait l'objet (SECTION I), elle est tout sauf un autre Patriot Act, car elle est entourée d'un ensemble d'institutions veillant au respect des libertés fondamentales, qui permettent un contrôle accru des mesures qu'elle propose (SECTION II).

[1] Jacques FOLLOROU et Franck JOHANNES, « Pourquoi un Patrio Act à la française est impossible », *Le Monde* du 15 janvier 2015, p.4.

SECTION I. Des nouvelles mesures sujettes à critique

« Le législateur a donc pu croire qu'il pouvait placer dans la liste des actes terroristes toutes les infractions qu'il estimait nécessaire d'y figurer. Le Conseil ne l'a pas entendu de la sorte. »

Pierre Mazeaud

(visite à la Cour suprême du Canada, 2006)

« *Érosion des garanties du citoyens soumis à une surveillance généralisée de ses communications et déplacements* »[2] (Syndicat de la magistrature, septembre 2014), « *Atteintes répétées aux libertés individuelles, définies dans l'urgence de l'évènement particulier* » (Syndicat des avocats de France), « *Banalisation d'un droit d'exception* » (Commission nationale consultative des droits de l'Homme, CNCDH), ou encore « *Concours Lépine pour trouver l'arme fatale anti-jihadistes* »[3], en passant par le fait que le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi *a priori* : autant de critiques négatives auxquelles la récente loi du 13 novembre 2014 doit faire face.

« *La sagesse est de mise dans un domaine où l'équilibre entre le respect des libertés fondamentales et impératifs de protection de la sécurité est un exercice périlleux* »[4]. Est-on allé aujourd'hui au-delà de cette sagesse ? Car notre droit pénal s'accommode de plus en plus de mesures décidées dans l'urgence et qui se permettraient des entorses au droit commun sans pour autant en conserver les garanties de protection. Cette loi engendre des risques d'atteinte à la liberté d'expression (Sous-section 1), à la liberté de déplacement (Sous-section 2), ainsi qu'au principe d'égalité et à la présomption d'innocence (Sous-section 3).

---

[2] « Terrorisme : adoption du projet de loi par l'Assemblée nationale », *Recueil Dalloz*, n°32/7613ème, du 25 septembre 2014, p.1817 à 1864, p.1825.

[3] Ironise Jean-Christophe Lagarde, président de l'UDI, précisant « *...sauf qu'elle n'existe pas* ». Dans un article du journal Le Monde du 17 janvier 2015, *Des élus qui ne manquent pas d'imagination,* par Matthieu GOAR.

[4] Marie-Hélène GOZZI, « Sécurité et lutte contre le terrorisme : l'arsenal juridique encore renforcé », *Recueil Dalloz n°3/7540ème*, 24 janvier 2013, p. 194.

Sous-section 1. Le risque d'atteinte à la liberté d'expression par les mesures réprimant l'apologie du terrorisme et la provocation au terrorisme

Ce risque est engendré par la mesure de blocage administratif des sites internet (A) ainsi que par l'insertion dans le code pénal de la condamnation de l'apologie et de la provocation publique au terrorisme (B).

A. La mesure de blocage administratif des sites internet

Alors que les partisans d'une telle mesure, dont Sébastien Pietrasanta député PS, reconnaissent qu'elle ne sera pas des plus efficaces car il est impossible d'empêcher chaque militant radicalisé d'avoir accès à des sites et forums propagandistes, mais que son but principal est « d'éviter de leur faciliter la vie » grâce à ce procédé qu'ils présentent comme étant une « mesure d'entrave »[5], la Quadrature du net, association de défense des droits et libertés des citoyens sur internet, partisane de la neutralité du net, juge la mesure liberticide et inefficace. La « régulation de la liberté d'expression doit se faire par la justice et non par des intermédiaires privés » assène-t-elle, en référence aux hébergeurs et intermédiaires techniques qui portent de plus en plus la responsabilité des contenus[6]. Cette dernière ainsi que d'autres opposants (la Ligue des droits de l'Homme, Reporters sans frontières, le Syndicat de la magistrature) ont créé le site internet *presumes-terroristes.fr*, afin de mener une campagne dite « citoyenne » contre cette loi.

Par ailleurs, le blocage devrait être décidé lors d'un jugement, afin d'éviter une procédure dans laquelle une discussion ne peut avoir lieu qu'une fois la décision prise. Un tel blocage intervenant pour le cas des jeux en ligne par exemple, pourquoi serait-ce donc différent pour toute autre activité sur la toile ? Certainement car ce ne sont pas la sûreté et sécurité collective qui sont en cause dans le cas des jeux en ligne mais la protection individuelle du joueur, contrairement aux déclarations « pro-djihadistes ». Toujours est-il que la CNCDH s'indigne de voir que ce pouvoir n'a pas été dévolu au juge des libertés et de la détention. Selon

[5] Marc-Antoine BINDLER, « *Terrorisme : le volet Internet du projet de loi est-il « liberticide » ? »*, site internet d'Europe 1:http://www.europe1.fr/societe/terrorisme-le-volet-internet-du-projet-de-loi-est-il-liberticide-2230947, le 14 septembre 2014 – consulté le 2 octobre 2014.
[6] *Ibid*.

le Syndicat de la magistrature, « *la ministre de la justice a fait le choix de l'intransigeance de principe et d'enfermer les tribunaux dans la justice de l'urgence* »[7].

B. La critique concernant l'insertion dans le Code pénal de la condamnation de l'apologie et de la provocation publiques au terrorisme non suivies d'effet

Comme on l'a vu, ces deux infractions ont fait l'objet d'une intégration dans le Code pénal (nouvel article 421-2-5), alors qu'elles étaient jusqu'à lors régies par l'article 24 alinéa 6 de la loi de 1881 sur la liberté de la presse. On serait passé d'un régime dérogatoire protecteur des libertés à des règles de poursuites répressives dérogatoires au droit commun, engendrant tout d'abord une atteinte au principe de légalité criminelle, en ceci que le nouveau texte ne précise aucunement les moyens de commission de l'infraction, engendrant le non-respect des critères d'intelligibilité, de clarté et de précision.

De plus, le principe d'égalité devant la loi serait remis en cause, car on en vient à un système faisant « *encourir à l'animateur d'un blog djihadiste à très faible audience une peine plus sévère qu'à un représentant notoire d'une grande organisation terroriste, s'exprimant sur une chaîne grand public* »[8] selon les avocats Godeberge et Daoud. En effet, lorsque les faits sont commis en utilisant un service de communication public en ligne, la peine passe de cinq ans et 75 000 euros d'amende à 7 ans et 100 000 euros d'amende, ce moyen de communication ayant un effet démultiplicateur. Cependant, il est possible de décider de condamnations différentes pour deux personnes ayant pourtant tenu des propos similaires, au motif que cela n'a pas été fait pas le même biais : selon les deux avocats, le principe d'égalité devant la loi ne serait pas respecté[9].

Pour contrer cette argumentation, le Gouvernement soutient que le but est bien de sanctionner des faits qui sont directement à l'origine d'actes terroristes et non de réprimer des abus de la liberté d'expression[10] ; or, l'apologie relève d'une opinion émise au sujet d'un acte,

---

[7] Paule GONZALES, « Apologie du terrorisme : les réserves de certains magistrats », *Le Figaro* du 22 janvier 2015.
[8] Céline GODEBERGE et Emmanuel DAOUD, « La loi du 13 novembre 2014 constitue-t-elle une atteinte à la liberté d'expression ? De la nouvelle définition de la provocation eux actes de terrorisme et de l'apologie de ces actes », *AJ Pénal Décembre 2014*, p.563.
[9] *Ibid.*
[10] Projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, Etude d'impact, 8 juillet 2014, point §2.4.2 (consultable sur le site internet du Sénat).

que la personne valorise ou dont elle fait l'éloge en le présentant sous un jour favorable, et non d'un quelconque acte de terrorisme. Par ailleurs, si la provocation non suivie d'effet a été intégrée dans le code pénal, ce n'est pas le cas de la provocation suivie d'effet, présentant pourtant « *un lien (indéniablement) plus fort avec le terrorisme qu'avec la liberté d'expression* »[11].

Sous-section 2. Le risque d'atteinte à la liberté de déplacement par les mesures administratives d'interdiction de sortie et d'interdiction du territoire

La règle est la suivante : « *toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien* » selon protocole n°4 de la Convention européenne des droits de l'homme, signé le 16 septembre 1963 et ratifié par la France. Le Conseil constitutionnel a en effet indiqué, en 1997, que la liberté d'aller et venir sur le territoire national « *comporte également le droit de le quitter* »[12]. Franck Johannès d'expliquer qu'évidemment, cette liberté n'est pas absolue, mais que « *sa restriction doit être prévue par la loi, dans un but légitime, être strictement proportionnée et enfin être efficacement contrôlée par le juge judiciaire* », car il offre, selon les déclarations de la Cour européenne en 2007, « *les meilleures garanties d'indépendance, d'impartialité et de régularité des procédures* »[13].

Cette mesure posant la problématique de la preuve que la personne sera un danger à son retour, avant même qu'elle ne soit partie (A), engendre, forcément, des risques d'atteinte à la liberté fondamentale de se déplacer (B).

A. La problématique

Pour rappel, l'interdiction de sortie du territoire (IST) entraine l'invalidation et/ou le retrait du passeport et de la carte identité et l'interdiction administrative du territoire (IAT) permet d'empêche un étranger de pénétrer sur le sol français.

[11] Céline GODEBERGE et Emmanuel DAOUD, *op.cit.*, p.564.
[12] Conseil constitutionnel, décision DC n° 97-389 du 22 avril 1997, Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration.
[13] Franck JOHANNES, « Antiterrorisme : la loi et le droit », *Le Monde* daté des 15 et 16 mars 2015, p.12.

Comment prouver avant même son départ que la personne, à son retour, sera un danger ? Tout est question de matérialisation de ce qui n'est que soupçon. A partir de plusieurs critères comme par exemple la consultation de certains sites internet, la détention d'armes ou de matériel destiné à fabriquer des engins explosifs et enfin un départ à l'étranger dans un pays connu pour ses camps de formation au djihad, on peut, de façon assez raisonnable, supposer et craindre que la probabilité d'action de cette personnes, une fois de retour sur le sol français, sera élevée. Mais ne sont que suppositions, craintes ou probabilités, or « *la subjectivité renforce l'arbitraire* »[14]. Et même s'ils conviennent que le risque terroriste n'a jamais été aussi important, certains commentateurs ne voient pas comment justifier ces mesures dans une situation de doute si forte. Ils estiment que ce serait atrophier les droits et libertés les plus essentiels de chacun, fût-il un terroriste « en herbe » ou même confirmé, sur la base d'un simple soupçon et pour un résultat incertain.

B. Les droits potentiellement atteints

Tant l'IST que l'IAT sont potentiellement des mesures attentatoires aux libertés.

1/ Les atteintes causées par l'IST

La décision de mise en œuvre de la mesure est prise *« à partir de notes des services de renseignement »*, c'est-à-dire à la suite d'une procédure non contradictoire, dont certains documents peuvent parfois *« être couverts par le secret-défense »* explique la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)[15], qui s'est autosaisie de l'examen de cette loi (le Gouvernement, qui a pourtant la possibilité de la consulter, ne l'ayant pas fait). Elle préconise une définition claire et précise des critères objectifs justifiant une telle interdiction, un débat contradictoire avant la prise de décision du ministre de l'intérieur, ainsi qu'un réexamen de la situation de l'intéressé tous les trois mois[16]. Le but : éviter que « *certains*

[14] Patrice SPINOSI, « Terrorisme Une nouvelle loi pour lutter contre le terrorisme : la France dans la spirale de l'exception », *Revue La Semaine juridique n°48*, du 24 novembre 2014, Lexis Nexis, p.2182.
[15] FLEURIOT Caroline, « Terrorisme : opposition de la CNCDH au blocage des sites internet sans juge », *Recueil Dalloz n°34/7615ème*, 9 octobre 2014, pp.1929 à 1992.
[16] Avis CNCDH du 25 septembre 2014

nationaux fassent l'objet d'un traitement prophylactique excessif de la part du ministre de l'Intérieur »[17].

En effet, ce dernier est ici seul juge dans la décision administrative d'empêcher la sortie du territoire. Ni le juge répressif, ni le juge des libertés et de la détention ne sont compétents, le juge judiciaire étant pourtant le garant des libertés individuelles (article 66 de la Constitution française de 1789), comme n'a de cesse de le rappeler la Conseil constitutionnel dans sa jurisprudence constante à ce sujet.

Madame Aurélie Capello de dénoncer *« une contradiction trop grande et insoutenable à lutter contre un système criminel rejetant ce que les hommes ont de plus précieux sans respecter nous-même ce qui fait de la France un Etat de droit »*[18], les libertés fondamentales, dont celle de se déplacer sans contrainte, de ses citoyens.

2/ Les questionnements propres à l'interdiction d'entrer sur le territoire

Selon Patrice Spinosi, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, « *l'interdiction de sortie n'est pas, au final, la mesure la plus critiquable du nouveau dispositif législatif* »… Il vise comme l'étant encore plus la mesure d'interdiction administrative du territoire, et se demande comment le Gouvernement peut ici prétendre ne pas aller à l'encontre de la directive du 29 avril 2004 qui interdit les restrictions à la liberté de circulation des citoyens des Etats membres de l'Union européenne, d'autant que cette interdiction ne peut pas faire l'objet d'un recours juridictionnel assorti d'un débat contradictoire, mais seulement d'une demande de mainlevée un an après son prononcé[19].

En outre, précisons bien que si le Gouvernement et les défenseurs du texte ne parlent de l'IAT que pour les cas des citoyens européens liés à des mouvances radicales voire terroristes (car c'est ici que se trouve la principale menace actuellement), cette mesure est potentiellement applicable à tous les citoyens européens, aucune distinction n'étant faite. Cette loi spécifique au terrorisme permettrait donc, par un moyen détourné qui se traduit en une mesure généraliste

---

[17] Matthias PUJOS, « Le point de vue d'un avocat sur l'interdiction de sortie du territoire national des jihadistes », site internet du journal Le Huffington Post, en association avec le groupe Le Monde (http://www.huffingtonpost.fr/matthias-pujos/linterdiction-de-sortie-du-territoire-national-en-matiere-terroriste-une-prophylaxie-totalitaire-_b_6212154.html), du 25 novembre 2014 - consulté le 18 mars 2015.

[18] Aurélie CAPPELLO, « L'interdiction de sortie du territoire dans la loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme », *AJ Pénal*, décembre 2014, site internet Dalloz (http://www.dalloz-actualite.fr/revue-de-presse/l-interdiction-de-sortie-du-territoire-dans-loi-renforcant-dispositions-relatives-lu#.VV9MWLv9nVI) - consulté le 10 janvier 2015.

[19] Patrice SPINOSI, « Terrorisme Une nouvelle loi pour lutter contre le terrorisme : la France dans la spirale de l'exception », *Revue La Semaine juridique n°48* du 24 novembre 2014, Lexis Nexis, p.2182.

et globalisante, de concerner d'autres infractions, bien au-delà du terrorisme, point de départ initial de la réflexion : on crée une mesure préventive pour un problème précis et on l'étend à toute autre infraction qui répondrait aux critères généraux[20] établis pour l'occasion, au cas où. Ainsi, le Conseil d'État ayant récemment considéré que le fait de mendier en prétendant collecter des dons pour une association troublait gravement l'ordre public et justifiait une expulsion[21], « *les personnes les plus marginalisées de nos sociétés* »[22], comme les populations Roms pourraient être concernées par ces interdictions de pénétrer en France[23].

Sous-section 3. Le risque d'atteinte au principe de légalité et à la présomption d'innocence par l'infraction d'entreprise terroriste individuelle

L'article 6 de la loi crée une incrimination d'« entreprise terroriste individuelle » afin de permettre la poursuite des personnes qui agissent isolément, selon les mêmes modalités que des groupes terroristes organisés, selon la description qu'en fait le site « presumesterroristes.fr ».

C'est la répression des actes commis toujours plus en amont de la réalisation de l'infraction pénale redoutée, qui est remise en cause. Infraction qui n'est elle-même que putative. Comment être sûr par avance (même problématique qu'avec l'interdiction de sortie du territoire) qu'une personne commettra une quelconque attaque ou attentat ? S'ajoute à cela le faible niveau d'exigence probatoire requis pour caractériser la participation à une association terroriste. En effet, les conditions requises pour caractériser l'infraction qui mènera à la condamnation du « loup solitaire » (la détention de substances dangereuses, le recueil d'informations destinées à passer à l'acte, la consultation de sites provoquant au terrorisme…)

---

[20] En effet, nulle part n'est cité le mot « terrorisme » dans les nouveaux articles L214-1 à L214-7 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Ainsi l'article L. 214-1 dispose que « *tout ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou tout membre de la famille d'une telle personne peut, dès lors qu'il ne réside pas habituellement en France et ne se trouve pas sur le territoire national, faire l'objet d'une interdiction administrative du territoire lorsque sa présence en France constituerait, en raison de son comportement personnel, du point de vue de l'ordre ou de la sécurité publics, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société* ». Les autres ressortissants étrangers peuvent, lorsqu'ils ne résident pas habituellement en France et ne se trouvent pas sur le territoire national, faire l'objet d'une interdiction administrative du territoire si leur présence en France *« constituerait une menace grave pour l'ordre public, la sécurité intérieure ou les relations internationales de la France »*, article L. 214-2.

[21] Avis Conseil d'Etat, 26 novembre 2008, Silidor n°315441.

[22] La CIMADE et Romeurope, « Interdiction administrative du territoire », site internet RezoCitoyen.com, du 13 novembre 2014. Le maître de conférences en droit public à Paris-Ouest-Nanterre, Serge SALMA, déclare dans cet article que « *C'est une définition extrêmement large, qui permet d'interdire à à peu près n'importe qui l'accès au territoire* ».

[23] Lire en ce sens Franck JOANNES, « L'amendement qui inquiète les défenseurs des Roms », *Le Monde* daté du 18 octobre 2014, p.11.

« *sont si ouvertes qu'elles permettent à un grand nombre d'activistes, de citoyens désirant comprendre par eux-mêmes les problèmes de radicalisation politique ou terroristes, etc. d'être concernés par cet article. C'est tout l'activisme radical qui est en passe d'être visé par cet article* », dénonce les récalcitrants de « presumesterroristes.fr ».

Pour ces réseaux associatifs voulant défendre les droits de l'homme, la personne dont les agissements démontrent un penchant pour des activités islamistes radicales, serait déjà considérée comme « l'ennemi numéro 1 » dès lors que son cas est un peu plus alarmant que la multitude d'autres, et ainsi sont-ils déjà tous, si ce n'est en droit au moins dans les esprits, présumés coupables. En cas d'arrestation à ce stade, ils risquent dès lors d'être déclarés coupables d'avoir mené seuls une entreprise terroriste, qui n'était donc, en fait, que le commencement d'exécution de l'infraction principale : l'acte terroriste. On punit des faits qui seraient considérés en droit commun comme un commencement d'exécution, au titre d'une condamnation principale. C'est en cela que le principe d'égalité serait bafoué.

Certains de ces commentateurs vont encore plus loin dans leur raisonnement critique, soutenant qu'on serait donc face à une loi s'attaquant aux intérêts plutôt qu'aux actes, qui vise toute personne ayant des idées différentes ou radicales, mais pas seulement ce qui peuvent être qualifiés de terroristes. Ainsi, elle empêcherait le citoyen lambda d'aller s'informer comme bon lui semble, sur tout sujet, de donner librement son avis dans la mesure où cela n'atteint pas la liberté et la dignité d'autrui, ou encore d'aller où bon lui semble s'il semblerait qu'il ait un lien, même indirect, avec une entreprise ou un mouvement terroriste, et par la même ne pas respecter son droit à l'intimité de sa vie personnelle et familiale. Nous serions dans une « *une logique sécuritaire poussée à l'extrême, qui consacrerait la répression de l'intention pure, sans un minimum de matérialité objective constatée* »[24] ?

Face à ces critiques sans concession dépeignant un système considéré comme liberticide, d'autres ne ménagent pas leur imagination pour inventer toujours plus de mesures répressives, comme la suppression des allocations familiales aux parents des enfants qui ont perturbé les minutes de silence (après les attentats de janvier 2015) (proposition d'Eric Ciotti, député), la réouverture de la prison de Cayenne pour y incarcérer les extrémistes religieux, ou encore, mesure préventive cette fois, obliger les propriétaires immobiliers à consulter un fichier des personnes recherchées pour terrorisme afin de vérifier qu'un locataire n'est pas dangereux.

[24] Aurélie CAPPELLO, *op.cit.*

Entre deux façons de penser extrêmes, la recherche du juste milieu et de la réponse équilibrée est sans doute permise pour nos hautes institutions démocratiques qui assurent le respect du bon fonctionnement de notre Etat de droit, afin de ne pas tomber dans de fâcheuses dérives.

SECTION II. Une surveillance effective et multiple

« Mal conçue en effet, la lutte contre le terrorisme peut être aussi dangereuse que lui. »
Serge Sur

La loi du 13 novembre 2014, comme tout texte législatif mais certainement un peu plus que d'autres compte tenu des problématiques nouvelles qu'elle aborde et des critiques auxquelles elle fait face, est soumise aux différents contrôles que permet le système juridique français. Ces derniers s'exercent tant au niveau national (Sous-section 1) qu'européen (Sous-section 2).

Sous-section 1. Un contrôle diversifié par les instances juridictionnelles et administratives nationales

Les lois antiterroristes et encore plus la nouvelle peuvent relever d'un triple contrôle au moins : la Cour de cassation (chambre criminelle), le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel[25] notamment par le biais de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), ainsi qu'un contrôle parlementaire et institutionnel grâce à différentes commissions.

Si on ne peut pas dire que les rédacteurs et partisans de la loi du 13 novembre 2014 (qui a fait l'unanimité quasiment auprès de tous les parlementaires) souhaitent ces contrôles qui pourraient potentiellement la remettre en cause, certains commentateurs et praticiens les évoquent et disent qu'ils les attendent de façon sereine, afin soit qu'ils viennent préciser ce qui

[25] Lire à ce sujet Pauline GERVIER, « La limitation des droits fondamentaux constitutionnels par l'ordre public », (Prix de thèse du Conseil constitutionnel 2014), *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 45*, octobre 2014.

éventuellement peut gêner la compréhension exacte et l'application efficace des mesures, soit qu'ils viennent confirmer la totalité du dispositif[26].

La plupart du temps, les limitations de droits fondamentaux résultent des nécessités inhérentes à l'exercice d'autres droits fondamentaux, qui sont de valeur équivalente, en l'absence de hiérarchisation entre eux. C'est de cet équilibre complexe que traitent et vers lequel tendent les différentes institutions judiciaires, administratives, constitutionnelle, parlementaires ou même associatives de contrôle, dont on examinera le positionnement à travers plusieurs exemples, permettant illustrant leur travail en matière de terrorisme[27].

A. Le contrôle des mesures pénales

Si le Conseil constitutionnel aura sans nul doute l'occasion de juger de la constitutionnalité de l'infraction d'apologie du terrorisme dès lors intégrée dans le Code pénal, les propositions de punir les terroristes par la déchéance de nationalité ou l'indignité nationale font débat.

1/ L'apologie du terrorisme

Concernant le délit d'apologie du terrorisme, l'association Reporters sans frontières s'est associée avec un cabinet d'avocats qui a rédigé un argumentaire juridique qui pourrait servir de base à une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Leur cheval de bataille : les libertés et les droits individuels garantis par la Constitution, atteintes par cette mesure, à savoir la liberté d'expression, le principe d'égalité, le principe de nécessité des peines et le

[26] ANNEXE VII/ Entretien avec M. Courtial, chef du bureau des questions pénales à la DLPAJ : selon M. Courtial, « *il y a peu de risques de censure* ». Et ANNEXE III/ Entretien avec Mme Degermann, Procureur adjoint en charge de division antiterroriste et de lutte contre la criminalité organisée du Parquet de Paris : selon Mme Degermann, « *En toute hypothèse, il y aura probablement des QPC.* »

[27] A ce sujet, se référer au « QUESTIONNAIRE : La proportionnalité dans la jurisprudence constitutionnelle », *5ème Conférence des Chefs d'institution de l'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (A.C.C.P.U.F.)*, à Libreville, du 8 au 13 juillet 2008.

principe d'égalité devant la loi[28]. Si on peut dire : « QPC cherche toujours avocat[29] et la bonne occasion ».

Par ailleurs l'ASIC (Association des sites internet communautaires, laquelle regroupe Google, Microsoft, Dailymotion, Facebook, Priceminister, Skype, Yahoo ou encore Ebuzzing) a aussi fait part, dès octobre 2014, de sa volonté que les décrets d'application de ces lois, portant une atteinte sans précédent aux libertés, fassent l'objet d'un contrôle de leur légalité par le Conseil d'État et puissent être soumis à l'examen du Conseil constitutionnel par l'intermédiaire de la procédure QPC[30].

Quant à la liberté d'expression plus largement, on peut citer un arrêt rendu le 6 février 2015 par un juge administratif des référés, qui démontre que les juridictions françaises ne rendent pas à tout prix des décisions allant dans le sens d'une restriction des libertés, comme semblent le sous-entendre les opposants à la loi du 13 novembre 2014, mais qu'elles s'efforcent au contraire d'examiner, en droit et selon les jurisprudences antérieures, la légalité de chaque mesure prise. En l'occurrence, un maire avait décidé, dans le contexte post-attentats de janvier 2015, d'annuler le spectacle de Monsieur Dieudonné M'Bala M'Bala, en raison des propos qu'il y tenait habituellement (antisémites) et pour lesquels il a fait l'objet de nombreuses condamnations pénales, du fait qu'il faisait l'objet d'une procédure judiciaire pour apologie du terrorisme. Il a donc estimé que l'interdiction de ce spectacle constituait la seule mesure de nature à assurer le maintien de l'ordre public, ce que n'a finalement pas retenu le Conseil d'Etat, jugeant « *qu'il résulte de ce qui précède que la commune de Cournon d'Auvergne n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, jugeant que l'arrêté litigieux portait une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'expression et à la liberté de réunion, en raison de ce qu'aucun de ses motifs pris individuellement ou collectivement ne pouvait le fonder légalement, le juge des référés du tribunal administratif de Clermont-Ferrand, dont l'ordonnance est suffisamment motivée, en a suspendu l'exécution* »[31].

---

[28] Caroline FLEURIOT, « Délit d'apologie du terrorisme : QPC cherche avocat », Dalloz actualité du 15 février 2015, site internet de Dalloz (http://www.dalloz-actualite.fr/printpdf/flash/delit-d-apologie-du-terrorisme-qpc-cherche-avocat) - consulté le 16 février 2015.

[29] Aucune QPC à ce sujet. V. en ce sens : *http://recherche.conseil-constitutionnel.fr/?q[]=apologie+du+terrorisme&filtres[]=rubriqueURL%3A%22D%C3%A9cisions+dossier+complet%22&UseCluster=0&typeQuery=2&Aspect=D%C3%A9cisions+dossier+complet&xtmc=apologie_du_terrorisme&xtnp=p1*

[30] Marc REES, « Le projet de loi sur le terrorisme déjà menacé d'une QPC », site internet de Next Impact le 29 octobre 2014 (http://www.nextinpact.com/news/90674-le-projet-loi-sur-terrorisme-deja-menace-dune-qpc.htm).

[31] Conseil d'État, décision n° 387726.

2/ Discussion sur la constitutionnalité des peines de déchéance de nationalité et d'indignité nationale

Si la possibilité de déchoir un terroriste de sa nationalité française a été confirmée dans le cas précis d'un étranger binational devenu français, la proposition d'instituer une peine d'indignité nationale fait débat.

a. La possibilité de déchéance de nationalité

L'article 25 et 25-1 du Code civil prévoit depuis 1996 que la déchéance de nationalité peut toucher l'« *individu ayant acquis la qualité de français* », entre autres s'il a été condamné « *pour un acte qualifié de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme* », pour des faits commis dans les dix ans à compter de la date d'acquisition de la nationalité française ou avant cette date[32].

Or, une distinction entre des Français selon qu'ils ont ou non acquis la nationalité française ne peut normalement être faite et la jurisprudence du Conseil d'État est ferme sur ce point : « *la loi ne peut être interprétée comme permettant de distinguer entre les Français* »[33]. Elle devrait donc aussi pouvoir s'appliquer, en respect du principe d'égalité, pour les personnes Française binationales car nées en France[34]. Le Conseil constitutionnel a lui aussi rappelé le principe en jugeant « *qu'au regard du droit de la nationalité, les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance sont dans une même situation* » ; la haute cour a cependant accepté que « *le législateur a pu, compte tenu de l'objectif tendant à renforcer la lutte contre le terrorisme, prévoir la possibilité, pendant une durée limitée, (....) de déchoir de la nationalité française ceux qui l'ont acquise, sans que la différence de traitement qui en résulte viole le principe d'égalité* »[35], explique Rémi Schwartz (Conseiller d'État et Professeur associé à Paris I)[36].

---

[32] C'est seulement depuis la loi du 26 novembre 2003 que la déchéance de nationalité peut être prononcée pour des faits antérieurs à l'acquisition de la nationalité.
[33] CÉ Assemblée, 23 juin 1989, Bunoz, *Recueil*, p. 144
[34] « *Existe-t-il des français plus français que d'autres ? N'est-ce pas une entorse à l'égalité devant la loi ?* » lançait l'avocat Me NURETTIN MESECI, défendant son client Ahmed Sahnouni déchu de sa nationalité française par un décret du 28 mai 2014.
[35] Déc. n° 96-377 DC du 16 juillet 1996 portant sur la loi tendant à renforcer la répression du terrorisme.
[36] Rémy SCHWARTZ, Dossier : la Constitution et le droit des personnes et de la famille, « Constitution et nationalité », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 39*, avril 2013.

En outre, une telle mesure est illégale envers les Français n'ayant que la nationalité française. En effet, si, comme le rappelle Michel Mercier dans une communication qu'il a présentée à la commission des affaires européennes du Sénat[37], la France n'a ratifié ni la Convention de New York de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie selon laquelle : « *Les États contractants ne priveront de leur nationalité aucun individu si cette privation doit le rendre apatride* », ni la Convention européenne sur la nationalité de 1997 selon laquelle un État contractant ne peut prévoir dans son droit interne la perte de sa nationalité à son initiative, sauf, néanmoins, « lorsque le comportement de la personne intéressée a porté un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'État », c'est cependant « en vertu d'une loi de 1998 qui a complété l'article 25 du Code civil que le droit français prévoit que la déchéance de nationalité ne pourra être prononcée si elle a pour conséquence de rendre l'individu concerné apatride ». L'ancien garde des Sceaux a considéré que cette solution semblait répondre à un principe général du droit. La loi française ne permet donc pas l'apatridie, tout comme le souligne aussi la Convention européenne sur la nationalité (article 7).

Par conséquent, la déchéance de nationalité ne peut légalement s'appliquer que contre les terroristes présentant la double condition d'être binationaux et ayant acquis la nationalité française. C'est ainsi que le 23 janvier 2015, un Franco-Marocain naturalisé française en 2003 et condamné pour terrorisme en 2013 a été déchu de sa nationalité française. Le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionalité (QPC) par le Conseil d'État[38], a en effet jugé conforme à la Constitution la déchéance de nationalité pour un terroriste ayant une double nationalité, estimant que la sanction n'était pas « *hors de proportion* » avec la gravité des faits[39].

Cela n'a pas empêché Philipe Meunier (animateur du courant Droite populaire élu du Rhône), en février 2015, de porter une proposition de loi[40] prévoyant que la nationalité puisse

---

[37] « Lutte contre le terrorisme : la commission des affaires européennes examine la question des déchéances de nationalité au regard des engagements internationaux de la France », site internet du Sénat (http://www.senat.fr/presse/cp20150212.html) le 12 février 2015 - consulté le 23 avril 2015.

[38] Conseil d'État n° 383664 (Inédit au recueil Lebon, 2ème et 7ème sous-sections réunies).

[39] Décision n° 2014-439 QPC du 23 janvier 2015 M. Ahmed S. (Déchéance de nationalité), portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 1° de l'article 25 et de l'article 25-1 du code civil.

[40] Proposition de loi n° 2570 de M. Philippe MEUNIER et plusieurs de ses collègues, déposée le 11 février 2015, *visant à faire perdre la nationalité française à tout individu arrêté ou identifié portant les armes ou se rendant complice par la fourniture de moyens à des opérations armées contre les forces armées ou les forces de sécurité françaises ou tout civil Français et à rétablir le crime d'indignité nationale pour les Français sans double nationalité.* Et Rapport n°2679 (par M.Philippe MEUNIER) *fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur la proposition de loi (n° 2570), de M. Philippe Meunier, visant à faire perdre la nationalité française à tout individu arrêté ou identifié portant les armes ou se rendant complice par la fourniture de moyens à des opérations armées contre les forces*

être retirée à tout Français combattant la France, qu'il soit Français de naissance ou par naturalisation. Et si le texte initial déposé par le député UMP stipulait, afin de respecter les conventions internationales, que cette perte de nationalité n'était pas possible si elle avait pour effet de rendre apatride l'individu concerné (c'est-à-dire qu'elle ne s'appliquerait qu'à l'encontre d'une personne binationale), il a finalement déposé un amendement à sa propre résolution, afin de permettre la déchéance de nationalité pour « *un Français condamné pour un crime et un délit constituant un acte de terrorisme* », même si cela le rendait apatride (ce qui rendrait cette mesure possible contre un français qui n'a que cette nationalité). Selon lui, « *le droit international permet des exceptions* »[41]. Proposition finalement rejetée le 2 avril 2015 par l'Assemblé nationale[42]. Si l'UMP voyait là une bonne « *parade pour dissuader les Français non binationaux qui sont partis en France faire le djihad, de revenir dans leur pays d'origine* »[43], le Conseil constitutionnel et les commissions parlementaires restent vigilantes.

Cette proposition de loi prévoit aussi la réhabilitation de la peine d'indignité nationale, au cas où la déchéance de nationalité ne pourrait pas être appliquée.

b. *La peine d'indignité nationale comme autre option*

La peine d'indignité nationale n'existe pas, explique Anne Simonin, chercheuse au CNRS et directrice de la Maison française d'Oxford[44]. A la Libération en 1945, un crime d'indignité nationale a été créé, qui était sanctionné par une peine, la dégradation nationale explique-t-elle, ajoutant que « *cette confusion des termes trahit la confusion des esprits* », alors qu'on cherche une solution pénale aux attaques terroristes qui se sont déroulées en France.

L'indignité nationale, dont la peine correspondante est qualifiée d'« infamante » (catégorie de peine ayant disparu du Code pénal), est un moyen de priver le condamné de ses droits civiques, civils et politiques tout en conservant la nationalité française. Elle n'a été

---

armées ou les forces de sécurité françaises ou tout civil Français et à rétablir le crime d'indignité nationale pour les Français sans double nationalité, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 mars 2015

[41] « Peine «d'indignité nationale» : l'Assemblée rejette le texte UMP », site internet du journal Le Parisien du 2 avril 2015 (http://www.leparisien.fr/politique/peine-d-indignite-nationale-l-assemblee-rejette-le-texte-ump-02-04-2015-4660005.php) - consulté le 23 avril 2015.

[42] Compte-rendu n°56, Assemblée nationale, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (présidence de M. Jean-Jacques Urvoas).

[43] Matthieu GOAR et Alexandre LEMARIÉ, « L'UMP propose une peine d'« indignité nationale », *Le Monde* daté du 17 janvier 2015, p.4

[44] « Indignité nationale : « la France aurait beaucoup à perdre » », site internet du journal Le Monde (http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/01/22/indignite-nationale-la-france-aurait-beaucoup-a-perdre_4561226_823448.html) du 22 janvier 2015 - consulté le 23 avril 2015.

appliquée qu'à deux grandes périodes de l'histoire : la Révolution française et la Seconde Guerre mondiale.

Sa restauration fait partie des 12 propositions formulées par l'UMP après les attentats jihadistes et figurant dans la proposition de loi soutenue par Monsieur Meunier précitée. Les présidents des commissions des Lois des deux assemblées, le député PS Jean-Jacques Urvoas et le sénateur UMP Philippe Bas, ont été chargés de conduire une réflexion et formuler des propositions. Les conclusions du rapport Urvoas, dévoilées le 25 mars 2015[45], ont révélé l'hostilité du député envers la réactivation de cette peine, qui « *pourrait alimenter la martyrologie jihadiste* » : il redoute que la sanction soit vécue par le condamné « *comme une confirmation glorieuse de la non-appartenance à la communauté nationale* ». En conséquence, comme les autres mesures de la proposition de loi évoquées plus haut (la dégradation nationale pour les Français non binationaux), elle a aussi été rejetée par la commission des lois de l'Assemblée, décision qu'approuve le chef du gouvernement Manuel Valls, qui estime que le retour de cette mesure « *marquerait avec une force symbolique les conséquences de la transgression absolue que constitue la commission d'un acte terroriste* ».

En outre, pour certains commentateurs, il semble assez peu probable que cette sanction alternative instaurant la « mort civile », la « honte de droit », la « lèse République » arrête « nos » terroristes d'aujourd'hui, jihadistes, qui ne sont pas les vichystes d'antan qui étaient très attachés à leur patrie. Ainsi, selon Anne Simonin, la réhabilitation de l'indignité nationale « *signerait la seule défaite qui soit irréversible pour la République face à la menace terroriste : une défaite de principes* »[46].

B. Le contrôle des mesures administratives

L'interdiction de sortie du territoire et le blocage des sites internet pourront aussi être soumis à des contrôles adaptés.

1/ L'interdiction de sortie du territoire

Au sujet de l'interdiction de sortie du territoire, Matthias Pujos[47], avocat au barreau de Paris, explique que le Conseil constitutionnel, s'il a jugé que la liberté d'aller et venir implique

[45] V. sur le site internet de l'Assemblée nationale : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/perte_nationalite_indignite_nationale.asp.
[46] « Indignité nationale : « la France aurait beaucoup à perdre » », *op.cit.*
[47] Matthias PUJOS, « Le point de vue d'un avocat sur l'interdiction de sortie du territoire national des jihadistes », *op.cit.*

celle de quitter le territoire national[48], rappelle aussi qu'« *occasionnellement des limitations peuvent être apportées à l'exercice de telles libertés fondamentales, sous réserve cependant qu'elles soient nécessaires à la sauvegarde de l'ordre public*[49] *et proportionnées aux objectifs recherchés*[50] ». Or en l'espèce, « *c'est précisément en se prévalant de l'objectif impérieux de sauvegarde de l'ordre public que le législateur a entendu justifier l'instauration de la mesure d'interdiction de sortie du territoire* » : en effet, il reconnait que cette mesure constitue une restriction à la liberté d'aller et venir, mais précise néanmoins que « *la sortie du territoire permettrait (...) à l'intéressé, dans des situations très spécifiques, d'acquérir des compétences de lutte armées doublées d'un embrigadement qui pourraient ensuite être réimportés et favoriser des actions terroristes* ».

L'idée qui transparait est bien que le Conseil constitutionnel ne peut pas se substituer au législateur : tout est question de proportionnalité et c'est certainement sur ce point que la haute cour se fondera pour juger de la constitutionnalité.

L'Union syndicale des magistrats, dès les premières discussions sur la nouvelle loi, a fait part de ses réserves (atteintes à la liberté de circulation, au droit à un recours effectif, au respect de la vie privée, au principe de légalité des délits et des peines et définition claire du rôle des juges judiciaire et administratif)[51]. Quant au Syndicat de la magistrature, autre grande organisation professionnelle chez les magistrats, il a finalement rallié l'avocat Patrice Spinosi à sa cause[52] : le vendredi 13 mars, ce dernier a attaqué devant le Conseil d'État le décret d'application prévoyant les modalités de mise en œuvre de l'interdiction de sortie du territoire paru le 14 janvier et a, du même coup, déposé une QPC[53].

Ces démarches critiques pourront peut-être trouver quelque soutien dans une décision de 1996 du Conseil constitutionnel, qui a censuré une disposition qui classait parmi les infractions susceptibles d'être qualifiées d'actes de terrorisme le délit d'aide à l'entrée ou au séjour irrégulier des étrangers[54]. Pierre Mazeaud fait remarquer qu'en créant ce texte, le

---

[48] Conseil Constitutionnel, décision n°93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration.
[49] Conseil Constitutionnel, décision n°2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure.
[50] Conseil Constitutionnel, décision n°2010-13 QPC du 9 juillet 2010, M. Orient et a.
[51] « 4/ Audition de l'USM au Sénat sur le projet de loi de lutte contre le terrorisme », *USM Lettre d'information - octobre 2014*, consultable sur le site internet de l'USM (http://www.union-syndicale-magistrats.org/web/upload_fich/publication/newsletter/lettre_info_oct2014.pdf).
[52] Franck JOHANNES, « Antiterrorisme : la loi et le droit », *Le Monde* daté des 15 et 16 mars 2015, p.12.
[53] V. ANNEXE XII/ Requête et mémoire du Syndicat de la Magistrature au Conseil d'Etat, relatifs au décret n°2015-26 du 14 janvier 2015 relatif à l'IST et à l'instruction relative à l'IST du 18 février 2015, 13 mars 2015, et ANNEXE XIII/ Question prioritaire de constitutionnalité posée à l'appui de la requête déposée le 13 mars 2015.
[54] Evoqué dans l'Etude d'impact du projet de loi relatif à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme, octobre 2012, p.30 (disponible sur le site internet du Sénat).

législateur a « *pu croire qu'il pouvait placer dans la liste des actes terroristes toutes les infractions qu'il estimait nécessaire d'y faire figurer* »[55], or ce n'est pas le cas, comme en atteste cette décision. Cette mesure peut faire penser à l'interdiction administrative du territoire. On note cependant que le législateur n'a pas donnée à cet acte de rébellion une qualification terroriste, dans la sanction pénale qui l'accompagne. De plus, l'IAT s'applique plus largement que le délit ici décrit, puisqu'un français peut être touché par cette nouvelle mesure. Il en conclut que le Conseil, grâce au contrôle de proportionnalité, a une marge d'action réelle, non négligeable.

2/ Le blocage administratif des sites internet

Dans la décision dite HADOPI (du nom de l'institution créée par la loi du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet) de 2009, le Conseil constitutionnel a considéré que « *bloquer l'accès à internet est contraire à la liberté d'expression car cela constitue une sanction disproportionnée* »[56].

Il s'est également prononcé sur le blocage administratif des sites à caractère pédopornographiques[57], prévu dans la LOPPSI du 14 mars 2011 et a validé le système en considérant qu'il existe un recours possible, y compris dans le cadre de la procédure exclusivement administrative, qui est aussi protecteur que celui devant les juridictions judiciaires. Il est donc fort probable que le Conseil constitutionnel valide à nouveau ce système de blocage, s'il venait à être saisi de la question.

C. Le contrôle de l'entreprise individuelle terroriste

Spécifique à la qualification pénale d'actes de terrorisme, la notion « d'entreprise terroriste » (dans le cadre de l'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste, AMT) n'a pas fait l'objet d'une déclaration d'inconstitutionnalité par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 86-213 DC du 3 septembre 1986, nonobstant les critiques des sénateurs requérants qui estimaient que la référence « *à l'élément purement subjectif que*

[55] Pierre MAZEAUD dans « La lutte contre le terrorisme dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », Visite à la cour suprême du Canada 24 au 26 avril 2006, 12 pages - p.6, paragraphe 1.3.
[56] Conseil constitutionnel, décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, "décision HADOPI".
[57] Conseil constitutionnel, décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011.

constitue le but poursuivi » serait contraire au principe constitutionnel de la légalité des délits et des peines formulé par l'article 8 de la Déclaration des droits de 1789[58].

Certains commentateurs avisés (M. Martinelli entre autres[59]), pensent que s'il doit y avoir une question prioritaire de constitutionnalité formée, ce sera au sujet d'une problématique de libertés fondamentales. Mais la plupart des professionnels en la matière restent cependant confiants, au vue du positionnement des Sages de la rue Montpensier au sujet de l'AMT, d'autant que les critères pour la caractérisation des faits sont stricts, ce qui implique le rassemblement de beaucoup d'éléments de preuve et une motivation fournie du juge: il n'y aurait donc pas à douter du fait que l'EIT ne sera pas qualifié d'infraction obstacle[60] par la haute cour.

M. Hugues Courtial[61] quant à lui, tout aussi confiant sur la déclaration de constitutionnalité de l'EIT, évoque cependant un risque éventuel à ce sujet : certains termes de définition des éléments matériels de l'EIT, comme « théâtres d'opération » par exemple, pourraient faire l'objet d'une demande de précisions lexicales : qu'est-ce qu'un théâtre d'opération d'un point de vue juridique ? Est-on sûr de ce que c'est ? Il explique que l'on a été face au même problème avec l'inceste et la définition de ce qu'est « la famille ».

Il faudra attendre les premiers jugements concernant ces interdictions pour qu'éventuellement la Cour de cassation éclaircisse certains points ou qu'une QPC soit posée.

D. Le contrôle des mesures procédurales

La garde à vue et les mesures de procédure pénale vont aussi pouvoir être soumises à contrôle, notamment parlementaire.

1/ La garde à vue

Bien que la décision qui sera ci-après citée ne concerne pas directement la dernière loi antiterroriste de novembre 2014, son analyse permet de constater que les procédures en matière

---

[58] V. en ce sens Thierry S.RENOUX, « Juger le terrorisme ? » dans Dossier : La justice dans la constitution, *Cahiers du Conseil constitutionnel n° 14*, mai 2003, p.5.

[59] M. Martinelli est magistrat, chef du bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment, à la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG). V. la feuille des « Autorités consultées ».

[60] Définition de l'« infraction obstacle » par le Lexique des termes juridiques 2011, Dalloz, 18ème édition, 858 pages, p.473: « *[Droit pénal]* Comportement qui n'engendre pas en eux-mêmes des troubles pour l'ordre social, mais qui sont, malgré tout, érigés en infraction dans un but de prophylaxie sociale parce qu'ils sont dangereux et constituent les signes avant-coureurs d'une criminalité ».

[61] ANNEXE VII/ Entretien avec M. Courtial, chef du bureau des questions pénales à la DLPAJ.

de terrorisme sont largement surveillées. Même si elles sont déclarées constitutionnelles comme c'est ici le cas, elles ont le mérite d'avoir été contrôlées de façon impartiale par les Sages, au regard du plus haut texte de la hiérarchie des normes.

Saisi le 9 septembre 2014 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 4893 du 3 septembre 2014), le Conseil constitutionnel a en effet rendu une QPC le 21 novembre 2014[62] au sujet du report de l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue en matière de délinquance ou de criminalité organisées prévu par l'article 706-88, alinéas 7 à 9 du code de procédure pénale, qui prévoit que l'intervention de l'avocat peut être différée, en considération de raisons impérieuses tenant aux circonstances particulières de l'enquête ou de l'instruction, soit pour permettre le recueil ou la conservation des preuves, soit pour prévenir une atteinte aux personnes, pendant une durée maximale de quarante-huit heures ou de soixante-douze heures s'il s'agit de crimes et délits de trafic de stupéfiants ou constituant des actes de terrorisme.

La Haute cour rappelle, au considérant 6, « *qu'il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties ; qu'au nombre de celles-ci figure le respect des droits de la défense, qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789* » ; elle conclut, en son quatorzième considérant, « *qu'il résulte de ce qui précède qu'en elles-mêmes, les dispositions des sixième à huitième alinéas de l'article 706-88 du code de procédure pénale ne portent pas une atteinte disproportionnée au droits de la défense ; qu'elles ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit et doivent être déclarées conformes à la Constitution* ».

2/ Autres contrôles, notamment parlementaires

Divers organes parlementaires jouent aussi un rôle non négligeable dans le contrôle des lois prévoyant de nouveaux moyens procéduraux d'actions aux enquêteurs. Chaque nouveau projet ou proposition de loi est envoyé pour examen devant une commission permanente qui en débat : ce système est l'un des modes du contrôle du gouvernement par le Parlement. La

[62] Conseil constitutionnel, décision n° 2014-428 QPC du 21 novembre 2014 (M. Nadav B.). V. aussi l'analyse de Guillaume ROYER, « Constitutionnalité de l'intervention différée de l'avocat en garde à vue en criminalité organisée », *Dalloz Avocats n°1*, janvier 2015, pp.26,27,28.

constitution d'une commission spéciale pour l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi peut être demandée par le Gouvernement (elle est alors de droit), par le président d'une d'entre elles, mais permanente, par un président de groupe ou par quinze députés au moins.

Par ailleurs, les commissions d'enquête sont formées à l'initiative d'un ou plusieurs députés pour recueillir, sur un sujet précis, des éléments d'information en vue de les soumettre à l'Assemblée, généralement suite à la survenance d'un problème grave et ayant eu une forte résonance dans l'opinion publique (ainsi sur les pratiques des sectes, les impacts des essais nucléaires français en Polynésie, la canicule en 2003, ou sur l'affaire d'Outreau en 2005). Elles disposent de larges pouvoirs tels que le droit de citation ou l'habilitation à se faire remettre tout document de service[63].

La Commission des lois de l'Assemblée nationale, à travers son président actuel Jean-Jacques Urvoas, a donné son avis au sujet de la nouvelle loi antiterroriste. Ce dernier expliquait par exemple en janvier dernier que 2190 lignes sont accordées au total pour traiter des écoutes administratives, « *du terrorisme à la sécurité nationale, en passant par la sécurité économique, la criminalité et la délinquance organisées. Comparées à cela, les écoutes judiciaires représentent 35.000 branchements.*». Il lui semblait nécessaire de pouvoir « *rehausser la capacité d'investigation des services dans le domaine de la police administrative, soit en amont du travail judiciaire, tout en respectant le droit.* ». Il ajoute enfin qu'il est « *opposé à tout texte d'exception* », et que les seules dérogations au droit commun qu'il connaisse sont celles prévues aux articles 16, 35 et 36 de la Constitution. Or, « *nous n'en avons pas besoin* »[64].

Par ailleurs, les délégations parlementaires, créées par la loi, se présentent comme des organes de réflexion généralement propres à chaque assemblée. Il existe notamment une commission parlementaire au renseignement, créée en 2007, présidée depuis janvier 2015 par Jean-Pierre Raffarin[65]. Habilitée à suivre l'activité générale et les moyens des services de renseignement, elle joue un rôle clé, bien que consultatif, dans l'élaboration des mesures d'une nouvelle loi sur le renseignement, entreprise engagée suite aux attaques terroristes de janvier

---

[63] Site internet de l'Assemblée nationale : *http://www.assemblee-nationale.fr/13/commissions/commissions-index.asp*.

[64] Albert ZENNOU, « Jean-Jacques URVOAS : « Je suis opposé à tout texte d'exception sur le terrorisme » », site internet du Figaro (http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2015/01/16/01016-20150116ARTFIG00416-jean-jacques-urvoas-je-suis-oppose-a-tout-texte-d-exception-sur-le-terrorisme.php), du 16 janvier 2015 – consulté le 2 février 2015.

[65] Bulletin Quotidien, 2 janvier 2015, p.14.

2015, qui ont amené à s'interroger sur l'existence éventuelle de failles dans le fonctionnement des services.

Sous-section 2. Le contrôle international par la Cour européenne des droits de l'homme, de plus en plus exigeant à l'encontre des lois antiterroristes

Si l'article 29 du traité sur l'Union européenne mentionne expressément le terrorisme comme l'une des formes graves de criminalité à prévenir et à combattre au niveau de l'Union, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne signée le 7 décembre 2000, tout en se référant au respect de la dignité humaine, au droit à la vie, à l'interdiction de la torture, ne condamne pas directement le terrorisme, bien que cette question ait été abordée lors des débats de la Convention.

Le terrorisme touche de très nombreux pays membres du Conseil de l'Europe, de sorte qu'un grand nombre d'entre eux se sont dotés de législations spécifiques. Les recours devant la CEDH sont donc à la fois nombreux et très variés dans leurs fondements tout comme dans les cas d'espèce concernés. Il n'est donc pas envisageable de vouloir en faire la synthèse ici.

On se contentera donc d'évoquer certains sujets récurrents, regroupés par grands thèmes comme la liberté de revendication et d'expression (A), l'existence de « raisons plausibles » de soupçonner une activité terroriste (B) ou les ingérences dans l'exercice du droit au respect à la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance (C) et abordés par le biais de décisions les plus connues ou les plus caractéristiques.

A. Liberté de revendication et d'expression

Affaires Brind et autres c. Royaume-Unis, arrêt du 9 mai 1994

Dans ces deux affaires, les requérants se plaignaient, sur le terrain de l'article 10 (liberté d'expression de la Convention, d'arrêtés restreignant la diffusion de comptes rendus d'interviews et de tout propos tenu par une personne représentant ou soutenant des organisations telles que l'IRA. La Commission a déclaré ces requêtes irrecevables. Dans la première affaire, elle a estimé que la restriction avait été inspirée par un but légitime, à savoir la défense de l'ordre et la prévention du crime ; dans la seconde, elle a considéré que l'obligation

de procéder au doublage pour diffuser des interviews avait constitué une ingérence limitée dans l'exercice des droits des requérants, ingérence dont on ne saurait affirmer qu'elle avait été disproportionnée par rapport au but poursuivi.

Affaire Falakaoğlu et Saygılı c. Turquie, arrêt du 19 décembre 2006

Les requérants se plaignaient de leur condamnation au pénal, en vertu de la loi relative à la lutte contre le terrorisme, pour avoir publié dans la presse des articles désignant des agents de l'État comme cibles pour les organisations terroristes. La Cour a conclu à la violation de l'article 10 (liberté d'expression) de la Convention. Estimant que les motifs retenus par les juridictions turques ne sauraient être considérés en eux-mêmes comme suffisants pour justifier les ingérences dans le droit des requérants à la liberté d'expression, elle a jugé que les condamnations des requérants avaient été disproportionnées aux buts visés et, dès lors, non « *nécessaires dans une société démocratique* ».

Affaire Leroy c. France, arrêt du 2 octobre 2008

Le requérant, dessinateur, se plaignait de sa condamnation du chef de complicité d'apologie du terrorisme à la suite de la publication d'un dessin ayant trait aux attentats du 11 septembre 2001. La Cour a conclu à la non-violation de l'article 10 (droit à la liberté d'expression) de la Convention. Eu égard au caractère modéré de l'amende à laquelle le requérant avait été condamné et au contexte dans lequel la caricature litigieuse avait été publiée, elle a estimé que la mesure prise contre le requérant n'avait pas été disproportionnée au but légitime poursuivi.

Affaire Güler et Uğur c. Turquie, arrêt du 2 décembre 2014

Dans son arrêt de chambre 1, rendu dans l'affaire Güler et Uğur c. Turquie (requêtes numéros 31706/10 et 33088/10), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à la majorité, qu'il y a eu violation de l'article 9 (droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion) de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'affaire concerne la condamnation des requérants pour propagande en faveur d'une organisation terroriste, en raison de leur participation à une cérémonie religieuse organisée dans les locaux d'un parti politique en mémoire de trois personnes, membres d'une organisation illégale (le PKK), tuées par les forces de l'ordre. La Cour estime que l'ingérence dans la liberté

de religion des requérants qu'a représenté cette condamnation n'était pas « *prévue par la loi* » dans la mesure où la disposition de droit interne ayant fondé ladite condamnation ne répondait pas aux exigences de précision et de prévisibilité. Ainsi, la Cour décide que condamner pénalement des participants à une cérémonie religieuse organisée en mémoire de membres décédés de l'organisation terroriste PKK a enfreint la Convention (communiqué de presse du greffier de la Cour EDH 354 (2014) du 2 décembre 2014).

B. Existence de raisons plausibles de soupçonner une activité terroriste

Affaire Fox, Campbell et Hartley c. Royaume-Uni, arrêts du 30 août 1990

L'article 5 de la Convention (droit à la liberté et à la sûreté) ne permet pas de détenir un individu pour l'interroger aux seules fins de recueillir des renseignements (il doit y avoir une intention, au moins en principe, d'engager des poursuites). En l'occurrence, les requérants furent arrêtés en Irlande du Nord par un policier exerçant un pouvoir prévu par une loi (abolie depuis) qui permettait de maintenir en garde à vue jusqu'à 72 heures toute personne soupçonnée de terrorisme. La Cour a conclu à la violation de l'article 5 § 1 (droit à la liberté et à la sûreté) de la Convention, estimant que les éléments de preuve fournis n'étaient « *pas suffisants pour établir de manière objective l'existence de soupçons plausibles* » motivant les arrestations.

Affaire Murray c. Royaume-Uni, arrêt du 28 octobre 1994* et *affaire O'Hara c. Royaume-Uni, arrêt du 16 octobre 2001

Le premier requérant, une femme, avait été arrêtée au motif qu'elle était soupçonnée de collectes de fonds pour l'Armée républicaine irlandaise (IRA) provisoire. Le second requérant, membre éminent du Sinn Fein (parti politique républicain d'Irlande et Irlande du Nord, possédant jusqu'en 2005 une branche armée, l'IRA provisoire), avait été arrêté au motif qu'il était soupçonné d'avoir participé à un meurtre commis par l'IRA.

Dans les deux affaires, la Cour a conclu à la non-violation de l'article 5 § 1 (droit à la liberté et à la sûreté) de la Convention, estimant que l'arrestation des requérants, soupçonnés d'infractions terroristes, s'inscrivait dans le cadre d'opérations programmées et fondées sur des éléments de preuve ou des renseignements relatifs à des activités terroristes et avait satisfait au critère de l'existence de « *soupçons sincères fondés sur des motifs plausibles* ».

C. Ingérences dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance

Affaire Klass et autres c. Allemagne, arrêt du 6 septembre 1978

Dans cette affaire, les requérants, cinq avocats allemands, dénonçaient la législation allemande qui permettait aux autorités de surveiller leur correspondance et leurs communications téléphoniques sans qu'elles aient l'obligation de les informer ultérieurement des mesures prises contre eux. La Cour a conclu à la non-violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la Convention. Les sociétés démocratiques se trouvant menacées par des formes très complexes d'espionnage et par le terrorisme, elle a estimé que l'existence de dispositions législatives accordant des pouvoirs de surveillance secrète était, devant une situation exceptionnelle, « *nécessaire dans une société démocratique* » à la sécurité nationale et/ou à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales.

Affaires Medvedyev et autre c. Franc et Moulin c. France, respectivement arrêts du 29 mars 2010 et du 23 novembre 2010

Dans ces arrêts, la CEDH considère que le procureur français n'est pas une autorité judiciaire car il n'est pas indépendant du pouvoir exécutif et qu'à ce titre il ne peut pas être à l'origine de mesures de géolocalisations, qui doivent être autorisées par un magistrat présentant cette qualité d'indépendance.

Dans deux arrêts du 22 octobre 2013, la chambre criminelle de la Cour de cassation a tiré les conséquences des arrêts Medvedyev et Moulin (CEDH, 29 mars 2010, n° 3394/03 et CEDH 23 nov. 2010, n° 37104/06). Elle affirme que les magistrats du parquet ne peuvent autoriser seuls une mesure de géolocalisation qui « *constitue une ingérence dans la vie privée* » nécessitant le contrôle d'un juge[66].

Arrêt n° 5658 du 15 octobre 2014 (14-85.056 ; 12-82.391) - Cour de cassation - Chambre criminelle : « *la chambre de l'instruction a refusé de prononcer l'annulation des procès-*

[66] Site internet de la revue Dalloz : http://forum-penal.dalloz.fr/2013/10/26/le-magistrat-du-parquet-nest-pas-un-juge-pour-la-cour-de-cassation/.

verbaux relatifs à la géolocalisation du véhicule Renault trafic par pose de balise géolocalisation par satellite (GPS) »[67].

Cependant, l'article 18 de la loi du 13 novembre 2014 introduit un article 706-72 dans le Code de procédure pénale, qui permet l'utilisation de techniques spéciales d'enquête (surveillance, infiltration, interceptions de correspondances émises par voies de télécommunications, sonorisations de lieux et véhicules, captation de données informatiques) dans le cadre des procédures relatives à ces infractions de « *piratage en bande organisée* ». En l'occurrence, c'est bien le procureur de la République qui est compétent pour autoriser ces mesures et/ou contrôler leur mise en œuvre : « *Les officiers de police judiciaire […] après en avoir informé le procureur de la République et sauf opposition de ce magistrat, peuvent étendre à l'ensemble du territoire national la surveillance de personnes contre lesquelles il existe une ou plusieurs raisons plausibles de les soupçonner d'avoir commis l'un des crimes et délits entrant dans le champ d'application des articles 706-73 ou 706-74 […]* » (article 706-80 CPP). Et la captation de données est désormais définie par l'article 706-102-1 CPP : elle peut être mise en œuvre pour l'ensemble des infractions relevant de la criminalité organisée, dont les infractions à caractère terroriste, une durée de quatre mois renouvelable une seule fois (article 706-102-3 CPP).

En outre, il faut signaler que la loi n° 2014-372 du 28 mars 2014 relative à la géolocalisation prévoit qu'en pratique, « *il existe deux techniques de géolocalisation en temps réel lors d'une enquête :*

- le suivi dynamique, en temps réel, d'un terminal de télécommunication permet, par la mise en œuvre d'une procédure spécifique, de localiser notamment un téléphone portable
- l'utilisation d'un dispositif dédié (une balise), installé sur un objet ou un moyen de transport, permet de déterminer, en temps réel, la position d'un objet (véhicule, container) ou d'un individu. ».

Or, par ses deux arrêts en date du 22 octobre 2013 précités, la Cour de cassation a considéré que le recours à la géolocalisation en temps réel lors d'une procédure judiciaire constitue une ingérence dans la vie privée, qui doit être exécutée sous le contrôle d'un juge (et le procureur n'en est pas un selon la CEDH). La Cour de cassation a donc validé cette mesure lorsqu'elle est

[67] Site internet de la Cour de cassation, rubrique jurisprudence : https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/chambre_criminelle_578/5658_15_30353.html.

exécutée sous le contrôle d'un juge d'instruction dans le cadre d'une information judiciaire, mais l'a censurée au visa de l'article 8 de la Convention EDH qui garantit le droit au respect de la vie privée, dans le cadre d'une enquête dirigée par le procureur de la République.

Enfin, il faut noter que si la jurisprudence de le CEDH est régulièrement critiquée de manière véhémente par les parlementaires et le Gouvernement britanniques (avec de récentes et très sérieuses menaces de non-exécution des décisions), elle l'a aussi été, ce qui est plus nouveau, par les parlementaires français. Certains députés ont en effet présenté une proposition de résolution, très étayée, enregistrée le 18 février 2015, « *invitant le Gouvernement à renégocier les conditions de saisine et les compétences de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) sur les questions touchant notamment à la sécurité nationale et à la lutte contre le terrorisme* »[68].

* * *

La loi instaurant des mesures juridiques de lutte contre le terrorisme tant par des mesures administratives que pénales et permettant d'agir et d'intervenir parfois de façon exorbitante au droit commun, est le moyen de lutte contre ce fléau auquel on pense naturellement : la France est un Etat de droit qui, depuis 1789, offre une place de choix si ce n'est centrale aux textes de loi. Depuis la Révolution française, c'est donc généralement en premier recours à travers la loi et grâce au travail parlementaire, que l'on essaie de régler la plupart des problèmes de société. La loi est censée instaurer donc une relation de confiance entre le citoyen et l'Etat, en lui offrant notamment la sécurité qu'il lui doit. Cela prend tout son sens avec le terrorisme.

[68] Proposition de résolution n°2601 du 18 février 2015, présentée par des députés, « invitant le Gouvernement à renégocier les conditions de saisine et les compétences de la CEDH sur les questions touchant notamment à la sécurité nationale et à la lutte contre le terrorisme » (consultable sur le site internet de l'Assemblée nationale).
Les députés reprochent notamment à la Cour de Strasbourg une jurisprudence très protectrice des droits des terroristes, précisant que c'est dans le domaine terroriste que la jurisprudence Cour « *paraît la plus contestable et directement contraire aux mesures qui doivent être prises pour lutter contre le terrorisme international* ». Après avoir énuméré plusieurs décisions de la CEDH, les députés concluent à des « *décisions à ce point consternantes qu'elles se passent de tout autre commentaire* » et au fait que « *le maintien d'une telle jurisprudence est tout simplement incompréhensible* », notamment « *au regard des principes d'équilibre des pouvoirs qui sont les fondements de nos principes démocratiques* ». Ils invitent finalement le Gouvernement à entamer des négociations avec les pays signataires de la CEDH, visant à réviser la composition et les compétences de la Cour « *et notamment à interdire les requêtes individuelles […] aux terroristes condamnés par les juridictions nationales* ».

Cependant, si on ne peut se passer de la loi, il apparait qu'elle ne peut pas tout régler, ou du moins pas toujours de façon aussi étendue qu'on le souhaiterait. La question de la législation antiterroriste en est une bonne illustration puisque, malgré les multiples lois votées en la matière depuis 1986, il n'a pas jusqu'alors trouvé de cadre stable et approprié pour répondre à ses incessantes évolutions. En conséquence, le droit s'est adapté, au fur et à mesure, de façon parfois décousue et tant bien que mal, mais a été dans l'incapacité d'anticiper, au-delà de l'imaginable, les multiples formes que le terrorisme allait prendre.

Si l'on est aujourd'hui arrivé à un niveau d'atrocités tel qu'à nouveau le droit soit dépassé par ce terrorisme multiforme, évolutif et ultra-violent, alors faut-il peut-être que d'autres moyens de lutte viennent en appui des lois de répression ou de prévention administratives ou s'exprimant en parallèle ou concurremment.

Ces moyens nécessiteraient un effort d'adaptabilité moindre, tout simplement car leur cœur d'action est exactement la lutte directe contre un fléau qui ne correspond pas aux attentes de vie paisible de notre société occidentale moderne : ce peut être la guerre, qui a pour objectif de lutter tout simplement, que ce soit seulement dans le but de se battre contre un ennemi, ou alors avec le but de ramener la paix ou d'instaurer un régime démocratique dans un pays qui n'en a plus. Un autre moyen passe par une approche sociologique et des actions sociales : lutter contre des incompréhensions entre différents groupes ou communautés après les avoir analysés. Cela doit aussi passer par le renseignement, qui cherche à contrer les menaces contre l'État et les citoyens, en fournissant au premier toutes les informations utiles pour qu'ils puissent protéger les seconds, comme le droit à la sécurité l'y oblige.

TITRE II - LE DROIT, UNE ARME PARMI D'AUTRES CEPENDANT NECESSAIRE FACE AU TERRORISME

« Il faut une science politique nouvelle à un monde tout nouveau. Mais c'est à quoi nous ne songeons guère ; placés au milieu d'un fleuve rapide, nous fixons obstinément les yeux vers quelques débris qu'on aperçoit encore sur le rivage ; tandis que le courant nous entraîne et nous pousse à reculons vers les abîmes. »

Alexis de Tocqueville

(De la démocratie en Amérique, 1835)

L'arsenal juridique antiterroriste, on l'a vu, constitue un instrument finalement récent (1986) mais désormais omniprésent de la lutte contre le terrorisme. Mais cet instrument est-il réellement efficace à lui seul ? N'est-il pas plutôt et tout simplement une arme parmi d'autres ? Bien plus, cet arsenal juridique n'existe-t-il pas, bien plus que dans toutes les autres branches de droit pénal ou administratif, que par et grâce à l'implication d'autres acteurs, passant notamment par la force armée pure, en France ou ailleurs et depuis bien plus longtemps à l'œuvre ?

En outre, si les services d'enquête français sont rodés au sujet des méthodes d'action des nationalistes, régionalistes ou autres indépendantistes revendiquant une idéologie par la terreur, il ne reste plus que peu d'affaires en cours les concernant[1]. C'est donc de l'islam radical dont ce titre fera l'objet, car en effet, le terrorisme islamiste constitue aujourd'hui la principale préoccupation du gouvernement français : il l'a obligé à s'adapter, en droit, mais aussi grâce à d'autres instruments, qui répondent aussi à ce fléau sur d'autres aspects et par d'autres moyens que ceux abordés par la réponse juridique.

Ainsi, la réponse juridique n'est qu'un moyen parmi d'autres de lutter contre le terrorisme ; elle ne constitue pas l'aboutissement de cette lutte, mais est souvent un instrument parallèle complémentaire indispensable. Quelle est sa place par rapport aux autres, parmi lesquels on entrevoit l'arme guerrière, celle menée par les forces armées françaises, le travail social, d'éducation et de prévention contre le terrorisme et un dernier pouvant prendre la forme du contre-terrorisme, par l'activité de renseignement.

---

[1] Statistiques du mois de décembre 2014 fournies par la division antiterroriste et de lutte contre la criminalité organisée du Parquet du TGI de Paris : depuis le 1er janvier 2014, trois informations ouvertes concernant des actes terroristes commis en Corse et une pour le Pays Basque français, contre 42 concernant le terrorisme islamique. Le tout ayant entraîné 59 mises en examen corses et 52 basques contre 188 islamiques, et cinq enquêtes corses et neuf basques ouvertes contre 91 islamiques.

La « coproduction » de la sécurité et de la défense semble être le mode de fonctionnement adapté à cette lutte de grande ampleur. Pour une efficacité maximale, l'appréhension de la problématique terroriste doit donc être globale et la lutte qui s'ensuit, contre ce fléau violent, nouveau dans son intensité et le risque de déstabilisation du pays, ne peut être, là encore, que globale : chaque acteur de la sécurité pouvant intervenir à un moment donné dans la chaîne de prévention ou de répression du terrorisme islamiste – militaires, magistrats, services de renseignement, instances sociales, pédagogiques, culturelles – doivent être en mesure de le faire, en agissant tout azimut, en coopérant et si possible de concert, afin de ne pas gêner l'autre.

L'approche juridique constitue donc une réponse parcellaire dans cette lutte (CHAPITRE 1), qui, malgré ses imperfections, reste indispensable dans un État de droit (CHAPITRE 2).

CHAPITRE 1 - L'APPROCHE JURIDIQUE, UNE RÉPONSE PARCELLAIRE

« Il est très difficile de lutter contre une idéologie avec un Code pénal. »[2]

Marc Trévidic

Les lois, préventives et répressives, judiciaires et administratives, ne peuvent prétendre à elles seules suffire à lutter contre le terrorisme. Il est nécessaire de comprendre les acteurs d'une idéologie et leurs dérives dans l'action terroriste avant de les combattre. On peut ainsi aller à la rencontre du mal là où il nait pour espérer l'arrêter avant qu'il ne se propage, grâce à la mise en œuvre de moyens d'action adaptés, comme continuent de le faire, dans un effort permanent d'adaptation, les forces armées françaises (SECTION I), comme commencent à le faire les acteurs du pan social de la lutte contre le terrorisme (SECTION II), et comme le font, avec des moyens toujours plus sophistiqués, les services de contre-terrorisme, le Renseignement (SECTION III).

SECTION I. L'arme juridique en balance avec la défense guerrière : Thémis versus Arès

« Le continuum entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure est aujourd'hui plus que jamais au fondement des engagements de nos armées. »[3]

Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense

Le travail des forces armées dans la lutte contre le terrorisme est incontestablement utile et, bien plus, efficace, dans le sens où il mène à des résultats concrets sur les théâtres étrangers,

---

[2] Denis DEMONPION, « Les confidences de Marc Trévidic à l'Obs », sur le site internet du Nouvel Obs (http://tempsreel.nouvelobs.com/justice/20150404.OBS6449/les-confidences-de-marc-trevidic-a-l-obs.html) du 4 avril 2015 - consulté le 10 avril 2015.

[3] Compte-rendu n°33, Commission de la défense nationale et des forces armées, *Audition de Monsieur Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense, sur les opérations intérieures* - Session ordinaire 2014-2015, séance de 11 heures, 22 janvier 2015.

même si les français n'en connaissent pas vraiment tous les détails et ne peuvent pas en mesurer toute l'ampleur, faisant confiance tant aux militaires directement qu'à leurs chefs politiques, au premier rang desquels se trouve le président de la République, chef des Armées. Cela se fait cependant dans un climat de confiance entre les français et l'Armée rarement démenti depuis plusieurs décennies et dans un consensus politique presque unanime, ce qui est rare. Cette intervention des forces militaires se fait dans deux espaces : à l'étranger (Sous-section 1) et sur le territoire national (Sous-section 2)[4].

Sous-section 1 : La lutte armée contre le terrorisme sur les théâtres d'opérations extérieurs

Si les actions des forces armées sont enserrées dans un cadre juridique complexe (A), elles ont su s'adapter à aux particularités de leurs ennemis, les terroristes jihadistes (B).

A. Des actions militaires enserrées dans un cadre juridique complexe

Le droit des conflits armés trouve son fondement dans un principe général que le lieutenant-colonel Cario, conseiller juridique au centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE), résume en ces mots : « *les belligérants ne doivent pas causer à leurs adversaires des maux hors de proportion avec leurs objectifs de guerre* »[5].

Ce droit regroupe deux domaines que les militaires mettent en œuvre dans leur rôle de lutte contre le terrorisme : le droit de la Haye (droit de la guerre de 1907)[6] et droit de Genève (quatre conventions de 1949) (droit humanitaire), qui condamne la terreur dans son Protocole additionnel n°2 (1977)[7]. Il repose sur une symétrie consistant à considérer que celui contre lequel on est en guerre est censé l'être aussi : état de belligérance conjoint et réciproque, qui est l'apanage des États souverains.

---

[4] Le Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme, déposé en mars 2006, Ed. *La documentation Française*. Y est évoqué le fait de « *protéger le territoire des intrusions et neutraliser les terroristes à l'étranger par l'action des armées »*, p.61.

[5] Jérôme CARIO (sous la direction de), *Lutte ou guerre contre le terrorisme*, Etude, Ed. Le Fantascope, Collection des Chercheurs militaires, octobre 2008, p.101.

[6] *Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*, La Haye, 18 octobre 1907.

[7] Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II).

Tout d'abord, les combattants islamistes ne constituent pas un Etat souverain, même si la mouvance d'État islamique (Daech en arabe) prend volontiers ce titre et que sa puissance tend à s'en rapprocher. Ensuite, la France n'a pas pris le parti d'entrer « en guerre » contre eux, mais plutôt de lutter contre le fléau qu'ils représentent.

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, jamais la notion de « guerre asymétrique » n'a été aussi exacte. Dans cette situation, le format normatif appliqué a évolué : l'état de guerre ne vaut plus que pour l'une des parties, celle qui est agressée. C'est le cas des Etats-Unis depuis 2001, qui se sont immédiatement déclarés en guerre contre le terrorisme, beaucoup moins le nôtre, malgré la terminologie employée par certains responsables politiques français. Ainsi, le Premier ministre Manuel Valls déclara à l'Assemblée nationale, le 13 novembre 2014 : « *Oui, la France est en guerre contre le terrorisme, le djihadisme et l'islamisme radical* ».

Pour illustrer l'état d'esprit dans lequel se trouve la France, on peut reprendre la position du Professeur Mayaud : « *Le terrorisme est une arme de guerre dans une société de paix* »[8].

Dans un conflit asymétrique entre plusieurs Etats, pays ou entités étatiques, le droit international s'applique pour l'ensemble des acteurs. Or les militaires se retrouvent sur le terrain face à des groupes rebelles qui ne respectent rien, même pas l'asymétrie normative : « *le terrorisme nie le principe d'humanité* », ce « *qui ne permet pas dans l'état actuel du cadre juridique de lui apporter une réponse globale et cohérente* »[9]. Ils partent donc avec un handicap opérationnel. Par ailleurs, parfois, ni le droit de la paix ni le droit de la guerre ne trouve exactement à s'appliquer, ce qui enserre les militaires dans une zone normative intermédiaire où il est bien difficile pour eux de savoir ce qu'ils ont ou non le droit de faire[10].

B. Une action militaire s'étant adaptée à un ennemi particulier : les terroristes jihadistes

Les militaires disposent de moyens et de possibilités d'action puissants et ont l'expérience et la maîtrise de la violence armée, au service et sous le contrôle de l'État. Ces

---

[8] Yves MAYAUD, « Terrorisme », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, avril 1997. Il ajoute : « *[…] ce qui en rend la maîtrise difficile* ».
[9] Jérôme CARIO (sous la direction de), *Lutte ou guerre contre le terrorisme, op.cit.*, p.111.
[10] ANNEXE VI/ Entretien avec M. Cario, Lieutenant-colonel, pilot de domaine et conseiller juridique au CICDE à l'Ecole militaire de Paris : afin de remédier à ce problème, M. Cario émet l'idée de créer un droit intermédiaire, un « *droit (international) des opérations* ».

moyens et cette mission si extraordinaires et hors-normes sont indispensables pour lutter contre le terrorisme. Les forces armées françaises vont donc pouvoir se rendre là-même où les terroristes, dirigeants et combattants islamistes, gèrent leur propagande, s'entraînent avant (pour certains) de venir ou revenir sur le territoire français et sévissent contre les populations civiles locales ou encore donnent leurs ordres à leurs affidés, souvent à distance.

1/ Les missions des forces armées

Que ce soit lors de ces missions spécifiques de lutte contre le terrorisme ou bien dans un cadre d'interventions extérieures plus généralistes lors desquelles ils seront aussi amenés à traiter la menace terroriste, leur rôle est multiple. En effet, à ce niveau aussi, l'« approche globale » est nécessaire : sécuriser des zones plus ou moins vastes et hostiles, se montrer, se renseigner, éradiquer des groupes rebelles, former les militaires étrangers, mener des actions de reconstructions, protéger et soulager les populations civiles etc. C'est tout cela à la fois, lutter contre le terrorisme à l'étranger.

a) Se renseigner

Le renseignement est une priorité pour les militaires, pour leurs propres besoins (remonter des réseaux) mais aussi pour ceux des autres services français participant à la lutte contre le terrorisme (DRM, DGSI, DGSE) dans un souci évident de coopération.

Il s'effectue grâce à des moyens plus ou moins sophistiqués : les drones par exemple, qui ne servent qu'à l'observation en France[11] ou bien les fouilles, la récupération d'objets et de tous éléments d'information utiles au cours de l'interrogatoire d'un individu arrêté (ce dernier devant ensuite être remis aux autorités locales de l'Etat souverain en question)[12].

b) Neutraliser et transmettre son expérience

Les forces armées françaises cherchent à neutraliser notamment les têtes de réseaux lors d'interventions au sol (« contrôle de zone ») ou d'actions plus sporadiques comme des

[11] Sur l'utilisation des drones d'attaque par les américains et la problématique de la « guerre à distance », voir le film *Good Kill*, écrit et réalisé par Andrew Niccol, produit par Zev Foreman, Nicolas Chartier et Mark Amin.
[12] ANNEXE VI/ Entretien avec M. Cario, Lieutenant-colonel, pilot de domaine et conseiller juridique au CICDE à l'Ecole militaire de Paris.

bombardements aériens (actions ponctuelles). En un peu moins d'un an, 200 jihadistes, cadres et combattants ont été tués, annonçait en décembre 2014 le ministre de la défense Jean-Yves Le Drian[13], même si le général Palasset précise qu'il n'a « *[…] pas la prétention d'éradiquer le terrorisme mais de le contenir, de le laisser au plus bas niveau pour qu'il ne déstabilise pas des Etats souverains.* »[14].

En plus des forces conventionnelles dont le travail se cantonne donc plutôt au soutien et au maintien de la paix, ce travail d'éradication des groupes armés terroristes (GAT) se fait à grands renforts de forces spéciales. Il ne faut pas confondre « forces spéciales » et « services spéciaux » : contrairement au service action (SA) de la DGSE qui mène des actions clandestines et secrètes, l'action des forces spéciales est discrète, mais revendiquées par les autorités politiques, même si non commentées[15].

Ces unités spéciales proviennent des trois armées, sont spécifiquement identifiées, équipées et entraînées pour réaliser des actions à « haute valeur ajoutée »[16], ponctuelles (par opposition au « contrôle de zone » effectué en continu au sol). Elles sont toutes rassemblées au sein du Commandement des opérations spéciales (COS), créé en 1992 en raison du vide opérationnel constaté dans ce domaine suite à la deuxième guerre du Golfe. Composées de 3196 militaires (la loi de programmation militaire pour les années 2014-2019 en prévoit 3746) rodés à toutes sortes d'interventions (aériennes, marines et terrestres) et sous les ordres du Chef d'État-Major des Armées (CEMA), ces troupes aéroportées (la « 3D » pour « troisième dimension », la dimension aérienne)[17] ont notamment pour mission le contre-terrorisme (infiltration, exfiltration de ressortissants). Ils tiennent aussi rôle important de formation, au cas où des forces de même nature devraient voir le jour dans les pays où ils interviennent.

En effet, l'autre rôle essentiel des forces armées françaises consiste en la formation des armées étrangères. La phase de stabilisation pendant laquelle on encadre et forme des militaires

---

[13] Nathalie GUIBERT envoyée spéciale à Dakar, « Surenchère militaire en Afrique », *Le Monde* daté du 23 décembre 2014, p.2.
[14] Nathalie GUIBERT, « Guerre secrète au Sahel », *Le Monde* daté du 24 octobre 2014, p.2.
[15] Jean-Dominique MERCHET, « Mali : le COS est bien présent au Sahel…contrairement à ce que dit Laurent Fabius », Blog Secret défense (http://www.marianne.net/blogsecretdefense/Mali-le-COS-est-bien-present-au-Sahel-contrairement-a-ce-que-dit-Laurent-Fabius_a763.html) - consulté le 15 novembre 2014.
[16] Définition donnée par « Arthur », commando marin, dans « Mali : qu'est-ce que les forces spéciales françaises ? Réponse en 4 points », le 24 janvier 2013, édité et parrainé par Hélène DECOMMER, site internet de L'Obs LePlus (http://m.leplus.nouvelobs.com/contribution/767372-mali-qu-est-ce-que-les-forces-speciales-francaises-reponse-en-4-points) - consulté le 13 novembre 2014.
[17] V. le compte rendu de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du mercredi 18 mars 2015, *Audition du Général Grégoire de Saint-Quentin, commandant du COS (disponible* sur le site internet du Sénat).

locaux est intermédiaire entre la phase d'intervention et celle de délégation totale ou partielle de la mission. Cette étape est essentielle car elle permet à nos militaires de se dégager plus rapidement de la zone de conflit redevenue calme, afin de pouvoir répondre à d'autres missions. L'armée locale ainsi formée a généralement pour optique d'essayer de conserver l'état de paix qui a été instauré ou, à tout le moins, de maintenir une certaine stabilité.

c) Cibler des zones grises transfrontalières

Le ciblage de zones grises transfrontalières est un projet hybride lancé par la Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du ministère des Affaires étrangères. Elle pourrait être créée entre la Mali, le Burkina Faso et le Niger et aurait pour but de fractionner les zones de trafic ou encore d'organiser une réponse judiciaire.

2/ Quelques opérations récentes emblématiques de la lutte armée contre le terrorisme hors du territoire national

Si plusieurs missions permettent, par touches, de freiner la menace terroriste, les opérations Serval et Barkhane sont les plus représentatives de la lutte de nos forces armées contre le terrorisme en OPEX.

a) L'opération Serval

L'opération Serval au Mali est l'exemple même d'une opération militaire de grande ampleur de lutte contre le terrorisme. Elle a débuté le 11 janvier 2013 au Mali et s'est achevée en août 2014, après que le président malien ait demandé l'aide de la France, que le président de la République française lui accorda, en décidant d'y faire intervenir ses forces armées. Le gouvernement malien était en effet totalement dépassé par des attaques de groupes jihadistes et de rebelles touaregs ayant envahi une grande partie du Nord du pays et qui commençaient à descendre vers le Sud, au risque de s'emparer de la capitale, Bamako.

La mission des militaires de Serval s'est déroulée en trois phases, correspondant à trois objectifs : arrêter l'offensive des groupes terroristes progressant vers la capitale malienne,

détruire des sanctuaires terroristes et rétablir la souveraineté de l'Etat malien, transférer progressivement la mission aux maliens et aux forces de l'ONU (la Minusma).

Cette opération qui a mobilisé 4500 hommes en tout a finalement permis de stopper des groupes terroristes et de mettre fin à une forme d'industrialisation du terrorisme implanté dans le désert du Nord Mali.

b) L'opération Barkhane

Cette opération qualifiée de « *dispositif régional de contre-terrorisme inédit* » par Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, vise à éradiquer la menace terroriste dans les cinq pays de la zone saharo-sahélienne (Cameroun, Niger, Nigéria, Bénin, Tchad), grâce à une approche stratégique et un partenariat avec la Mauritanie, le Mali, le Niger, le Tchad et le Burkina-Faso, région nommée pour l'occasion le « G5 Sahel »[18].

Lancée le 1er août 2014 et toujours en cours, l'opération Barkhane[19] découle notamment du dialogue franco-africain sur le terrorisme qui a eu lieu lors du Sommet sur la sécurité à Paris, le 17 mai 2014. Caractérisée par des actions comme le contrôle de zone avec des actions plus sporadiques que lors de Serval et des interventions des forces spéciales, elle poursuit par ailleurs une volonté : avoir une empreinte militaire la plus faible possible sur les territoires dans lesquels elle intervient.

Le but de Barkhane est la recherche d'une réponse régionale face à un défi sécuritaire et face aux nouvelles menaces des groupes armés terroristes (GAT), à travers deux missions : l'appui des forces armées des pays partenaires de la bande saharo-sahélienne (BSS) dans leurs actions de lutte contre les GAT et la contribution à empêcher la reconstitution des sanctuaires terroristes dans la région, en sapant les réseaux.

Cette opération a mobilisé en tout 3000 hommes, 200 hélicoptères, 200 blindés et 200 véhicules logistiques, 13 avions, 4 drones[20] (certaines de ces données chiffrées changent quelque peu selon les sources).

---

[18] V. ANNEXE XIV/ Carte du « G5 Sahel ».
[19] Nathalie GUIBERT envoyée spéciale à Dakar, « Surenchère militaire en Afrique », *op.cit*. Et Adrien JAULMES et Thomas GOISQUE, envoyés spéciaux, « Au Niger avec les scorpions français du désert », *Le Figaro Magazine, supplément Figaro n°21969 et 21970* des 27 et 28 mars 2015, p.50.
[20] ANNEXE XV/ Moyens déployés lors de l'opération Barkhane.

c) Autres opérations en cours

En Irak, l'opération Chammal a débuté le 19 septembre 2014, en réponse à la demande d'assistance formulée par le gouvernement irakien face à Daech et est toujours en cours. Cet engagement français s'inscrit notamment dans le cadre de la Résolution 2170 du 15 août 2014 qui condamne les actes terroristes commis en Irak et en Syrie, et a pour but de fournir un appui aérien aux forces armées irakiennes. Les missions que les soldats français y effectuent sont de deux natures : des missions d'ISR (Intelligence Surveillance et Reconnaissance) et d'autres consistent en des frappes d'objectifs au sol. Les premières missions ont eu lieu le 15 septembre et le 19 septembre 2014, grâce à des moyens humains et matériels composés de 600 militaires, neuf rafales, six mirages 2000 D, un avion de ravitaillement et un avion de patrouille maritime[21].

Quant à la Syrie, si les américains revendiquent le fait que leur action dans ce pays vise à affaiblir puis à la détruire Daech, la France s'est pour sa part longtemps montrée réticente à intervenir aussi. Pourtant, le chef de la diplomatie française Laurent Fabius déclarait le 22 septembre 2014, lors d'une conférence de presse à New-York, « *qu'il n'y a pas à notre sens d'empêchement juridique à ce que les attaques de Daech fassent l'objet de réactions aussi bien en Irak qu'en Syrie. Cela nous semble faire partie de l'analyse que nous faisons de la possible légitime défense au titre de l'article 51* » des Nations unies, même article invoqué par la France pour intervenir au Mali en janvier 2013[22]. La France soutient donc la coalition entre certains pays arabes et occidentaux en Syrie, tout en restant en retrait.

Les forces armées française tiennent donc une place primordiale dans la lutte contre le terrorisme en agissant à l'étranger par des opérations offensives. Les militaires français vont donc au plus près de jihadistes, pour tout simplement les combattre, dans un schéma guerrier finalement classique, consistant avant tout à neutraliser son ennemi. Les jihadistes qui sont tués ou interpellés à l'étranger constituent une menace de moins pour la France.

Quant à leur rôle sur le territoire français, à la suite des attentats qui ont touché la région parisienne en janvier dernier, le général François Lecointre (commandant des troupes de marine en Bosnie et au Rwanda) a déclaré que « *le territoire national est un nouveau monde qui vient*

[21] V. plus d'informations et les cartographies correspondantes sur le site internet www.defense.gouv.fr/operations.
[22] Gilles PARIS et Yves-Michel RIOLS, « Premiers raids aériens contre l'EI en Syrie », *Le Monde* daté du 24 septembre 2014, p.2.

de s'ouvrir »[23]. En effet, l'« opération intérieure » constitue dès lors l'une des autres formes d'intervention des forces armées dans la lutte contre le terrorisme.

Sous-section 2. La présence armée face au terrorisme sur le territoire national

Sur le territoire national, la France a fait le choix d'un système essentiellement judiciaire et policier, ce qu'elle a explicitement rappelé dans un rapport du 24 décembre 2001 remis au Comité spécial de lutte contre le terrorisme du Conseil de sécurité des NU[24]. Or, l'article L.1111-1 du code de la défense définit le concept stratégique de sécurité nationale, il énonce : « *La défense a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population* ». On peut donc se demander si forces armées seront, à l'avenir, un acteur à part entière à de la sécurité intérieure (A) alors que le cadre juridique adapté à une telle présence sur le territoire français est pour l'instant inexistant (B) ?

A. Les forces armées : futur acteur à part entière de la sécurité intérieure ?

Face à l'évolution de la menace terroriste en France, surtout depuis janvier 2015, les forces armées se sont automatiquement adaptées, à la demande du chef de l'État, en modifiant considérablement leurs missions. Au vue de cette évolution récente, rapide et plutôt exceptionnelle, nul doute que les militaires seront, à l'avenir, un acteur à part entière de la sécurité intérieure.

1/ Le contexte et les missions des forces armées en France

Sur le territoire national, les forces armées sont généralement cantonnées à un rôle d'appui très important et pourtant marginalisé, selon le colonel Lionel Lavergne[25], ancien du

[23] Nathalie GUIBERT, « L'armée parmi nous », *Le Monde* daté du 26 février 2015, p.13.
[24] Dans le préambule de ce Rapport, la France synthétise le cadre de son action comme suit : « *Elle (la France) estime que la réponse la mieux adaptée au terrorisme demeure, sauf cas exceptionnel, de type judiciaire et policier* ». Ce système a été mis en place dans les années 1980.
[25] Lionel LAVERGNE, « Les forces armées sont-elles suffisamment impliquées dans la lutte contre le terrorisme sur le territoire national ? », *La Tribune du CID (Collège interarmées de Défense) n°36*.

GIGN[26]. A part le système judiciaire, le dispositif interne français de lutte contre le terrorisme s'articule donc autour de deux dispositifs : l'un opérationnel de type policier, l'autre de soutien par les forces armées, système progressivement mis en place dans les années 1980, du fait de la montée en puissance du terrorisme en France lors de la décennie précédente. A partir de 1982 (attentats de la rue Marboeuf, un mort), des mesures de renforcement ont été prises, mais sans pour autant intégrer les forces armées à ce processus sécuritaire (excepté au niveau ministériel avec le CILAT et l'UCLAT). Les militaires sont relégués à un rôle secondaire, certainement en conséquence de la peur, dans la classe politique, d'un risque de réapparition d'une situation similaire à celle vécue au moment de la guerre d'Algérie (armée engagée dans des missions de police, entraînant une certaine confusion des genres) et plus lointainement de la Commune. Ainsi, à la différence du Royaume-Uni avec l'Irlande du Nord dans le domaine terroriste, la France a décidé de ne pas impliquer les armées dans l'action judiciaire.

Les forces armées, en interne, sont donc cantonnées à un rôle d'appui. En tout temps, elles répondent à deux ensembles de missions : trois missions permanentes sur le territoire national, que sont la protection des emprises militaires, la sécurité aérienne et la sauvegarde maritime et l'action de l'Etat en mer. Et des missions « temporaires » lorsque le nombre des forces de sécurité de la police et de la gendarmerie nationales ne suffisent plus, comme c'est le cas depuis le 7 janvier 2015 avec le plan Vigipirate « alerte attentats » [27]. Deux paradoxes en découlent : cette mission initialement temporaire s'inscrit finalement dans la longue durée et nous faisons intervenir des soldats alors que la France est dans un contexte de paix et non de guerre, du moins juridiquement parlant (le plan Vigipirate est activé depuis 1998, à son niveau le plus bas).

Mais le terrorisme a mué dans ses formes et ses actions, pour devenir un défi majeur dans notre société. Le CEMA de l'armée de terre, le général Jean-Pierre Bosser, déclarait en février 2015 : « *Nous avons un ennemi sur notre sol. Nous n'avions pas connu cela depuis longtemps* »[28]. La nécessité d'adaptation du rôle de cet acteur de la lutte anti-terroriste sur le territoire français semble alors évidente.

---

[26] Désormais Commandant du groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR).
[27] ANNEXE XVI/ Les deux niveaux du plan Vigipirate.

[28] Nathalie GUIBERT, « L'armée parmi nous », *op.cit.*

2/ La situation française depuis janvier 2015

De nombreux professionnels en la matière, s'accordent à dire que, dès lors, la menace terroriste sera sans arrêt présente, que d'autres attentats sont à craindre et qu'on ne pourra pas toujours les prévenir[29].

a) La présence des forces armées sur le territoire français en période d'attentats

Le plan Vigipirate « alerte attentats » a été déclenché suite aux attentats des 7, 8 et 9 janvier perpétrés par les frères Kouachi et Amedy Coulibaly. Le chef de l'Etat a alors pris une décision spectaculaire en Conseil de défense, enclenchant la révision des coupes claires prévues pour les armées[30] : le maintien de l'engagement des armées sur le territoire national à hauteur de 10 000 militaires, nommé « opération Sentinelle », en soutien des forces de sécurité du ministère de l'Intérieur, afin d'assurer en permanence la surveillance des sites à caractère confessionnel particulièrement menacés. 10 000, c'est aussi à peu près le nombre de nos militaires déployés en opérations extérieures : Nathalie Guibert remarque que « *depuis la guerre froide, la France n'avait pas déployé simultanément autant de combattants à l'intérieur qu'à l'extérieur* ». En effet, l'opération militaire ainsi mise en œuvre constitue un effort colossal, qui atteint « *l'effectif maximal prévu dans le contrat passé aux armées pour la protection du territoire* »[31].

Mais le problème se situe au niveau de la pérennité de cette entreprise. En effet, le plan Vigipirate niveau « alerte attentat » est prévu pour une durée limitée, contrairement au premier niveau du plan[32]. Cependant, nulle part on ne trouve de données quant à la durée exacte de ce temps limité… On peut supposer quelques semaines, tout au plus quelques mois. Si cette possibilité était déjà prévue par le Livre blanc de 2013, il n'en précise pas la durée.

Problèmes d'effectif et de durée combinés, si un autre attentat avait eu lieu en même temps, ou même les jours ou les mois suivants ceux que nous avons connus en janvier 2015, nous n'aurions pas été capables et serions toujours incapables aujourd'hui de maintenir

---

[29] Lire en ce sens ANNEXE VII/ Entretien avec M. Courtial, chef du bureau des questions pénales à la DLPAJ : (fonctionnement par cycles), et ANNEXE V/ Entretien avec un cadre de la DGSE : « *Le terrorisme est un symptôme. C'est un problème non réglé (au départ) qui dégénère* ».
[30] Sur les 34 000 suppressions prévues par la LPM 2014-2019, 18 000 emplois de la défense épargnés.
[31] Nathalie GUIBERT, « L'armée parmi nous », *op.cit.*
[32] V. ANNEXE XVII/ Le plan Vigipirate.

Vigipirate en l'état et de gérer les évènements additionnels. A propos de la mission de protection nationale, le chef d'état-major des armées, le général Pierre de Villiers, déclarait mi-mars 2015 : « *J'ai dit au président que je pouvais tenir quatre semaines à ce niveau* »[33], c'est-à-dire jusqu'à la mi-avril 2015… Le délai est déjà passé.

S'ajoute à cela d'autres difficultés trop peu anticipées : le maintien de l'opération Sentinelle dans un contexte inhabituel pour les militaires engendre la fatigue des soldats, à qui il faut permettre de se reposer au risque de diminuer leur vigilance et donc l'efficacité du plan. Or, l'ampleur de la tâche étant immense, avec plus de 700 sites déclarés sensibles à protéger, des permissions ont été annulées, des exercices arrêtés, des formations ajournées, des préparations opérationnelles raccourcies : pour la protection de leurs concitoyens face à la menace terroriste, on atrophie, en quelques sortes, les armées de leurs capacités futures à faire la guerre[34]. Par ailleurs, dans un contexte de crise des finances publiques irrésolue, le coût de la sécurité nationale fait débat, et en l'occurrence, la demande politique dépasse les moyens. Enfin, des militaires étant postés notamment devant des lieux de cultes ou salles de réunions cultuelles, jusqu'à lors plutôt discrets pour la plupart et peut-être même à ce titre inconnus des terroristes, ont été révélés au grand jour.

b) La pertinence d'une présence permanente

Il est difficile d'imaginer le rôle que pourraient avoir les forces armées sur le territoire national en dehors de toute période de trouble au moment et pendant une période relativement limitée suite à des évènements graves et d'une ampleur inhabituelle, comme des attentats. Tout est déjà assez compliqué en période troublée, tant au niveau organisationnel que financier.

Concrétiser la pérennité de la présence des forces armées sur le territoire français, même justifiée par le fait que la menace terroriste doit aujourd'hui être considérée comme permanente, ce serait basculer dans un état de méfiance perpétuelle en théorie pertinente (être prêt à parer toute attaque à tout moment), mais en réalité anxiogène ainsi que dans une situation qui peut s'avérer dangereuse comme l'explique Paul Wilkinson, expert du terrorisme et Professeur émérite de relations internationales[35]. L'entreprise est par ailleurs trop coûteuse pour un Etat

---

[33] Nathalie GUIBERT, « Face au terrorisme, des moyens promis à l'armée », *Le Monde* du 13 mars 2015, p.4.
[34] *Ibid.*
[35] Dans *La stratégie du terrorisme*, Gérard Chaliand présente une série de textes d'experts internationaux. Dans un extrait des écrits de Paul Wilkonson titré « Contrer le terrorisme international : la réponse démocratique » (p.215

dont le système financier serait mal adapté. En effet, alors que le monde militaire pense à ce retour des forces armées « en métropole » depuis fin 2013[36], les attentats ont étaient un révélateur pour l'État qui n'avait pourtant pas fait le nécessaire pour s'adapter en amont ; justement, le président de la République, à la suite d'un Conseil de défense organisé le 29 avril 2015 à l'Élysée, réunissant les représentants des armées, le Premier ministre, le ministre de la Défense, les ministres de l'Economie et des Finances ainsi que le ministre de l'Intérieur, a annoncé que les crédits du ministère de la Défense s'élèveront à 31,4 milliards d'euros pour l'année 2015, ainsi qu'une rallonge budgétaire de 3,8 milliards d'euros entre 2016 et 2019 notamment pour faire face à la menace terroriste (la loi de programmation 2014-2019 ainsi actualisée sera présentée en Conseil des ministres le 20 mai 2015).

En outre, les Etats ayant des armées en permanence visibles sur leur territoire ne sont-ils pas les seuls pays dictatoriaux ? Bien que les raisons de leur présence ne soient pas les mêmes (limitation des libertés individuelles, de parole par exemple), cela pourrait porter à confusion.

C'est pourtant le schéma qui semble se profiler. A l'instar de nombreuses augmentations de postes chez tous les acteurs de la sécurité et de la défense[37], 11000 militaires seront recrutés sur plusieurs années pour renforcer la sécurité et la défense du territoire national[38]. Ce recrutement aura pour objectif d'avoir 7000 hommes en permanence en France, comme l'a confirmé le président de la République à nouveau à la suite du Conseil de défense du 29 avril 2015. Jean-Dominique Merchet, créateur du blog Secret défense, fait justement remarquer que « *pour déployer en permanence 7000 hommes sur le territoire national, il en faut trois fois plus - si l'on compte ceux qui s'y préparent et ceux qui en reviennent. Soit plus de 20.000 hommes. C'est considérable.*»[39].

à 218), ce dernier explique que « *l'appel à l'armée en cas d'urgence terroriste intérieure majeure comporte de nombreux dangers* », comme « *une réponse militaire inutilement forte* » qui pourrait « *accroître le niveau de violence* », le déclenchement d'une violence civile en cas de « *répression excessive* » ou d'erreur de jugement de l'armée, l'augmentation considérable des effectifs engendrant « *le détournement des techniciens militaires hautement entrainés de leurs fonctions originelles à l'Otan et à la défense extérieure* », ainsi que le risque que *le pouvoir civil devienne trop dépendant de la présence de l'armée* ».

[36] Nathalie GUIBERT, « L'armée parmi nous », *op.cit.*

[37] ANNEXE XVII/ Des postes supplémentaires pour lutter contre le terrorisme.

[38] Lire en ce sens Alain BARLUET, « *L'armée va recruter 11.000 hommes sur trois ans »,* site internet du Figaro (http://www.lefigaro.fr/international/2015/03/25/01003-20150325ARTFIG00464-l-armee-va-recruter-11000-hommes-sur-trois-ans.php) du 26 mars 2015 - consulté le 3 avril 2015.

[39] Jean-Dominique MERCHET, « La non-réduction des effectifs militaires pourrait atteindre 13 à 18000 postes », du 19 mars 2015, Blog Secret défense (http://www.lopinion.fr/blog/secret-defense/non-reduction-effectifs-militaires-pourrait-atteindre-13-a-18000-postes-22459) - consulté le 25 mars 2015.

Au vue de la configuration qui se profile et afin de faciliter son organisation, on peut se demander si l'on devrait envisager la création d'une nouvelle unité militaire en France, une division ou un régiment par exemple (la première comptant généralement entre 10 000 et 30 000 hommes et le second de 1000 à 3500) en fonction de l'organisation désirée. Nathalie Guibert explique que l'idée de créer un nouveau poste est réelle et vient du fait que « *l'armée de terre a besoin de coordination avec les autres autorités nationales* » : les forces armées resteraient employées en complément des forces de sécurité intérieures sous l'autorité des préfets, et « *un général sera chargé de coordonner les besoins et l'organisation du déploiement de l'armée de terre sur le territoire national, il sera un nouvel adjoint du chef d'état-major de l'armée de terre* ». Nathalie Guibert précise que dans ce contexte, l'armée de terre « *n'est pas en charge de la lutte contre le terrorisme directement, [mais qu'] elle exerce sur le territoire sa mission de* « *protection* » *telle que prévue dans le contrat opérationnel* ». La journaliste spécialiste des questions de défense estime cela « *pertinent dans la mesure où le déploiement des soldats dans Vigipirate post attentats de janvier […] s'est fait sans tenir compte des capacités réelles des armées et des avis du terrain* »[40].

B. Un cadre juridique inexistant concernant une présence militaire permanente sur le territoire français

Ce vide juridique engendre des problématiques pour l'instant encore irrésolues, auxquelles le législateur devra sans doute s'intéresser dans les années à venir.

1/ La problématique

Dans un conflit asymétrique interne, il est prévu que la riposte sera une opération de police, peut-être menée par des forces armées ou simplement avec leur soutien, et éventuellement suivie d'une séquence judiciaire[41]. Or si la vocation de l'armée « *ne se réduit pas à être un outil militaire engagé dans des guerres, mais [à être] aussi un instrument de sauvegarde de la nation, comme élément de recours, comme réserve de l'Etat* » selon le général François Lecointre[42], alors il faut lui en donner les moyens, ce qui commence par « *la précision*

[40] V. ANNEXE VIII/ Entretien avec Nathalie Guibert, journaliste au Monde.
[41] Jérôme CARIO (sous la direction de), *Lutte ou guerre contre le terrorisme*, *op.cit.*, p.101.
[42] Nathalie GUIBERT, « L'armée parmi nous », *op.cit.*

du cadre juridique et éthique de ce retour » remarque le général Bosser, afin d'être doté d'un système pertinent et efficace face à la menace. En effet, si le terme même d'« opérations intérieures » est utilisé, il n'a aucun contenu juridique.

Le principal problème, qui préoccupe déjà les militaires, se situe dans l'utilisation de la riposte armée dans un environnement civil. Evidemment, dans ce contexte, il faut qu'ils fassent « *[…] un usage très limité et maîtrisé de l'arme. Ce n'est pas la même riposte que celle que la France a en temps de guerre, c'est impossible, car le risque de victimes collatérales est ici majeur.* », explique Madame Degermann, responsable de la division antiterroriste et de lutte contre la criminalité organisée au Parquet de Paris[43]. Des dispositions particulières permettant aux forces armées de faire usage des armes sur le territoire national sous couvert de l'ordre de la loi ou du commandement de l'autorité légitime sont prévues seulement dans quatre cas : pour la défense de sites hautement sensibles, dans le cadre de l'action de l'Etat en mer, dans le cadre de la mission de police du ciel avec les aéronefs et pour dissiper un attroupement dans les conditions prévues par l'article 431-3 du code pénal.

Mais en dehors de ces cas, c'est le droit commun français qui s'applique, c'est-à-dire la légitime défense (articles 112-5 et 122-6 du Code pénal). Ainsi ne peuvent-ils ouvrir le feu, comme tous les autres acteurs de la sécurité intérieure, que si cette réponse est proportionnelle, immédiate, nécessaire de façon absolue, effectuée avec tout le discernement nécessaire et contre une personne impliquée dans des faits criminels ou de délinquance grave, précise la jurisprudence de la Cour de cassation sur l'usage des armes[44], qui s'est appropriée celle de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) (article 2 : droit à la vie)[45].

Alors qu'en OPEX l'ennemi est désigné et les soldats ne tirent que lorsque l'ordre leur en est intimé, en revanche, sur le territoire national, leur action relève de leur appréciation propre.

---

[43] ANNEXE III/ Entretien avec Mme Degermann, Procureur adjoint en charge de division antiterroriste et de lutte contre la criminalité organisée du Parquet de Paris.
[44] Cass. Crim. 27 fév. 2008.
[45] V. en ce sens les arrêts CEDH 27 septembre 1995, *McCann c.Royaume-Uni* et CEDH 9 octobre 1987, *Andronicou et Constantinou c. Chypre*, sur l'absolue nécessité de l'usage de la force compte tenu des circonstances de l'espèce.

2/ Des propositions

Face à ce vide juridique, des idées émergent. Le lieutenant-colonel Cario propose la création d'un « *état de sécurité-défense* », intermédiaire entre l'état d'urgence (pas adapté) et l'état de siège (trop fort)[46], qui permettrait une certaine liberté des forces de défense, grâce à des règles adaptées qui prendraient en compte le déploiement rapide de forces armées sur le territoire et adapteraient le cadre juridique d'action des soldats.

Le général de brigade (2s) Jean Pichot-Duclos, va plus loin encore : il propose la création d'une structure opérationnelle permanente et d'une véritable force intérieure intégrant la lutte contre le terrorisme dans notre dispositif de défense, une sorte de « *défense intérieure* » qui se substituerait aux systèmes de défense civile, militaire et économique[47], avec, on le suppose, un système spécifiquement adapté pour l'utilisation des armes par les soldats. Certes la France n'est pas en guerre, mais les terroristes eux le sont bien contre notre pays. Et c'est suffisant pour penser que les militaires, dans ce contexte, ont besoin de pouvoir mettre en œuvre des moyens plus amples de riposte, sans risquer de se voir judiciairement reprocher un non-respect des textes très stricts sur la légitime défense en cas de dommages collatéraux.

Cependant, certains ne voient pas pourquoi les militaires auraient des droits différents et bénéficieraient d'un système d'appréciation spécifique de la légitime défense du simple fait de leur statut de soldat en « opération intérieure », alors que le pays pas en guerre sur notre territoire. C'est l'avis du juge d'instruction antiterroriste Marc Trévidic[48]. En effet, on peut penser que dans un contexte de riposte armée militaire contre une attaque terroriste qui menaçait la sécurité de la population et l'intégrité du territoire, un juge apprécierait de façon souple la situation. Entrerait en jeu la notion de « scène unique de violence », et sans différence entre l'action des forces civiles ou militaires, le magistrat ferait ce qu'il fait toujours, c'est-à-dire analyser la situation en prenant en compte toutes les circonstances, notamment en cas d'évènements conjoncturels et exceptionnels.

---

[46] ANNEXE VI/ Entretien avec M. Cario, Lieutenant-colonel, pilot de domaine et conseiller juridique au CICDE à l'Ecole militaire de Paris.

[47] Jean PICHOT-DUCLOS, « La défense intérieure : une urgence absolue », *Revue Défense N@ationale n° 638 Janvier 2002* (http://www.defnat.fr/site_fr/archives/res_auteurs.php?caut=152).

[48] ANNEXE IX/ Entretien avec M. Trévidic, vice-président chargé de l'instruction au pôle antiterroriste du tribunal de grande instance de Paris.

Les militaires tiennent depuis longtemps une place importante dans la lutte contre le terrorisme à l'étranger et ils sont en passe de devenir des acteurs en première ligne sur le territoire national dans les années à venir. En parallèle, le travail social et la réflexion sociologique qui peuvent être effectués dans ce domaine, toujours en complément de la lutte permise par le système juridique, est aussi essentielle.

SECTION II. La prévention : une réflexion sociologique et un travail social en amont à peine amorcés

> *« Nous avons vu mentir, avilir, tuer, déporter, torturer, et à chaque fois il n'était pas possible de persuader ceux qui le faisaient de ne pas le faire, parce qu'ils étaient sûrs d'eux et parce qu'on ne persuade pas une abstraction, c'est-à-dire le représentant d'une idéologie. »*[49]
>
> *Albert Camus*

L'anticipation constitue une arme de lutte contre le terrorisme indispensable, même si en l'état, son volet préventif est à peine naissant (Sous-section 2). Pour pouvoir mettre en œuvre cette option dans toutes ses variantes, un travail préalable d'approfondissement et de maintien permanent d'une connaissance experte du phénomène terroriste doit être réalisé (Sous-section 1).

Sous-section 1 : Des connaissances sociologiques indispensables pour comprendre le terrorisme en France

Selon Albert Camus, il n'est pas question de tout accepter et de laisser le terrorisme sévir sans répondre, mais la seule réponse possible est dans la recherche des raisons de l'adversaire ; il ne faut pas le diaboliser mais le comprendre ; le dialogue est nécessaire[50]. La

---

[49] Albert CAMUS, *Ni victimes ni bourreaux*, article « Le siècle de la peur » (Combat, novembre 1946).
[50] VALENSI Jacqueline, Antoine GARAPON et Denis SALAS, *Réflexions sur le terrorisme, Albert Camus*, Ed. Nicolas Philippe, septembre 2002, p.28, 37 et 38.

question est donc la suivante : contre quoi et qui lutte-t-on ? Le constat glaçant d'un nihilisme grandissant notamment dans la jeunesse française (A) profite aux groupes terroristes étrangers qui déploient et adaptent sans cesse leur propagande en conséquence (B).

A. L'influence délétère d'un nihilisme croissant dans une frange de la jeunesse

Selon le philosophe Michaël Fœssel, « *le nihilisme évoque le « rien » dont sont tissées nos expériences* », ce fait de croire que le monde est dénué de tout sens, de toute valeur ou vérité compréhensible. Il « *ne désigne pas tant le désenchantement du monde qu'une réaction négative à ce dernier* » et est donc « *compatible avec un activisme d'autant plus intense qu'il n'a pas de finalité claire* »[51].

Or, on constate un mouvement de repli sur soi, de manque de croyance en l'avenir chez certains jeunes français, encore plus difficile pour ceux dits « défavorisés ».

Qui sont ces jeunes personnes qui décident de partir « faire le jihad » et qui sont prêtes à commettre des atrocités « au nom de l'Islam » ? Mohammed Merah, le « tueur eu scooter », franco-algérien placé en famille d'accueil quelques temps après le divorce de ses parents, avait connu plusieurs démêlés avec la justice, comme son père et plusieurs de ses frères et sœurs ; Maxime Hauchard, le normand devenu égorgeur en Syrie, français originaire d'un village de l'Eure loin des grandes cités urbaines, dans une famille sans problème, apparemment apprécié de tous et sans histoire, converti à l'islam ; Chérif et Saïd Kouachi, auteurs des attentats de janvier 2015 contre Charlie Hebdo, français, orphelins de père et de mère ayant grandi en foyer, endoctrinés par le groupe « des Buttes Chaumont » et finissant leur radicalisation en prison ; Amedy Coulibaly, le troisième auteur des attentats de janvier 2015 (preneur d'otage et tueur de l'« Hypercacher » de la porte de Vincennes), français né dans un famille d'origine malienne, délinquant multi-récidiviste, converti à l'islam ; Sid Ahmed Ghlam, présumé instigateur d'un projet d'attentat contre des églises chrétiennes parisiennes, étudiant en informatique de nationalité algérienne, évoluant dans un environnement sensible à une lecture fondamentaliste de l'islam, sans histoire et ne correspondant pas au profil type de l'islamo-délinquant radicalisé en prison[52] ; Michaël Dos Santos, autre « égorgeur » de soldats syriens, identifié sur une vidéo

---

[51] Michaël FOESSEL, « Pourquoi le nihilisme ? », *Revue Esprit n°403 mars-avril 2014*, Notre nihilisme, pp.16 et 22.

[52] Soren SEELOW, « Sid Ahmed Glam, étudiant sans histoires et terroriste amateur », *Le Monde* daté du 24 avril 2015, p.9.

diffusée par Daech en compagnie de Maxime Hauchard, d'origine portugaise, né en France d'un couple modeste et sans histoire, catholique pratiquant, devenant islamiste radical en 2009[53] ; ou encore « Thomas », né dans une famille de catholique non-pratiquants, de parents cadres supérieurs, poursuivant ses études en région parisienne mais converti à l'islam, n'ayant à ce jour commis aucun méfait, mais signalé et surveillé de près par ses proches pour montrer au quotidien des signes indéniables de radicalisation[54].

Autant de profils différents qui ont en majorité pour point commun d'avoir connu une fracture, les autres étant seulement en quête d'un idéal[55], brèche dans laquelle les groupes terroristes et particulièrement l'Etat islamique savent s'engouffrer, outrepassant la frontière de l'origine sociale, culturelle, géographique ou religieuse.

B. Les méthodes d'embrigadement des groupes terroristes

Michaël Fœssel explique que l'on peut retrouver cette trace du néant « *dans une demande hyperbolique de sens qui sombre dans les théories du complot, le fanatisme religieux ou le terrorisme* », « *tout vaut mieux que d'accepter l'incertitude qui émane du monde moderne* »[56] : c'est ce filon qu'ont su s'approprier les prédicateurs de Daech, pour n'en citer qu'un. Ce que n'offre pas la société française moderne, l'État islamique le leur propose : faire partie d'une communauté qui les comprend[57], apaisera leurs souffrances et apportera des réponses simples (simplistes ?) à leurs problèmes… Les recruteurs au jihad profitent de ces faiblesses et de la malléabilité des esprits encore jeunes, qu'ils savent capter au moment propice.

---

[53] Soren SEELOW, « La conversion éclair de Michaël Dos Santos », *Le Monde* daté du 21 novembre 2014, p.11.
[54] Marie-Amélie LOMBARD-LATUNE, « Ces familles françaises sous l'emprise de Daech », *Le Figaro* du 7 octobre 2014, p.2. Le prénom du jeune homme a été changé, précise la journaliste.
[55] Marie-Amélie LOMBARD-LATUNE, « Ces familles françaises sous l'emprise de Daech », *op.cit.* : Dounia Bouzar, anthropologue et directrice du Centre de prévention des dérives sectaires liées à l'islam, explique en effet qu'elle rencontre beaucoup de familles de cadres moyens ou supérieurs, des jeunes ayant grandi dans la religion musulmane comme des « convertis », des adolescents sans fragilité psychologique notable, parfois très bien dans leur peau, souvent en quête d'idéal
[56] Michaël FOESSEL, « Pourquoi le nihilisme ? », *op.cit.*, p.17.
[57] Jean-François DAGUZAN, « Quand le pouvoir cède au terrorisme », *Le Monde* daté du 10 février 2015. Le journaliste parle d'un « *repli paroissial* ».

1/ Un discours bien rodé

Lors d'une conférence portant sur « la mutation du discours terroriste » à l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) en janvier 2015, Dounia Bouzar, anthropologue du fait religieux, a expliqué la technique de « la pointure la plus fine en terme d'embrigadement » en France, Omar Omsen[58], qui se décline en trois étapes. Tout d'abord, faire en sorte que le jeune n'ait plus confiance en aucun adulte, en faisant croire que tous (parents, professeurs, hommes politique etc.) sont totalement corrompus, en dénonçant le système productif qui les entoure, en instaurant finalement une paranoïa complète les coupant de toutes leurs activités quotidiennes (école, amis, loisirs), la désaffiliation (rupture avec la famille) étant la clef. Ensuite, faire croire à l'existence de sociétés secrètes qui endorment la société pour mieux la diriger : une conspiration face à laquelle ils doivent se réveiller et agir pour éviter que tout le monde soit pris dans cette spirale. Les adultes sont eux-mêmes soit endormis soit complices et les attentats du 11 septembre comme ceux des 7, 8 et 9 janvier 2015 en France relèveraient d'un complot. Chacun étant un potentiel complice, ils rejettent le monde réel, comme dans une secte. Enfin, leur expliquer que seul l'islam est assez fort pour combattre ces forces sataniques, que seule une confrontation finale pourra régénérer ce monde sali ; on est là bien au-dessus de toute considération politique. Omar Omsen a même mis en place la « purification du groupe » afin de différencier « le vrai du faux musulman », il explique : « *Dieu vous a élu mais vous ne le savez pas. C'est pour cela que vous vous sentez mal. Les autres vont bientôt venir vers toi pour te dire que tu te trompes de chemin* »… voilà ce qui s'appelle prendre un temps d'avance. L'exaltation du groupe est également savamment travaillée.

Pour faire le lien avec l'annihilation évoqué antérieurement : Olivier Roy, professeur à l'Institut universitaire européen de Florence, se pose la question de savoir comment une religion pourrait être nihiliste ? « *[…] mourir pour une cause peut-être, mais être dégouté du monde que Dieu a créé, c'est autre chose. Doute et angoisse ne sont pas du nihilisme* », il ajoute : « *le nihilisme, c'est quand l'acte de destruction n'est porteur que de lui-même* »[59]. Pour la plupart, nos jeunes embrigadés ne connaissent pas le Coran, ne l'ont jamais lu, ou bien n'en maîtrisent que quelques passages précis, commentés par des radicaux leur expliquant le sens qu'ils doivent

---

[58] Lire en ce sens Eugénie BASTIÉ, « Omar Omsen, propagandiste du cyberdjihad », site internet du Figaro (http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2014/12/02/01016-20141202ARTFIG00374-omar-omsen-propagandiste-du-cyber-djihad.php) du 2 décembre 2014 - consulté le 10 mars 2015. Omar Omsen y est décrit comme « *le premier recruteur des djihadistes français* ».

[59] ROY Olivier, « Al Qaida et le nihilisme des jeunes », *Revue Esprit n°403 mars-avril 2014*, p.112 à 116.

donner à ces textes. Une parole faussée donc, qui les pousse à des actes qu'ils croient mener au nom de Dieu, d'Allah, mais qu'ils mènent en réalité pour le compte de criminels.

Afin d'être encore plus efficace, l'acte terroriste doit intégrer sa diffusion, explique un doctorant en sciences politiques à l'université Lumière Lyon 2 : « *Tel est bien, en effet, le terrorisme : une arme au service d'un but, ou, plus exactement, une technique de combat agissant comme une procédure d'influence dans la perspective de subvertir le pouvoir en place et d'accaparer psychologiquement les populations* »[60]. Et c'est ainsi qu'internet qui permet à Omar Omsen comme à bien d'autres terroristes d'atteindre si facilement la jeunesse occidentale pour prêcher la parole d'un islam radical.

2/ Une communication adaptée

C'est sans aucun doute internet et les réseaux sociaux qui permettent ou au moins facilitent la propagation des messages des prédicateurs de l'EI (entre autres). Ils maîtrisent complètement ces vecteurs de communication que privilégie la jeunesse. Un véritable « jihad médiatique » s'est mis en place explique Madame Garrigos, substitut de la section antiterrorisme du parquet de Paris[61]. Les candidats au jihad sont recherchés par ce biais, y compris les femmes qui y indiquent leur souhait de devenir médecin, infirmière, assistante sociale : des personnalités altruistes repérées grâce à ces mots clefs, à qui l'on peut faire croire qu'elles partiront pour soigner les enfants blessés ou aider les populations. Pour entrer dans l'univers des garçons explique Dounia Bouzar[62], les propagandistes islamistes utilisent et donnent les significations qu'ils souhaitent à des films ou encore des jeux vidéo.

Des véritables magazines sont également mis à disposition du public, le plus souvent par le biais d'internet, là encore. Ainsi du journal Dabiq, cinquante pages publiées en anglais sur internet, qui permettent à l'État islamique d'appeler au jihad mondial. Le message y est clair : les Américains et le monde occidental sont les ennemis de l'EI. Dans le Huffington post, un historien précise que « *le magazine de Daech est publié aujourd'hui en langue française* »,

---

[60] P. MANNONI, « Le terrorisme, un spectacle sanglant » in « Violences », in *Sciences humaines*, Hors-série n° 47, décembre 2004-janvier-février 2005, p. 64, cité par Julien FRAGNON dans *Médias et Politique face au terrorisme : la nécessité d'une régulation*, sur le site internet *www.thucydide.com* – consulté le 7 mars 2015

[61] ANNEXE II/ Entretien avec Mme Garrigos, substitut du procureur à la section terrorisme et atteinte à la sûreté de l'Etat du parquet de Paris.

[62] BOUZAR Dounia (anthropologue du fait religieux, personnalité qualifiée à l'Observatoire National de la laïcité, fondatrice de l'association CPDSI (Centre de Prévention contre les Dérives Sectaires liées à l'Islam), à l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN)), « La mutation du discours terroriste », *Les lundis de l'IHEDN*, Conférence du 26 janvier 2015.

une petite vingtaine de pages renommées pour l'occasion Dar al-Islam. « *Son numéro 3 est particulièrement soigné, la maquette est très travaillée, aérée, on trouve des encadrés et des notes. Un travail qui a été probablement effectué par des maquettistes francophones* »[63], le tout illustré de photographies d'habitant souriants, de combattants soudés et de morts, moudjahid tués au combat ou enfants présentés comme ayant été massacrés par des chiites. Dar al-Islam exhorte plus particulièrement les musulmans de France à quitter leur pays afin de gagner les territoires de combat de l'EI.

Pour tenter de contrer cette démarche de recrutement, il faut parvenir à individualiser la prise en charge des français ainsi embrigadés : prendre les recruteurs islamistes à leur propre jeu, en quelque sorte, montrer que l'on a compris la tactique. Cette tâche est d'autant plus complexe que du retard semble avoir été accumulé.

Sous-section 2 : Les moyens mis en œuvre pour un traitement préventif

Au-delà de la loi qui, même présentée comme préventive pour certains aspects, garde en réalité sa nature répressive (faire face à des individus qui sont déjà entrés dans un cycle infractionnel), les autres moyens à envisager ont pour objet d'intervenir encore plus en amont de l'infraction, afin de prévenir et dans la mesure du possible de traiter le mal là où il naît et prolifère si l'on n'intervient pas à temps.

A. Agir préventivement

Agir préventivement, avant toute commission d'un acte terroriste, peut être un travail effectué avec les familles des jeunes embrigadés, avec les communautés religieuses, avec le système éducatif et grâce à la contre-propagande.

1/ Agir avec les familles : le numéro vert

Mesure phare du dispositif prévention des dérives islamistes, le « numéro vert » (0-800-005-696) a été activé le 30 avril 2014, en réaction au nombre grandissant de jeunes partants sur

[63] Marc KNOBEL, « La propagande apocalyptique de Daech (en Français) », site Huffingtonpost (http://www.huffingtonpost.fr/marc-knobel/dabiq-journal-daech-propagande-web_b_5966050.html) du 13 octobre 2014 - consulté le 20 décembre 2014.

les théâtres d'opération en Syrie. Auparavant, les familles appelaient directement le Parquet de Paris. Aujourd'hui ce numéro permet de faire tampon, entre répression et prévention. L'idée qui domine ce processus est de se dire que si la personne n'est pas encore partie, il est encore temps d'agir. Des « cellules de suivi » ont été créées pour traiter des signalements centralisés par la plateforme téléphonique. Celle de la Préfecture de police de Paris est la plus rodée : l'Association de défense des familles et des individus se concentre sur l'accompagnement des familles, les radicalisés psychologiquement instables sont envoyé vers un hôpital psychiatrique et la Maison de la prévention et de la famille a créé une « cellule de désembrigadement » qui apporte soutien psychologique, réponse sociale et approche cultuelle[64]. Ce système permet de dresser des profils, qui peuvent ensuite être traités individuellement, de façon adaptée en fonction de leurs besoins particuliers, grâce à une approche avant tout cultuelle, à l'inverse des recruteurs qui les abordent avec le côté social, leur promettant une assistance avant de les amener vers la religion, explique Sonia Imloul, fondatrice de la Maison de la prévention et de la famille[65]. Une fois qu'ils ont repris conscience de la réalité explique-t-elle, il faut les aider à « *combler le vide* ».

Un dispositif intégré de lutte contre l'embrigadement et le terrorisme est donc en place ; il comprend le numéro vert, le site internet *Stop-djihadisme.gouv.fr*. lancé le 28 janvier 2015 par le Gouvernement, la loi du 13 novembre 2014 avec ses différents volets répressifs et préventifs, ainsi qu'un plan global de lutte contre les filières terroristes et la radicalisation violente mis en place dès avril 2014[66].

2/ Agir avec les communautés religieuses : l'amorce d'un travail en amont avec les représentants du culte musulman

Les musulmans éclairés doivent s'unir pour expliquer ce qu'est l'islam, la pensée exacte du Prophète et contrer ainsi l'« islam déformé » que prêchent les jihadistes. Waleed Al-Husseini (fondateur du Conseil des ex-musulmans de France) explique pourtant que « *les extrémistes puisent leur idéologie dans certains passages du texte coranique qui véhiculent la haine et*

[64] Explication détaillée de Soren SEELOW dans « Comment « soigner » les candidats au djihad », *Le Monde* du 30 décembre 2014, p.9
[65] *Ibid.*
[66] Ce plan comprend cinq axes stratégiques complémentaires pour : prévenir et empêcher les départs de majeurs et de mineurs, démanteler les filières de recrutement agissant en France, soutenir et orienter les familles, communiquer, sensibiliser, former, renforcer la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme.

prônent l'assassinat de l'autre » ; il devient donc indispensable « *de retrouver les textes violents qui répandent cet extrémisme, d'en débattre et d'engager une profonde réforme de l'islam* ». Les lieux de culte ne doivent pas être des foyers d'endoctrinement, mais rester des lieux voués à la prière, simplement[67]. Il est nécessaire de « *renouveler l'étude des textes traditionnels de la foi islamique en les confrontant au monde contemporain* » selon Zafer Senocak (écrivain allemand)[68].

Les 15 et 16 janvier 2015, l'Institut du monde arabe (IMA) a voulu « *répondre à la terreur par la culture* »[69], lors de deux journées de débats consacrées aux « Renouveaux du monde arabe », en présence d'entrepreneurs, d'artistes et de représentants gouvernementaux. Or cette initiative a été menée dans un contexte encore extrêmement tendu, moins d'une semaine après les attentats de janvier 2015 et quelques jours seulement après la grande marche républicaine organisée par le Gouvernement. Cet évènement organisé à l'IMA, certes, traduit un élan de solidarité nationale exceptionnel, mais il n'est pas sûr pour autant qu'il s'en soit dégagé de grandes lignes directrices pour l'avenir. Les responsables religieux et culturels qui « ont la main » sur beaucoup de nos jeunes sans repères attirés par un islam falsifié, doivent donc prendre leurs responsabilités, innover, agir.

La formation des futurs imams, comme cela se fait tous les samedis et dimanches à l'Institut de théologie de la Grande Mosquée de Paris, apparaît comme une voie nécessaire. Certains élèves de première année, « futurs cadres » (hommes et femmes) de l'islam, déclaraient fin janvier que « *la communauté musulmane […] pleure les hommes mais pas la liberté d'expression* » (évoquant les attentats contre Charlie Hebdo), et jeunes et moins jeunes révélaient qu'ils croient à un scénario, un complot organisé pour aider un journal qui faisait faillite et car « *il y a beaucoup de musulmans en France* »[70]. Tout reste donc à faire pour les formateurs…

Dounia Bouzar de préciser cependant que les imams ont bien un rôle à jouer, mais pas pour une personne déjà embrigadée. Il faut d'abord que la personne ait retrouvé sa pensée libre avant de pouvoir faire de la théologie avec lui[71].

---

[67] Waleed AL-HUSSEINI, « Le Coran est un texte à repenser », *Le Monde* daté du 20 janvier 2015, p.13.
[68] Zafer SENOCAK, « Aux élites musulmanes de créer une alternative libérale crédible », *Le Monde* du 20 janvier 2015, p.12.
[69] Florence EVIN, « *A l'IMA, répondre à la terreur par la culture* », *Le Monde* daté du 17 janvier 2015, p.17.
[70] Ariane CHEMIN et Annan VILLECHENON, « A Paris, les futurs imams vident leur sac », *Le Monde* du 20 janvier 2015, p.9.
[71] Dounia BOUZAR, « La mutation du discours terroriste », conférence, *op.cit.*

Une fois chaque religion en accord avec elle-même, il sera nécessaire de mettre en place une culture du « vivre ensemble » dans chaque communauté de religion et entre elles. Et si le vivre ensemble s'apprend dans les lieux cultuels, l'Education nationale a aussi son rôle à jouer à ce sujet.

3/ Agir par l'éducation : (ré)apprendre les valeurs de la République à l'école ?

A la suite des attentats de janvier, les médias ont rapidement relayé le constat que beaucoup de jeunes français n'avaient pas respecté la minute de silence demandée par le Gouvernement dans tous les lieux publics en France, dont les écoles. Certains adolescents se déclaraient même être satisfaits de ce qu'il était arrivé aux dessinateurs de Charlie Hebdo, lors de débats organisés par leurs professeurs. Le temps pourrait donc être venu pour l'Education nationale de se remettre en question. Ont donc surgi de nombreuses propositions de réforme sur des sujets récurrents et prévisibles après que notre pays ait subi des actes si violents et attentatoires aux valeurs de liberté d'expression et de respect des autres religions : le retour de l'uniforme (égalité de tous), le chant de la Marseillaise et le salut au drapeau rendus obligatoires (sentiment d'appartenance à une même communauté nationale), des cours morale républicaine etc.

Car la question qui se pose est bien la suivante : la société française a-t-elle encore des fondamentaux ? A-t-on toujours de valeurs à inculquer aux jeunes générations ? « *Les djihadistes, enfants perdus d'une République qui se délite* » titre Jean-Luc Marret dans un article du journal Le Monde, où il constate que « *pour enrayer l'embrigadement de jeunes Français, les mesures de prévention et de déradicalisation constituent un pas dans la bonne direction, mais elles ne suffisent pas. Il faut retrouver les rituels patriotiques* »[72]. Mais comment prétendre imposer des rituels patriotiques à quelqu'un, même « malléable » comme l'est un enfant, si on ne lui en fournit pas le sens profond ; cela semble être une méthode assez peu pédagogique, même envers un adulte. Aussi, la proposition de cours de morale républicaine et d'éducation civique semble des plus adaptées. S'il ne s'agit pas de consacrer un temps démesuré à un tel enseignement, il faudrait cependant, pour une pleine efficacité, mettre en place des projets éducatifs à long terme, s'inscrivant dans le temps, afin d'instaurer une réelle continuité qui mènera l'élève à être un « bon » citoyen.

---

[72] Jean-Luc MARRET, « Les djihadistes, enfants perdus d'une République qui se délite », *Le Monde* daté du 21 novembre 2014, p.14.

Une autre proposition est celle d'un service civique, un engagement citoyen volontaire et non militaire, « *car ni la contrainte ni la nostalgie ne favorisent l'intégration* » explique Martin Hirsch[73].

4/ Agir par des actions de contre-propagande

Cette mission spécifique s'est concrétisée par l'activation très récente (vers début 2015) d'une cellule de contre-propagande sur le internet par le Centre interarmées d'action dans l'environnement (CIAE) ; elle vient compléter les plus traditionnelles opérations civilo-militaires et opérations d'influence dont ce centre se charge déjà. Une cinquantaine de spécialistes mèneraient donc « *une guerre d'influence contre l'État islamique* », en essayant « *d'anticiper les campagnes du groupe djihadiste* » et « *de cibler ses agents et ses relais d'influence* »[74] explique Nathalie Guibert, journaliste spécialiste des questions de défense au journal Le Monde, car la propagande est une arme en soi.

Sa priorité : « *les jeunes séduits par la communication djihadiste, qui sont de potentiels candidats au départ pour combattre en Syrie, en Irak ou ailleurs* » explique la journaliste. Les militaires de cette nouvelle « task force » ont alors pour mission d'anticiper les campagnes de Daech (pour pouvoir saturer les médias à temps s'il le faut, par exemple), de cibler les agents recruteurs, de riposter immédiatement par diffusion de messages etc.

C'est une sorte de prolongement des « psy-ops », opérations psychologiques, mais dans le cyberespace. Nathalie Guibert parle même de « *quatrième armée* ». Les résultats actuels de ce système de surveillance et de prévention à grande échelle sont évidemment difficiles à évaluer, surtout à court terme, alors que la dernière LPM a prévu un investissement de 440 millions d'euros sur les équipements de cyberdéfense pour les années 2014-2019, dans lesquels il faut inclure ce travail de contre insurrection.

Ce travail peut aussi prendre des formes beaucoup plus artisanales et moins « branchées » internet, mais pouvant être tout aussi efficaces et sans doute nécessaires, comme les a théorisées David Galula, grand théoricien français de la contre-insurrection, dont les

[73] Martin HIRSCH, « Le service civique contre le djihadisme », *Le Monde* daté du 22 janvier 2015, p.18.
[74] Nathalie GUIBERT, « L'armée active une cellule de contre-propagande », *Le Monde* daté du 5 février 2015, p.13.

travaux sont repris dans les réflexions inculquées dans beaucoup d'écoles militaires occidentales, notamment aux Etats-Unis[75].

B. Réagir

Une fois le jeune français parti en Syrie ou bien l'infraction terroriste commise sur le territoire français et la personne juridiquement considérée comme terroriste, on ne peut que « réagir », avec l'espoir d'un redressement , d'un mieux… ou d'un moins pire.

1/ Réagir à la radicalisation dans les prisons

La prison démultiplie la façon de faire croire à la personne qu'elle est un héros, explique Dounia Bouzar[76]. Depuis novembre 2014, les détenus islamistes radicaux incarcérés au centre pénitencier de Fresnes ont tous été rassemblés et isolés ensemble dans la même partie de la prison, mesure souhaité par le Chef du Gouvernement. Sans attendre les résultats de ce qui avait été annoncé comme une expérience, ce dernier annonce en janvier 2015 sa généralisation à d'autres établissements[77]. Jusqu'alors, la doctrine était la dispersion pour éviter la préparation d'attentats, mais le nombre de détenus radicaux augmentant, ils se transformaient en autant de foyers de radicalisation. Aucune des deux solutions n'apparait réellement satisfaisante, l'une étant peut-être moins néfaste que l'autre.

En effet, il n'est pas envisageable de réunir des « vieux » jihadistes, rodés aux attentats et à leur préparation avec ceux qui en ont commis en tant qu'exécutants, fraichement revenus de Syrie par exemple, peut-être dégoutés par ce qu'ils y ont vu. On ferait se côtoyer des personnes qui n'ont pas le même vécu, n'ont pas été punies pour des crimes ou délits de même importance et par-dessus tout qui n'ont pas les mêmes besoins. Un jeune jihadiste arrêté à son retour de l'étranger, qui n'a éventuellement pour l'instant commis « que » des infractions d'apologie sur les réseaux sociaux et de consultation de sites islamistes radicaux, a besoin d'un suivi particulier, approprié à son cas. Le retour à la réalité se fait par le retour à la loi explique

---

[75] David GALULA, *Contre-insurrection : théorie et pratique*, Ed. Economica, 2008.
[76] Dounia BOUZAR, « La mutation du discours terroriste », conférence, *op.cit.*
[77] Franck JOHANNES, « Changements de doctrine sur l'islamisme en prison », *Le Monde* daté du 14 janvier 2015, p.7.

Dounia Bouzar, mais pas par le rassemblement de tous dans un même quartier, comme c'est le cas dans la prison de Fresnes.

Le sociologue et spécialiste de la radicalité notamment dans l'islam et des prisons, Fahrad Khosrokhavar, préconise une politique pénitentiaire envers les jihadistes qui aille vers l'« *humanisation des maisons d'arrêts, qui sont un lieu de ressentiment très profond pour les détenus et inhumains pour les surveillants* » ; il rappelle en outre que les nombreux détenus atteints de troubles mentaux sont *« prédisposés à se djihadiser* ». C'est selon lui une politique au long terme dans laquelle il faut s'engager si l'on veut du résultat, « *une politique sur dix ans* »[78].

La solution se trouve peut-être dans la proposition de Marc Trévidic. Le juge d'instruction antiterroriste part du principe qu'il n'est pas un fait acquis que l'on ne peut rien faire en prison ; il faudrait au contraire considérer cet endroit comme un lieu privilégié où l'on peut commencer à traiter les problèmes. En outre le nombre de jihadistes incarcérés n'est pas encore non maîtrisable (environ 300). Son idée est qu'il est hors de question de transformer en terroristes des gens qui ne le sont pas encore. Il ne s'agit pas de leur faire bénéficier d'un régime de faveur explique-t-il, mais de leur donner un encadrement spécifique[79] : mettre les religieux dans la boucle, faire venir des anciens jihadistes repentis (l'identification à un modèle est important pour eux), et pourquoi pas confier la gestion de tout cela à un système privé, autour d'une association par exemple. Le juge Trévidic propose par ailleurs l'instauration d'un système à trois étages pour une gestion plus logique et efficace des détenus islamistes en prison, qui consiste à créer trois groupes de personnes, qui ne devront pas se côtoyer : la population carcérale « classique », les « irrécupérables » et ceux qui le sont encore. Les idées sont lancées, tout reste à faire.

---

[78] *« En regroupant les radicaux, on renforce leur liens »*, Entretien avec Fahrad KHOSROKHAVAR, propos recueillis par Cécile CHAMBRAUD, Le Monde du 14 janvier 2015, p.7.

[79] ANNEXE IX/ Entretien avec M. Trévidic, vice-président chargé de l'instruction au pôle antiterroriste du tribunal de grande instance de Paris. Le magistrat explique que lorsqu'il reçoit de jihadistes dans son bureau de la galerie Saint-Eloi, il s'attèle à comprendre qui il a en face de lui grâce à des critères objectifs : dans quelles circonstance est-il parti en Syrie ? Qu'y a-t-il fait personnellement ? Qu'y a-t-il vu ? Etc. Il est selon lui « *nécessaire d'individualiser la réponse que l'on va donner à leurs actes* ».

2/ Réagir par la création de centres de « déradicalisation »

Comme on l'a vu, le plan crée, entre autres dispositifs, autour du numéro vert, a mis au point une méthode de « désendoctrinement » : un réseau associatif basé sur le « socio-éducatif » s'est créé grâce au Centre de prévention contre les dérives sectaires liées à l'Islam (CPDSI) fondé par Dounia Bouzar ; ces « *centres fermés traitent des individus qui sont sur la pente de la radicalisation* », mais il n'existe pas en France de structure spécifiquement dédiée et adaptée à la « *problématique djihadiste* », explique l'islamologue Mathieu Guidère[80].

La solution proposée par la députée UMP Valérie Pécresse va plus loin qu'une une prise en charge psychologique en prison. En effet, elle propose des « centres de désendoctrinement » qui seraient une alternative à l'enfermement carcéral, refusant cependant toute comparaison avec Guantanamo[81]. Certains islamistes radicaux sauteraient donc la case prison pour rejoindre un lieu de soins et d'écoute. Mathieu Guidière explique qu'au Danemark par exemple, « *des centres de réhabilitation des djihadistes cogérés par la police et les services sociaux ont ouvert pour déradicaliser les jeunes* » : la « méthode Aarhus » repose sur le dialogue et la réinsertion sociale, renforcé par un dispositif psychologique et médical ; en Grande-Bretagne, la participation au programme de déradicalisation est obligatoire et « la méthode s'appuie davantage sur la question de l'idéologie pour mieux déconstruire les arguments de la radicalisation ». Si les résultats de ces deux pays ne sont pas officiellement connus, l'Arabie Saoudite, pionnière en la matière, montrerait des résultats extrêmement satisfaisants (un taux de retournement à 80%)[82].

L'intervention de la société civile au stade préventif est donc nécessaire et manifestement à développer. En parallèle, les services de renseignement aussi une place incontournable dans la lutte contre le terrorisme. Il est intéressant de comprendre comment peut se combiner plus ou moins bien cette action de renseignement avec l'intervention des tribunaux judiciaires et de certaines procédures administratives contraignantes.

---

[80] Caroline PIQUET, « Djihad : les parents démunis face au désendoctrinement de leur enfant », site internet du Figaro (http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2014/11/08/01016-20141108ARTFIG00005-djihad-les-parents-demunis-face-au-desendoctrinement-de-leur-enfant.php), du 18 octobre 2014 - consulté le 13 février 2015.
[81] Valérie Pécresse, députée UMP des Yvelines, co-présidente du groupe parlementaire d'études sur les chrétiens d'Orient sur radio France info (rFI) (http://www.rfi.fr/emission/20141120-valerie-pecresse-deputee-ump-yvelines/), le 20 novembre 2014.
[82] Caroline PIQUET, « Djihad : les parents démunis face au désendoctrinement de leur enfant », *op.cit.*

SECTION III. La coexistence complexe entre intervention judiciaire et renseignement

« Mais, face au terrorisme, la réponse ne peut qu'être policière et/ou militaire. La lutte anti-terroriste est longue et incertaine, en outre, elle est conduite par des services qui travaillent dans l'ombre. »[83]

Contrairement au Royaume-Uni par exemple, où l'espion exerce un « métier d'élégance », la France n'avait pas vraiment, pendant longtemps, de « culture du renseignement ». La plupart des présidents de la République français étaient en effet méfiants envers ces services spéciaux, jusqu'à ce que le président Chirac se rende au siège de la DGSE en 2003 (il fut le premier chef de l'État à l'avoir fait) et que le président Sarkozy, à sa suite, s'y intéresse à son tour réellement. Cette prise de conscience a véritablement débuté à partir des évènements du 11 septembre aux Etats-Unis et la menace venant d'Al-Qaïda, avec un objectif s'étant alors imposé : identifier notre ennemi.

Aujourd'hui, les professionnels de la matière terroriste sont unanimes : dans leur domaine, le renseignement est l'un des éléments les plus importants[84], qui constitue par ailleurs « *la colonne vertébrale du contre-terrorisme* », selon un cadre de la DGSE[85].

Il faut donc se demander comment travaillent ensemble le monde judiciaire et les services de renseignement et s'interroger quant à savoir si le premier ne pourrait constituer un frein au second en gênant le travail de contre-terrorisme (Sous-section 1). Une analyse du récent projet de loi sur le renseignement permettra ensuite de comprendre les évolutions que va connaître ce secteur ainsi que l'impact que cela pourrait avoir dans la lutte contre le terrorisme (Sous-section 2).

---

[83] Julien FRAGNON (doctorant en sciences politiques à l'université Lumière Lyon 2), « Médias et Politique face au terrorisme : la nécessité d'une régulation », site internet de l'association Thucydide (http://www.thucydide.com/realisations/comprendre/terrorisme/terrorisme4.htm), *thème Le terrorisme* : contributions d'auteurs et en partenariat avec Questions internationales.

[84] V. ANNEXE III/ Entretien avec Mme Degermann, Procureur adjoint en charge de division antiterroriste et de lutte contre la criminalité organisée du Parquet de Paris : « *le rôle du renseignement est essentiel* ».

[85] V. ANNEXE V/ Entretien avec un cadre de la DGSE.

Sous-section 1. Le renseignement gêné par l'intervention judiciaire en matière de terrorisme ?

Faire entrer le renseignement dans le système judiciaire fait naître le risque réel de dévoilement de certaines données très sensibles au grand jour (malgré le secret de l'instruction si l'on est dans ce cadre) et à tout le moins à la communauté judiciaire entière dont tous les acteurs ne sont pas tenus à une obligation de secret. Il s'ensuit que les agents de renseignement ne peuvent donc plus à travailler sur l'élément en question sans se soumettre aux règles imposées par le système judiciaire. La question du moment et de l'opportunité de la transmission de certaines informations en provenance des services de renseignement vers les services judiciaires est donc essentielle, d'autant qu'ensuite les procédures de déclassification sont très complexes. De plus, pour une bonne partie de ces professionnels du renseignement, ne pas aller sur le terrain judiciaire est un moyen plus efficace de lutter contre le terrorisme : cela permet en effet de travailler sans autorisations spécifique et donc d'aller vite, de recueillir et de comparer de nombreux éléments qui ne seront reversés au judiciaire que lorsqu'ils le souhaiteront ; par ailleurs, passer au judiciaire engendre pénalisation et médiatisation, ce qui peut donner de l'importance au terroriste et le renforcer dans son attitude de martyr héroïque pour ses compagnons d'idéologie.

Madame Degermann, procureur adjoint, chef de la division antiterroriste au TGI de Paris, explique que les services de renseignement gardent en réalité la main pendant longtemps : ils continuent leur travail tout le temps qu'ils le souhaitent, jusqu'au moment où ils considèrent avoir besoin de l'intervention judiciaire car la situation est devenue trop dangereuse pour qu'ils puissent continuer à la prendre en charge seuls, avec des moyens qui ne seraient pas appropriés, ou parce que l'individu est devenu assez dangereux pour devoir être interpellé. En effet ils peuvent tout faire (filatures, écoutes…), sauf perquisitionner et interpeller. Le Parquet n'a aucun regard sur ce que font les services de renseignement indépendants. Et une fois l'enquête ouverte, ces derniers l'alimentent[86]. Hugues Courtial (chef du bureau des questions pénales à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques) précise que ce n'est pas parce que la France se dote de nouveaux outils légistiques que la question de la judiciarisation du renseignement (complexe) est appréhendée de façon différente.

[86] ANNEXE II/ Entretien avec Mme Garrigos, substitut du procureur à la section terrorisme et atteinte à la sûreté de l'Etat du parquet de Paris.

A la question de savoir si le droit est une gêne au moyen de lutte qu'est le renseignement, le même cadre de la DGSE (ci-avant cité), répond oui, mais qu'il est nécessaire et peut même parfois, aussi, les aider en précisant enfin qu'il est indispensable, car la France est un Etat de droit. Par exemple, les blocages de sites internet vont forcément un peu ralentir le travail des services de renseignement, alors qu'ils ont besoin de pouvoir s'informer, comprendre et agir au plus vite. Il précise cependant que les principales contraintes des services de renseignement extérieurs ne se situent pas tant au niveau du droit, mais plutôt au niveau des « conditions particulières de l'exercice de leur profession ». S'ils font mal leur travail, les agents de la DGSE, n'ayant pas de contrainte spécifique car intervenant en dehors du territoire national, pourront voir leurs agissement sanctionnés la dénonciation, l'arrestation, des violences en retour. Leur activité a en fait moins besoin d'être contrainte, puisqu'elle l'est pas elle-même.

Cependant, le législateur semble vouloir favoriser un minimum l'encadrement du monde du renseignement, moins pour le contraindre d'ailleurs que pour l'officialiser. Même si domaine judiciaire et domaine du renseignement sont très différents voire incompatibles parfois dans leur méthodologie (le premier a pour principes le travail écrit, le contradictoire, la publicité et la légalité, tandis que le second effectue un travail de l'ombre, secret et souvent sans base textuelle précise), ces deux mondes, avec la loi à venir sur le renseignement, amorcent un rapprochement.

Sous-section 2. Le projet de loi sur le renseignement : quels apports ?

Six services de renseignement français, rattachés à différents ministères, constituent la « communauté du renseignement » : la DGSI (direction générale de la sécurité intérieure), la DGSE (Direction générale du renseignement extérieur), la DRM (Direction du renseignement militaire), la DPSD (Direction de la protection et de la sécurité de la Défense), la DNRED (Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières) et TRACFIN (ministère de l'économie, des finances et des comptes publics). Un septième devrait être créé, qui sera évoqué plus loin.

Le projet de loi relatif au renseignement[87], auquel certains reprochent d'instaurer une surveillance de masse, a été adopté à l'Assemblée nationale le 5 mai 2015, à une large

[87] Projet de loi relatif au renseignement n°2669.

majorité[88]. Entre autres mesures, il encadre les actions des agents de renseignement alors qu'ils travaillaient jusqu'alors beaucoup plus dans la clandestinité[89]. L'enjeu substantiel de ce texte, au-delà des critiques sur les atteintes aux droits fondamentaux tel que le respect à la vie privée, ne vient pas de ces nouveautés mais du simple fait qu'on révèle les activités de ces services. Le législateur prévoit en quelque sorte d'officialiser des pratiques que certains commentateurs considèrent comme attentatoires aux libertés individuelles voire même, au passage, de les renforcer[90].

Les députés ont donc voté un texte portant des mesures novatrices dans le domaine du renseignement (A), controversé s'il en est sur certains points qui mériteraient des éclaircissements (B).

A. Les principales mesures

Tout part du constat que, pour la plupart des actions menées par la DGSI et la DGSE, il n'existe aucun cadre juridique. En effet, bien souvent, leurs agents sont dans l'illégalité et ils ne peuvent/doivent compter que sur eux-mêmes pour « ne pas se faire attraper ». Le Gouvernement, les services judiciaires et d'enquête (et plus largement la société entière) profitent de leur travail sans pour autant les aider à l'effectuer (simplement ils ne les sanctionnent pas pour leurs activités illégales ni ne cherchent à connaître leur identité). Or, dans d'autres pays, cette problématique a été prise en compte depuis longtemps : les agents sont couverts par l'Etat, dans une sorte « d'impunité légale ». C'est ce à quoi tend le projet de loi français relatif au renseignement : fournir un cadre légal des activités de renseignement, pour finalement mieux les contrôler.

Les mesures qui portent le plus à débat sur le terrain des libertés fondamentales, car elles permettraient, selon leurs détracteurs, une « surveillance de masse », sont celles concernant la récupération en masse/de façon indifférenciée, par le biais d'un moyen technique spécifique, de communications et informations personnelles de multiples personnes. C'est notamment le

[88] Le texte a recueilli 438 voix pour, 86 contre et 42 abstentions. Le Sénat votera à son tour fin mai 2015.
[89] La France a d'ailleurs été condamnée par la CEDH dans l'arrêt Vetter c. France du 31 mai 2005, pour avoir procédé, en 1997, à la sonorisation d'un appartement sans base juridique suffisamment précise. Le présent projet de loi comble donc un vide.
[90] L'exposé des motifs du projet de loi relatif au renseignement n°2669 du 19 mars 2015 indique qu'« il est […] paradoxal que les activités de renseignement, bien qu'essentielles à la souveraineté nationale comme à la protection de nos concitoyens, soient encore dépourvues d'un cadre juridique général et cohérent » et ajoute que « le dispositif législatif demeure lacunaire ».

cas des « IMSI catchers » (baptisé plus sobrement pour l'occasion *« dispositif technique de proximité »*), qui permettent la collecte à distance de données à caractère personnel d'un nombre indéterminé de personnes situées dans un rayon donné. Autre mesure emblématique : les « boîtes noires » sont un dispositif de détection des menaces terroristes par la mise en œuvre d'un algorithme chargé de répéter automatiquement une *« succession suspecte de données de connexion »* directement sur le réseau des opérateurs[91] (installées directement chez les fournisseurs d'accès à internet), l'anonymat des personnes se trouvant derrière ces données ne pouvant être révélé qu'en cas de découverte d'une menace terroriste.

Ensuite, l'Assemblée nationale a voté un amendement du gouvernement créant un fichier regroupant les personnes condamnées ou poursuivies pour des faits de terrorisme, le Fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT). Il s'agit de créer un fichier d'adresses spécifiques à une catégorie particulière d'infractions liées au terrorisme afin d'assurer un suivi des personnes qui y sont inscrites au travers de différentes obligations (justification d'adresses, des déplacements à l'étranger, etc.). En effet, une obligation est dévolue à ces personnes de déclarer, pendant dix ans, leur adresse tous les trois mois à la police ou à la gendarmerie et d'indiquer tout déplacement à l'étranger. Par ailleurs, les données sont conservées au maximum vingt ans pour les majeurs et dix ans pour les mineurs. La CNIL a considéré, dans la mesure où des garanties identiques au FIJAISV (fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes) ont été prévues pour le FIJAIT, que celles-ci étaient *a priori* de nature à assurer un équilibre entre le respect de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public[92].

L'administration pénitentiaire possède un dispositif de renseignement depuis 1980, qui a été renforcé en 2003 par la création de le bureau du renseignement pénitentiaire appelé EMS3, situé au sein de la sous-direction de l'état-major de la direction de l'administration pénitentiaire. Un amendement du projet de loi prévoit d'inclure le bureau du renseignement pénitentiaire à la communauté du renseignement, qui en deviendra donc le septième membre en cas de vote positif du Sénat, en tant que « service de renseignement pénitentiaire ». Cela lui permettra de procéder à des écoutes de détenus, des sonorisations des cellules et des brouillages de communications. Par ailleurs, l'administration pénitentiaire pourra « *accéder aux données informatiques contenues dans les systèmes de traitement automatisé de données que possèdent*

[91] Définition donnée par Matthieu SUC, dans « Loi renseignement : les députés et le « sens de l'État » », *Le Monde* daté du 18 avril 2015, p.15.
[92] V. en ce sens la délibération n°2015-119 du 7 avril 2015 de la CNIL, portant avis sur un projet de dispositions législatives visant à créer un fichier national des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT).

les personnes détenues et détecter toute connexion à un réseau non autorisé », « *aux fins de prévenir les évasions et d'assurer la sécurité et le bon ordre des établissements pénitentiaires ou des établissements de santé destinés à recevoir des détenus* ».
On remarque que le mot terrorisme n'est cité nulle part. C'est donc un système englobant qui est créé, qui pourra bien sûr s'appliquer au cas des islamistes radicaux en prison… mais pas que.

Par ailleurs, des voies de recours devraient être créées pour toute personne *« ayant un intérêt direct et personnel »* estimant qu'elle a été surveillée de façon abusive : Franck Johannès, journaliste au Monde, explique que la personne concernée pourra saisir la CNCTR qui lui indiquera seulement « *qu'il a été procédé aux vérifications nécessaires, sans confirmer ni infirmer leur mise en œuvre* ». En cas d'irrégularité, la Commission saisira le premier ministre mais le particulier n'en sera pas informé. Ce dernier pourra aussi saisir directement une formation spéciale du Conseil d'État (ce qui rappelle étonnamment le système des « juridictions spéciales »), avec des règles du principe du contradictoire « *adaptées à celles du secret de la défense nationale* », c'est-à-dire une procédure à huis clos et les parties entendues séparément. Enfin, si « *une illégalité* » a été commise, la victime ne saura pas qui, comment et pourquoi, mais pourra être indemnisée, explique le journaliste[93]. Encore faut-il que la personne sache qu'elle est ou a été espionnée.

En outre, Jean-Jacques Urvoas, député et président de la Commission des lois, a proposé la création d'un un statut de « lanceur d'alerte » pour les agents de renseignement qui voudraient dénoncer des agissements illégaux de leurs services.

Enfin, dans un souci d'apaisement des tensions avec ceux qui parlent de loi liberticide, le Président de la République a annoncé qu'il saisirait en personne le Conseil constitutionnel au terme de la navette parlementaire, comme l'article 61 de la Constitution[94] l'y autorise, afin qu'il se prononce sur la constitutionnalité de cette loi. Ce serait la première fois depuis 1958 qu'un président de la République saisirait ainsi la haute cour d'une loi ordinaire (elle l'a déjà été, mais seulement pour des textes internationaux).

---

[93] Franck JOHANNES, « Un projet de loi sur mesure pour les services secrets », *Le Monde* daté du 21 mars 2015, p.11.
[94] Article 61 de la Constitution française de 1958 : « les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs ».

B. Une loi controversée

Si certains parlent d'une loi permettant des mesures prises sous le coup de l'émotion[95], il faut rappeler que ce projet existait bien avant les évènements de janvier 2015. On peut plutôt penser, malheureusement, que ces drames ont permis une publicité sans précédent à ce texte. Les polémiques que soulève ce texte ne semblent pourtant pas effrayer les citoyens français.

1/ Diverses problématiques

Les services spécialisés de renseignement peuvent recueillir des renseignement relatifs aux intérêts publics dans les huit domaines suivants : la sécurité nationale, les intérêts essentiels de la politique étrangère et l'exécution des engagements européens et internationaux de la France, les intérêts économiques et scientifiques essentiels de la France, la prévention du terrorisme, la prévention de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous, la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées et la prévention des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique, selon l'article Art. L. 811-3 du projet de loi.

L'étendue de l'application de ce texte va donc bien au-delà des questions de lutte contre le terrorisme. Cette loi pourra notamment permettre de faire de l'espionnage industriel en toute légalité ; Jean-Jacques Urvoas d'ajouter que « *nos services de renseignement devraient être des outils de la compétitivité* »[96]. En outre, si l'on a un raisonnement pragmatique et budgétaire, cela permettra aussi aux organes de renseignement d'obtenir des budgets de façon officielle pour leur matériel et leurs opérations.

Par ailleurs, une disposition spécifique au terrorisme (article L. 851-4 du code de la sécurité intérieure), prévoit que « *pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme […] le Premier ministre […] peut, après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, imposer aux opérateurs […] la mise en œuvre sur les informations et documents traités par leurs réseaux d'un dispositif destiné à révéler, sur la seule base de traitements automatisés d'éléments anonymes, une menace terroriste.*

---

[95] Le projet de loi sur le renseignement n°2669 est en effet examiné en procédure accélérée, mécanisme législatif exceptionnel suivant lequel le texte ne sera examiné qu'une fois par chaque assemblée.

[96] Jean-Jacques URVOAS (député du Finistère, Président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale), « 2014 : ce qui a changé pour le renseignement », *Les lundis de l'IHEDN*, Conférence du 9 février 2015., le 9 février 2015.

Si une telle menace est ainsi révélée, le Premier ministre ou l'une des personnes déléguées par lui peut décider de la levée de l'anonymat sur les données, informations et documents […] ».

Par ailleurs, la CNCIS (Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité) devient la CNCTR (Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement), autorité administrative indépendante chargée du contrôle des pratiques des services. Les contrôles qu'elle pratiquera consisteront en des surveillances autorisées une à une par le premier ministre (sauf urgence « exceptionnelle »), après avis de la CNCTR ; en cas de désaccord, il est prévu que le Conseil d'État tranche. Mais qu'est-ce qu'une « urgence exceptionnelle » ou « absolue », qui permettra au premier ministre de contourner l'avis préalable de la Commission et ne l'informer qu'« immédiatement après » sa prise de décision, pour autoriser une géolocalisation ou un dispositif de proximité ? Les contempteurs de ce projet de loi avancent l'argument classique de l'imprécision de ces expressions et « du flou artistique » qu'elles entretiendraient selon eux. De plus, le texte reste silencieux sur ce que deviennent ces données une fois collectées.

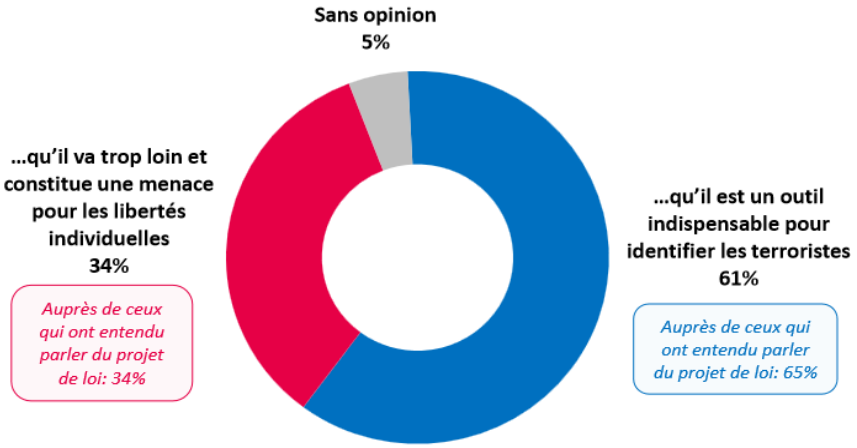
Enfin, les mêmes observateurs critiques font remarquer que la procédure de contrôle est entièrement dévolue à l'administration avec un premier ministre clé de voûte du système , tandis que l'intervention du juge judiciaire n'est pas prévue alors qu'il est le gardien statutaire des libertés individuelles.

2/ Une projet de loi cependant approuvé par les français

Six citoyens sur dix jugent ce projet de loi indispensable pour identifier les terroristes et les deux tiers d'entre eux approuvent le dispositif de surveillance des données des navigations de tous les internautes (voir schémas ci-dessous).

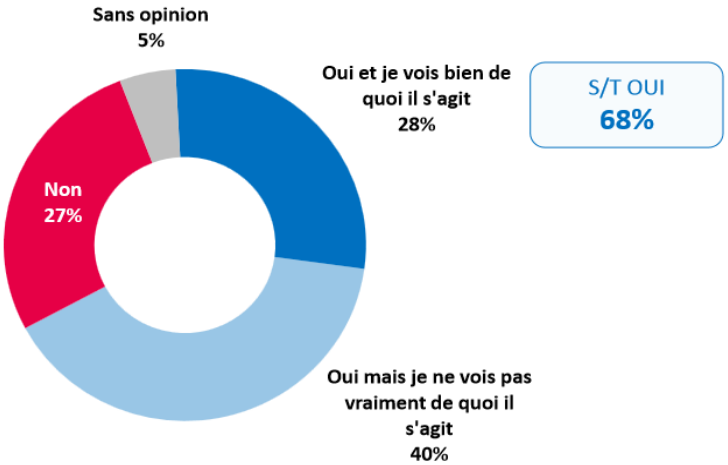
Un projet de loi jugé indispensable pour identifier les terroristes selon environ six Français sur dix

QUESTION – D'après ce que vous en savez sur ce projet de loi, diriez-vous…



Plus des deux tiers des Français ont entendu parler du projet de loi relatif au renseignement, mais seuls un sur trois voient bien de quoi il s'agit

QUESTION – Le gouvernement prépare actuellement un projet de loi pour renforcer les moyens des renseignements sur internet dans la lutte contre le terrorisme. Avez-vous entendu parler de ce projet de loi ?



Sondages CSA relatifs au projet de loi sur le renseignement

Bien sûr, on peut se demander si les résultats de ce sondage n'auraient pas été quelque peu différents si les personnes interrogées connaissaient dans un peu plus de détails les données et enjeux en termes de l'atteinte potentielle aux libertés individuelles que permettent ces moyens de surveillance d'une grande complexité technique, comme l'ont récemment révélé certains journalistes très bien renseignés[97]. Cependant, on peut avant tout penser que les citoyens français ont bien en tête, même inconsciemment, l'existence d'un fort risque de discrédit de certains droits et libertés, y compris les leurs, mais qu'en tant « qu'honnêtes citoyens », ces atteintes ne les embarrassent pas directement, parce qu'ils n'ont rien à se reprocher et que c'est le prix à payer pour combattre le terrorisme, objectif qui leur apparaît être prioritaire.

Dans le sens de cette analyse, on peut se référer aux propos d'un député : « *La première des libertés, c'est la sécurité* » a déclaré Christian Jacob (président des députés UMP, qui ont voté pour le projet de loi à 143 voix sur 202) lors du vote du projet de loi à l'Assemblée nationale.

Ironie des choses, un éditorial du quotidien américain New York Times s'est permis, le 2 avril 2015, de conseiller au Parlement français de ne pas approuver ce projet de loi, en l'exhortant « *à protéger les droits démocratiques de ses citoyens d'une surveillance gouvernementale indûment expansive et intrusive* ». Or l'on sait combien sont fortes et persistantes les critiques faites aux Etats-Unis, encore plus depuis les révélations de l'affaire Snowden, à l'encontre des atteintes aux libertés individuelles évidentes que contient le Patriot Act, loi d'exception votée dans les suites immédiates des attentats du 11 septembre 2001 et d'ailleurs clairement assumée comme telle par les autorités américaines.

[97] Pour plus de précisions, lire *Ce « Big brother » dissimulé au cœur du renseignement,* par Jacques FOLLOROU, journal Le Monde des 12 et 13 avril 2015, p.10.

CHAPITRE 2 - LA LEGISLATION ANTITERRORISTE, UNE REPONSE IMPARFAITE MAIS INDISPENSABLE POUR L'ÉTAT DE DROIT

« En définitive, c'est la victoire des terroristes que d'abandonner le droit. »

Robert Badinter

Même s'il peut sembler être un lieu commun de dire que la phase judicaire est indispensable en matière de terrorisme, encore faut-il en avoir bien conscience. Sauf à penser à des solutions extrêmes qui ne sont pas envisageables dans un Etat de droit, la phase judiciaire est un aboutissement : comment gérer autrement les terroristes dès lors qu'ils sont interpellés que dans ce cadre ? Mais il est nécessaire de rappeler ces évidences, car l'on voit poindre de nombreuses critiques à l'encontre de ces textes spécifiques sur le terrorisme, au nom des droits de l'homme et des atteintes potentielles aux libertés individuelles. Cependant, on peut s'étonner de la pauvreté de solutions alternatives ou d'un certain irréalisme consistant à finalement à envisager tant de droits et libertés qu'on l'on reviendrait à un système de droit commun. Or, il faut convenir que le terrorisme est tellement spécifique qu'il mérite bien qu'on lui consacre des lois particulières, mais ni plus ni moins que l'on fait des lois spéciales pour la pollution ou les mineurs. Or si l'on se tourne vers l'étranger, on constate d'abord que presque tous les pays confrontés au terrorisme se sont dotés d'une législation spéciale ; d'autre part, beaucoup d'entre elles sont, pour le coup, bien plus attentatoires que la nôtre, y compris dans des pays démocratiques (SECTION I). En réalité, toute la question est celle de l'ajustement de la loi au niveau de danger pesant sur les personnes et sur l'Etat concerné : plus la menace sera importante ou les dégâts commis lors d'attentat élevés, plus les règles antiterroristes devront prévoir une réponse forte. Or, si l'on revient au cas français, cette proportionnalité recherchée par le législateur apparaît toujours s'inscrire dans le fonctionnement de l'Etat de droit (SECTION II).

SECTION I. Un risque juridique limité au regard des réponses mises en œuvre par d'autres pays

Evidemment, les autres pays touchés par le terrorisme se sont aussi posés ces problématiques. Sans prétendre en faire une étude exhaustive, on peut s'intéresser à quelques éléments de droit comparé les plus parlants, concernant tant les autres démocraties ayant élaboré une réponse juridictionnelle (Sous-section 1) que les pays ayant choisi la lutte armée comme seule réponse au fléau terroriste (Sous-section 2).

Sous-section 1. Par rapport aux autres démocraties ayant élaboré une réponse juridictionnelle

Le Patriot Act américain, son cadre général ainsi que ses limites ont déjà été évoqués précédemment (TITRE I - Chapitre 1, Sous-section 1 et Chapitre 2), de sorte que l'on n'y reviendra pas ici. Notons simplement que dans ce contexte étasunien sécuritaire poussé à l'extrême, le président Obama, sans pour autant remettre en cause cette législation d'exception qu'un de ses prédécesseurs a fait voter dans l'urgence et le traumatisme inégalé ayant suivi le 11 septembre 2001, a reconnu la réalité des actes de tortures et de mauvais traitements réalisés par certains services d'Etat, notamment dans les premiers temps de sa mise en œuvre.

Outre Atlantic toujours, le Canada, en réponse aux attaques d'Ottawa et de Saint-Jean-sur-Richelieu au Québec en octobre 2014, a adopté le 6 mai 2015 le projet de loi C-51, qui élargit de manière importante les pouvoirs d'agences de sécurité comme le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) pour prévenir des actes terroristes. Les mesures que prévoit ce texte sont semblables aux instruments mis en place par la France : criminalisation de la « préconisation ou de la fomentation » d'actes de terrorisme (emprisonnement maximal de cinq ans), la mesure visant l'incitation d'actes terroristes plus généraux comme l'incitation à mener des attaques contre le Canada ; saisie de propagande terroriste : la loi permettait déjà la saisie de documents haineux ou de pornographie juvénile, le but étant maintenant de créer des nouveaux mandats pour empêcher des individus ou des groupes d'encourager la perpétration d'actes terroristes ; augmentation de l'équivalent de la garde à vue de trois à sept jours ; plus grande protection accordée aux agents de sécurité et aux enquêteurs ; extension considérable des pouvoirs des services de renseignement, qui pourront exercer un contrôle inédit d'internet,

alors que la société civile, contrairement à ce que l'on a pu constater pour la France (sondages Atlantico), craint une surveillance systématique d'internet[1].

Qu'en est-il en Europe ? « *Sur la douzaine de milliers d'étrangers qui auraient rejoint les rangs de l'Etat Islamique (EI) ou d'Al-Nostra figureraient 3000 ressortissants de pays d'Europe occidentale, dont plus de 500 Britanniques et 400 Allemands.* »[2].

Au Royaume-Uni, depuis 2005, le « Prevention of terrorism Act » remplace, l'« Anti-terrorism, Crime and Security Act » de 2001, en instaurant une surveillance accrue, une répression de la préparation des actes terroristes, de l'entraînement et de l'encouragement au terrorisme, une garde à vue pouvant aller jusqu'à 28 jours, une mise en place d'un registre de surveillance pour les terroristes, ainsi que des prélèvement d'empreintes digitales et d'ADN et la saisie des avoirs des terroristes condamnés. Une nouveauté annoncée début 2015 pourrait consister à, pour contourner la question complexe de la déchéance de nationalité, bloquer le retour au Royaume-Uni, pendant au moins deux ans, des personnes ayant combattu en Syrie et en Irak. Cette interdiction pourrait être levée si les individus visés acceptaient un retour sous escorte, des poursuites judiciaires et un programme de « déradicalisation ». David Cameron, le « Prime minister » anglais, a évoqué cette forte proposition ainsi que d'autres assez semblables aux dispositions françaises, dès septembre 2014 puis l'a relancée après les attentats de janvier 2015 en France, après quoi, peut-être du fait de la préparation des élections législatives de mai 2015, le projet n'a pas prospéré. Mais Mr Cameron ayant été réélu le 7 mai 2015, nul doute que l'idée d'une telle réforme réapparaîtra.

Quant à l'Allemagne, en septembre 2014, Berlin a annoncé le durcissement de sa loi contre la propagande islamiste. Toute activité de soutien, de recrutement et de propagande en faveur de l'organisation Etat islamique est dès lors prohibée, tous les signes et symboles faisant référence à ce groupe sont bannis dans les rassemblements publics et dans toute communication. Comme ailleurs, ces adaptations visent essentiellement au contrôle et au blocage des déplacements des "apprentis terroristes" vers des zones de combats, et leur retour au pays, grâce au retrait des passeports et cartes d'identité des candidats au jihad. Le 4 février 2015, un

---

[1] Voir le site du Gouvernement du Canada, page consacrée à *La loi antiterroriste de 2015* : http://www.canada.ca/fr/campagne/antiterroriste/?utm_campaign=antiterrorism_20150130_pub-safety&utm_source=online_vanity-url&utm_medium=web-marketing

[2] Anne-Laure FREMONT, « Loi antiterroriste : les pays européens renforcent leur arsenal », site internet du Figaro (http://www.lefigaro.fr/international/2014/09/17/01003-20140917ARTFIG00018-loi-antiterroriste-comment-les-autres-pays-europeens-renforcent-leur-arsenal.php), du 11 octobre 2014 - consulté le 26 avril 2014.

amendement qui modifie le Code pénal allemand (titre 3 : mise en danger de l'Etat démocratique) a été adopté : désormais, la seule intention de se rendre dans une zone de guerre, où se trouve un camp d'entraînement pour terroristes, avec l'intention de participer à des combats armés et/ou à des actions visant à mettre en danger un Etat démocratique, sera passible de poursuites. En revanche, une mesure forte, le rétablissement de la loi sur la rétention des données, annulée en 2010 car non conforme à la Constitution allemande, n'a pas été rétablie, comme le souhaitaient les services de polices notamment.

En Belgique, la loi sur le parquet fédéral adoptée en 2002 instaure une justice antiterroriste et le « Belgium antiterrorism Act » de 2003 incrimine la participation aux activités d'une organisation terroriste, prévoyant des peines plus importantes que celle prévues pour les délits de droits communs. Quelques mois après l'attaque du Musée juif de Bruxelles en mai 2014, a été élaboré un projet de plan de lutte anti-jihad, autorisant (entre autre mesures) les policiers à créer de faux profils pour infiltrer les réseaux jihadistes sur internet et instaurant un programme de « réinsertion et de déradicalisation ».

Aux Pays-Bas, le « Security services Act » de 2002 renforce les mesures de surveillance. Mais il a fallu attendre 2004 et le « Crimes of terrorism Act », pour que les activités terroristes soient sanctionnées en tant que telles dans la loi. Fin août 2014, une série de mesures a été annoncée par le gouvernement, dont le retrait de la nationalité néerlandaise aux combattants jihadistes, même s'ils n'ont pas été au préalable déclarés coupables d'un crime.

Enfin, en Espagne, toute personne qui serait reconnue coupable d'avoir commis un attentat terroriste ayant causé la mort pourra désormais être condamnée à la prison à vie en vertu de la nouvelle loi antiterroriste présentée le 2 février par les deux principaux partis politiques du pays (la sentence maximale en Espagne est actuellement de 40 ans, peu important le crime, même s'il est très rare qu'un criminel passe autant d'années en prison). Après 35 ans de détention, un comité de révision judiciaire devra décider si le condamné est admissible à une libération conditionnelle. Si une telle législation est adoptée par le Parlement, ce serait la première fois que la justice espagnole permet la prison à vie depuis la fin de la dictature franquiste en 1975. C'est la mesure la plus significative.

En outre, le gouvernement et le principal parti d'opposition espagnols se sont accordés le 2 février 2015 pour introduire de nouvelles dispositions législatives destinées à prévenir le départ de candidats au jihad vers des zones de conflit et des attentats sur le sol espagnol, a déclaré le président du gouvernement, Mariano Rajoy. La nouvelle législation antiterroriste

couvrira la diffusion de messages sur internet, le financement d'activités criminelles et les voyages vers des zones de guerre. Les ressources de la justice et de la police seront renforcées afin qu'elles puissent mieux combattre toutes les formes de terrorisme, y compris celle des "loups solitaires" qui agissent en dehors de toute organisation[3].

Au niveau européen, les mesures sont donc, à quelques exceptions près, les mêmes. Toutes vont dans le même sens : prévention par l'empêchement de sortir ou d'entrer sur le territoire et les mesures sociales, la lutte contre l'apologie et la provocation au terrorisme et le renforcement des moyens dévolus aux magistrats et aux forces de l'ordre[4].

Par ailleurs, les ministres de l'intérieur de six pays (France, Espagne, Allemagne, Royaume-Uni, Italie et Pologne) s'étaient mis d'accord, début novembre 2014, pour défendre devant le Parlement européen la mise en place d'un système de collecte des données fournies par les voyageurs aux compagnies aériennes (PNR : Passenger Name Record) dans le cadre de la lutte antiterroriste. C'était sans compter sur les évènements de janvier en France. En effet, le 29 janvier 2015, les 28 ministres de l'intérieur se sont réunis à Riga pour discuter de l'avenir d'une meilleure coopération entre leurs Etats en matière antiterroriste et préparer la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement du 12 février 2015 à Bruxelles. Car comme l'a expliqué le coordinateur européen de l'antiterrorisme Gilles de Kerchove, des PNR nationaux seraient « *moins efficaces et moins protecteurs* » qu'un système européen unifié, alors même que 14 pays songeraient à créer leur propre système[5]. Un autre axe de réflexion concerne la coopération en matière de renseignement, avec la proposition de création d'un « EurIntel », centre européen du renseignement basé sur le partage et la confiance entre tous, alors que plusieurs services de renseignement font depuis longtemps savoir qu'ils ne sont pas très favorables au partage de toutes leurs informations, au risque qu'elles soient mal utilisées et mettent en péril des affaires en cours[6]. Mais à ce niveau européen aussi, ressurgit la crainte de voir une menace peser sur les libertés des citoyens.

Notons que le France montre tout particulièrement sa volonté de coopération : la commission d'enquête du Sénat sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux

---

[3] V. à l'adresse internet suivante : http://cettesemaine.info/breves/spip.php?article739.
[4] « *Onze septembre, tour d'horizon des lois antiterroristes* », carte interactive des arsenaux anti-terroristes mis en place après le 11 septembre dans le monde, par France 24/rFI, sur http://stm-own.france24.com/0911/.
[5] Jean-Pierre STROOBANDS et Matthieu SUC, « Lutte antiterroriste : les difficiles progrès de l'UE », *Le Monde* du 30 janvier 2015, p.4.
[6] *Ibid.*

jihadistes en France et en Europe a adopté à l'unanimité, le 31 mars 2014, un rapport intitulé « *Filière « jihadistes » : pour une réponse globale et sans faiblesse* », qui formule plus de cent propositions, dont certaines portant sur le contexte européen. En outre, les membres de la commission se sont rendu aux Etats-Unis, en Turquie, ou encore ont réalisé une étude de législation comparée au sujet des dispositifs de lutte anti-terroriste mis en place par l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et l'Australie[7].

Sous-section 2. Par rapport aux pays mettant en œuvre des réponses extrêmes

Au Pakistan par exemple, après l'attaque d'un commando taliban dans une école accueillant des enfants de militaires à Peshawar faisant au moins 141 morts dont 132 enfants le 16 décembre 2014, le gouvernement a décidé de mettre en place un plan d'action national, visant notamment à confier des pouvoirs accrus à l'armée. Tout d'abord, le 6 janvier 2015, le Parlement a amendé la Constitution du pays pour autoriser les tribunaux militaires à juger des civils pour terrorisme ; de plus, le pouvoir politique a décidé de donner toute latitude à l'armée pour débarrasser le pays de nombreux groupes insurgés. Les terroristes peuvent être condamnés à mort par pendaison et c'est de plus en plus le cas depuis janvier 2015, alors même que les tribunaux militaires ne sont pas encore entrés en action. C'est « *le signe de la faiblesse du pouvoir politique et de l'Etat, contraint de céder ses prérogatives aux* militaires »[8], explique l'expert pakistanais Ahmed Rashid (analyste de la région et du mouvement taliban). Autre mesure, non militaire cette fois : que l'Etat reprenne le contrôle des écoles religieuses, perdu depuis longtemps.

En Tchétchénie, ce sont les mesures pénales qui sont renforcées à l'extrême pour durcir la lutte contre le terrorisme. En effet, le Parlement tchétchène déposait, le 12 janvier 2015, un projet de loi visant à modifier la loi fédérale, pour permettre que les familles des personnes condamnées pour actes de terrorisme puissent être considérées comme coresponsables pénalement et par conséquent punies de peines d'emprisonnement, de confiscations de biens ou encore de saisies sur leurs comptes bancaires[9]. La justification : les parents sont responsables

[7] « La commission d'enquête du Sénat sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe présente ses conclusions », *Bulletin Quotidien* du 8 avril 2015, p.13. Et « La lutte contre les réseaux terroristes », *Étude de législation comparée n° 254*, mars 2015.
[8] Jacques FOLLOROU, « Pakistan, les leçons du drame de Peshawar », *Le Monde* daté du 11 février 2015, p.10.
[9] Isabelle MANDRAUD, « Les familles de terroristes, cibles du pouvoir tchétchène », *Le Monde* daté du 16 janvier 2015, p.13.

de leurs enfants (et même « pour » eux, pourrait-on donc dire). Le texte fait aussi explicitement référence à la peine de mort. Ces mesures sont considérées comme étant expéditives et moyenâgeuses par les défenseurs des droits de l'homme.

Lors de la septième réunion du Comité de Coordination du Forum Global de Lutte Contre le Terrorisme (GCTF)[10] qui s'est tenue à Doha (Qatar) le 7 mai 2015, afin de partager efficacement les idées et méthodes idoines pour stopper l'extrémisme religieux et le terrorisme qui menacent les fondements et la sécurité des sociétés démocratiques, les membres participants (un peu plus de cent), ont tout particulièrement souligné l'engagement du Maroc (d'ailleurs élu co-président de cette organisation avec les Pays-Bas) démontré la forte capacité d'anticipation de ses services de sécurité pour enrayer la machine de recrutement de terroristes étrangers par Daesh ainsi que leur efficacité sur le plan du renseignement avec la neutralisation de nombreuses cellules terroristes et l'arrestation de centaines de volontaires terroristes et de combattants jihadistes de retour dans leur pays. Le Maroc a par ailleurs mis en œuvre une plate-forme tendant au renforcement de la coopération judiciaire informelle et la coordination au Sahel et au Maghreb, afin de répondre efficacement à la menace terroriste particulièrement dans la zone sahélo-saharienne et vise à instaurer, *in fine*, une stabilité durable dans le Nord du continent africain.

Beaucoup des pays d'Afrique et du Proche ou Moyen-Orient subissant le terrorisme sont des Etats en déliquescence, des « failed states » (Yémen, Lybie, Soudan, Somalie etc.). Ils sont, plus que tous autres, tributaires d'une intervention extérieure de lutte contre le terrorisme. Ils sont le plus souvent démunis de lois adaptées et de tribunaux en état de fonctionner ; ils n'ont pas non plus de juristes en nombre suffisant et expérimentés, ni même aucune loi ou aucuns tribunaux (ni aucun moyens, avocats...) pour traiter du problème. Il est donc du devoir des pays occidentaux ou de faire comprendre à ces pays que le droit est partout et qu'il doit l'être encore plus dans le domaine du terrorisme, car ce sujet transcende les frontières (en apportent la confirmation les mesures administratives d'IST et d'IAT). La récente loi antiterroriste française tout comme les mouvements législatifs semblables enclenchés par d'autres pays le montrent.

« *Une attaque terroriste contre un pays est une attaque contre l'humanité toute entière* », déclara Kofi Annan au Conseil de sécurité de l'ONU le 12 septembre 2001. Chacun

[10] Le forum a été créé en septembre 2011 à New-York et se compose de plusieurs instances : un comité de coordination et de six groupes de travail.

a donc sa part de responsabilité à prendre, notamment en adoptant un régime législatif adapté et à la hauteur de ce que l'on peut attendre d'Etats de droit modernes.

SECTION II. Un risque juridique limité eu égard aux intérêts nationaux menacés

Si la récente loi française en matière terroriste est certes perfectible, elle reste cependant soucieuse des grands équilibres (Sous-section 1) et est, évidemment, préférable au non-droit ou au droit obscur (Sous-section 2).

Sous-section 1. Une législation soucieuse des grands équilibres

« *Il est nécessaire de maintenir l'autorité judiciaire au cœur de la lutte contre le terrorisme* », estime Robert Gelli, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice[11]. La nouvelle loi antiterroriste française du 13 novembre 2014 va bien dans ce sens, même si les mesures administratives ont eu tendance, comme on l'a vu, à prendre de plus en plus de place ; cependant c'est le système français, presque unique au monde, de séparation des systèmes judiciaires et administratifs, qui le permet. Pourquoi le Gouvernement se passerait-il de l'utiliser, s'il pense ainsi pouvoir lutter contre le terrorisme de façon plus rapide et efficace ?

De même, comme on l'a étudié, nombre d'institutions françaises ont pour mission de contrôler, d'interpréter ou donner leur avis éclairé sur une loi ou à partir de celle-ci, avant ou après sa parution (c'est le rôle de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat, du Conseil Constitutionnel, des commissions parlementaires et d'autorités administratives émettant des avis ou des autorisations). Et on l'a vu, toutes les décisions qui en découlent ne vont pas forcément dans le sens d'une répression toujours plus dure et plus forte. Finalement, ce sont des mécanismes de contre-pouvoir classiques dans un Etat de droit.

Pour autant, si la remise en cause des lois antiterroristes est trop forte et incessante au point de créer une instabilité juridique pouvant être favorable aux terroristes, il est sérieusement à craindre une réelle impunité de ces derniers et une augmentation des attentats, l'abandon des tentatives débutantes de prévention du terrorisme et en outre un gros risque d'incompréhension

[11] Ecole nationale de la magistrature, ENM, janvier 2015, lors de l'intervention de la ministre de la Justice devant des magistrats spécialisés du parquet.

de l'opinion publique et une remise en cause de l'efficacité du travail des juges et policiers. L'effet pervers pourrait alors consister à glisser vers des lois encore plus radicales si des événements dramatiques majeurs venaient à survenir (il faut avoir en tête l'exemple des lois aux USA après le 11 septembre et de la législation antiterroriste dans certains pays d'Afrique).

Comme souvent, tout est dans la recherche du juste équilibre, mais en ayant à l'esprit que les horreurs et les déstabilisations des Etats engendrées par le terrorisme justifient, à l'évidence, des textes de prévention et de répression non pas arbitraires, mais allant chercher au plus loin dans les moyens donnés à l'Etat pour se protéger et protéger ses citoyens et leurs biens. On répond donc par la violence judiciaire à la violence terroriste, mais par une violence judiciaire qui a pour principale caractéristique d'être adaptée à cette menace. Il n'y a rien d'aberrant à tout cela si l'on prend en compte les circonstances actuelles.

Ces circonstances factuelles et temporelles constituent la base d'adaptation des textes, sans qu'il y ait lieu de s'en offusquer : d'un côté de la balance se trouve la loi et plus généralement le système de lutte antiterroriste dans toutes ses formes, de l'autre se trouvent les circonstances, les évènements terroristes qui touchent le pays concerné. Ces évènements ponctuels mais extrêmement graves sont au premier chef les attentats, mais aussi la multiplication des départs et le système vicieux de radicalisation de la jeunesse.

Ces données circonstancielles pèsent lourd dans la balance. Que faire pour que l'aiguille revienne à sa verticalité ? Il est nécessaire de trouver le savant équilibre. C'est ce qu'a fait la France, en veillant toujours à parvenir au juste équilibre entre protection par la loi contre les menaces extrêmes et le respect des grandes libertés individuelles, comme le fait la loi du 13 novembre 2014[12].

Ces mesures nouvelles peuvent apparaître drastiques mais sont en fait nécessaires afin, si ce n'est de stopper le phénomène, au moins de l'enrayer et d'empêcher autant que faire se peut qu'il se développe encore un peu plus. Le législateur a simplement décidé d'être plus strict qu'auparavant face à un phénomène terroriste qui s'est durci, s'est encore plus radicalisé dans le discours et surtout dans les actes et va sans doute continuer dans cette voie : c'est le propre du droit que de s'adapter à son environnement. Par ailleurs, l'Etat et lui seul a le monopole de

[12] Lire en ce sens ANNEXE II/ Entretien avec Mme Garrigos, substitut du procureur à la section terrorisme et atteinte à la sûreté de l'Etat du parquet de Paris. La magistrate explique que les dernières lois antiterroristes ont peut-être repoussé certaines frontières, mais que la France reste pour autant un Etat judiciaire et non policier. Il appartient aux magistrats d'être vigilants et de toujours mettre en balance efficacité et recherche de résultats, ce qui ne serait pas possible sans notre arsenal juridique. Le droit français est certainement le plus efficace en la matière. Nous n'avons pas besoin d'en arriver à un régime d'exception.

la violence légitime, y compris létale par les forces armées, et il faut accepter qu'il puisse l'utiliser, certes sous contrôle, sauf à risquer de voir se produire des mouvements de réaction privés et communautaristes pouvant aller vers la violence et la vengeance privées, outre des mouvements idéologiques ou des courants de pensée se radicalisant et prônant des solutions extrêmes. Aussi, à tout prendre, il apparaît qu'il vaut mieux doter l'Etat des juridiques lui permettant d'agir en étant à la hauteur de la menace.

Sous-section 2. Une législation certes perfectible mais préférable au non-droit ou au droit obscur

L'arsenal juridique français de lutte contre le terrorisme n'est certainement pas parfait et quelques mesures pourraient en effet être précisées et d'autres points envisagés (A), mais l'essentiel n'est-il pas que, définitivement, la France reste un État de droit, quoi que l'on en dise, y compris dans sa politique anti-terroriste et ne se ne perde pas dans le non-droit ou le droit obscur (B) ?

A. Quelques points à préciser et des évolutions à envisager

Certains professionnels ont par exemple émis des réserves quant au délit d'entreprise individuelle terroriste et sa raison d'être.

Ainsi, l'universitaire Julie Alix explique que l'approche que le législateur avait avec l'article 421-1 CP ainsi que toute la jurisprudence qui s'est construite autour, ont « *progressivement conduit à éclipser la nature potentiellement individuelle de l'infraction terroriste pour réduire (pour une fois) l'activité terroriste à une activité nécessairement collective* ».

De même, l'entreprise terroriste n'était pas « *une composante morale de l'infraction* », mais « *un élément matériel supplémentaire* ». Or, c'est totalement l'inverse que l'on constate avec le nouvel article 421-2-6 CP. En effet, Madame Alix explique qu'il existe deux conceptions de l'entreprise (qui avaient déjà fait l'objet de longs débats après l'adoption de la loi de 1986) : la conception subjective, l'« entreprise-dessein » ou « entreprise-projet », qui « *doit être rattachée à la psychologie de l'auteur de l'infraction* » ; et la conception objective, avec l'« entreprise-organisation » ou « entreprise-structure », qui, dans ce cas, « *constitue un*

élément d'extériorisation », « *une entité à part entière à laquelle devra ensuite être rattaché le but terroriste* »[13].

Or, ce nouvel article exigeant que l'acte individuel soit commis « *intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* » se rattache à la première option, celle de l'entreprise-dessein, en ne reliant l'acte individuel à aucune structure collective externe. On ramène l'entreprise terroriste à un projet individuel qui, s'il n'est pas concrétisé, pourra au moins être « *déduit […] de la matérialité infractionnelle* ». Par conséquent, Julie Alix craint que la recherche d'encadrement de la nouvelle incrimination ne fasse long feu, car cela engendre la possibilité « de saisir des actes équivoques au regard de l'action terroriste imaginée, des actes non pas préparatoires à une action terroriste, mais plutôt des actes préparatoires à une participation à un groupe terroriste ». Cette nuance appellerait d'importantes réserves « *au regard des principes de subsidiarité et de nécessité de la répression pénale* »[14]. Voilà un premier point qui, si on ne lui apportera pas de réponse, méritait d'être évoqué.

Madame Alix émet aussi l'éventualité d'un retour à la réflexion récurrente autour de l'hypothèse du terrorisme pris comme un crime contre l'humanité. Elle avance un intérêt éminemment symbolique mais aussi répressif d'une telle qualification, car « *la nature des réponses apportées par le droit international et par les Etats traduit le besoin d'outils nouveaux, administratifs, militaires et pénaux* ». Or une telle qualification « *permet, lorsque les actes sont commis sur le territoire d'États défaillants, de mettre en branle l'appareil de justice pénale internationale* »[15].

D'autres aspects suggèrent qu'au sujet des actions militaires, on ne parle plus de « terroriste » mais d'« ennemi », ce qui pourrait permettre de mieux justifier des actions de guerre pure. Car en droit international public, les possibilités exactes d'action de chacun sont parfois peu claires[16].

Plus largement, les lois antiterroristes et encore plus avec l'évolution récente que connaît la législation française depuis novembre 2014, couvrent pour la plupart les limites précédemment évoquées : elles présentent des zones encore assez floues (notamment dans la prévention dans et hors des prisons). Mais le volet judiciaire est de toute façon, par définition,

---

[13] ALIX Julie, « Réprimer la participation au terrorisme », *RSC 2014*, p.849.
[14] *Ibid.*
[15] *Ibid.*
[16] Jérôme CARIO (sous la direction de), *Lutte ou guerre contre le terrorisme*, Etude, Ed. Le Fantascope, Collection des Chercheurs militaires, octobre 2008.

un signe « d'échec », car si l'on en est à ce stade, c'est bien que le mal est déjà fait (ou est en train de se préparer).

« Éradiquer » totalement le terrorisme semble donc assez peu probable, comme tout tous autres facteurs d'insécurité pour la société, d'ailleurs : tout est entrepris pour contrer et éviter les actes terroristes, mais il y aura toujours de voleurs, des violeurs, des tueurs, des escrocs, des filous que les condamnations des juges calmeront ou non, que la société soignera ponctuellement ou pour toujours de leurs penchants vers une vie criminelle.

Ces textes sont donc incontournables. Incontournables pour notre propre protection : en France, nous jugeons les personnes qui ont commis sur notre territoire des méfaits terroristes et les autres grandes démocraties reconnaissent d'ailleurs l'originalité et l'efficacité de notre système. De plus, on ne peut se permettre de montrer aux pays plus faibles que la France en matière de respect des droits de l'homme et qui ne trouvent pas de solution respectueuse des grands principes du droit, autre chose que ce qu'est, justement le Droit.

B. Un système respectant l'essentiel : les valeurs de l'Etat de droit

« *Vous êtes garants de l'Etat de droit, si nous l'affaiblissons, nous nous affaiblissons nous-mêmes* », a déclaré récemment la garde des Sceaux[17].

Or, le basculement vers le non droit et le droit obscur (un droit de la guerre sans limites par exemple) n'est pas du tout une hypothèse d'école face à un terrorisme sans limite, de grande ampleur extrêmement violent et « intelligent » dans sa maîtrise des techniques médiatiques et de déstabilisation des Etats, tel qu'on le connaît actuellement, c'est-à-dire le terrorisme islamiste.

Car celui-ci a une vraie vocation à renverser des Etats entiers et y est d'ailleurs déjà parvenu (la Somalie, devenue un pays de non-droit voilà quelques années et ne tenant plus que par un programme de soutien multinational, même si d'autres facteurs ont joué ; il en va de même, plus récemment, pour le Yémen et la Lybie.

Ce risque du droit obscur ou d'une réponse hors normes législatives internes est d'autant plus réel que le terrorisme actuel trouve surtout ses origines à l'étranger et cherche à s'exporter

[17] Discours à l'ENM, janvier 2015, devant 167 magistrats du parquet référents sur le sujet du terrorisme et ceux de la section anti-terroriste du parquet de Paris.

dans les pays occidentaux, car il est totalitaire (au sens propre du terme), expansionniste et ultra-violent (les bombes humaines, les décapitations, la charia, les jeunes filles enlevées etc.).

Par ailleurs, quant à la forme même de la délinquance terrorisme, remarquons qu'excepté peut-être les mafias (phénomène qui ne touche pas directement la France), toute délinquance, aussi développée soit-elle, n'a pas pour finalité de déstabiliser complètement et surtout directement l'Etat, comme c'est le cas du terrorisme en général, islamiste en particulier, ce dernier étant qui plus est dans une logique d'application forcée d'une seule vision du monde, en l'occurrence religieuse, basée sur la loi islamique, la charia. Le vol, la corruption, les viols et les meurtres sont certes forts dérangeants, doivent être combattus au mieux pour des objectifs de paix sociale et d'exemplarité voire de morale, mais pas parce qu'un Etat fort et organisé comme l'est la France encourrait un risque pour sa propre existence.

Mais nos lois sont forcément respectueuses de certains grands principes : le choix n'a jamais été fait en France, à ce jour, de basculer dans un système de non-droit, pas même de lois extrêmes ou d'exception (à la différence des Etats-Unis par exemple, qui se considèrent en guerre contre les terroristes, d'où des tribunaux d'exception, Guantanamo, des prisons secrètes dans des pays « amis »).

Toujours est-il que, plus modestement, un élément nouveau pour une lutte toujours plus efficace contre le terrorisme, qui pourrait être tout aussi applicable à d'autres domaines de lutte, survient de façon exacerbée dans le domaine qui nous intéresse : de la même façon que chaque Etat doit prendre ses responsabilités en matière de lutte antiterroriste, chacune des instances régaliennes et tous ceux qui peuvent apporter leur aide et soutien dans ce combat doivent eux aussi faire face à leurs responsabilités. Et, à ce niveau de gravité de la menace, chacun doit pouvoir agir, aussi petite sa contribution soit-elle, pour le bien commun de la population française. C'est aussi ainsi que l'on pourra soutenir notre Etat de droit et lui permettre de se maintenir dans cette posture de droit. Chacun, et pas seulement la justice, devient une « sentinelle de l'Etat de droit », pour reprendre l'expression de la garde des Sceaux lors de son discours à l'ENM, en janvier 2015.

Etant rappelé que toute comparaison avec les Etats-Unis mérite d'être faite avec d'extrêmes précautions : le Patriot Act a en effet été voté après les attentats du 11 septembre 2001, qui ont causé en une journée plus de 3000 morts et 6300 blessés et touchés des immeubles symboles du mode de société incarnée par la première puissance mondiale, ainsi le ministère de la défense (le Pentagone), montrant d'un seul coup la faiblesse d'un pays pourtant « maître

du monde » et traumatisant à jamais ses citoyens. Tous les attentats terroristes commis dans le monde entier durant les dix dernières années, aussi nombreux et sanglants ont-ils été, sont loin d'avoir fait autant de morts que « l'exploit » d'Al-Qaida aux Etats-Unis, le 11 septembre 2001.

Face à ce constat très concret et prosaïque, il faut donc se garder de donner trop de leçons de droit et de trop gloser la création d'un corpus juridique inédit d'état de guerre contre un « ennemi » qui n'est pas un Etat à proprement déterminé, mais un « ennemi terroriste » ou « des Etats terroristes », dernier qualificatif étant ajouté par le Gouvernement américain selon ses propres critères unilatéraux et non discutables. Quel pays peut sérieusement soutenir qu'il n'aurait pas fait des choix juridiques si ce n'est semblables à l'option prise par les Etats-Unis, à tout le moins hors-normes, s'il avait eu à connaître une tragédie de cette ampleur ? Si demain des évènements encore plus dévastateurs, tragiques et ingérables que ceux que la France a déjà connus survenaient (plusieurs attentats comme ceux de janvier 2015 en même temps par exemple, ou une sorte de « 11 septembre à la française » comme il en a déjà été déjoués plusieurs à la Tour Eiffel ou à la Tour Montparnasse à Paris), comment notre pays réagirait-il ?

Ceci étant dit, aucun pays moderne ne peut se permettre de sortir complètement d'un système de droit caractéristique d'une démocratie : ce serait donner aux terroristes ce qu'ils souhaitent, c'est-à-dire une importance au-delà de toute mesure et surtout admettre, de fait, qu'ils seraient parvenu à semer le chaos, à tel point que la seule façon pour un Etat démocratique d'y faire face serait de renoncer aux engagements et aux valeurs d'un Etat de Droit.

Aussi difficile que cela puisse être, il faut, face à des actes injustifiables, allant dans la barbarie au-delà de l'entendement, ne jamais se départir de la ligne de conduite démocratique. Il n'en est pas d'autre qui vaille, encore plus contre ses ennemis les plus acharnés.

Conclusion générale

« Le monde se définit non seulement par ce pour quoi, mais aussi par ce contre quoi et contre qui il agit. »

Kofi Annan (à propos du terrorisme, Le Monde du 23 septembre 2001)

L'analyse à laquelle on vient de se livrer à partir de la récente loi antiterroriste du 13 novembre 2014, a permis de faire plusieurs constats quant aux enjeux et limites d'un tel texte : le premier est que cette loi répond à un besoin de bases juridiques nouvelles, notamment pour faire face au phénomène des « loups solitaires » et à celui de quelques centaines de jeunes gens résidant sur le territoire français et partant faire le jihad à l'étranger, avant de revenir, pour la plupart, sur le territoire national non seulement porteurs de leur haine et de leur violence décuplées mais, en plus, d'une expérience réelle du combat.

Le deuxième constat est qu'il s'agit d'un texte ne paraissant pas porteur de faiblesses juridiques majeures quant au respect des grandes libertés individuelles.

La troisième observation consiste à relativiser la portée d'un tel texte et plus largement des lois antiterroristes, en ce qu'elles sont certes un instrument de lutte désormais indispensable et de plus en plus affiné, mais qu'elles ne sont pas les seuls moyens à mettre en œuvre ce dessein, certains autres moyens étant d'ailleurs bien plus anciens, tandis que d'autres en sont encore à leurs balbutiements.

Le quatrième constat, plus transversal, est que cette loi du 13 novembre 2014 est une réforme de circonstance, faisant notamment suite à l'épopée meurtrière de mars 2012 d'un jeune jihadiste, sans que cette expression « loi de circonstance » puisse être considérée comme péjorative en ce sens qu'elle a comblé plusieurs vides juridiques évidents.

Fort de ces quelques réflexions, on pourrait conclure que cette réforme est venue clore pour longtemps un cycle d'évolutions législatives, puisqu'elle semble répondre aux dernières attentes et être construite sur des bases suffisamment solides.

Ce serait là un raisonnement hâtif et simpliste. Car ce serait oublier une autre réflexion que l'on a été amené à retenir : en matière de terrorisme, bien plus qu'en tout autre domaine du droit, ce sont à chaque fois les événements qui acculent les gouvernements à prendre de nouvelles dispositions législatives et quasi systématiquement dans l'urgence. On peut le déplorer mais en tout cas beaucoup moins que lorsqu'il s'agit d'autres domaines du droit qui

n'ont pas à traiter du risque de dizaines ou centaines de morts ou blessés en une journée et de la déstabilisation des Etats. Quitte à crisper les professionnels du droit civil et commercial, la réforme du droit des contrats (qui semble prendre un tournant décisif après vingt ans d'atermoiements), aussi utile qu'elle soit, ne devra-t-elle pas encore attendre quelques mois pour laisser la place à la discussion parlementaire concernant le texte sur le renseignement, par exemple ? Les discussions et le vote en urgence des textes apparaissent donc presque consubstantiels au domaine du terrorisme.

Les critiques quant au risque d'atteintes aux libertés individuelles apparaissent elles aussi comme inévitables en ce domaine. Elles ont été, cependant, limitées lors du vote de la loi du 13 novembre 2014, en comparaison avec les vives contestations du projet de réforme sur le renseignement actuellement examiné. On pourrait le déplorer si ces discussions étaient fondées sur des arrière-pensées idéologiques ou des visions du monde idéalistes, éludant, consciemment ou pas, les situations d'urgence et d'extrême violence auxquelles la France est confrontée. Mais ces débats sont sains, indispensables et finalement rassurants dans un Etat de droit.

Nul doute, de toute façon, qu'ils se prolongeront dès lors que des procès se tiendront ou décisions administratives seront prises, sur le fondement de ces nouvelles lois.

Une autre réflexion, là encore tournée vers l'avenir, qui s'impose à la suite des attentats janvier 2015, est que, décidément, l'adaptation des moyens juridiques aux enjeux du terrorisme n'a pas fini de devoir progresser et avancer encore : il est des champs législatifs entiers restant à défricher et à construire, notamment pour ce qui concerne la prévention et l'accompagnement social, ainsi que « la déradicalisation » et la lutte contre la réitération.

Enfin, le télescopage entre les attentats de janvier 2015 et la réforme de novembre 2014 à peine entrée en vigueur, montre que ce dernier texte, pas plus que tous les précédents d'ailleurs formant l'arsenal juridique antiterroriste depuis 1986, ne répond complètement à des enjeux juridiques majeurs qui se posent désormais, au vu des circonstances des actes ayant abouti aux morts de Charlie hebdo et du supermarché kasher en début d'année 2015.

Il ne s'agit évidemment pas, à ce stade de notre propos, de se lancer dans des développements juridiques élaborés ; mais on ne peut s'empêcher d'entrevoir quelques défis. Il en est ainsi, tout d'abord, de l'application des textes de la légitime défense auxquels les 7000 soldats déployés sur le territoire national seront confrontés. Comment auraient dû réagir des militaires croisant les frères Kouachi quittant le lieu de leurs attentats ? Les soldats auraient-ils pu, auraient-ils dû tirer, avec ou sans sommations, sur ces hommes en fuite, qui ont abattu

un policier à terre quelques instants plus tard ? Les soldats de terrain sont habitués à appliquer des « règles d'engagement », beaucoup moins les subtilités des codes pénal et de procédure pénale.

Plus largement, les militaires (les gendarmes mis à part) ne disposent pas de pouvoirs de police judiciaire et administrative, alors qu'ils sont justement placés dans un contexte et un environnement pouvant déboucher sur des situations ayant des conséquences judiciaires et administratives majeures. En conséquence, une réflexion ne mériterait-elle pas d'être engagée quant à la création d'un corpus normatif minimal donnant à ces militaires les grandes lignes de conduite à tenir, qui, à la fois, leur permettrait un engagement de terrain plus effectif face au terrorisme et les protègerait mieux des risques de mise en cause judiciaire inadaptée.

Plus largement encore, en se projetant sur le terrain des opérations extérieures où la lutte contre le terrorisme est toute aussi quotidienne, on peut sérieusement craindre que le temps viendra où des militaires français auront à combattre des jihadistes français. Cette situation, prise dans son seul versant militaire, ne pose pas de réel problème, si on met de côté les états d'âmes : un ennemi est un ennemi. En revanche, prise sous l'angle juridique, elle ouvre des perspectives bien plus complexes : ces combattants français, si certains venaient à être capturés, relèveraient éventuellement de certaines dispositions de la nouvelle loi, sans parler des questions d'extradition.

Ces quelques problématiques entrevues méritent sans doute un minimum d'anticipation, eu égard à la période de tensions et de menaces extrêmes que connaît la France, comme l'a récemment confirmé le procureur de la République de Paris : « *Il n'y a aucun raison d'être optimiste. La menace n'a jamais été aussi* forte »[1].

Il n'est pas possible, évidemment, d'apporter en l'état une réponse suffisamment élaborée à ces nouveaux défis juridiques. Mais leur évocation, rejoignant le travail d'analyse de la législation antiterroriste auquel on vient de se livrer, a pour finalité de montrer que la lutte contre le terrorisme présente un versant juridique de plus en plus prégnant et méritant de plus en plus d'anticipation et de réflexion, pour, à la fin, s'adapter et décider, toujours.

La loi du 13 novembre 2014 est une de ces réponses. A l'évidence, d'autres suivront encore.

---

[1] Propos recueillis par Christophe CORNEVIN et Paule GONZALES, « *François Molins : « Nous recherchons 306 djihadistes »* », *Le Figaro* du 12 mai 2015, p.2.

Autorités consultées

Ministère de la Justice

Parquet du Procureur de la République de Paris

Madame Véronique Degermann, procureur de la République adjoint, en charge de la division antiterroriste et de lutte contre la criminalité organisée du Parquet de Paris.

Madame le Substitut Mariel GARRIGOS, substitut du procureur de la République de Paris à la section C1 « terrorisme et atteintes à la sûreté de l'Etat ».

Siège du tribunal de grande instance de Paris

Monsieur Marc TRÉVIDIC, juge d'instruction au pôle antiterroriste du tribunal de grande instance de Paris.

Ministère de l'Intérieur

Monsieur Damien MARTINELLI, chef du bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment à la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), Ministère de l'Intérieur.

Monsieur Hugues COURTIAL, chef du bureau des questions pénales à la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), Ministère de l'Intérieur.

Monsieur le Commissaire divisionnaire Frédéric MALON, chef de la division de la logistique opérationnelle, adjoint au sous-directeur chargé de la lutte antiterroriste (SDAT).

Ministère de la Défense

Monsieur le Lieutenant-colonel de l'Armée de terre Jérôme CARIO, en poste au CICDE (centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations) à l'Ecole militaire à Paris.

Un cadre de la DGSE (souhait de rester anonyme).

Médias

Madame Nathalie GUIBERT, journaliste au journal Le Monde, correspondante défense.

Table des annexes

ANNEXE I/ Tableau récapitulatif des réformes législatives en matière terroriste..... 154

ANNEXE II/ Entretien avec Mme Garrigos, substitut du procureur à la section terrorisme et atteinte à la sûreté de l'Etat du parquet de Paris..... 162

ANNEXE III/ Entretien avec Mme Degermann, Procureur adjoint en charge de la division antiterroriste du parquet de Paris..... 167

ANNEXE IV/ Entretien avec M. Malon, commissaire divisionnaire, chef de la division de la logistique opérationnelle et adjoint au sous-directeur chargé de la lutte antiterroriste (SDAT)..... 171

ANNEXE V/ Entretien avec un cadre de la DGSE..... 176

ANNEXE VI/ Entretien avec M. Cario, Lieutenant-colonel, pilot de domaine et conseiller juridique au CICDE à l'Ecole militaire de Paris..... 181

ANNEXE VII/ Entretien avec M. Courtial, chef du bureau des questions pénales à la DLPAJ..... 188

ANNEXE VIII/ Entretien avec Nathalie Guibert, journaliste au Monde..... 193

ANNEXE IX/ Entretien avec M. Trévidic, juge d'instruction au pôle antiterroriste du tribunal de grande instance de Paris..... 196

ANNEXE X/ Coût de l'armement des frères Kouachi..... 201

ANNEXE XI/ Message expliquant les raisons du blocage ainsi que les voies et délais de recours..... 202

ANNEXE XII/ Requête et mémoire du Syndicat de la Magistrature au Conseil d'Etat, relatifs au décret n°2015-26 du 14 janvier 2015 relatif à l'IST et à l'instruction relative à l'IST du 18 février 2015, 13 mars 2015..... 204

ANNEXE XIII/ Question prioritaire de constitutionnalité posée à l'appui de la requête déposée le 13 mars 2015..... 205

ANNEXE XIV/ Carte du « G5 Sahel »..... 206

ANNEXE XV/ Moyens déployés lors de l'opération Barkhane..... 206

ANNEXE XVI/ Les deux niveaux du plan Vigipirate..... 207

ANNEXE XVII/ Des postes supplémentaires pour lutter contre le terrorisme..... 208

ANNEXE I/ Tableau récapitulatif des réformes législatives en matière terroriste.

Numéro de la loi	Date du vote et de parution au JO	Intitulé	Contenu
N° 86-1020	Du 09 septembre1986, parue le 10 septembre 1986	Relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat	**Urgence déclarée. Décision du Conseil constitutionnel** n° 86-213 du 3 septembre 1986 (partiellement conforme) Première législation spécifique de répression du terrorisme. Ce texte : - définit les actes de terrorisme : le Code de procédure pénale (en vigueur jusqu'au 1er mars 1994), sont considérées comme terroristes les infractions de droit commun énumérées à l'article 706-16, lorsqu'elles sont en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur - alourdit les peines contre les actes terroristes - incrimine l'apologie du terrorisme (dans la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse) - centralise la gestion des affaires terroristes au sein d'un corps spécialisé de magistrats parisiens - institue un régime dérogatoire au droit commun avec : l'extension de la durée de la garde à vue à quatre jours, le report de la venue de l'avocat à 72 heures de garde à vue, l'autorisation les perquisitions sans l'assentiment des personnes suspectées et accroit les procédures de contrôle policières
N° 86-1322	Du 30 décembre 1986, parue le 31 décembre 1986	Modifiant le Code procédure pénale et complétant la loi n°86-1020 du 9 septembre 1986	**Urgence déclarée** Modifie le code pénal et instaure des cours d'Assises spéciales (sans jury populaire, composée seulement de magistrats professionnels). Juridiction qui s'est appliquée aux procédures en cours.
N° 87-	Du 16 juillet 1987,	Autorisant la ratification de la	- complète les conventions d'extradition liant les Etats membres du Conseil de

542	parue le 18 juillet 1987	convention européenne pour la répression du terrorisme STCE n° 090 du 27 janvier 1977	l'Europe afin d'interdire à ces Etats de fonder un refus d'extradition sur le caractère ou le mobile politique de l'infraction, lorsque cette infraction fait partie d'une liste d'actes considérés comme particulièrement graves tels que les détournements d'avions, prises d'otages ou attentats à la bombe - affirmera la solidarité de la France avec ses partenaires européens dans la lutte contre le terrorisme - le Conseil des ministres approuve un projet de loi modifiant le code de procédure pénale et relatif à la poursuite et au jugement de certaines infractions commises à l'étranger - adapte le droit pénal français aux dispositions de la convention grâce à la ratification de l'accord de Dublin du 4 décembre 1979 (conclu entre les Etats membres des Communautés européennes, qui a pour but de permettre l'application entre ceux-ci de la convention du 27 janvier 1977), votée par la loi N° 87-541 du 16 juillet 1987, modifiant le code de procédure pénale et relative à la poursuite et au jugement de certaines infractions commises à l'étranger - prévoit que les juridictions françaises auront désormais compétence pour juger, quand ils se trouvent en France, les auteurs et complices des crimes et délits commis hors du territoire de la République, lorsque ces crimes et délits constituent des actes de terrorisme au sens de la convention et n'ont pas donné lieu à extradition malgré la demande de l'un des Etats parties à la convention ou à l'accord
N° 92-686	Du 22 juillet 1992, parue le 23 juillet 1992	Portant réforme de dispositions du Code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la Nation, l'État et la paix publique	Introduit dans le code pénal l'incrimination d'« actes de terrorisme ».

N° 96-647	Du 22 juillet 1996, parue le 23 juillet 1996	Tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire	**Décision du Conseil constitutionnel** n° 96-377 du 16 juillet 1996 (partiellement conforme) - crée l'infraction spécifique d'« association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste » (AMT) - élargit la liste des infractions terroristes au recel d'auteurs d'un acte de terrorisme, de groupes de combat et de mouvements dissous - instaure la déchéance de la nationalité pour les binationaux auteurs d'attentats - étend les autorisations de saisies et de perquisitions sans l'accord des intéressés (sur autorisation des magistrats) - alourdit encore les peines et prolonge les délais de prescription
N° 96-1235	Du 30 décembre 1996, parue le 1er janvier 1997	Relative à la détention provisoire et aux perquisitions de nuit en matière de terrorisme	Si les nécessités de l'instruction l'exigent, les visites, les perquisitions et saisies peuvent être effectuées avant 6 heures et après 21 heures (c'est-à-dire en dehors des horaires de droit commun), pour la recherche et la constatation d'actes de terrorisme prévus par l'article 706-16 et punis d'au moins dix ans d'emprisonnement
N° 2001-1062	Du 15 novembre 2001, parue le 16 novembre 2001	Relative à la sécurité quotidienne	**Urgence déclarée.** Après les attentats du 11 septembre 2001, est intégré au projet de loi sur la sécurité quotidienne un volet antiterroriste. - autorise, *« à titre temporaire »*, jusqu'au 31 décembre 2003 *« au plus tard »*, la fouille des véhicules à des fins de recherche ou de poursuite d'actes de terrorisme, par des agents ou officiers de police judiciaire sur réquisition du procureur de la République - accroit le pouvoir de police aux agents de sécurité privés (prévoit par exemple la possibilité pour les agents d'entreprises de sécurité privée de procéder à des fouilles de bagages et à des palpations de sécurité) - élargit la possibilité de mise en œuvre de saisies et perquisitions domiciliaires - création de l'incrimination spéciale de l'acte de financement d'une entreprise terroriste et intégration du délit d'initié et le délit de blanchiment à la liste des actes de terrorisme

			- réglemente le recours aux nouvelles technologies de surveillance des communications ainsi que la conservation de ces données, avec l'obligation pour les opérateurs de télécommunication d'en conserver certaines pour la recherche et la constatation d'infractions pénales - permet la mise à disposition de l'autorité judiciaire des données de communication - autorise les auditions, interrogatoires et confrontations à distance par l'utilisation de moyens de télécommunication adaptés - prévoit une peine complémentaire de confiscation des biens des personnes reconnues coupables d'actes de terrorisme
N° 2003-239	Du 18 mars 2003, parue le 19 mars 2003	Pour la sécurité intérieure	**Urgence déclarée. Décision du Conseil constitutionnel** n° 2003-467 du 13 mars 2003 (conforme) - pérennise les outils de procédure pénale introduits à titre temporaire par la loi de 2001 (les dispositions particulières relatives aux perquisitions et au contrôle des zones aéroportuaires et portuaires) - étend l'obligation faite aux opérateurs de conserver et de communiquer leurs données en matière de communication - les contrôles, vérifications et relevés d'identité sont rendus possibles sur toute personne à l'encontre de laquelle existent *« une ou plusieurs raisons plausibles »* de suspecter qu'elle entre dans le cadre de l'antiterrorisme
N° 2004-204	Du 9 mars 2004, parue le 10 mars 2004	Portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité	**Décision du Conseil constitutionnel** n° 2004-492 du 2 mars 2004 (partiellement conforme) Loi dite Perben II (du nom du ministre de le Justice de l'époque). Créer un cadre juridique spécifique pour lutter contre la criminalité et la délinquance organisées et à mettre à jour la procédure pénale (titre spécifique dans le code de procédure pénale : « *une procédure pénale bis »)*
N° 2006-64	Du 23 janvier 2006, parue le 24 janvier 2006	Relative à la lutte contre le terrorisme et portant	**Urgence déclarée. Décision du Conseil constitutionnel** n° 2005-532 du 19 janvier 2006 (partiellement conforme)

		dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers	- augmente la durée de garde à vue de quatre à six jours - permet le développement du recours à la vidéosurveillance afin d'accroître la protection des principaux lieux accueillant du public et des installations sensibles exposés à une menace d'acte de terrorisme - renforce les possibilités de contrôle des déplacements et des échanges téléphoniques et électroniques des personnes susceptibles de participer à une action terroriste - impose à tout opérateur de télécommunications et tout fournisseur d'accès la conservation des données de connexion pendant une durée d'un an - porte de dix à quinze ans les délais permettant au ministre chargé des naturalisations d'engager la procédure de déchéance de la nationalité française et de la prononcer, à l'encontre de personnes ayant acquis cette nationalité, dès lors qu'elles ont fait l'objet d'une condamnation pour les motifs suivants : acte portant une atteinte manifeste aux intérêts fondamentaux de la Nation ou acte de terrorisme - prévoit des dispositions relatives à la lutte contre le financement des activités terroristes, en instaurant une procédure de gel des avoirs
N° 2008-1245	Du 1er décembre 2008, parue le 2 décembre 2008	Visant à prolonger l'application des articles 3, 6 et 9 de la 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	- permet de procéder à des contrôles d'identité sur les lignes ferroviaires internationales au-delà de 20 kilomètres de la frontière (article 3) - crée une procédure de réquisition administrative des données techniques de connexion afin de prévenir la commission d'actes de terrorisme (article 6) - autorise les services de lutte antiterroriste à accéder directement à certains fichiers administratifs (article 9) Les dispositions de ces trois articles ont été adoptées à titre temporaire jusqu'au 31 décembre 2008 pour permettre leur expérimentation et leur évaluation avant leur éventuelle prorogation ou pérennisation. La proposition de loi propose de prolonger leur application pour quatre années supplémentaires jusqu'au 31 décembre 2012. La commission des lois du Sénat a accepté la prorogation du dispositif à titre expérimental, sa pérennisation apparaissant prématurée.
n°2011-	Du 14 mars 2011,	D'orientation et de	**Décision du Conseil constitutionnel** n° 2011-625 DC du 10 mars 2011

267	parue le 15 mars 2011	programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI II)	(partiellement conforme) - élargit le régime de la vidéoprotection : créé une procédure d'autorisation d'exception permettant au préfet de délivrer une autorisation temporaire, de quatre mois maximum, pour la mise en œuvre d'un système de vidéoprotection dans un lieu ouvert au public dans deux hypothèses : en cas d'urgence et en cas d'exposition particulière à des risques de terrorisme. Et le préfet a la possibilité de demander aux communes de s'équiper d'un système de vidéoprotection, notamment en vue de prévenir des actes de terrorisme. - créé un régime de protection des agents de renseignement, de leurs sources et de leurs collaborateurs - autorise les policiers habilités à infiltrer via internet les groupes faisant l'apologie du terrorisme en ligne
N° 2012-1432	Du 21 décembre 2012, parue le 22 décembre 2012	Relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme	**Procédure accélérée** engagée par le Gouvernement le 3 octobre 2012. - proroge, au-delà du 31 décembre 2012, les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme de la loi du 23 janvier 2006 tout en conciliant « la nécessité de lutter contre le terrorisme avec le respect des libertés individuelles » - complète le code pénal afin de permettre à la loi française de s'appliquer inconditionnellement aux actes de terrorisme commis à l'étranger par des ressortissants français - préconise de surveiller les « filières d'acheminement » vers les camps d'endoctrinement à l'étranger - vise à identifier et sanctionner les personnes qui effectuent des « séjours d'entraînement sur zone » et celles qui participent à la « propagation du radicalisme et du djihadisme sur internet » - vise à surveiller les personnes qui, après une formation ou une participation de nature terroriste à différents théâtres de conflits armés de par le monde, reviennent en France
N° 2013-327	Du 19 avril 2013, parue le 20 avril 2013	Autorisant la ratification de la convention internationale	

		pour la répression des actes de terrorisme nucléaire	
N° 2014-1353	Du 13 novembre 2014, parue le 14 novembre 2014	Renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme	**Procédure accélérée** engagée par le Gouvernement le 9 juillet 2014. Mesures phares : - instaure un dispositif d'interdiction de sortie du territoire afin d'empêcher le départ de Français présumés candidats au jihad. Décision prononcée par le ministre de l'Intérieur pour une durée de six mois maximum, renouvelable tant qu'existent *« des raisons sérieuses de croire que [le ressortissant français] projette des déplacements à l'étranger ayant pour objet la participation à des activités terroristes (...) ou sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes »*. Cette interdiction implique le retrait du passeport et/ou de la carte d'identité de la personne concernée. (article 1) - instaure un dispositif d'interdiction administrative d'entrer sur le territoire français à l'encontre de tout ressortissant étranger ne résidant pas habituellement en France (y compris les ressortissants de l'Union européenne) dès lors que sa présence en France constituerait une menace « grave » (article 2) - renforce les mesures applicables aux étrangers assignés à résidence avec une interdiction d'être mis en relation avec des personnes liées aux mouvances terroristes (article 3) - insère les délits d'apologie du terrorisme et de propagation du terrorisme dans le code pénal (article 5) - créé un nouveau délit d'entreprise terroriste individuelle. L'objectif est de faire entrer dans une catégorie les personnes qui se radicalisent et passent à l'action seules : les « loups solitaires » (article 6 I.) - ajoute à la liste définissant les actes de terrorisme, la diffusion de procédés permettant la fabrication d'engins de destruction, la détention de produits incendiaires ou explosifs (article 6 II.)

			- renforce les moyens de prévention et d'investigation : . modifie dispositions permettant la mise en œuvre du gel des avoirs dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme (article 11) ; . prévoit la possibilité pour l'autorité administrative de demander aux fournisseurs d'accès à Internet de bloquer l'accès aux sites incitant aux actes de terrorisme ou en faisant l'apologie (article 12) ; . adapte les modalités de perquisition d'un système informatique en permettant d'y accéder depuis les locaux des services et unités de police et de gendarmerie (article 13) ; . permet à la police judiciaire de mettre au clair les données chiffrées (article 15) ; . créé circonstance aggravante de bande organisée pour les incriminations relatives aux atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données (article 17) ; . instaure une système d'enquête sous pseudonyme permettant aux officiers ou agents de police judiciaire habilités, d'être en contact et d'échanger avec des personnes susceptibles d'être les auteurs d'infractions terroristes, par exemple (article 19)

Camille Le Pogam

Les propos contenus dans les ANNEXES II à IX ont été recueillis de façon manuscrite et non lors d'un entretien enregistré grâce à un appareil audio. Ils ont donc été retranscrits le plus fidèlement possible mais ne prétendent pas correspondre de façon exacte aux mots des personnes interrogées. Ces dernières ont cependant procédé à une relecture et ont apporté toutes corrections utiles.

Ces entretiens sont classés dans l'ordre chronologique des rencontres.

ANNEXE II/ Entretien avec Mme Garrigos, Substitut du procureur à la section terrorisme et atteinte à la sûreté de l'Etat du Parquet de Paris.

Entretien avec

Madame le Substitut Mariel GARRIGOS

Parquet du procureur de la République de Paris

Section C1- Terrorisme et atteintes à la sûreté de l'Etat

Le 2 décembre 2014

Dans les locaux du Parquet du tribunal de grande instance de Paris

S'agissant de la mise en œuvre des règles de procédure dérogatoire applicables dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, la pratique enseigne que nous n'y avons pas recours de façon systématique :

Exemple du report du droit à l'avocat lors d'une garde à vue :

- la règle : il est possible de repousser son intervention de 24h00, voire jusqu'à la 72ème heure sur requête au JLD : jusqu'ici nous n'avons pas recouru à cette possibilité et en pratique les gardés à vue voient un avocat dès le début de la mesure

Exemple de la durée de la GAV :

En cas d'imminence d'un acte terroriste en France ou à l'étranger ou pour les nécessités de la coopération internationale, la GAV peut aller jusqu'à 6 jours.

C'est une possibilité à laquelle il n'est recouru que de façon très exceptionnelle. Je ne vois que deux exemples de GAV repoussées à 6 jours: Medhi Nemmouche et l'épicerie juive de Sarcelle en septembre 2012 (motivée par le « risque imminent d'attentat »: découverte d'explosifs et toutes les personnes n'ont pas été arrêtées).

1- L'organisation de la justice antiterroriste: le système judiciaire de poursuite par le Parquet, d'instruction et de jugement vous semble-t-il efficace aujourd'hui? L'organisation actuelle apporte-t-elle une réponse judiciaire adaptée à la menace?

Le système est efficace, nous avons beaucoup d'outils. Le système mis en place en 1986 et régulièrement amendé depuis a répondu à la nécessité d'élaborer des outils susceptibles de permettre le démantèlement de véritables réseaux terroristes.

Or, **aujourd'hui, le terrorisme a beaucoup évolué dans ses causes, ses motivations et les formes qu'il peut prendre.**

Le terrorisme basque a représenté pendant des années une part importante de l'activité du pole antiterroriste mais il tend désormais à s'essouffler. Sous l'impulsion notamment de Laurence LE VERT, juge antiterroriste particulièrement investie dans la lutte contre l'ETA, qui a considérablement œuvré pour développer la coopération avec les autorités judiciaires espagnoles.

Le nombre de dossiers de terrorisme « corse » diminue également, ce qui s'explique notamment par les dérives mafieuses de cette délinquance. Dans ce domaine, un fort lien s'est instauré avec les Parquets locaux. Les autorités locales ont une connaissance fine des modes opératoires, des individus suspects sur leur ressort. Et donc dès qu'un événement survient (par exemple villa privée ou bâtiment public dynamités), ils nous avisent, nous font part des premiers éléments et de leur appréciation. Le Parquet de corse « garde l'affaire » tant que le contexte terroriste n'est pas avéré.

En cas d'infraction effectivement terroriste, la section C1 évoque l'affaire, saisit soit la SR de la Gendarmerie, soit la Sous Direction Antiterroriste de la Direction Centrale de la Police Judiciaire, à compétence nationale, qui sera en lien avec la PJ locale et pourra envoyer des observateurs ou des soutiens sur place en tant que de besoin.

Parfois, le JIRS Marseille (Juridictions inter-régionales) reprend l'affaire, lorsqu'il s'agit manifestement de criminalité organisée et non de terrorisme.

Outre les moyens de procédure, **nous disposons d'un outil essentiel : l'incrimination.**

Aujourd'hui, l'on assiste à une inflation des affaires dites de filières syriennes, en lien avec l'islam radical. Ce phénomène s'est accentué à compter d'avril/mai dernier, et nous avons eu énormément de cas au cours de l'été dernier (création du califat).

Ce sont des **enquêtes ouvertes en « AMT »** (Association de malfaiteurs terroriste). Cependant, on ne peut pas traiter toutes les personnes qui partent avec le même déploiement de moyens. Ainsi, **le parquet local va pouvoir ouvrir une enquête de droit commun en « disparition inquiétante » ou soustraction de mineur, par exemple.** Le parquet local nous en avise et **c'est seulement si un lien est fait avec la Syrie** (contact avec des individus déjà connus de nos services ou en lien direct avec l'Etat islamique par exemple), **que Paris récupère l'affaire.**

Sinon le parquet garde la compétence et nous restons en observation, prêts à reprendre la main si de nouveaux éléments permettant de caractériser l'existence d'une AMT apparaissent.

Mais attention, **le simple fait de préparer son départ et de s'envoler pour la Turquie, même si c'est manifestement pour rejoindre la Syrie, n'est pas constitutif en soi d'une AMT et ne suffit pas à justifier l'ouverture d'une enquête de ce chef ;** de la même façon, **le simple fait de se radicaliser dans sa pratique religieuse n'est pas du terrorisme** et cela ne suffit évidemment pas, en soi, à justifier l'ouverture d'une enquête pour AMT !

<u>2- a) Qu'en est-il des rapports entre le Parquet et les services d'enquête antiterroristes (police, gendarmerie, UCLAT...)? Parviennent-ils à travailler efficacement ensemble? Si oui comment cela se met en œuvre et si non pourquoi?</u>

Nous travaillons très bien avec nos services d'enquête. Nous nous connaissons bien, c'est l'un des intérêts de réserver à la lutte contre le terrorisme à des acteurs spécialisés. Nous organisons régulièrement des **« réunions de portefeuille »**, afin de fixer les orientations à donner aux enquêtes en cours.

La question du protocole entre services est intéressante. **Auparavant, DGSI et SDAT n'avaient pas vraiment la culture du « travailler ensemble », de la nécessité de collaborer** ; l'explosion du contentieux syrien change la donne ;

DGSI : du fait de sa « double casquette » renseignement / judiciaire, elle est saisie dans toutes les affaires en lien avec des filières syriennes.

SDAT ou SAT (Section antiterroriste de la Brigade criminelle, compétence parisienne) : culture de PJ. Elles sont de plus en plus co-saisie des affaires syriennes.

C'est au Parquet, directeur d'enquête, de favoriser les rapprochements. Et c'est lui qui décide quel service sera saisi ; et lorsqu'il co-saisit deux services, il nomme l'un des deux coordinateurs. Les deux services s'entendent ensuite pour se répartir les actes d'enquête à effectuer, les objectifs.

<u>b) Plus concrètement comment cela se vit-il ? Le procureur a-t-il de la liberté ?</u>

Oui, absolument! **Nous avons toujours l'opportunité des poursuites.** La politique pénale est décidée par le procureur de la République **-** elle s'inscrit évidemment dans un contexte général **-** et s'il y a un ajustement à faire, on suit le système pyramidal (hiérarchique) en interne.

Nous organisons des **réunions pour déterminer certains critères :** par exemple, quel traitement judiciaire réserver aux femmes qui suivent leur mari à l'étranger avec les enfants ?

On dégage ainsi une **ligne cohérente qui évolue : on s'adapte aux évènements. Cette façon de gérer le phénomène fait consensus.**

Notre liberté se retrouve dans l'opportunité de se saisir (relève de la Section AT) **et de poursuivre ou non.** Il s'agit d'une liberté dans l'appréciation. **La seule véritable limite, ce sont les codes, la loi.**

Il faut **traiter les affaires dans leur singularité** (même si c'est difficile car c'est bien souvent le même schéma).

3- De même, qu'en est-il cette fois des rapports entre le Parquet et les juges d'instruction antiterroristes? Le lien se fait-il bien ? Si non quels sont les manques ?

La section antiterroriste de l'instruction se trouve à la Galerie Saint-Eloi, c'est avec elle que nous travaillons. Alors que dans les autres sections (que la section antiterroriste) les différents magistrats (parquet, JI, juges) n'ont pas toujours vocation à se rencontrer (compte tenu de la taille de la juridiction), nous si.

Dans ce « pôle antiterrorisme », nous travaillons quotidiennement ensemble, avec les juges d'instruction, l'idée maîtresse étant **la fluidité dans la circulation de l'information :**

- dans la section antiterroriste au parquet, chacun est en charge de plusieurs dossiers spécifiques qu'il suit d'un bout à l'autre ;

- il est important que les critères d'appréciation dégagés soient admis par tous les acteurs. Progressivement, ces critères se précisent, parfois naturellement, d'autres fois après débats. Par exemple : qu'est-ce qu'on met exactement dans l'AMT ?

Bien sûr, il se peut qu'on soit en désaccord sur certaines choses, mais c'est comme partout, chacun tient son rôle et sa fonction.

Nous travaillons beaucoup en enquête préliminaire, autant que possible ; l'instruction n'est ouverte que lorsque l'enquête préliminaire ne permet plus d'avancer.

Le but des juridictions spécialisées est bien celui-là : l'harmonisation des pratiques.

Les juridictions spécialisées comprennent peu de personnes, qui se connaissent, acquièrent une connaissance fine de la matière et apprennent à travailler ensemble. Cela permet un vrai travail d'équipe.

On manie des notions et des règles de procédure spécifiques à un domaine.

Nous sommes les mêmes magistrats que les autres, notre statut est identique ; nous avons seulement demandé à intégrer ce pôle et y avons été nommés par le Procureur de la République dans l'intérêt du service ; de ce point de vue, c'est sélectif, car chaque candidat sera retenu au regard de compétences particulières. Notre formation résulte pour partie de la formation continue proposée par l'ENM mais se fait surtout au jour le jour, au fil des affaires. Pour ma part, cela fait un an que j'ai intégré la section C1 du parquet de Paris.

4- Auriez-vous des statistiques à me fournir? Dans les limites du possible et sur deux, trois ans (N, N-1, N+1). Combien: d'enquêtes préliminaire et d'instructions ouvertes en cours?

d'affaires qui sont jugées en ce moment (en correctionnelles et aux assises)?

Au sujet des personnes faisant l'objet de ces procédures, quelle est la part de terroristes venant de l'étranger (islamistes...) et des autres (corses, basques...)?

Voici quelques **chiffres pour l'année 2014** (bilan effectué au mois d'octobre) :

- informations judiciaire en cours **= 194**

Dont 38 ouvertes en 2014.

Concernant l'islamisme: 48. Depuis 2014 les départs en Syrie ont énormément augmenté.

Dossiers basques = environ 30, corse = moins de 40, et il reste quelques dossiers concernant d'autres régions, parfois très anciens.

Islam tous confondus (très large) = environ 87.

- enquêtes préliminaires en cours **= 149.** Elles sont toutes en enquête préliminaire, aucune flagrance.

- affaires audiencées actuellement **= 7 avant la fin de l'année 2014** dont 4 jugées au fond

et 4 « audiences relais » (intermédiaires)

Et pour l'instant **3 sont fixées pour 2015 ;** 17 ne le sont pas encore (réquisitoire définitif pris mais ordonnance de renvoi pas rendue, ou alors ordonnance de renvoi rendue *mais pas...*)

L'essentiel de ce qui est ouvert à l'enquête sont des dossiers syriens. On a commencé à en traiter en 2013 et nous en traitons de plus en plus.

Pour vous donner une idée, une affaire sur deux qui a déjà été jugée en 2014 était syrienne. Mais ce n'est que le début…

5- Que pouvez-vous me dire sur les infractions existantes et les nouvelles, ainsi que sur la procédure existante et la nouvelle (loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme)?

En somme, que pensez-vous de l'état actuel de la loi et de ce qu'elle va devenir avec cette récente réforme ?

Jusqu'à lors, pour interdire à une personne de sortir du territoire, il fallait qu'une information judiciaire soit ouverte, que l'on trouve un rattachement à une « entreprise terroriste » afin de faire placer la personne impliquée sous contrôle judiciaire. C'était très lourd.

Si on ne trouvait aucun lien, même si la personne était visiblement radicalisée et avait des velléités de partir pour la Syrie, on ne pouvait rien faire.

D'où cette mesure administrative d'interdiction de sortie du territoire. Mais **il reste compliqué d'anticiper dans quelle mesure elle sera mise en application.**

Pour les mineurs: cela se fait déjà sur le signalement des parents, et si défaillance des parents c'est un peu plus complexe.

Pour les majeurs: les causes et objectifs d'un départ pour la Syrie ne sont pas toujours possibles à établir ab initio, ils ne sont pas systématiquement rattachables à l'existence d'une AMT. Dans ce cas, la **mesure d'interdiction de sortie du territoire (IST) pourra concerner les individus contre lesquels il n'y a pas suffisamment d'éléments pour envisager leur mise en examen du chef de terrorisme.**

Sur le fond, il y a des débats sur le traitement judiciaire de tous les ressortissants français, des jeunes, des familles entières qui partent pour la Syrie : comment appréhender leur départ, mais aussi et **surtout leur retour.** L'idée directrice est toujours d'**empêcher le franchissement de la « ligne rouge »,** le basculement vers le radicalisme et les actes de terrorisme.

L'infraction d'entreprise terroriste individuelle :

- **elle ne permet pas en tant que telle de se saisir des « simples velléitaires » au départ pour la Syrie**

- **deux éléments cumulatifs sont nécessaires pour que l'infraction soit constituée** : **le premier est complexe à obtenir** (démontrer que fabrication d'armes ou tentative par exemple) **et le deuxième plus simple** (consultation de sites internet faisant l'apologie du jihad par exemple).

Là, on n'est pas dans l'hypothèse des personnes qui partent seules pour la Turquie et sans doute la Syrie. On l'a dit, cette nouvelle infraction n'a pas été pensée en ayant à l'esprit les départs en Syrie, mais plutôt **le cas des « loups solitaires »**.

Avant, il y avait donc un **réel vide juridique à ce niveau, et nous avions expressément demandé à ce qu'il soit comblé**.

Un cas, à ma connaissance, a été « déterrorisé » :

- un renseignement nous parvient au terme duquel une personne détenant des armes de collection aurait un véritable projet terroriste

- l'individu a été interpellé puis mis en examen pour AMT et détention d'armes

- il reconnaissait tout à fait son projet terroriste, mais en l'occurrence, il était seul dans son projet, si bien que, « l'association de malfaiteurs », qui suppose au moins deux personnes, n'était pas caractérisée ! Juridiquement, l'incrimination terroriste ne pouvait être retenue.

C'était une vraie lacune, et en l'absence de commencement d'exécution et de complices, le projet terroriste ne pouvait pas être puni. L'intervention du législateur était donc nécessaire car il ne s'agit pas seulement d'un cas d'école, comme l'exemple précité le démontre.

Donc **assurément, cette nouvelle loi nous apportera des éléments de travail très utiles.** Ce sont des attentes que l'on avait, nous avons été consultés à ce sujet car il y avait un vide et nous avons été entendus.

Les questionnements sur la provocation publique (médias, pages internet visibles par tous) et non publique (discussions privées) sont essentiels, car internet est LE mode de discussion actuel, il faut absolument réfléchir à la meilleure façon de contrarier ce vecteur essentiel de radicalisation et d'incitation à l'action violente ; parvenir à appréhender **le « djihad médiatique ».**

Les mesures informatiques dont l'article 21: s'introduire dans un ordinateur permettra notamment de surveiller Skype directement. Avant, cela se faisait grâce à un micro ou une caméra installé dans la pièce.

On s'adapte aux nouvelles façons de communiquer. Les « djihadistes » manient très bien les réseaux sociaux, qui permettent l'autoradicalisation.

C'est donc **une loi d'adaptation de l'arsenal juridique aux nouvelles méthodes des terroristes** : il faut suivre leurs évolutions.

Oui cela engendre des atteintes aux libertés. Mais tout cela est bien encadré par la loi et pour les plus graves, elles sont aux mains du juge des libertés et de la détention et du juge d'instruction.

On reste dans le cadre de l'Etat de droit !

On va peut-être **repousser certaines frontières, et peut-être que le Conseil constitutionnel va demander une gradation, mais nous serons toujours dans un Etat judiciaire et non policier.**

Il nous appartient d'être vigilants et de **mettre en balance efficacité et recherche de résultat / garantie des libertés individuelles** ; et **sans notre arsenal juridique, nous ne pourrions pas combattre utilement la menace terroriste.**

Le droit français est certainement l'un des plus efficaces en la matière. Nous n'avons pas besoin d'en arriver à Guantanamo, de recourir au droit d'exception. En revanche, il est indispensable de pouvoir recourir à des mécanismes dérogatoires au droit commun pour lutte contre cette délinquance hors norme qui est le fait d'individus déterminés, à la dangerosité avérée.

ANNEXE III/ Entretien avec Mme Degermann, Procureur adjoint en charge de la division antiterroriste et de lutte contre la criminalité organisée du Parquet de Paris.

Entretien avec

Madame le Procureur adjoint Véronique Degermann

En charge de la division antiterroriste et de lutte contre la criminalité organisée

Parquet du Procureur de la République de Paris

Le 13 février 2015

Dans les locaux du Parquet du tribunal de grande instance de Paris

Au-delà des récents évènements…

1- L'organisation par la loi de la justice antiterroriste: le système judiciaire de poursuite par le Parquet, d'instruction et de jugement vous semble-t-il efficace aujourd'hui?

Selon vous, l'organisation actuelle apporte-t-elle une réponse judiciaire adaptée à la menace?

Oui, notre système est efficace et apporte à mon sens une réponse adaptée à la menace. Les points forts de la justice antiterroriste sont **la spécialisation et la centralisation** : la compétence nationale est indispensable, elle doit être maintenue. Il demeure une **compétence concurrente avec les parquets locaux,** ce qui permet à ceux-ci de faire les premiers actes d'enquête avant un dessaisissement pour la section antiterroriste (ex: affaire Merah).

Une 16ème chambre dédiée aux affaires de terrorisme et de crime organisé a été créée ; elle fonctionne avec trois sections et donc trois présidents différents pour chaque composition.

Le fonctionnement de la Cour d'Assises spécialisée est assez lourd : en effet, comme il n'y a pas de jury populaire en matière d'antiterrorisme, il faut réunir des magistrats les temps de la session. Le président est un magistrat spécialisé mais ce n'est pas forcément le cas des assesseurs.

Oui, nous avons un système satisfaisant. Le seul bémol est **le manque de magistrats.** Mais nous faisons face un nouveau magistrat est d'ailleurs arrivé en ce début d'année et nous espérons encore du renfort.

2- Qu'en est-il des rapports entre le Parquet et les services d'enquête antiterroristes (police, gendarmerie, UCLAT...)? Parviennent-ils à travailler efficacement ensemble? Si oui comment cela se met en œuvre et si non pourquoi?

Pour ce qui est de la gendarmerie, elle intervient très peu (seulement en Corse et pour les affaires basques du côté français).

La section antiterroriste SAT de la Brigade Criminelle de la police judiciaire est saisie des faits qui ont lieu à Paris et en banlieue.

La SDAT (Sous-direction anti-terroriste) de la DCPJ (Direction centrale de la police judiciaire) travaillent sur les faits commis en province en coordination avec les DIPJ. (Directions interrégionales de la police judiciaire) ; par exemple en Corse (DRPJ) lors des « attentats à la roquette contre des gendarmeries» (le parquet et les enquêteurs de Paris se sont déplacés) ou encore à Dammartin-en-Goële lors des attentats de janvier.

Actuellement le partenaire essentiel est un département judiciaire à la DGSI, qui est saisi pour toutes les affaires irako syriennes.

Nous pouvons co-saisir plusieurs services. Par exemple, lors des attentats de janvier dernier, les trois services (SAT, SDAT et DGSI) ont été saisis. **Le Parquet nomme un service coordinateur et répartit les tâches.** Nous effectuons par ailleurs **des réunions d'enquêtes** régulières. Nous faisons systématiquement des comptes rendus de la situation et des réunions d'enquête.

Le seul vrai problème que l'on peut rencontrer et qu'il faut absolument éviter est celui de **la mauvaise circulation de l'information.**

Plus concrètement comment cela se vit-il? Le procureur a-t-il de la liberté? Avez-vous assez de latitude de travail afin de lutter efficacement contre le terrorisme (prévention) ou de rechercher des personnes responsables de tels actes ?

Il existe un **système de remontée hiérarchique de l'information**, en l'occurrence à Monsieur le procureur de la République François Molins suit bien évidemment de près et très directement ce contentieux ainsi qu'au Parquet général et à la Chancellerie (Direction des affaires criminelles et des grâces).

Pour ce qui est de la direction de l'action publique : oui, **notre liberté est totale.**

Il est légitime que le Ministère de la Justice soit avisé des évènements en temps réel, avec une information rigoureuse et exacte, c'est très important.

Le gouvernement a lancé au printemps 2014 un plan national d'action contre la radicalisation violente.

Attention, nous ne faisons pas de la **« prévention »** comme le font les associations spécialisées ou les services sociaux par exemple. En revanche le Parquet poursuit en amont d'un éventuel passage à l'acte grâce à l'incrimination d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste l'AMT. **L'AMT est notre cœur de travail pour neutraliser les groupes qui ont un projet terroriste avant qu'ils ne passent à l'action. Depuis longtemps, c'est cette infraction qui nous permet de travailler en amont.**

3- De même, qu'en est-il cette fois des rapports entre le Parquet et **les juges d'instruction antiterroristes** ? Le lien se fait-il bien ? Si non quels sont les manques ?

Nos rapports avec les juges d'instruction sont très bons, nous avons avec eux des rapports fluides et constants. **Ils travaillent toujours en co-saisine dans un dossier, à deux, trois ou parfois quatre.**

4- Auriez-vous des statistiques à me fournir ?

Combien: d'enquêtes préliminaires en cours?
d'instructions ouvertes en cours?
d'affaires qui sont jugées en ce moment (en correctionnelles et aux assises)?
de personnes font l'objet de ces procédures ? Quelle est la part de potentiels terroristes islamistes revenant de l'étranger ?

Les procédures concernant des individus liés au djihad irako syriens explosent.

En revanche **les affaires corses, basques, kurdes se tarissent.** Contentieux basque : en voie d'extinction totale. Corse : quasiment pareil, on est plus face à de la criminalité organisée que du terrorisme régionaliste. Une affaire kurde est en train d'être jugée en ce moment.

Voir le tableau fourni (non communicable publiquement).

5- Que pouvez-vous me dire sur les infractions existantes et les nouvelles, ainsi que sur la procédure existante et la nouvelle (loi **n° 2014-1353** du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme)?

Je n'en pense que du bien. Mais c'est assez logique car c'est le Parquet qui a appelé de ses vœux ces réformes et nous avons été consultés. **C'est ce que l'on demandait depuis longtemps.**

L'entreprise terroriste individuelle (EIT) correspond à un type de comportement que l'on ne pouvait pas poursuivre lorsqu'un individu projetait d'agir seul. Cependant ce n'est pas l'incrimination utilisée face au phénomène actuel de départs massifs (en Syrie).

L'AMT reste notre socle de poursuite. Encore faut-il prouver des éléments constitutifs. Un individu radicalisé qui part en Turquie, cela ne suffit pas. Il faut prouver qu'il souhaite rejoindre un groupe combattant ou qu'il a des liens avec une filière. Il faut des éléments constitutifs de l'AMT.

Concrètement, que pensez-vous de cette loi au bout de trois mois d'application ? Comment la voyez-vous évoluer ?

Depuis 3 mois, **ce sont surtout l'apologie et la provocation au terrorisme qui ont été mis en œuvre.** La compétence est concurrente.

Nous ne prenons pas les plus « petites » infractions d'apologie, les « vive Kouachi », « vive Coulibaly » etc.

La section antiterroriste du Parquet de Paris, se saisit « du haut du spectre » : par exemple le cas de la revue officielle de l'état islamique (avant Dabiq, devenue Dar-al-Islam), qui s'adonne à une glorification des attentats, qui présente des photos des couloirs de Charlie Hebdo le jour de l'attentat ou encore publie une (soi-disant) interview d'Hayat Boumeddiene.

Le reste donc, les parquets locaux gardent ce contentieux. **Cela permet de ne pas engorger la section C1 et de juger rapidement et localement,** c'est très bien ainsi.

L'apologie et la provocation sont désormais plus simples à poursuivre et cela se fait d'autant plus rapidement que ce sont les tribunaux locaux qui s'en occupent.

Le contentieux des faits commis en détention par les personnes condamnées pour des faits de terrorisme : nous ne prenons que les plus graves, comme la découverte de détention de téléphone. Les parquets locaux traitent les affaires lorsqu'il s'agit de provocations, bagarres etc. Là aussi, la possibilité de répartition avec les parquets locaux se fait très bien et utilement dans le cadre de la compétence concurrente.

Pour l'exécution des mandats d'arrêts en matière de terrorisme, le Parquet Général de Paris est compétent et cela fonctionne aussi très bien dans ce domaine. Exemple d'une importante intervention en Belgique : les services de police français ont interpellés des individus recherchés par nos collègues belges ; les mandats d'arrêt ont été efficacement mis en œuvre et les individus arrêtés ont été remis aux autorités belges.

Quant aux mesures nouvelles administratives (interdiction de sortie du territoire, interdiction du territoire, blocage des sites internet…), nous n'avons pas encore assez de recul.

Certaines lois ne sont pas appliquées car il est matériellement impossible de le faire. Les services de lutte contre le terrorisme ont-ils aujourd'hui les moyens de leurs ambitions (ou de celles qu'on leur impose) ?

Les services d'enquêtes spécialisés sont extrêmement chargés et doivent être renforcés.

6- A votre avis, pourquoi n'y a-t-il pas eu saisine du Conseil constitutionnel pour cette loi-ci ? Sur toutes les législations antiterroristes, seules celles de 2001 et 2012 n'ont pas été déférée au Conseil constitutionnel (adoptées suite aux traumatismes du 11 septembre et de l'affaire Merah) (une agression à l'arme blanche à la Défense en 2013).

Je pense que le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi **pour des questions de calendrier, afin que la loi soit prise vite, pour permettre une évolution rapide.**

En toute hypothèse, il y aura probablement des QPC.

Au vu des récents évènements…

1- Beaucoup ont déjà critiqués cette nouvelle loi **n° 2014-1353**, notamment en tant qu'elle serait attentatoire aux libertés fondamentales. Qu'en pensez-vous, notamment au vu des évènements des 6, 7 et 8 janvier derniers ? L'est-elle et dans quelle mesure ? Ce qu'il faut, trop ou « pas assez » ?

Il y a un équilibre délicat et difficile à trouver entre sécurité et respect des droits et libertés.

Cependant la menace est élevée : il faut donc un système fort.

Et plus précisément au vu des mesures suivantes :

- transfert de la provocation au terrorisme et de son apologie de la loi sur la presse au Code pénal ? **c'est une très bonne chose. Les poursuites sont plus efficaces.**
- la disposition portant interdiction de sortie du territoire : l'idée est de restreindre les libertés pour éviter la commission d'une infraction que la personne est *susceptible* de commettre. Nous n'avons pas assez de recul pour le moment.

Serait-on ici face à *« une logique sécuritaire poussée à l'extrême, qui consacrerait la répression de l'intention*

pure, sans un minimum de matérialité objective constatée » ? (Aurélie Cappello, Maître de conférences à l'Université de Bourgogne). Non, pas du tout ! **On ne peut pas parler de « poussée à l'extrême ».** Nous restons dans un système très équilibré en mon sens.

- libertés d'information, de circulation et expressions sont-elles menacées ?

Couverture par la presse des attentats : cela a été très difficile de gérer en temps réel, avec la pression presse en même temps, avec des informations qui ont filtré on ne sait comment (photo de la carte d'identité de Kouachi en ligne le 7 janvier). Il y a eu un **rappel à l'ordre par le CSA** à ce sujet *(voir Le Monde du 13/02/2015).*

Pensez-vous qu'il faille les sanctionner ? Il a été envisagé d'ouvrir une enquête, mais cela reste très complexe (de mener à bout une telle procédure) à cause du secret des sources.

2- Serait-il judicieux de laisser une plus grande place/une plus longue période de travail au renseignement (qui bénéficie d'une plus grande marge de manœuvre) avant de lancer toute procédure judiciaire (instruction et enquête) sous les ordres du Parquet ?

Attention, cela ne fonctionne pas ainsi !

Les services de renseignements restent en phase renseignement jusqu'au moment où ils considèrent avoir besoin de l'intervention du judiciaire, car ils estiment que le ou les individus ciblés sont d'une dangerosité telle qu'il faut les neutraliser judiciairement : c'est pour interpeller notamment, car pour le reste les services peuvent tout faire (filatures, écoutes…) sauf pour ce qui est des perquisitions et des interpellations.

Ce qu'il faut bien comprendre c'est que nous n'avons **aucun regard sur l'action des services de renseignements avant qu'ils viennent nous soumettre une ouverture d'enquête.** Et une fois l'enquête ouverte, ils peuvent encore nous alimenter.

On peut par ailleurs regretter un certain **cloisonnement entre les différents services de renseignement.** Nous apprenons parfois des choses par la presse car l'information remonte mal ou trop lentement.

Il y a des pays où c'est différent : en Belgique, en Suisse, le Parquet et les services de renseignement travaillent beaucoup plus étroitement et en transparence.

3- Les renseignements sur les personnes soupçonnées d'avoir commis un acte terroriste ou ayant un tel projet que possèdent les services spécialisés (DGSI, DGSE) parviennent-elles au Parquet antiterroriste ?

Nous n'avons pas toutes les informations que possèdent **les services de renseignement, ils ne nous disent pas forcément tout.** Mais lorsqu'une enquête judiciaire est ouverte, toutes les informations doivent nous remonter.

4- Comment, selon vous, lutter efficacement contre le terrorisme à présent ? Le renseignement et ses techniques, une enquête de police offrant des moyens plus amples d'action, la guerre au sens propre du terme avec nos militaires à l'étranger, des actions sociales et une réflexion sociétale en amont, c'est-à-dire la prévention … ?

Toutes les institutions citées participent de façon complémentaire à cette lutte. Mais **le rôle du renseignement est essentiel.**

S'agissant des techniques d'enquête : une fois que l'on est dans la phase judiciaire, nos moyens sont suffisants. Une chose simplement : **nous souhaiterions un délit d'AMT qui ne soit plus plafonné à 10 ans, sans pour autant passer à une infraction criminelle.** Nous souhaiterions en effet que l'AMT soit davantage réprimé, tout simplement car si l'on a une équipe entière, le « haut de la chaîne » prend 10 ans, mais il y a un « écrasement » pour ceux qui ont eu un rôle moindre, et ça fait assez peu au final ; ce n'est plus forcément cohérent. Les peines seraient donc plus adaptées ainsi à la gravité des faits.

Pour ce qui est de la prévention sociale, il existe un « plan national ». C'est très important, mais c'est une autre question (que nous ne traitons pas), très compliquée : **c'est comprendre la source réelle, les causes profondes de ce mal.**

5- Enfin : le plan Vigipirate et la problématique des militaires en France, avec entre autre la question de la légitime défense, car nous ne sommes pas en guerre. Comment va réagir le Parquet de Paris ?

Ces militaires ont beaucoup de sang froid. Il existe une note de la Chancellerie sur la riposte. **Dès lors qu'ils sont dans un environnement civil, il faut forcément faire un usage très limité et maîtrisé de l'arme.** Ce n'est pas la même riposte que celle que la France a en temps de guerre, c'est impossible, car le risque de victimes collatérales est ici majeur.

6- Au plan militaire, pour ceux qui sont sur les terrains d'opération à l'étranger, qu'ont-ils le droit de faire, concrètement, au nom de la lutte contre le terrorisme ?

Avez-vous des arrestations de gens (terroristes ou potentiels terroristes arrêtés par des militaires en OPEX) à traiter ?

Y a-t-il des enquêtes en cours à ce sujet ? Exemples :

- C'est arrivé au Mali. Un individu que l'on ciblait a été arrêté par des militaires français et remis aux autorités maliennes, puis ce sont ces dernières qui nous l'ont ensuite remis (elles ne sont d'ailleurs pas obligées de le faire) : **c'est le droit pénal international qui s'applique.** Par conséquent si un individu, même français, est arrêté dans un pays souverain, il doit être remis à ses autorités, avec qui nous discutons ensuite pour qu'elles nous le rendent et que l'on puisse mener une procédure en France.

- Nous n'avons aucune force au sol en Syrie, mais si c'était le cas et que des Français y étaient arrêtés, ce serait problématique (aucun système de coopération avec eux, autorités non conciliantes…).

- Il y a eu des expulsions administratives de Français depuis Turquie (renvoyés en France).

- Afghanistan : un français incarcéré pendant longtemps dans une prison de l'armée américaine à Bagram, mais refus de le remettre aux autorités afghanes. Finalement renvoyé en France puis jugé ici.

Donc, **soit l'individu est tué là-bas soit il y a remises aux autorités locales.**

Peuvent-ils être jugés là-bas ? **Si l'auteur est français, on demande à ce qu'il soit extradé,** sinon (étranger qui a commis des actes en France par exemple) il faut s'entendre avec le pays.

Exemple des attentats de Marrakech : seules les victimes étaient françaises ; le jugement de l'auteur a eu lieu au Maroc.

Par ailleurs, nous essayons d'avoir quelques échanges avec le CEMA (mais nous en avons un peu).

ANNEXE IV/ Entretien avec M. Malon, commissaire divisionnaire, chef de la division de la logistique opérationnelle et adjoint au sous-directeur chargé de la lutte antiterroriste (SDAT).

Entretien avec

Monsieur le Commissaire divisionnaire Frédéric MALON

Chef de la division de la logistique opérationnelle, adjoint au sous-directeur chargé de la lutte antiterroriste (SDAT)

Le 26 février 2015

Dans les locaux de la SDAT

Avant tout :

Quel est le rôle de la SDAT et comment fonctionne-t-elle ? Et plus particulièrement de sa division de la logistique opérationnelle (DLO) ?

Ce sont 125 fonctionnaires avec un renfort qui devrait monter l'effectif à environ 200 personnes d'ici 2017.

La SDAT comprend deux divisions d'enquête (division nationale pour la répression du terrorisme international et division nationale pour la répression du « terrorisme séparatiste ») et entre les deux il y a la Division de la logistique opérationnelle (DLO), qui vient en appui de ces divisions d'enquête.

Ces deux divisions d'enquêtes sont quasi exclusivement composées de policiers de tous grades (de gardien de la paix à commissaire en passant par lieutenant de police).

La division terrorisme séparatiste traite des terrorismes basque avec l'ETA (arrêt de la lutte armée depuis 2011) et corse (sorte de trêve, mais ce n'est peut-être que du provisoire, cela peut recommencer demain. Beaucoup de membres du FLNC sont en prison), mais aussi des terrorismes provençaux et bretons. Malgré la forte diminution du nombre d'affaires de terrorisme régionaliste, la SDAT a encore de nombreux dossiers en portefeuille car les affaires durent parfois plusieurs années, Mais petit à petit les effectifs de policiers qui traitent de ces affaires diminuent, à l'inverse de ceux ayant en charge le terrorisme international.

La SDAT est aussi encore saisie de quelques dossiers kurdes (PKK).

La DLO est composée de plusieurs petites unités éparses, par exemple : une unité administrative (secrétariat, RH, budget, etc.), une section de recherche et de surveillance qui ne fait que des filatures et surveillances sur le terrain et travaille au profit de tous les groupes qui en ont besoin, un groupe informatique, un groupe technique crée en octobre 2014 comportant des agents spécialement et récemment formés pour l'occasion (investigations sur internet, exploitations informatiques etc.), et un état-major évidemment.

Au-delà des récents évènements…

1- L'organisation par la loi de l'enquête en matière terroriste et la justice antiterroriste: les systèmes d'enquête de lutte contre le terrorisme et judiciaire de poursuite par le Parquet, d'instruction et de jugement vous semblent-t-ils efficaces aujourd'hui?

Selon vous, l'organisation actuelle apporte-t-elle une réponse policière et judiciaire adaptée à la menace ? Avez-vous les moyens de vos ambitions (ou de celles que l'on vous fixe) ?

Au cours des trois dernières années, les affaires de terrorisme que la SDAT a connues ont été résolues rapidement (Merah, Charlie Hebdo), même si les enquêtes se poursuivent sur plusieurs années, pour retracer le parcours des terroristes et identifier leurs éventuels complices. Donc **oui on peut dire que la police judiciaire est efficace.**

A côté de ces enquêtes qui débutent à partir d'un acte terroriste commis, la SDAT a également vocation à initier des enquêtes à partir des renseignements de toutes natures qu'elle recueille.

Par exemple en 2013, un renseignement a été recueilli sur des personnes qui voulaient commettre des attentats à l'encontre de personnes connues françaises (politiques et du showbiz). Or il leur fallait pour cela de l'argent pour acheter des armes. Ils faisaient donc des braquages. Il a fallu six mois d'enquête pour monter un dossier solide, interpeller les protagonistes de ce réseau terroriste et les déférer à l'autorité judiciaire avec suffisamment de preuves pour qu'ils soient poursuivis.

Quant aux moyens : oui la SDAT les a. En revanche, c'est **le nombre de personnels qui n'est pas suffisant**, nous ne sommes vraiment pas assez nombreux, même si les événements de janvier 2015 vont permettre à la SDAT de se renforcer de manière significative.

Cependant, soulignons que la police judiciaire spécialisée dans la lutte contre le terrorisme, c'est la SDAT, mais qu'elle peut s'appuyer aussi sur **le maillage territorial de police judiciaire en province : cela permet d'avoir des forces vives sur le terrain.** Ces services territoriaux sont d'un appui inégalable, nous travaillons beaucoup ainsi.

Le problème du renseignement pour la DGSI est qu'ils ont de plus en plus d'objectifs à travailler et aussi ce phénomène de « loups solitaires » à gérer, avec des individus dont il n'est pas simple de savoir comment ils fonctionnent. Ils manquent de moyens (par exemple des moyens d'interception de discussions-vidéos en direct via Skype).

Le paramètre dont il faut tenir compte, c'est celui de la nécessaire coordination entre services. L'affaire Charlie Hebdo est partie pour des années d'enquête. Par ailleurs, certes Merah est mort, mais l'enquête continue encore, depuis 2012, avec des policiers qui ne travaillent que sur ça (circonstances, complicités éventuelles, parcours à l'étranger etc.). Une enquête judiciaire, **c'est chronophage.**

Comme le disait l'un de mes prédécesseurs, **« *c'est une matière aussi passionnante que prenante et usante* ». Rien n'est jamais simple.** Cela suppose une vigilance à cent pour cent, beaucoup de rigueur et une très grande disponibilité. Je comprends que certains puissent être fatigués de travailler dans ce domaine après plusieurs années. Mais c'est aussi grisant, car nous travaillons sur du concret, et on voit les résultats quand l'enquête avance.

Utilisez-vous toutes les mesures procédurales spécifiques à la lutte contre le terrorisme ? *Par exemple le garde à vue prolongée et l'intervention de l'avocat qui peut être repoussée à 72 heures, ou bien arrive-t-il dès le départ, comme dans toutes autres procédures ?*

Pour ce qui est de la garde à vue repoussée jusqu'à six jours, je n'ai qu'un exemple en tête. Le problème c'est que les fonctionnaires de police, au bout de quatre jours sont épuisés, compte tenu des différentes exigences de fond et de forme.

Pour ce qui est de l'avocat, en effet, il est généralement présent bien avant les 72 heures auxquelles sa venue peut être repoussée. Aucun magistrat ne prend le risque de justifier des reports s'il n'a pas des arguments très solides. Or généralement ces individus ne parlent pas (ce qui ne s'arrange pas avec l'arrivée de l'avocat).

2- Plus concrètement comment la lutte contre le terrorisme au sein de vos services se vit-elle au jour le jour? Le commissaire que vous êtes ainsi que les policiers qui sont sous vos ordres ont-t-ils de la liberté, de la latitude de travail ? Ou êtes-vous soumis à des ordres précis de qui que ce soit (supérieurs hiérarchiques, parquet…) ?

Nous travaillons dans un cadre judiciaire : donc **nous dépendons du Parquet et ne travaillons qu'avec le TGI de Paris.** Comme ce sont des magistrats spécialisés, ils suivent forcément leurs dossiers de très près et surtout ils savent comment fonctionner par rapport à cette menace.

Nous faisons régulièrement des réunions avec les magistrats. Les magistrats instructeurs nous donnent des consignes, mais le travail de terrain c'est la police qui le fait et qui **bénéficie d'une réelle marge de manœuvre.**

3- Qu'en est-il des rapports entre vos services d'enquête antiterroristes et le Parquet? Parvenez-vous à travailler efficacement ensemble (organisation de réunions) ? Si oui comment cela se met en œuvre et si non pourquoi?

Comme je l'ai dit précédemment, **nous faisons régulièrement des réunions de travail.**

Actuellement, le Parquet est de plus en plus sollicité avec tous ces jeunes qui partent faire le jihad, les dossiers se multiplient. Par conséquent, soit **il laisse les services de renseignement travailler plus longtemps a**vant de judiciariser un dossier, soit il laisse « quelques miettes » aux services de province (les infractions les moins graves : certains cas de provocation ou d'apologie au terrorisme par exemple).

A la différence du droit commun, aucune enquête en matière de terrorisme ne peut être ouverte d'initiative : il faut forcément une autorisation du Parquet. La SDAT lui fournit donc préalablement un rapport circonstancié et il apprécie.

Il y a **une phase *ante-judiciaire*** : elle consiste en des « demandes d'évaluation » (comme les appelle le Parquet) sur une personne radicalisée à l'islam et candidate au départ en Syrie par exemple, et le Parquet souhaite que soient effectuées des vérifications.

4- De même, qu'en est-il cette fois des rapports entre la SDAT et les juges d'instruction antiterroristes? Le lien se fait-il bien ?

Notre but est le même. Nous travaillons donc de façon tout à fait professionnelle et cordiale.

5- De même des rapports entre la SDAT et les services de renseignement.

Etes-vous souvent en lien avec eux (services internes et externes) ? Vous fournissent-ils facilement des informations concernant des enquêtes en cours ?

Système de co-saisine ? Si oui, comment fonctionnez-vous ?

Un problème provient de la différence de culture entre la DGSI, axée principalement sur la recherche du renseignement et la SDAT, qui poursuit une finalité judiciaire. Or la DGSI cumule les deux casquettes (attributions renseignement et judiciaires), mais tend à faire primer le renseignement sur le judiciaire (et pas l'inverse).

Il existe une réelle concurrence sur les questions de terrorisme islamiste sous l'angle de la police judiciaire.

Un **système de co-saisine** est mis en place par le Parquet, avec la SDAT, la DGSI et éventuellement d'autres services. La Préfecture de police de Paris a par exemple été co-saisie pour Charlie Hebdo. Et parfois, un service coordinateur est désigné.

Si sur les affaires de la SDAT la DGSI est en général toujours co-saisie, l'inverse n'est pas vrai. Cela découle du fait qu'historiquement, la DGSI était toujours saisie des affaires de terrorisme islamiste. La co-saisine lui permet d'accéder légalement aux pièces du dossier.

Nous travaillons donc ensemble tous les jours ; cela se passe relativement intelligemment. Nous faisons plusieurs réunions, en fonction du niveau/du grade (commissaires, chefs de groupe…).

6- Auriez-vous des statistiques à me fournir? Dans les limites du possible et sur quelques années (N, N-1, N+1).

Combien : de personnes partent faire le jihad et combien seraient susceptibles de revenir en France y perpétrer des actes terroristes ? Voir en sources libres.

de personnes vous sont signalées par leurs proches, car radicalisés ou partis faire le jihad par exemple (via le numéro vert et en commissariat) ? Information à demander à l'UCLAT. Pas nous qui nous en occupons.

de personnes mises sous écoute ? Je le sais mais je ne peux pas vous le dire, je n'y suis pas autorisé.

Aujourd'hui (environ février 2015, car les chiffres évoluent de semaine en semaine), il y a **1418 nationaux français ou résidents en France considérés comme constituant un potentiel danger terroriste**, dont : **418** sont en Syrie et en Irak, **285** en transit pour ces destinations, **261** auraient quitté la Syrie ou l'Irak pour revenir, **368** ont l'intention de partir. Enfin, **8** sont décédés et **2** sont prisonniers de Bachar el-Assad.

A l'échelle européenne on en compte 3000, dont 1000 issus d'Asie et les autres issus des pays du Golf et du Maghreb.

7- Quels sont vos liens avec les services sociaux ou associations qui s'occupent des jeunes embrigadés ? Aucun.

8- Que pouvez-vous me dire sur les mesures (pénales, procédure pénale, administratives) « anciennes » et nouvelles (loi **n° 2014-1353** du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme)?

En somme, que pensiez-vous de l'état de la Loi et de ses mesures permettant de lutter contre le terrorisme avant cette récente réforme ? Et que pensez-vous de ce qu'elle est devenue depuis ?

Cette réforme va-t-elle vous être utile et en quoi ? Etait-ce une attente de votre part ?

Avant : **notre arsenal juridique était déjà solide. Il permettait déjà de faire beaucoup de choses.**

Aujourd'hui : le versement de l'apologie du terrorisme dans le Code pénal permet à la section anti-terroriste du parquet de Paris de se saisir de ce genre de faits et à la SDAT de travailler dessus. Une compétence concurrente avec les Parquets de province demeure néanmoins. De fait, certaines affaires restent traitées en province pour y être jugées, ce qui désengorge le parquet parisien. Mais la plupart des dossiers restent traités à Paris.

Par ailleurs, **un nouvel aspect de notre action : les cyberpatrouilles sous pseudonyme sur internet.** Il faut pour cela une formation spéciale des policiers, qui doivent ensuite recevoir une habilitation du parquet général de Paris, ce qui permettra une judiciarisation du travail effectué sur internet.

Et que pensez-vous du blocage des sites internet faisant l'apologie ou provoquant au terrorisme ?

Ce n'est pas vraiment un problème. Il y a un office central qui établit la **« blacklist »** qui sera ensuite indiquée aux hébergeurs de sites internet afin qu'ils la mettent en application pour blocage des sites indiqués. Nous sommes quatre services à participer à l'élaboration de cette liste (SDAT, DGSI, UCLAT et préfecture de police de Paris) : **nous indiquons les sites que nous souhaitons voir fermer en tenant compte bien évidemment de ceux dont on souhaite qu'ils continuent à fonctionner.** Concrètement, si l'on a une enquête en cours, on peut s'opposer au blocage d'un site proposé par un autre service.

Et puis pour les jihadistes qui mènent la propagande via internet, **il est facile de recréer un site,** donc cela ne va même pas forcément les gêner. Le plus embêtant, c'est les réseaux sociaux.

Pendant longtemps, les vidéos de décapitations étaient tout simplement retirées, mais le temps entre la diffusion et le retrait peut tout à fait permettre leur diffusion sur la toile.

Leur stratégie de communication est extrêmement bien ficelée, les films font l'objet d'une vraie mise en scène, il y a un fond, tout est réfléchi dans le moindre détail. C'est vraiment bien fait. Ils savent utiliser les outils modernes et savent à qui ils s'adressent : il est certain que pour tout simple citoyen aujourd'hui (surtout les jeunes), internet joue un rôle important. Ils savent donc s'en servir.

Voir par exemple la revue en ligne Dabiq : c'est une réelle mise en scène. Ce sont des professionnels qui font ça. Le message est fort, il y a des décors étudiés etc. Ils font même des traductions en plusieurs langues (ce qui suppose que des gens engagés exprès pour cela travaillent pour eux).

Au vu des récents évènements…

1- Beaucoup ont déjà critiqués cette nouvelle loi **n° 2014-1353**, notamment en ce qu'elle serait attentatoire aux libertés fondamentales.

Qu'en pensez-vous, notamment au vu des évènements des 6, 7 et 8 janvier derniers ? L'est-elle et dans quelle mesure ? Ce qu'il faut, trop ou elle pourrait l'être plus encore ?

Il faut savoir ce qu'on veut.

Pour ce qui est du blocage des sites internet, l'office central agissait déjà ainsi pour les sites pédopornographiques, c'est la même loi. L'idée est venue d'Europol. Après, tout dépend des entreprises de télécommunications (Orange, Bouygues, Free…) et de leur volonté de nous aider ou non : certains sont d'accord pour nous aider, d'autres vont arguer les libertés individuelles. Il n'y a qu'une loi qui peut les obliger à mettre en place un blocage.

Et plus précisément au vu des mesures suivantes :

- transfert de la provocation au terrorisme et de son apologie de la loi sur la presse au Code pénal

Les peines sont majorées en matière terroriste.

- la disposition portant interdiction de sortie du territoire : l'idée est de restreindre les libertés pour éviter la commission d'une infraction que la personne est *susceptible* de commettre.

Ici, **la majorité vous dira que ce n'est pas interdire de sortir qu'il faut, mais interdire de rentrer.** Par exemple : le « deuxième Coulibaly » (Moussa Coulibaly, agression du militaire à Nice), la DGSI l'a fait revenir de Syrie, et on sait ce qu'il s'est passé ensuite. Mais la loi est la loi et évidemment il faut la respecter. Cependant, **ce n'est pas trop une disposition compatible avec l'activité de police judiciaire : les enquêteurs n'ont pas intérêt à ce que leurs objectifs sachent qu'on travaille sur eux** (ce qui sera le cas si on les stoppe à la frontière en leur indiquant qu'ils font l'objet d'une telle interdiction).

Actuellement, nous avons tout de même **six propositions d'interdiction de sortie du territoire** initiées par la SDAT, pour des personnes qui ont déjà été en garde à vue pour de tels faits, mais qui sont ressorties libres et dont on sait qu'elles avaient l'intention de partir faire le djihad. **Cette mesure s'appliquerait donc de façon efficace plutôt pour les jeunes qui souhaitent partir vers la Syrie.**

Serait-on ici face à « une logique sécuritaire poussée à l'extrême, qui consacrerait la répression de l'intention pure, sans un minimum de matérialité objective constatée » ? (Aurélie Cappello, Maître de conférence à l'Université de Bourgogne)

On a « arrêté » trois personnes la semaine dernière. Il était établi qu'elles avaient l'intention de faire des braquages, puis partir en Syrie. Mais elles n'ont absolument rien fait et ce n'est pas une infraction en soi. Donc on a dû les relâcher. **On ne met pas en prison s'il n'y a pas d'infraction.**

- la disposition portant interdiction administrative du territoire à l'encontre de tout ressortissant étranger ne résidant pas habituellement en France, en cas de menace grave à la sécurité ou l'ordre public

Cette mesure administrative relève plus du rôle du renseignement.

- libertés d'information, de circulation et expressions sont-elles menacées ? Loin de là !

2- Serait-il judicieux de laisser une plus grande place au renseignement (qui bénéficie d'une plus grande marge de manœuvre) avant de lancer toute procédure judiciaire (instruction et enquête) sous les ordres du Parquet ?

Le renseignement prend déjà une grosse place. Même après l'ouverture d'une procédure judiciaire, ils peuvent faire beaucoup de choses.

3- Comment, selon vous, lutter efficacement contre le terrorisme à présent (le renseignement et ses techniques, une enquête de police offrant des moyens plus amples d'action, la guerre au sens propre du terme avec nos militaires à l'étranger, des actions sociales et une réflexion sociétale en amont, c'est-à-dire la prévention …) ?

Au niveau judiciaire, généralement on n'est pas trop passé à côté jusqu'à lors. Nous avons pas mal de moyens.

En revanche **ce qui nous ralenti énormément, c'est le formalisme procédural.**

De plus, il y a une forte exigence d'information de la part des politiques.

Mais le système judiciaire n'est pas le seul à permettre de lutter contre le terrorisme. Il y a le renseignement, le social, les militaires sur le terrain à l'étranger qui en neutralisent directement (militaires en OPEX, DGSE, COS)… Que pensez-vous de ces autres moyens ?

Je pense que l'on est en guerre contre le terrorisme.

Si on les laisse prendre trop d'ampleur, c'est dangereux. **On a tout intérêt à les stopper tant qu'on peut encore le faire.** .

C'est bien beau de parler des printemps arabes, mais la Lybie, l'Algérie, le Maroc, pourraient devenir les Syries de demain, même s'ils tiennent le coup pour le moment.

Donc, en effet, si l'on peut éviter la propagation, mieux vaut les « arrêter » avant tout commission d'acte.

Par exemple, la secte Boko Haram : ils ont un territoire aussi grand que le Belgique. Et ça, on en parle peu ; forcément ils n'ont pas de pétrole…

ANNEXE V/ Entretien avec un cadre de la DGSE.

Entretien avec un cadre de la DGSE (février 2015).

La DGSE est un service de renseignement extérieur. Ce n'est pas un service de police, ni de « law enforcement ». En conséquence, les lois et règlements qui encadrent l'activité policière ou judiciaires sur le territoire national ne s'appliquent pas à lui.

Néanmoins, la DGSE s'intéresse au terrorisme. **Elle s'emploie à détecter et entraver la menace terroriste qui pèse sur les intérêts français.**

Vaste question que celle de **la définition du terrorisme**… Fondamentalement un terroriste estime que "la fin justifie les moyens" que la légitimité, le caractère sacré de la cause pour laquelle il se mobilise sont tels que toute action entreprise pour la défendre, même la plus abominable (massacre d'innocents), est justifiée.

Les raisons d'agir du terroriste sont multiples : cause politique, sociale, économique, religieuse etc. Le rapport de force entre lui et « les autres » (Etat, société...), la position et la détermination de ces « autres » sont tels que le terroriste a le sentiment que la seule option dont il dispose est celle de l'action violente « asymétrique ».

Le processus qui amène à ce que le terrorisme se déclenche passe par plusieurs étapes. Dans les premières, (frustration, montée de la colère, début de la mobilisation...) ni la police, ni la justice ne peuvent rien faire (au moins dans un Etat de droit). En revanche, les acteurs de renseignement, mais aussi la presse ou la recherche universitaire, peuvent être à l'écoute, percevoir, anticiper une situation qui dérape.

C'est le temps de l'Etat qui, s'il est attentif, sent que la colère monte. Si le problème est correctement géré à ce stade (pris en compte par l'action politique, économique, sociale, culturelle, diplomatique...), l'étape du terrorisme proprement dit peut ne jamais être atteint.

Quels sont alors les moyens d'action mis en œuvre ?

Aussitôt qu'une situation « pré-terroriste » est perçue, les services mettent en place des « capteurs » qui doivent permettre de collecter des données sur la montée en puissance du phénomène. Ainsi, on peut considérer que les émeutes de 1988 en Algérie préfiguraient la période de terrorisme qui a commencé en 1992. Idéalement, dès 1988, les services de renseignements auraient dû anticiper et suivre la montée en puissance de la colère.

Qu'est-ce qu'un « capteur » ?

L'activité de renseignement se découpe en deux tâches principales**. La « collecte »** puis **« l'exploitation ».**

La **collecte** des données est réalisée au moyen de « capteurs » qui peuvent être :

- humains : ce sont les « sources » ou « agents ». Il peut s'agir de « traîtres à leur cause » (un assistant d'Oussama Ben Laden recruté par un service...) mais aussi de tiers en mesure d'avoir connaissance de données utiles. En effet, l'essentiel pour un capteur humain est qu'il ait un « accès » au renseignement recherché, qu'il soit en mesure en raison de ses fonctions, de ses relations, de sa localisation géographique de pouvoir collecter les données nécessaires.

- techniques : passifs (interceptions de communications) ou actifs (de type « hacking »)

- opérationnels : filatures, photos clandestines, surveillances...

- et le plus important : le partenariat. Les services de renseignement, de sécurité, de police qui ont une activité contre terroriste coopèrent les uns avec les autres, s'échangent du renseignement, conduisent ensemble des opérations. Cela repose sur l'existence d'une communauté d'intérêt (la menace terroriste pèse sur tous ces partenaires) et sur la confiance.

L'exploitation du renseignement qui consiste à évaluer la qualité du renseignement, à séparer le « bon grain de l'ivraie », à donner de la valeur et du sens aux données collectées afin de pour les utiliser pour comprendre et expliquer mais aussi pour agir.

Et tout cela n'est encadré par aucun texte de loi ?

A l'intérieur du territoire français, si, c'est encadré. Mais à l'extérieur, pas vraiment.

Mais ces actions clandestines sont forcément autorisées par quelqu'un…vos supérieurs, les dirigeants politiques (chef de l'Etat, hautes autorités militaires) etc.?

Oui, nous sommes dans le champ de **la raison d'Etat**. Il faut voir le Décret qui décrit les missions du Service *(Décret n°2008-1219 du 25 novembre 2008* ***relatif aux dispositions réglementaires de la troisième partie du code de la défense*** *abrogeant les dispositions du Décret n°82-306 du 2 avril 1982 portant création et fixant les attributions de la direction générale de la sécurité extérieure).*

Pour l'international, tout reste flou : nous sommes dans une zone de non-droit. Il y a un réel **vide juridique**. Cela pourrait éventuellement être encadré par une convention internationale.

- ⇨ Voir à ce sujet la thèse du colonel Fabien LAFOUASSE, colonel, portant sur *l'espionnage dans le droit international : de l'inamical à l'illicite*, soutenue en 2010 (édité en 2012, Editeur Nouveau Monde, Collection Le grand jeu). Il y parle « d'hybride juridique ».

Lorsque la situation « pré-terroriste » n'a pas fait l'objet d'un traitement adéquat, il peut alors se mettre en place les **conditions concrètes d'un « passage à l'acte »**. La frustration se transforme en **projet violent**. Les frustrés s'organisent pour le mener à bien. De manière générale, **ils s'organisent de façon clandestine** ce qui rend la tâche de renseignement difficile.

A ce stade, les acteurs du renseignement poursuivent leurs activités. Mais ils peuvent être rejoints par la police (police administrative : prévention, organisation de la vigilance : Vigipirate) mais aussi par les acteurs judiciaires dès que lors des crimes ou délits sont en passe d'être perpétrés (législation de 1986).

Au cours de ce processus, est-ce que le Parquet antiterroriste peut venir vers vous pour vous demander des informations, ou bien est-ce vous qui, lorsque vous jugez la situation assez grave pour être 'passée au judiciaire', allez les chercher pour leur fournir les renseignements que vous avez ?

Il n'y a pas de relation professionnelle entre la DGSE et les magistrats du Parquet. Le lien passe par l'intermédiaire de la DGSI. Nous informons s'il le faut nos homologues du renseignement intérieur, qui eux en réfèrent au Parquet (ou autre autorité judiciaire compétente).

Rappel historique :

Sur les 40 dernières années, le terrorisme visant les intérêts français a pris diverses formes

*- le **terrorisme national** (séparatiste –corse, basque ou idéologique -action directe). L'Etat Français en est la cible principale, la menace vient de l'intérieur et vise l'intérieur) ;*

*- le **terrorisme international des années 70** (notamment lié au conflit israélo-palestinien). La France en est surtout une victime collatérale ;*

*- le **terrorisme d'Etat des années 80** (lié au conflit libanais, aux ambitions régionales syrienne ou libyenne, à la révolution iranienne etc.). La France est victime à l'étranger et sur le territoire national d'actions planifiées par des Etats ;*

*- **Terrorisme extrémiste sunnite internationaliste** des années 90 à aujourd'hui (Al Qaida, Etat Islamique). La France est frappée à l'étranger et sur son sol par des organisations basées à l'étranger (le plus souvent dans des "zones grises") qui se révèlent capables d'inspirer, de mobiliser des résidents ou citoyens français...*

Quels sont vos manques, que pourrait éventuellement combler le droit ?

La question de la coopération européenne : chaque pays a ses propres critères. En France, la prévention du terrorisme est facilitée par la loi de 1986. Mais, dans d'autres pays européens les règles sont moins bien adaptées. Le travail au niveau européen est un vrai enjeu : il faudrait que les mêmes faits soient punis par les mêmes peines.

Lors de vos diligences, vous indiquez ne pas appliquer de texte de loi spécifique ; mais le droit vous gêne-t-il à un moment ou à un autre ? Vous freine-t-il ? Le craignez-vous ?

Non bien sûr. Prenons l'exemple de **la torture.** Sommes-nous prêt à l'utiliser pour arriver à nos fins ? C'est une question de fond. Pourquoi recherche-t-on du renseignement, quel est le but poursuivi ? Il s'agit de défendre nos concitoyens et les valeurs de notre pays. Si nous considérions que « la fin justifie les moyens » nous nous mettrions au même niveau que les terroristes. **Il serait donc éthiquement absurde et incohérent d'avoir recours à de telles méthodes.** En outre, il est patent que c'est inefficace voire contreproductif (*voir plusieurs rapports et études du Congrès Américain sur ce thème).*

Le droit est un outil (parmi d'autres). Quand on prend une hache pour couper du bois, elle est lourde, donc elle nous gêne… Mais c'est notre outil pour atteindre notre but : couper le bois. Donc **oui il arrive que le droit nous gêne, mais il est nécessaire.** Parfois il peut aussi nous aider.

Mais nos contraintes se trouvent plus dans **les conditions particulières de l'exercice de notre profession** que dans le droit. En effet, prenez un policier en France : fonctionnaire d'autorité, il peut aisément en abuser. Mais dans cette hypothèse son comportement sera réprimé s'il sort du cadre légal (violences en garde à vue, menaces du fait de son statut…). Nous, nous n'avons pas de carte de policier et ne sommes investi d'aucune autorité à l'étranger. Ne pas disposer de moyen de contrainte nous empêche a priori d'en abuser (notre principal outil est notre force de conviction, notre capacité de séduction ou de manipulation). Si nous tentions malgré tout d'utiliser une méthode violente ou des moyens de pression inavouables, la sanction en

cas d'échec pourrait alors être sévère (dénonciation, arrestation, violences en retour). **Notre activité a de fait moins besoin d'être contrainte, puisqu'elle l'est par elle-même.**

De façon générale, par crainte de « big brother », d'atteinte aux libertés individuelles on veut limiter les marges de manœuvre des « services », ce qui est tout à fait compréhensible. Néanmoins, il convient de noter que c'est quasiment toujours un pouvoir politique qui a permis ou non l'utilisation de méthodes attentatoires aux libertés publiques (Hitler, Staline...) et que dès lors qu'un pouvoir totalitaire se met en place, les limites juridiques à l'action des services n'ont plus vraiment d'efficacité.

Enfin, vient l'étape de l'attentat même.

Interviennent alors d'autres acteurs, en plus de tous ceux dont nous avons déjà parlé: pompiers, sécurité civile, GIGN, RAID etc. **Le juge est toujours là : il agit dans cadre de la prévention mais aussi de la répression.**

Une fois le renseignement passé au judiciaire, comment cela se passe-t-il ? Comment vos informations entrent-elles dans les procédures ? L'anonymat est-il forcément respecté ? Avez-vous recours aux « notes blanches » et dans ce cas comment les personnes en qui reçoivent ces informations (magistrats, avocats…) peuvent-ils être certains de ce que vous affirmez ?

La force vive du renseignement, ce sont ses sources. De fait, il est impossible que leurs noms apparaissent dans les procédures : ce serait leur faire prendre un risque vital. **Aucune source n'est jamais dévoilée.**

Il y a **une « zone grise » du passage du renseignement au judiciaire**. Ce sont les acteurs du renseignement intérieur (et très marginalement extérieur) et ceux du judiciaire (DGSI/J pour judiciaire, SDAT...), qui organisent de concert la judiciarisation du renseignement.

C'est pour ça qu'il est très pratique que le Parquet soit spécialisé, avec des magistrats initiés en matière de terrorisme et au fait des contraintes du renseignement.

Vos sources ne témoignent pas du tout, même anonymement ? Non.

N'est-ce pas dévalorisant pour vous de travailler dur pour trouver une information qui tienne la route, et qu'elle ne puisse finalement, au moment du jugement, être utilisée comme l'élément qui servira à une condamnation éventuelle ? *Voir en ce sens article 656-1 derniers alinéas du Code de procédure pénale : « Aucune condamnation ne peut être prononcée sur le seul fondement des déclarations recueillies dans les conditions prévues par le présent article ».*

Non, cela ne pose aucune difficulté. C'est ainsi. Lorsque nos renseignements permettent d'avoir des convictions fortes (sur un préparatif, sur une responsabilité dans un attentat, une filière...), nous l'indiquons aux autorités compétentes qui elles, vont aller chercher les preuves. **Nous sommes une aide à la trouvaille de preuves, mais nous ne les apportons pas.**

Si en dépit de nos renseignements, il n'était pas possible de dégager un élément de preuve ce serait certes contrariant. Mais, l'essentiel, la prévention de l'acte terroriste, pourra malgré tout être fait (sécurisation, vigilance, mesure de police administrative...).

Dans ces situations, quel est le rôle de votre « service action » ?

Le SA est le bras armée de la DGSE. Doté de compétences « commando », sa caractéristique est qu'il n'agit pas sur des « théâtres ouverts » (où l'armée française est officiellement engagée) mais dans le cadre d'opérations clandestines. L'exemple récent médiatisé est la tentative de libération d'otage en Somalie le 11 janvier 2013. Il n'a aucune compétence judiciaire.

Lors de telles opérations, qui vous donne l'ordre/vous donne instruction d'agir ? Vos supérieurs, les hauts responsables politiques, le chef de l'Etat ?

Pour ce genre d'opérations, l'ordre vient forcément « du politique ».

Au vu de tout ce que vous m'avez indiqué, si je vous parle de la nouvelle loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme et des dispositions comme l'interdiction de sortie de territoire par exemple, ça ne vous dit donc rien ?

Cette nouvelle loi ne concerne pas directement la DGSE. Les interdictions de sortie du territoire concernent le renseignement intérieur.

En ce qui concerne les **interceptions de sécurité,** le contrôle *a priori* et *a posteriori* de la CNCIS (Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité) est **assez bien fait pour la protection des libertés.**

Travaillez-vous avec le Commandement des opérations spéciales (COS) ?

Oui, nous travaillons avec eux. La DGSE est, avec la DRM (direction du renseignement militaire), un service du ministère de la défense, partant, **il est logique que nous fournissions du renseignement aux forces armées françaises engagées dans des opérations militaires** et notamment au commandement des opérations spéciales.

Le COS est constitué d'une série d'unités de l'armée dotées de compétences spécifiques de type « commandos » qui agissent toujours dans le cadre d'opérations militaires officielles menées ouvertement par l'armée française comme au Mali ou en Centrafrique (actions menées sur demande des autorités locales et dans le cadre d'accords d'Etat à Etat qui encadrent la marge de manœuvre des forces françaises).

Avez-vous un conseiller juridique à la DGSE, une sorte de « legad » ?

Oui, il existe un tel conseiller. Il s'agit d'un juriste de très haut niveau.

Il y a toujours une « case risque juridique », c'est vrai (notamment en diplomatie). Néanmoins, à ce jour les contentieux ou toutes autres difficultés juridiques sont exceptionnels.

Pour revenir au droit, il est patent que **le délit d'association de malfaiteur lié à une entreprise terroriste (AMT) est un outil redoutable. Il facilite notamment grandement la charge de la preuve.**

Et faire du contre-terrorisme sans droit ?

Oui pourquoi pas, c'est techniquement possible.

Mais la vraie question qu'il faut se poser c'est : **est-ce possible pour une démocratie comme la France ? Or non, ça ne l'est pas. Et c'est très bien ainsi.** Prenons l'exemple de Guantanamo : c'est une véritable dérive pour un Etat de droit comme les Etats-Unis, c'est impensable en France. C'est une limite que nous n'avons pas franchie et c'est très bien. **Il faut des limites pour éviter que la lutte devienne contre-productive.**

Leur but (aux terroristes) est de créer ce cycle provocation/répression. Ce serait leur rendre service que de rentrer dans ce jeu (voir en ce sens le film « *Battle for Haditha* »). La force d'organisation comme Al Qaïda est qu'elle gagne sur les deux tableaux, la répression les renforce et la non-répression leur permet de continuer d'avancer.

Le terrorisme est un symptôme. C'est un problème non réglé (au départ) **qui dégénère : il faut donc régler cette cause, qui peut découler, on l'a dit, de problèmes divers (sociaux, économiques, politiques).** La sécurité et la répression ne peuvent à eux seuls régler la menace terroriste.

Le cas de l'opération Serval au Mali est une fierté française, car elle n'a fait aucun dégât collatéral. Les opérations militaires de toutes sortes (dont celles du COS) n'ont toujours touché que des jihadistes en armes. Cela évite le phénomène d'instrumentalisation de type « battle for haditha ».

Permettez-moi de revenir à la récente loi renforçant les dispositions de lutte contre le terrorisme : que pensez-vous du blocage administratif des sites internet faisant l'apologie du terrorisme ou provoquant à de tels actes ? A l'inverse de l'objectif recherché, cela ne risque-t-il pas de vous freiner dans votre travail ?

Cela risque d'être assez peu efficace. Il est à craindre que les sites qui seront fermés rouvriront depuis un autre serveur dans les secondes qui suivent. **Pour que le site soit réellement bloqué, il faudrait que tous les hébergeurs de la planète s'accordent ou qu'ils puissent être contraints.** Cela semble **extrêmement complexe** (techniquement parlant et du fait des disparités de fonctionnement en matière de droit à ce sujet).

En outre, cela peut aussi être un problème, car ces sites sont des sources pour le renseignement.

Pour conclure, le plus important dans tout cela est donc de retenir que la situation est problématique lorsque :

- vous ne comprenez pas qu'une colère monte,

- vous ne comprenez pas qu'elle va se transformer en une action violente,

- vous ne connaissez pas son organisation.

Voir le titre 3 des mémoires de Gilles Ménage « la France face au terrorisme moyen-oriental »: il y raconte les années 80' et les politiques qui étaient complètement aveugles car le renseignement était mauvais.

Le renseignement est la colonne vertébrale du contre-terrorisme.

Le droit est un outil. Et beaucoup apprécient le dispositif français qui **permet de faire de la prévention** grâce à l'AMT, au sens où il est possible d'intervenir avant tout passage l'acte.

Le manque d'homogénéisation des législations européennes reste une difficulté importante.

ANNEXE VI/ Entretien avec M. Cario, Lieutenant-colonel, pilot de domaine et conseiller juridique au CICDE à l'Ecole militaire de Paris.

Entretien avec

Monsieur Jérôme Cario, Lieutenant-colonel de l'Armée de terre

Docteur en droit - en poste au CICDE (centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations) à l'Ecole militaire à Paris

Pilote de domaine et conseiller juridique

Le 3 mars 2015

Dans les locaux du CICDE à l'Ecole militaire

Nous entendons souvent parler de « guerre contre le terrorisme ». Mais ce n'est qu'un concept politique, ce n'est que du discours. Il n'y a aucune guerre contre le terrorisme concrètement. Nous luttons contre le terroriste en combattant des terroristes.

Dans le cadre de la lutte contre le terroriste les forces de sécurité mènent des actions où le droit international des droits de l'homme s'applique. Or la guerre répond à un corpus juridique spécifique : *lex specialis.* Donc juridiquement parlant, il n'y a pas de guerre contre le terrorisme.

Si les frères Kouachi et Coulibaly (attentats de janvier 2015) avaient été arrêtés, ils seraient actuellement devant un juge et non prisonniers de guerre. Preuve supplémentaire que nous ne sommes pas en guerre. A Barkhane, des accords entre les Etats prévoient des règles très strictes dans la gestion des personnes capturées.

Par ailleurs, si les forces armées, si la France agit en soutien à un Etat pour restaurer ou assurer sa sécurité, nous avons obligation de remettre les personnes que nous arrêtons aux autorités locales souveraines. C'est le droit international.

Auparavant, il y avait un droit de la paix en temps de paix et un droit de la guerre pour les temps de guerre. Ce n'est plus le cas aujourd'hui car tout simplement la guerre en tant que telle n'existe plus. Ou alors c'est extrêmement rare : c'était le cas lors de la libération du Koweit en Irak, où le droit de la guerre a été appliqué. Nous parlons plus aujourd'hui de conflit armé international ou de conflit armé non international, que de guerre. Juridiquement cela a son importance, je ne sais si dans la réalité que nous connaissons au Mali ou au Sahel il y a grande différence militairement parlant ?

Si l'on considère que Daech est un Etat, alors nous pourrions leur faire la guerre. Ce serait bien plus simple pour nous. L'ONU leur reconnait bien le statut de « combattants terroristes étrangers » ? Mais ce serait aussi leur donner de l'importance. C'est bien là tout le problème et c'est bien pour cela que nous n'allons pas là-bas avec les forces terrestres : on mène dans la cadre de la coalition des bombardements aériens. Et nous n'agissons pas contre Daech en Syrie, car ce serait soutenir Bachar el-Assad et ça, la France ne veut

pas. En Irak par exemple, les actions au sol sont gérées par des militaires irakiens formés par des militaires occidentaux. Tout est donc un peu contradictoire.

Les évènements de début janvier ne furent pas une surprise, le gouvernement français s'y attendait (sur les actions en elle-même, en revanche pas sur la forme qu'elles allaient prendre). Rappelez-vous les interventions du ministre de l'intérieur ou du ministre des affaires étrangères…. **En matière de sécurité intérieure, toutes les situations étaient envisagées.** De plus, après l'envoi de la force armée au Mali puis sur ce que l'on appelle communément aujourd'hui l'arc sahélien, les représentants de Daech menaçaient la France.

Lorsque l'on voit les vidéos de l'attentat à Charlie Hebdo et celles qui sont parues avant sur d'autres attentats, pendant et après, on constate chez eux une force démoniaque, **ils ont une capacité et décontraction face à la mort qui est déconcertante**. Nous qui sommes militaires et formés à affronter la mort et éventuellement la donner, nous n'atteignons pas ce stade de force diabolique, c'est impossible.

1- Quels sont vos liens avec les services judiciaires français spécialisés dans la lutte contre le terrorisme ? Le Parquet antiterroriste de Paris, les juges d'instruction, la SDAT (Sous-direction antiterroriste de la police judiciaire) ou encore l'UCLAT (Unité de coordination de la lutte antiterroriste) ?

A mon poste actuel, je n'ai aucun lien avec eux. Je traite des aspects juridiques dans l'élaboration de la doctrine.

Et qu'en est-il des militaires qui sont sur le terrain ?

Il est nécessaire d'avoir une **« approche globale »** : aspect sécuritaire, éradiquer des groupes rebelles, faire des formations, mener des actions de reconstruction etc. C'est tout cela, la lutte contre le terrorisme. Cela m'est arrivé d'avoir des liens avec les autorités judiciaires locales, dans le cadre de certaines fonctions mais d'une façon générale, nous n'avons aucun lien avec eux, si ce n'est une compétence de police judiciaire par l'intermédiaire des prévôts.

Les prévôts sont là pour la protection de la force (des militaires français) à l'étranger. Ils sont là pour nous conseiller tant pour les situations où le militaire français commettrait une infraction à l'étranger que s'il en était victime. En revanche ils n'ont aucune compétence opérationnelle.

2- Quels sont vos liens avec les services de renseignement, intérieur et extérieur ?

Le bureau du renseignement au sein d'un état-major est alimenté par des officiers du renseignement et soutenu par la DRM (Direction du renseignement militaire).

Nos relations avec la DGSE et la DGSI passent par la DRM et consistent en **des échanges d'informations.** Nous échangeons en effet des informations, car nous avons le même objectif.

La coordination est complexe.

Qu'en est-il du COS (Commandement des opérations spéciales…) ? Le COS est sous le commandement du chef d'Etat-major des armées. Il relève du CPCO et de la DRM pour la partie renseignements. C'est une des compétences des forces armées françaises (comme le sont les RH par exemple).

3- Que pensez-vous de la récente loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme ?

Beaucoup ont déjà critiqués cette nouvelle loi, notamment en tant qu'elle serait attentatoire aux libertés fondamentales (transfert de la provocation au terrorisme et de son apologie de la loi sur la presse au Code pénal ; disposition portant interdiction de sortie du territoire et interdiction de revenir sur le territoire…). Quel est votre avis à ce sujet ? Vous sera-t-elle directement utile ?

La terreur est un mode d'action… il faut donc un mode d'action pour la contrer.

Si la loi interdit quelque chose mais n'est pas en mesure de le contrôler, cela ne sert à rien. Depuis quelques temps, on arrête des personnes qui sont « susceptibles de… » (arrêter des personnes qui n'ont encore rien fait, mais que l'on pense être « capable de » ou « en train de préparer … ») ; cela pourrait mener à une forme

de délit de faciès (système expéditif et englobant). C'est toujours la même chose après des années de laxisme, d'aucuns pensent que c'est par une main de fer que l'on va régler la situation !

J'attends donc de voir ce que cela va donner. Traduire devant la justice ces apprentis « terroristes », très bien, mais que se passe-t-il ensuite ? **Je ne pense pas que la réponse pénale soit suffisante.**

Il y a une prise de conscience depuis un peu moins de dix ans de tout cela, et pourtant pas grand-chose n'a été fait. N'ayant **pas les moyens adaptés pour lutter contre le terrorisme**, pour sûr cela a alimenté les réseaux terroristes en faisant augmenter l'engagement des jeunes dans des mouvements islamiste radicaux.

Par exemple en Irak et au Koweït, il y a une organisation de groupes terroristes par des groupes tchétchènes pour lutter contre les américains.

Par ailleurs, le 11 septembre est la preuve que les terroristes ne sont à la solde de personne. Les américains sont depuis « en guerre » contre le terrorisme, alors que nous, nous « luttions », ce sont deux notions différentes. Et, quelques années plus tard, nous nous retrouvons avec un système encore vacillant, contre des personnes qui, elles s'organisent en Etat (alors qu'elles ne constituaient « seulement » que des groupes armés il y a encore quelques années). On voit cela avec le Hezbollah.

On constate donc que la guerre contre le terrorisme ne fonctionne pas et que pour ce qui est de la lutte, on n'en a pas les moyens. Faudrait-il une loi supplémentaire ? Pas sûr, mais peut-être « de créer entre l'état d'urgence et l'état de siège, un troisième état » ? Il le faudrait.

4- Attendez-vous du droit (national, international) qu'il vous donne/permette plus de moyens d'action ? Si oui lesquels ?

En France, il y a deux « états » : l'état d'urgence (maintien de l'ordre etc.) et l'état de siège (tous les pouvoirs jusqu'à la justice sont donnés aux militaires). Mais est-ce que l'état d'urgence est adapté à la lutte contre le terrorisme ? Pas certain. Et l'état de siège, c'est beaucoup trop fort.

Entre les deux, on pourrait imaginer quelque chose qui s'appellerait **un « état sécurité-défense »**, adapté à la situation de crise due au terrorisme que l'on connait actuellement, par exemple.

Lors des évènements de 2005 (émeutes dans les banlieues), un rapport de la Gendarmerie indiquait que si cela avait duré deux semaines de plus, il aurait été impossible de maintenir le même dispositif, car il n'y aurait plus eu assez de force de sécurité. Il en va de même pour le plan Vigipirate aujourd'hui : **nous ne saurions pas comment faire aujourd'hui s'il survenait d'autres attentats en France.** De façon certaine nous n'aurions pas les moyens de maintenir Vigipirate et de gérer en plus ces nouveaux évènements.

S'il y avait eu un troisième puis un quatrième et un énième attentat au même moment que ceux des 6 et 7 janvier derniers à Paris sur l'ensemble du territoire français), cela aurait été très difficile (les militaires et les policiers en alerte...).

Il faut donc, notamment pour lutter contre le terrorisme, **un « troisième état » : qui donnerait aux forces armés une certaine liberté d'action dans un cadre jurique clair et précis, non pas à découvrir en marchant mais parfaitement établi** (voir l'exemple de la maire de Marseille qui demande l'armée dans les banlieues). Mais il faudra du temps, une cinquantaine d'année pour mettre cela en place. En espérant qu'il ne soit pas trop tard.

Et y aurait-il assez d'hommes ? Oui. Non, mais à l'heure où l'on envoie les forces armées protéger les populations civiles à l'étranger, ne serions-nous pas capable de protéger notre population sur notre territoire ? Certains se demandent pourquoi les militaires ne sont pas dans les banlieues. Ce n'est pas le lieu qui doit compter mais la situation ; les militaires n'ont pas vocation à assurer la sécurité au quotidien, il y a des forces de sécurité compétence pour le faire mais si cela dégénère dans un scénario « guerre civile » ?

Eux, les terroristes islamistes, **ils agissent au nom d'une idéologie, religieuse ou sociologique. La terreur est leur mode d'action.** Il existe certes des acteurs de terreurs « individuels », mais il existe aussi des Etats qui produisent de la terreur ou qui s'impose à leur population ou combattent leurs adversaires par la terreur.

Les modes d'action des terroristes ont déjà été interdits par le droit de La Haye en 1907.

Tout cela me fait aussi penser à un autre aspect important et problématique : nous réalisons des relevés biométriques sur des IED, afin d'identifier les caractéristiques d'une personne. Cela permet de mettre un visage et un éventuel nom sur un criminel ou un acteur de terreur. Or ces fichiers biométriques, il est impossible de les ramener en France par exemple, et c'est problématique. S'ils pouvaient être **tous croisés**, cela permettrait certainement de préciser les caractéristiques de certains individus ou de les retrouver.

Il y a donc quelque chose à faire en matière de renseignement biométrique. Il serait intéressant que, dans le cadre spécifique de la lutte contre le terrorisme, il existe **une loi à ce sujet.**

5- Le droit peut-il être une gêne ? Vous freine-t-il dans certaines de vos actions ? Le craignez-vous, notamment avec le phénomène de judiciarisation des OPEX à outrance ?

Je suis conseiller juridique dans et pour les forces. **Le droit n'est pas une gêne, mais une liberté d'action.** Prenons l'exemple du code de la route : il ne nous empêche pas de conduire, il nous permet tout simplement de nous déplacer sans tuer ou être blessé ou tué. C'est la même chose pour la relation entre le droit et les forces armées. Certes l**e droit est une contrainte**, mais comme le sont les contraintes logistiques, humaines etc., **qui une fois prises en compte, permettent une véritable liberté d'action pour le chef militaire.**

D'une façon générale, **le droit est donc une contrainte à prendre en compte par le chef**. Et plus il le connaît, mieux il agit.

La judiciarisation des opérations, certains militaires ont crié au scandale. Mais à partir du moment où nous ne sommes pas en guerre, c'est comme un médecin qui opère. **Aujourd'hui, la guerre est interdite : nous ne faisons que des opérations de soutien, de maintien de la paix, de rétablissement de la paix, et donc comme toute activités professionnelles,** l'action des forces armées peut-être soumise à un juge ou à un procureur.

Ce qui peut être gênant en revanche, ce sont des personnes qui n'acceptent pas la mort d'un de leur proche et intentent un procès contre le ministère de la défense. Or, même si c'est parfois dur à concevoir pour un proche, le jeune homme ou la jeune fille a signé un contrat d'engagement en conscience. Cela fait bien partie du contrat et nous ne manquons pas les occasions de le leur rappeler lorsqu'ils arrivent sur une mission. L'affaire d'Uzbin en Afghanistan en est l'exemple même : dénoncer une faute de commandement, car des soldats sont morts au combat, c'est refuser l'engagement même du métier des armes.

On remarque que, même en France, dans le cadre du plan Vigipirate la mission peut être dangereuse (militaire poignardé).

6- Concrètement, quels sont les moyens d'actions que les militaires mettent en œuvre pour lutter contre le terrorisme ? La méthode : a-t-elle changé ou faites-vous toujours dans « de la guerre classique » ?

Non, nous ne faisons pas dans la « guerre classique », tout simplement car on ne fait plus la guerre. La guerre est illégale depuis 1945, date de l'adoption de la charte des nations-Unies. Nous menons des opérations dans le cadre de conflits armés internationaux ou non internationaux.

Mission que nous appelons dans notre jargon mission de « stabilisation » C'est une phase intermédiaire, où droit de la paix, c'est-à-dire droit des droits de l'homme et droit de la guerre peuvent s'appliquer : situation très complexe pour un militaire. Sur un théâtre d'opérations au même moment à deux endroits différents ce n'est pas la même force qui va s'appliquer. Il faudrait là aussi en partant de ce qui existe, **créer un « droit (international) des opérations »**. Le fait que l'ONU reconnaisse un statut de « combattant terroriste étranger » aux porteurs d'armes de Deach, c'est peut-être un début ?

7- Sur le terrain, appliquez-vous au quotidien des textes internationaux ? C'est le « droit de la Haye » et lui seul que vous appliquez ?

Oui, nous appliquons en effet le droit de La Haye, qui condamne la terreur. Mais aussi l'ensemble du droit international applicable à la situation donnée : droit des droits de l'homme, droit international humanitaire (protocole 2 additionnel aux conventions de Genève, droit national français. C'est complexe !

Voir sur le site du CICDE : fiches juridiques article 41-23-12 sur la légitime défense.

Avez-vous des « Rules of engagment » à respecter, européennes ou internationales ?

Oui, en effet, les résolutions du conseil de sécurité sont traduites dans des ordres dont une annexe concerne spécifiquement les ROE (Rules of engagement). Pour ma part, je rappelais ces règles d'engagement à l'ensemble des unités qui se déployaient en Afghanistan afin que les militaires les appliquent de la même façon. **Proportionnalité et discrimination** étaient les mots d'ordre. Cà c'est le job du LEGAD !

Les **ROE interdisent tout ce qui n'est pas (spécifiquement) autorisé par elles. Une ROE constitue une autorisation de l'emploi de la force ; tout le reste est donc interdit**, pour le dire autrement.

Les ROE sont adaptées au mandat. Pour la France, tout cela est validé lors du Conseil restreint de défense. En effet**, nous militaires, nous sommes le bras armé du politique. Nous proposons, il dispose et valide.**

Sur les théâtres d'opération, travaillez-vous avec des militaires d'autres pays, qui ont aussi pour but de lutter contre le terrorisme par différents moyens ? Comment vous organisez-vous (tous les pays n'ayant pas les mêmes systèmes judiciaires et les ROE pouvant différer) ?

Oui. Le problème que l'on retrouve des Etats qui font la guerre au terrorisme, alors que nous, nous luttons contre le terrorisme.

L'aspect sécuritaire n'est pas suffisant : ce qu'il faut, avant tout, c'est éviter le recrutement de jeunes par Daech et pour cela il faut de la formation, des emplois etc. Il faut une approche globale pour lutter contre le terrorisme, ou comme le dise les colombiens une « action intégrale ».

Donc, oui nous travaillons avec différents Etats (pays) et cela peut être contraignant : certains états mettent des caveats à certaines ROE, par exemple, interdisent l'utilisation de leurs hélicoptères pour les opérations… Tout cela est très complexe, il faut donc faire avec et s'adapter, c'est-à-dire trouver une solution qui ne mettent pas le commandement ou le soldat en porte à faux.

8- Est-ce écrit clairement quelque part, dans des textes d'engagements ou explicité dans les déclarations des hommes politiques, que nos militaires vont à tel endroit mener telle action « pour lutter contre le terrorisme »? Ou est-ce quelque chose que l'on ne dit pas, mais que l'on doit comprendre en lisant entre les lignes ?

Non, cela ne se dit pas de cette façon. **Nous allons soutenir un Etat à restaurer et/ou à assurer sa sécurité.**

Le président colombien qui fait face aux FARC applique une méthode qu'il résume en une phrase : « *Il vaut mieux un FARC démilitarisé et réinséré que tué. Mais s'il refuse de rendre les armes et de se réinsérer, nous le tuerons* ».

Lire L'action intégrale, sur le site du CDEF, sur l'approche globale de la lutte contre le terrorisme. Voir aussi le document sur la doctrine d'emploi des forces, avec une partie sur l'emploi des forces contre des acteurs non-étatiques, sur le site du CICDE.

9- a) Avez-vous des arrestations de terroristes ou potentiels terroristes à traiter ? Y a-t-il alors un passage au judiciaire ?

Nous ne parlons pas de « terroristes », **nous parlons plutôt de « porteurs d'armes illégales » et de « personnes capturées » (à la différence de « prisonniers de guerre »).**

Si nous les capturons, toujours dans le respect de la convention de Genève, **nous les transférons aux autorités locales**, dans le cadre d'un accord bilatéral car nous sommes sur un territoire national souverain. Cependant nous pouvons les garder pour un certain temps pour les interroger (encore une fois, dans le respect du droit international) ; cela peut aller jusqu'à 96 heures (Afghanistan). Mais retenir une personne demande aussi des moyens de logistique importants.

Donc oui nous arrêtons ces rebelles et **la justice appliquée est la justice locale.** Le CICR (Comité international de la Croix Rouge) est dans la boucle et a notamment la capacité de suivre ces personnes.

b) Après la "neutralisation" de jihadistes (par bombardements ou grosses opérations comme au début de l'opération Serval avec traque dans le massif du Nord du Mali), il existerait des pratiques consistant à

demander aux forces spéciales sur place de récupérer les téléphones portables, les ordinateurs, les identités des personnes tuées, etc.
Qu'en est-il exactement ? Que faites-vous de ces matériels et sources d'information ? Qui les traite?

Oui cela se fait, absolument. Nous pouvons fouiller une personne arrêtée, voir ce qu'elle a sur elle. Ce sont des éléments de renseignements que l'on exploite, c'est un moyen comme un autre, ce n'est pas interdit.

Avec les personnes tuées c'est différent. Pour les dépouilles il y a toute une procédure à respecter : identification, fiche renseignement, remise aux autorités locales ou bien s'il est de nulle part (car identité inconnue), il est enterré avec notification du lieu de mise en terre.

Y a-t-il un passage au judiciaire, par le parquet, ou bien cela reste au niveau du Renseignement, et donc de la DRM (Direction du renseignement militaire) et le cas échéant de la DGSE ?

Les renseignements sont indispensables pour remonter les réseaux, et si l'on peut arrêter ou faire arrêter une personne, on l'arrête ou on se débrouille pour qu'il le soit par les forces locales qui le prendront en charge après son arrestation. Notre ligne de conduite étant toujours d'interdire et **d'éviter toute exaction contre une personne.**

Il y a ensuite, en effet, un passage au judiciaire si le « djihadiste » la personne capturée est française, il est rapatrié et jugé en France. Si c'est un étranger qui a commis des actes en France et/ou qui a tué un français, c'est la même chose.

c) Travaillez-vous avec la DRM ? Oui, la DRM est dans nos murs. C'est une entité de l'état-major des armées (comme l'est le bureau RH de l'Etat-Major par exemple).

10- a) Dans l'étude que vous avez dirigée, *Lutte ou guerre contre le terrorisme ?*, publiée en 2008, il est mis en avant le fait que les pays de l'Union européenne sont parvenus à créer un « espace juridique privilégié de lutte contre le terrorisme », bien qu'encore inachevé.

Cela a-t-il évolué depuis ? Cette étude était une réflexion. Oui il y a eu des évolutions depuis 2008. Certains Etats ont en effet pris des mesures.

b) Par ailleurs, la collaboration avec les Etats-Unis, que vous qualifiez de « nécessaire », ne pourrait-elle pas nous faire basculer dans un système plus extrême comme le leur ? Réelle guerre contre le terrorisme, Patriot Act… Ou arrivera-t-on toujours, quoiqu'il arrive, à se maintenir dans un cadre juridique acceptable ?

La collaboration avec les Etat-Unis est nécessaire, car ils ont des moyens (matériels et des ressources humaines) **que nous n'avons pas.**

La biométrie en est à nouveau un bon exemple : c'est eux qui l'ont créée. Nous fournissions des informations, des noms, et eux nous permettaient en échange d'obtenir certaines informations qu'ils détenaient. Mais nous n'avions aucune maîtrise sur ce système. Les américains font notamment des « black list » puis peuvent rechercher une personne dans le but de la capturer ou neutraliser. Or cela n'est pas la conception française, ce n'est pas dans notre doctrine.

Pour ce qui est du maintien d'un cadre juridique acceptable : oui, absolument et **il n'y a pas de raison que l'on sorte de ce « cadre juridique acceptable ».** Après, on peut se demander un cadre juridique acceptable pour qui ? Les politiques ou les populations, les militaires… ?

c) Vous dites aussi que le terrorisme se situerait entre l'infraction pénale et l'acte de guerre. A ce titre, pourrait-il être pertinent de qualifier les actes terroristes de crimes contre l'humanité (« *attaque généralisée ou systématique contre toute population civile* », art.7-1 Statut de Rome) ? C'est une infraction pénalement réprimandée, à l'international, mais se rapprochant aussi de ce que l'on connait (ou que l'on a connu) dans des périodes de guerre ou autres conflits dans certains pays.

Pourquoi pas. Crime de guerre : ce n'est pas possible, à condition que la terreur ne soit pas utilisée comme moyen de guerre lors d'un CAI ; génocide : non plus.

Quel avantage concret, direct, y-aurait-il à dire que le terrorisme serait un crime contre l'humanité ? Oui, cela pourrait peut- être de les déshumaniser… et donc constituer une raison pour pouvoir les tuer plus facilement ? **Mais « contre l'humanité » correspond à quelque chose de très spécifique**.

L'intérêt serait peut-être de pouvoir les faire condamner par la communauté internationale. Si certains Etats ne veulent pas juger des individus terroristes, la Cour Pénale Internationale permettrait-elle de le faire ?

Un point est certain, le crime de terrorisme n'a pas été accepté dans le **Statut de Rome** en 2002 ; en 2009 on s'est émis d'accord sur une définition commune de l'acte d'agression, mais **rien sur le terrorisme, notamment car certains pays utilisent le terrorisme d'Etat.**

Au vu de cette thèse d'une situation intermédiaire, entre le droit commun et le droit de la guerre : n'est-ce pas justement l'occasion de créer une situation juridique intermédiaire? Ou pensez-vous que cela s'imposera à nous, en cas de nouveaux attentats que l'opinion publique ne supportera pas ?

C'est en effet une situation juridique intermédiaire qu'il faut, tout à fait. Voir ce que nous avons dit au début de nos propos. Mais **nous sommes ici dans la prospective…**

11- Aussi, selon vous, depuis les évènements des 6, 7 et 8 janvier derniers, la France est-elle « en guerre contre le terrorisme » ?

C'est ce que j'ai indiqué dès le départ : selon moi, parler de « guerre » correspond à un discours politique. **Les politiques trouvent un intérêt dans ce que représente cette distinction guerre/lutte contre le terrorisme.** Utiliser le mot guerre permet de montrer que l'on n'a peur de rien, qu'on est courageux et qu'on l'affronte. *(Voir le propos d'introduction).*

Comment est-il possible de faire la guerre : tout d'abord à quelque chose qui n'a pas de définition commune à tous (même pas de définition en droit interne) ? Et ensuite à « une entité » ? On fait la guerre à des êtres humains, à des Etats, mais pas à une notion, non ?

Par conséquent, n'est-ce pas un abus de langage que de parler de guerre au terrorisme ? Ne veut-on pas plutôt dire « guerre contre les terroristes » ?

Je suis d'accord avec cette analyse, c'est tout à fait juste, **on fait la guerre à des personnes, éventuellement des groupes de personnes, des Etats, mais pas à un terme.** Nous pouvons faire la guerre à des terroristes, c'est-à-dire à des personnes qui utilisent la terreur comme moyens de combat.

12- Sur le territoire français :

a) Le Plan Vigipirate alerte attentat mis en œuvre en ce moment et la problématique des militaires en France, avec entre autre la question de la légitime défense, car nous ne sommes pas en période de guerre. Qu'en est-il ?

Ce plan Vigipirate est très beau sur le papier ; je pense qu'il faudrait féliciter d'avantage nos soldats qui font preuve d'un sang-froid et d'une grande maturité dans la gestion ou l'emploi de la force. La véritable question est la durée de ce plan.

b) Sur le modèle de nos OPEX à l'étranger, il serait question de créer un commandement spécifique en France, afin de combler et d'organiser notre besoin en militaire dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Comment cela se mettrait-il en œuvre ?

Oui il va être créé un commandement spécifique mais je ne sais rien sur ce projet. Ce sont plutôt les chefs d'Etat-Major dans les zones de défense qui ont en charge le plan Vigipirate qui sont au point sur ces questions, ainsi que le SGDSN.

ANNEXE VII/ Entretien avec M. Courtial, magistrat, chef du bureau des questions pénales à la DLPAJ.

Entretien avec

Monsieur Hugues Courtial

Chef du bureau des questions pénales

A la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), Ministère de l'intérieur

Le 6 mars 2015

Dans les locaux de la DLPAJ

1- L'organisation par la Loi (toutes celles depuis 1986) de la justice antiterroriste: les services de renseignement (DGSE, DGSI), le système judiciaire de poursuite par le Parquet, l'enquête par les services de police, l'instruction et de jugement vous semblent-t-ils efficaces aujourd'hui dans la lutte contre le terrorisme?

L'idée est que compte tenu de la nature d'un acte de terrorisme (le trouble grave à l'ordre public par l'intimidation ou la terreur), les pouvoirs publics doivent rechercher au maximum à éviter tout acte de terrorisme et doivent donc, continuellement et quel que soit la qualité actuelle de notre législation, l'adapter aux nouvelles menaces. Un acte de terrorisme n'a rien à voir avec un autre type de délinquance (il y a toujours eu des vols par exemple).

Le terrorisme, c'est la terreur, l'attaque frontale de la société. Un seul acte d'une telle nature est intolérable. Nous devons donc lutter de façon très particulière.

L'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste est la clef de voûte de notre système, car nous faisons de la prévention.

Les services de lutte contre le terrorisme ont-ils aujourd'hui des moyens suffisants ?

C'est aux services de le dire, mais ils diront toujours qu'ils ne sont pas suffisants et qu'ils ne le seront jamais. Voyez les évènements de janvier… En effet, nos moyens ne seront jamais suffisants, ils ne peuvent pas l'être : **le risque zéro n'existe pas. On sait qu'il y aura d'autre attentats, c'est inévitable, cela fonctionne par cycles.**

Il existe des **critiques classiques sur la répétition des lois**, sur le fait qu'on légifère après chaque fait divers ou après chaque événement… mais justement, ces événements nous permettent de mesurer les lacunes de la loi et nous obligent à les combler. On peut entendre cette critique pour d'autres lois pénale, mais **en l'occurrence, nous mettons en œuvre le principe de précaution totale.**

Par conséquent, nous avançons tout doucement, de loi en loi ; un projet de loi sur le renseignement est d'ailleurs en marche. Et l'on sait tout à fait que dans deux, trois ou quatre ans, nous devrons refaire une loi.

La question des moyens n'est pas une bonne question ; en revanche, celle de savoir si l'on peut répondre aux difficultés qu'on a connues est plus pertinente.

2- Quant à la loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives au terrorisme:

a) Quelle analyse en faites-vous depuis presque quatre mois d'application? Quel est le retour que vous en avez, de la part du Parquet de Paris ou des policiers par exemple ?

Attention, elle n'est pas encore entièrement d'application, puisque des décrets d'application sont nécessaires (pour certaines des mesures), et certains sont sortis il y a peu de temps.

L'interdiction de sortie du territoire a été mise en œuvre à l'encontre de six personnes. *Précision : six personnes au jour de l'entretien. Mi-mai 2015, les chiffres sont supérieurs : plusieurs dizaines.*

Pour ce qui est du **blocage des sites internet**, le décret d'application est paru hier (2 mars 2015). Cela va donc être mis en route sous peu, **il y en aura certainement vers avril ou mai** *(précision : depuis l'entretien, les premiers blocages sont en effet intervenus).* Et nous sommes encore en discussion avec Google par exemple pour le déréférencement.

Le cadre juridique est posé, il reste à attendre les applications concrètes.

Quant à **l'entreprise individuelle terroriste**, nous n'avons pour le moment aucune remontée, si ce n'est que **c'était une demande des praticiens.** Mais encore aucun cas concret correspondant n'a été constaté.

Quant à **la provocation et l'apologie, l'application qui en est faite n'est pas du tout celle que nous avions prévue.** En écrivant la loi, nous ne souhaitions pas que soit condamné la moindre personne ayant trop bu et proférant des insanités faisant l'apologie d'actes de terrorisme. Mais c'est l'effet des évènements de janvier.

Et à côté de cela il existe un réel phénomène qui se manifeste sur internet, et c'est d'abord à cela que l'on devrait s'efforcer de répondre. Mais **les magistrats ont appliqué la loi sous le coup d'un évènement traumatisant.**

Ce que l'on attend c'est que les décrets soient attaqués devant le Conseil d'Etat et que des questions prioritaires de constitutionnalités (QPC) soient soulevées.

La seule difficulté que je vois pour une QPC c'est l'EIT. Non pas sur le commencement d'exécution, non, ça ce n'est pas un problème, mais plutôt **sur la notion de « théâtre d'infraction terroriste »** : on peut s'interroger sur l'arbitraire du juge, et de savoir si cela correspond bien à une réalité.

Il y a au moins **trois décisions du Conseil constitutionnel qui valident l'AMT**… donc je pense qu'il n'y a pas vraiment de risque pour l'EIT. Il n'y a pas de difficultés : tout a été bien précisé et défini et la pluralité d'éléments matériels qui a été mis en place suffit.

Cependant, **l'EIT est une infraction que l'on va peu utiliser, c'est certain.** Pour ce qui est des questions d'ordre probatoire, on en aura assez peu ; la base était l'élément de renseignement judiciarisé. Cela visera uniquement des cas marginaux, mais on sera contents de l'avoir dans ces cas-là !

Tout cela en ayant bien à l'esprit que l'idée n'est évidemment pas de porter atteinte aux libertés. Et de toutes façons **ce sont les magistrats qui les utilisent et qui feront en sorte que les droits et libertés de chacun ne soient pas lésés, c'est leur rôle.**

b) Voyez-vous des difficultés et/ou des éléments qui manquent encore, notamment au vu des évènements de janvier ? Non, pas pour le moment.

3- Très concrètement, quelle a été votre démarche pour l'élaboration de la loi n°2014-1353 ?

Tout d'abord, quelle a été votre méthode de travail? Est-elle la même quel que soit le domaine traité par la loi, ou est-elle spécifique à la matière terroriste ? (Qui fait quoi, par quoi commence-t-on à réfléchir, formalisme à respecter…).
Puis quel a été votre cheminement intellectuel de travail? Quel était votre but, l'idée directrice que vous aviez en tête tout au long de votre travail ?

Tout d'abord, il y a ce qu'on appelle **une « expression de besoins », émise par les services** (judiciaires, d'enquête, de renseignement).

Des notes de ces services remontent alors à la DLPAJ, au ministère de l'Intérieur. A ce moment, nous DLPAJ, nous allons dire « ça on peut » ou « ça on ne peut pas », car les obstacles juridiques ou techniques sont trop forts.

Puis **c'est la procédure normative habituelle qui s'applique, qui dépend des priorités du Gouvernement (réunions interministérielles, avis du Conseil d'Etat et débats parlementaires).** Une question se pose qui est de savoir si on va dégager du temps politique et au Parlement. En l'occurrence il n'y a eu aucun problème au sujet de la loi antiterroriste, c'était évident.

Dès qu'il arrive quelque chose à laquelle on ne s'attendait pas (attentats de janvier), **on cherche ce qui a fait défaut et on essaie s'adapter.**

4- Pendant l'élaboration de la loi

a) Avez-vous rencontré des difficultés par rapport à la jurisprudence existante des deux institutions régulatrices et de contrôle que sont la Conseil constitutionnel et la CEDH ? Des arrêts vous ont-ils empêché de créer avec toute la latitude que vous auriez souhaitée, par exemple ?

Nous nous posons en effet deux questions, qui sont celles de **la constitutionnalité et de la conventionalité**, et ce au regard d'une jurisprudence commune. Voir l'Etude d'impact : nous y avons examiné chaque disposition.

Cela ne constitue donc pas une difficulté, car ce sont de toute façon des normes qui s'imposent à nous, et **les limites posées par le Conseil Constitutionnel et par la CEDH sont justes. La question que nous nous posons est: jusqu'où peut-on aller ?**

Une fois les limites posées, on se demande donc jusqu'à où peut aller le dispositif. Si nous décidons de prendre peu de risque, nous sommes donc certains de respecter ces normes, mais le gain opérationnel sera peut-être moins important que ce qu'il aurait été si nous avions pris plus de risques (avec possibilité de censure donc).

Si l'on passe la barre du Conseil d'Etat, c'est que nos arguments sont solides. Et pour cette loi n°2014-1353, ils l'étaient ; c'est notamment le cas de l'EIT (c'est ça qui a le plus évolué).

Et ensuite, tout ce qui n'est pas passé, on l'adapte ou on l'élimine.

Qu'est-ce qui n'est « pas passé » par exemple pour ce texte de loi ? Je ne sais pas, et si je le savais je ne pourrais pas vous le dire.

b) Selon vous, pourquoi le Conseil constitutionnel n'a-t-il pas été saisi pour cette loi-ci ? Pour une question de rapidité par exemple (en sus du fait que le texte à fait consensus au Parlement) ?

Sur toutes les législations antiterroristes, seules celles de 2001 et 2012 n'ont pas été déférées au Conseil constitutionnel (adoptées suite aux traumatismes du 11 septembre et de l'affaire Merah) (depuis : une agression à l'arme blanche à la Défense en 2013 et musée juif de Bruxelles).

La police administrative était un moyen de lutte trop peu investi jusqu'à lors en matière de terrorisme (seulement quelques dispositions en matière de gel des avoirs).

Tout cela est un jeu politique : la saisine du Conseil constitutionnel entraîne des questions tant de la majorité que de l'opposition, des questions bien souvent purement politiques (et non juridiques).

Depuis la promulgation de la loi du 13 novembre 2014 n° 2014-1353

5- Cette récente loi été déjà critiquée, notamment en ce qu'elle serait attentatoire aux libertés fondamentales (« loi d'exception », attentatoires aux libertés d'expression, de déplacement, à la vie privée etc. et remettant en cause des grands principes du droit pénal par exemple). Par le Syndicat des avocats de France, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, par certains journalistes, professeurs (Maître Cappello) et de nombreux blogs…

Il me faut donc aborder ce sujet afin de mieux comprendre encore.

a) Que pensez-vous de toutes ces critiques ? Il existe des actes préparatoires aux violences. **En matière de terrorisme, la pénalisation de ces actes préparatoires ne pose aucun problème.**

L'« association de malfaiteur unipersonnelle » : **l'article 421-1 du Code pénal parlait dès le départ d'entreprise terroriste individuelle, c'est un concept qui a toujours existé, mais n'a jamais été concrétisé.** Nous l'avons donc fait. **Les principes de nécessité, de proportionnalité et de légalité des peines sont respectés.**

La seule question qui peut se poser est celle des éléments matériels qui peuvent composer l'infraction.

Et plus précisément au vu des mesures suivantes :

- transfert de la provocation au terrorisme et de son apologie de la loi sur la presse au Code pénal

Le débat à ce sujet est hallucinant. La loi de 1881 portait sur l'injure, la diffamation etc. En 1881, le législateur avait le choix.

Dans ce cadre, **la place des infractions liées au terrorisme est bien dans le code pénal. Elles n'ont pas leur siège naturel dans la loi de 1881.**

A terme, **il faudra se poser la question de la dépénalisation de la diffamation** (entre autres). Le débat est largement ouvert, mais aucune norme conventionnelle ou constitutionnelle n'existe pour le moment.

Il faut vous référer à la Décision cadre de la Convention européenne, qui vise la provocation et l'apologie. La Convention européenne a fait un rapport, contenant un tableau avec les différentes lois utilisées en la matière, et **la France est le seul pays à avoir transposé l'apologie et la provocation au terrorisme dans une loi spécifique.** C'est un débat franco-français qui n'a pas de fondement dogmatique. Et d'un point de vue juridique, ça (les critiques du passage de la loi au Code pénal) ne tient pas.

- la disposition portant interdiction de sortie du territoire (IST) : l'idée est de restreindre les libertés pour éviter la commission d'une infraction que la personne est susceptible de commettre. On est dans l'hypothèse, la supposition.

Serait-on ici face à « *une logique sécuritaire poussée à l'extrême, qui consacrerait la répression de l'intention pure, sans un minimum de matérialité objective constatée* » ? (Aurélie Cappello, Maître de conférence à l'Université de Bourgogne).

C'est faux. **Nous sommes toujours dans la prévention et par ailleurs nous sommes dans les prérogatives du Gouvernement** (avec la pratique des notes blanches).

- la disposition portant interdiction administrative du territoire (IAT) à l'encontre de tout ressortissant étranger ne résidant pas habituellement en France, en cas de menace grave à la sécurité ou l'ordre public.

Mesure qui pourra s'appliquer en matière de terrorisme mais pas que, et c'est un problème soulevé par certains.

C'est le Conseil d'Etat qui nous a soufflé l'idée de la création de l'IAT. En effet, il ne vise pas spécifiquement le terrorisme : son champ d'application est plus large. Nous avons pu prendre des mesures contre les terroristes qui comptent entrer en France et sur les questions d'expulsion.

Et **à aucun moment on ne s'est posé la question des « ROMS »**, même si en effet elle pourra servir pour eux.

Certains disent que cette loi est (trop) générale, or c'est le principe même de la loi que d'être générale.

- libertés d'information, de circulation et expressions sont-elles menacées ? Non.

b) On l'a dit, le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi, alors que certaines dispositions sont audacieuses et/ou comportent des contraintes fortes.

Entrevoyez-vous sur quoi une ou plusieurs éventuelles Question(s) prioritaire(s) de constitutionnalité (QPC) pourraient porter (quant aux différentes mesures administratives, à l'infraction d'entreprise terroriste individuelle, à l'extension du délai de conservation des interceptions de sécurité, à l'enquête sous pseudonyme…) ?
Selon vous, pourraient-elles mener à une déclaration d'inconstitutionnalité ?

Non, il y a peu de risque de censure.

Le seul risque porte peut-être sur l'entreprise individuelle terroriste, sur certains termes de définition des éléments matériels, comme **« théâtres d'opération »** par exemple : qu'est-ce qu'un théâtre d'opération d'un point de vue juridique, est-on sûr de ce que c'est ? En Syrie on voit tout à fait, mais aux Etats-Unis ?

On a pu avoir le même problème avec l'inceste et la définition de la « famille ».

6- Peut-on parler pour ce texte (et notamment pour l'infraction d'entreprise terroriste individuelle) de « répression préventive » ?

Les lois antiterroristes antérieures allaient déjà assez loin en ce sens avant, mais semble que l'on aille encore plus loin avec celle-ci. Etait-ce en effet votre volonté ?

Attention, non ce n'est pas de la répression préventive, **c'est de la prévention tout court**.

Et oui, évidemment que c'était notre volonté. Mais **nous n'intervenons pas plus en amont que ce que le fait déjà l'AMT.**

Ce qui est nécessaire, c'est la prévention. Et **le droit est fait pour évoluer avec le temps et les hommes.** Il faut simplement réussir à trouver le juste équilibre entre ordre public et garantie des libertés individuelles.

7- N'y a-t-il pas une différence à faire entre les actions terroristes et le soutien au terrorisme ? Distinction non consacrée par le Code pénal.
Le soutien c'est le financement par exemple : le financement est donc considéré comme un acte de terrorisme.
Le Code pénal utilise la formulation « *constituent des actes de terrorisme…* » : **on dit donc ici que des infractions sont des actes de terrorisme.** Il faudrait plutôt dire ceux qui n'en sont pas.
La provocation au terrorisme se trouve dans le chapitre sur le terrorisme, mais en l'occurrence le législateur n'a pas dit « *est un acte de terrorisme (la provocation…)* ». C'est aussi le cas d'autres infractions.

8- Se renforce-t-on forcément en légiférant ?
Créer une infraction ne risquerait pas de bloquer les autres moyens d'action (question du passage du renseignement au judiciaire par exemple) ?

Cela n'a rien à voir avec la loi. La question de **la judiciarisation du renseignement** est d'un grand intérêt, mais **ce n'est pas car nous avons de nouveaux outils qu'elle est appréhendée de façon différente.**

9- Peut-on imaginer qu'un jour certains actes de terrorisme soient qualifiés de crimes contre l'humanité (attaque généralisée ou systématique contre toute population civile, art.7-1 Statut de Rome) ? Ce pourrait être porteur d'un message : *« même commis individuellement, le crime est des plus graves »* (Julie Alix).

Non, je ne pense pas. L'article 421 du Code pénal ne prévoit que sont terroriste, si elles ont pour but « … », que des infractions de droit commun.

Ce sont deux choses étanches d'un point de vue juridique. Imaginons : une enquête à la CPI pourrait alors être ouverte, avec une enquête pour crime contre l'humanité à l'encontre de l'Etat islamique, dans le but de savoir si les actes perpétrés par lui sont ainsi qualifiables… Cela ne me semble pas vraiment envisageable.

10- Selon vous, « le judiciaire » et toutes les autres mesures que peut prévoir la loi, constituent-ils le meilleur moyen de lutter contre le terrorisme ?

L'objectif que se fixe la France est très haut : il faut pouvoir prévenir tout acte de terrorisme. Cela suppose que l'on puisse mettre en œuvre différents outils. **Cette lutte n'est efficace que si elle combine différents outils/moyens d'action.**

Et c'est bien ce que fait le ministère de l'Intérieur avec son plan de lutte, et il continue aujourd'hui avec son projet de loi sur le renseignement.

Quelle est selon vous la place du renseignement et ses techniques spécifiques, de la guerre au sens propre du terme avec nos militaires à l'étranger (militaires en OPEX, le COS, le service action de la DGSE), des actions sociales et d'une réflexion sociétale en amont (prévention)… ? Que pensez-vous de ces autres moyens de lutte contre le terrorisme ?

En voyez-vous d'autres ?

Aspect information des particuliers, accompagnement social : un numéro vert a été créé, il est prévu que des agents publics soient spécialement formés, ainsi que des responsables religieux. Par ailleurs existe un fichier des personnes radicalisées qui passe à la CNIL.

Sur le champ du renseignement : il faut leur donner les moyens d'améliorer leur travail.

Pour ce qui est des moyens judiciaires, nous avons déjà fait ce que nous pouvions avec la loi n°2014-1353.

Enfin, sont à traiter toutes les questions relevant de la laïcité.

La lutte contre le terrorisme doit être accompagnée de nombreux autres dispositifs et de négociation d'accords. Les dialogues que nous avons avec les opérateurs internet sont extrêmement intéressants.

11- a) D'autres textes sont-ils en construction pour l'avenir ? Déjà évoqué précédemment.

b) Le premier ministre en a notamment annoncé un sur **le renseignement**. Sur quoi portera-t-il (renseignement interne, extérieur, quelles mesures spécifiques) ? Oui, déjà évoqué précédemment.

Que pensez-vous de l'intérêt d'un tel texte ? Vos services travaillent-ils dessus en ce moment ?

Ce texte a pour but de faire rentrer des actions qui jusqu'à lors n'avaient aucune base juridique dans un cadre tel. Cela permettra aux agents des renseignements une certaine protection juridique, ils le souhaitaient.

Je sais ce qu'il en est plus précisément mais je ne peux rien vous dire à ce sujet. Vous en saurez plus dans deux semaines (lorsque les premières délibérations publiques auront eu lieu).

c) Il serait question d'intégrer, dans cette loi sur le renseignement, des dispositions concernant un système de renseignement pour lutter contre les réseaux islamistes dans les prisons.

Qu'en est-il ? Travaillez-vous dessus ?

De la même façon que précédemment je ne peux rien vous dire précisément dessus. En revanche, cette partie du projet de loi correspond plutôt à une « réflexion Chancellerie ». Il faut, à ce sujet, s'en référer au ministère de la Justice.

ANNEXE VIII/ Entretien avec Nathalie Guibert, journaliste au Monde.

Les propos de ce document ont été recueillis grâce à un échange de courriels. Les réponses ont été rédigées par l'interlocuteur lui-même.

Questions à
Madame Nathalie Guibert
Journaliste au journal Le Monde, correspondante défense

Réponses obtenues le 21 avril 2015

1- Dix mille militaires ont été déployés sur le territoire après les attaques du mois de janvier.
Sur le modèle de nos OPEX à l'étranger, il serait question de créer un commandement spécifique en France, afin de combler et d'organiser notre besoin en militaire dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Qu'en est-il ? Qu'en savez-vous ?
Est-ce selon vous une bonne idée, cohérente, pertinente ?

Les forces armées resteront des forces de niveau trois, c'est-à-dire employées en complément des forces de sécurité intérieures sous l'autorité des préfets mais l'armée de terre a besoin de coordination avec les autres autorités nationales, d'où l'idée de créer un nouveau poste : un général sera chargé de coordonner les besoins et l'organisation du déploiement de l'armée de terre sur le territoire national, il sera un nouvel adjoint du chef d'état-major de l'armée de terre. Celle-ci n'est pas en charge de la lutte contre le terrorisme directement, elle exerce sur le territoire sa mission de « protection » telle que prévue dans le contrat opérationnel.

Cela parait pertinent dans la mesure où le déploiement des soldats, dans Vigipirate post attentats de janvier devenu opération Sentinelle, s'est fait sans tenir compte des capacités réelles des armées et des avis du terrain (les soldats ont gardé des lieux vides durant de longues semaines).

2- Depuis que le plan Vigipirate a été déclenché à son niveau maximum suite aux attentats de janvier, des militaires sont postés notamment devant des lieux de cultes ou salles de réunions cultuelles jusqu'à lors plutôt discrets pour la plupart et peut-être même à ce titre inconnus des terroristes.
Ne pensez-vous pas que cette part du plan Vigipirate, révélant au grand jour ces sites sensibles, peut se révéler être dangereuse pour ceux qui en bénéficient, d'autant que leur protection s'arrêtera un jour ?

Oui, cette « révélation » de sites sur la carte a été un des premiers retours d'expérience fait par la défense. Mais les ordres présidentiels étaient d'assurer une protection totale et les préfets ont décliné ces instructions de la sorte.

3- Sommes-nous en guerre contre le terrorisme ?
Comment est-il possible de faire la guerre : tout d'abord à quelque chose qui n'a pas de définition commune à tous (même pas de définition en droit interne) ? Et ensuite à « une entité » ? On fait la guerre à des êtres humains, à des Etats, mais pas à une notion, si ?
Par conséquent, n'est-ce pas un abus de langage que de parler de guerre au terrorisme ? Ne veut-on pas plutôt dire « guerre contre les terroristes » ?

L'armée française est envoyée combattre à l'étranger, c'est donc bien une guerre. Elle utilise le terme de « groupes armés terroristes » dans ses opérations extérieures au Sahel notamment. Sur le territoire elle participe à la lutte contre le terrorisme – il n'y a guère de débat sur la façon dont qualifier ce qui s'est passé à Toulouse ou plus récemment à Paris.
Ensuite, le choix et la définition de son adversaire ne relève pas de sa propre initiative mais de l'échelon politique qui déploie la force. Les déclarations présidentielles et ministérielles varient sur ce point.
Le terme terroriste est évidemment relatif et l'a toujours été au cours de l'histoire, puisque des groupes qualifiés de terroristes par les uns sont appelés résistants par d'autres. Ce n'est pas le sujet des armées cependant, elles assurent une mission fixée par le chef de l'Etat.
La guerre est précisément une lutte contre un adversaire collectif et anonyme au sens où on combat un ennemi, pas monsieur X. Et quand un soldat en tue un autre, il n'individualise pas son acte – face à l'Allemagne lors de la WWII il ne tue pas Helmut Schmitt mais un soldat de l'armée allemande.
Aujourd'hui un groupe employant des moyens terroristes – suicide bombers, attaques contre des civils – se qualifie lui-même d'Etat.
Le journal emploie plus volontiers le terme de groupes armés djihadistes.

4- Si non, comment justifier que l'action des militaires contre le terrorisme est aussi cohérente en OPEX qu'en France ?
Si l'on n'est pas en guerre, pourquoi déployer des militaires en France, sinon pour une durée très limitée (ce qui ne semble pas être le cas aujourd'hui) ?
Ou cela signifie-t-il qu'ils seraient en passe de changer de statut ? L'armée ne serait plus seulement un outil militaire, mais aussi « un outil interne de sauvegarde de la Nation » ? *(général François Lecointre - article Nathalie Guibert, L'armée parmi nous du 25 fèv. 2015).*

L'armée a toujours eu les deux missions bien évidemment, la projection et la protection, celle de la protection du territoire national étant la plus éminente. Elle s'était cependant effacée depuis la fin de la guerre froide et la disparition de la menace vitale aux frontières et on avait eu tendance à la mettre de côté. Ce que veut dire le général Lecointre est que la nouvelle visibilité de l'armée sur le territoire doit donner lieu à une réflexion renouvelée sur son rôle en complément des autres forces, d'autant plus qu'il a été décidé que la posture de Vigipirate serait pérennisée à 7000 hommes en permanence.

Ressentez-vous, sur le terrain, que le droit soit une gêne, un frein aux actions des militaires ? « Font-ils avec » tant bien que mal ou est-ce, au contraire, une forme d'encadrement nécessaire, voire de protection ?
Cela en tenant compte du phénomène grandissant de judiciarisation des OPEX.

Il n'y pas une gêne, mais l'état-major est demandeur de clarification des règles de l'usage de la force, (les règles d'engagement) et une réflexion est en cours du SGDSN. Il s'agit de prévoir toutes les situations possibles : qui fait quoi par exemple si plusieurs attentats coordonnés mobilisent l'intégralité des forces de niveau 2 (raid et gign) et que l'armée doit compléter ? Peut-elle tirer avec des armes de guerre et dans quelles circonstances de légitime défense ? Etc.
La judiciarisation des opex est un sujet présenté comme majeur par les armées car sur le principe cela leur pose un réel problème, mais les chiffres contestent absolument cette réalité puisque les saisines de la justice ne vont pas croissant. D'ailleurs vous remarquerez que le sujet n'est plus mis en avant depuis que les familles des morts d'Uzbin n'ont pas obtenu gain de cause.

6- On le sait, l'Etat islamique a un système de communication extrêmement bien rodé.
a) Le fait que les médias relaient de l'information quasiment en continu sur les faits de l'EI, (notamment lorsqu'il s'agit de vidéos de propagande, de déclarations de certains chefs…) ne les aide-t-il pas, d'une certaine façon, dans cette action ?

Bien sûr, et c'est pourquoi nous ne reproduisons pas, loin s'en faut tous leurs messages ni leurs vidéos. Mais quand ils sont émis ils ont un sens, qu'il convient de décrypter. Le journal n'est pas un réseau social, les journalistes ne sont pas des relais.

b) Par ailleurs, le fait qu'il y ait des journalistes sur place peut-il un être un vecteur d'incitation des terroristes à agir/commettre leurs actes de terreur (enlèvements, décapitations etc.) ? Car ils savent que ce sera relayé partout dans le monde et donc que cela touchera leurs camarades djihadistes ou de potentiels futurs combattants qui attendent de connaitre leurs actions, mais aussi le reste de la population, terrifiée, comme c'est là leur but.

On pourrait dire qu'il y a de toute façon internet : ils relayeraient de toutes façons l'information par eux même, et le font déjà, en plus du travail effectué par les journalistes. Mais ils le font surtout avec toute la propagande qui va autour, ce que vous ne faites pas.
Mais les médias officiels ne leurs donnent-ils pas tout de même une certaine visibilité qui s'ajoute à celle qu'ils développent déjà ?

C'est un éternel débat qui n'a pas de conclusion définitive. Dans les années 90 et 2000 on débattait de savoir s'il fallait inviter Le Pen à s'exprimer dans la presse. Aujourd'hui on estime que ce qu'il représente ne peut être tu.

7- Sur le terrain, dans quelle mesure pouvez-vous faire votre travail ? Un cadre est-il prévu dès le départ quant aux endroits où vous pourrez accéder, aux discussions et missions auxquelles vous pourrez assister etc., et quant à ce que vous pourrez relayer ou non ?

Mon travail de correspondante défense est particulier car sur le terrain je demande à voir ce que fait l'armée de l'intérieur, quand mes collègues la regardent de l'extérieur, et nos papiers doivent être vus comme complémentaires. Je n'ai donc évidemment pas accès à tout ce que je souhaiterais, notamment sur les opérations en cours. Mon travail consiste à ne jamais renoncer à demander, ne pas m'auto-censurer, pousser l'armée à s'ouvrir au maximum. C'est comme cela que j'ai été la première à avoir obtenu de passer un mois dans un sous-marin nucléaire d'attaque en mission opérationnelle. En 2014 je fus la seule journaliste « embedded » dans l'opération Hydre au Mali. En 2013 le Monde et Europe 1 étaient les premiers et les seuls à avoir pu suivre l'armée dans l'opération des Ifoghas, etc.
La défense est un domaine particulier en raison du secret des opérations, et de très nombreux personnels sont protégés (par décret) au sens où ils doivent rester anonymes.
Il s'agit d'une négociation avec ses sources, que nous journalistes poussons toujours plus loin parfois en assumant certains conflits avec l'institution militaire ou le cabinet de la défense, et d'une question de confiance réciproque.

8- Sur les théâtres d'opération, constatez-vous des différences de moyens entre les différents Etats intervenant (France, Etats Unis, autres…) ? Lesquelles ? Moyens matériels, humains, techniques/technologiques et juridiques.

Les Etats-Unis sont la première puissance militaire, ils pèsent à eux seuls près de 60% des dépenses mondiales et conservent une avance technologique inatteignable. La comparaison n'a pas de sens en terme quantitatifs.

Il faut regarder le modèle d'armée des différents pays et leur volonté politique d'utiliser la force, ce sont les deux critères de mesure.

Le modèle choisi par la France, avec son autonomie en termes de renseignement et sa couverture complète des moyens (du char Leclerc aux sous-marins nucléaires lanceurs d'engins) est très particulier parmi les démocraties, tandis que les puissances émergentes cherchent à l'atteindre par exemple y compris dans l'aspect nucléaire.

La question pour la France est peut-elle continuer à l'assumer et pourquoi le veut-elle.

ANNEXE IX/ Entretien avec M. Trévidic, vice-président chargé de l'instruction au pôle antiterroriste du tribunal de grande instance de Paris.

Entretien avec

Monsieur Marc Trévidic

Magistrat – Vice président chargé de l'instruction au pôle antiterroriste du tribunal de grande instance de Paris.

Le 28 avril 2015

Dans les locaux du antiterroriste du tribunal de grande instance de Paris

1- Quant à la loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives au terrorisme: quelle analyse en faites-vous ? Voyez-vous des difficultés et/ou des éléments qui manquent encore ?

Je suis d'accord avec la plupart des mesures qu'elle propose. J'aurais quelques constats à faire et précisons à apporter :

- tout d'abord, l'appel au jihad individuel a été une stratégie mise en place par l'AQPA (Al-Qaida en péninsule arabique) L'AQPA a créé un magazine trimestriel en 2010, la revue Inspire qui appelait dès 2010 donc, au **jihad individuel** (revue qui délivre conseils religieux, fait de la propagande anti-occidentale, donne des recettes et méthodes pratiques pour mener le jihad). L'EI en fait de même plus récemment mais de façon moins policée.

Sur quelque dossier j'ai pu avoir à traiter de cas de projets individuels terroristes, mais c'est assez rare et parfois est bien dans cette configuration d'un acte préparé et commis en solitaire mais la personne en question n'agit pas au nom d'une mouvance islamiste (le cas d'un militaire d'extrême droite qui avait prévu de tirer dans une mosquée, pour lequel le parquet avait ouvert une enquête sur le fondement de l'association malfaiteur, car il n'existait pas d'autre fondement).

Le délit d'EIT sera très peu souvent utilisé.

- ensuite, depuis quelques années, la problématique se pose de savoir comment arrêter le **flot des départs en Syrie** ?

Jusqu'à présent, il n'était possible d'utiliser que la voie judiciaire, en démontrant qu'il existait bien une association terroriste avant le départ. Or il existait de nombreux cas de figure où aucun des tous les éléments nécessaires pour en faire la preuve n'étaient rassemblés.

D'où l'idée de ce régime administratif (IST et IAT), dans lequel « le juge n'en est pas un », selon ceux qui critiquent ce nouveau système, mais ce n'est pas le problème. C'est un débat récurrent, qui revient même avec le projet de loi sur le renseignement. Dans certains pays, les juridictions administratives n'existent pas… La seule chose qui pourrait mettre fin à ce débat est de définitivement décider de supprimer ou non les juridictions administratives ; et dans ce cas d'une disparition de l'ordre administratif, on devrait respecter la jurisprudence judiciaire et les éventuelles critiques seraient plus fondées (du moins techniquement parlant).

Cependant, même avec ce système administratif, on constate un **« mélange des genres »**, car les preuves qui sont nécessaires pour enclencher une mesure administrative (qui va permettre d'empêcher le départ à l'étranger d'une personne par exemple) viennent des renseignements ou des services judiciaires (d'enquête).

En outre, ces mesures administratives d'interdiction de sortie et de rentrer sur le territoire vont certainement **en dissuader quelques-uns de partir, ceux qui n'en avaient pas trop envie**, qui n'étaient pas trop décidé… Je ne pense pas que cela aura un effet majeur, mais si cela peut empêcher quelques départ sans même que la mesure soit appliquée, tant mieux.

Mais s'il y a une chose à retenir, c'est bien qu'**un jeune qui a rejoint une zone de jihad est plus dangereux qu'un jeune qui n'y est pas parti.** Les données sur trente ans le démontrent, c'est **un cycle initiatique.** Pour preuve, on a notamment constaté que tous ceux qui avaient commis des attentats en France étaient partis. Je suis absolument convaincu qu'ils sont bien plus dangereux lorsqu'ils sont déjà allés dans des camps d'entraînements à l'étranger.

- enfin, quant à l'apologie du terrorisme. Nous avions beaucoup de difficultés à travailler sur la loi de la presse, notamment à cause des délais, très courts.

Les buts sont les suivants : pour le blocage des sites internet faisant l'apologie du terrorisme ou provoquant à de tels actes, il faut travailler sur l'ensemble des personnes qui gèrent les sites en questions (extrêmement large) ; les condamnations pénales, désormais possibles, on a vu ces derniers temps (surtout depuis les évènements de janvier 2015) que de nombreux jugements avaient été rendus par des tribunaux locaux, souvent en comparution immédiate, prononçant des peines parfois lourdes et un peu aberrantes. Cela s'explique du fait que les magistrats jugent « sous le coup de l'émotion » provoquée par les attentats de janvier et aussi car ils connaissent parfois assez peu ce domaine du terrorisme (ils n'ont à en juger que très rarement).

2- C'est une loi qui, finalement, est déjà incomplète, notamment au vue des décisions prises après les attentats : plus de dix mille militaires ont été déployés sur le territoire après les attaques du mois de janvier et environ 7000 resteront désormais en permanence en opération intérieure. Or les militaires en France n'ont aucune habilitation judiciaire, mais l'on fait appel à eux pour leurs pouvoirs spécifiques et car ils sont en nombre.

Sera-t-il nécessaire de créer une nouvelle législation pour traiter de la question de la légitime défense pour les militaires sur le territoire national ?

Il n'est pas question d'aller « embêter » les militaires s'ils tirent en toute légitime défense, même sur le territoire national.

Car c'est bien **la règle de la légitime défense qui doit s'appliquer pour eux aussi.** Nous ne sommes pas dans un contexte de guerre, il n'y a donc aucune raison qu'il en aille différemment pour eux que pour nos policiers et gendarmes. Pourquoi bénéficieraient-ils d'un système plus protecteur que celui de policiers et gendarmes ? Sur quel fondement ? Et cela signifie qu'il faudrait créer pour eux une rubrique spéciale dans le Code pénal.

Evidemment, s'ils se trouvent dans un endroit sensible et qu'ils devaient y avoir des dégâts collatéraux, les juges, au vue de la menace, sauraient faire la part des choses.

Mais c'est surtout un problème qui ne s'est jamais posé ; il n'y a donc pas de raison que cela change.

3- On entend que la lutte antiterroriste a pu, contrairement à son but, favoriser le développement des filières jihadistes. « *On est là pour prévenir le terrorisme, pas pour l'accentuer* » ou encore *« le contrôle des mouvements terroristes est un art difficile, on attire la haine, on souffle sur les braises, et on s'étonne ensuite que le feu prenne facilement…* » dites-vous.

Comment est-il possible d'accentuer le terrorisme en luttant contre ? Il y a deux problèmes.

Le premier est un problème profond : avec les premières filières afghanes de 1994 et les différents évènements qui ont suivi, le fil des évènements a conduit la France à se contenter de s'occuper des effets, seulement. C'est-à-dire qu'environ entre le 3 décembre 1996 (explosion dans le RER B parisien à la station Port-Royal) et l'affaire Merah en 2012, les politiques ont été comme dispensés de s'occuper des causes.

Le second effet est la faiblesse des moyens du judiciaire et le fait que l'on se tourne de plus en plus vers le renseignement et que par conséquent l'information est de moins en moins bien traitée en judiciaire.

Pendant de longues années, nous instruisions pendant parfois plus d'un afin de savoir exactement qui était revenu de l'étranger avec pour idée de perpétrer un attentat terroriste, nous évaluions tout. Or aujourd'hui, on a tendance à arrêter beaucoup de monde, sans même savoir ce qu'ils ont en tête, car ils sont trop et qu'il est devenu complexe de savoir exactement ce qu'ils pensent. Les modes de fonctionnement et les raisons d'agir ont changé.

Cela illustre la limite du problème d'équilibre entre la sécurité et celui de la justice. **La justice devrait être beaucoup plus individualisée**, surtout dans le cas des jeunes jihadistes. En les arrêtant en masse et éventuellement en les mettant en prison, **on déplace le problème et le risque à moyen terme.**

4- « *Les juges ont à lutter contre un phénomène idéologique et il est très difficile de lutter contre une idéologie avec un Code pénal* » dites-vous aussi. En effet, le Code pénal n'est absolument pas suffisant.

Comment lutte-t-on alors contre une idéologie ? Le travail social auprès des jeunes déjà radicalisés, auprès des responsables religieux, agir directement sur le système extrêmement bien rodé de communication de l'Etat islamique… ?

Oui, mais ce n'est pas le juge qui a la charge de régler ce problème, c'est un travail social. Il faudrait en effet intervenir sur ces choses transversales, en mettant en place, par exemple, des associations proposant des rencontres et discussions avec des groupes calibrés comprenant des aumôniers, des psychologues et psychiatres qui seraient formés à un contre discours idéologique (aujourd'hui très peu le sont) qui pourraient correctement apprécier la récidive, et pourquoi pas aussi un juge antiterroriste.

Or **ces structures n'existent pas**, il faudrait qu'elles soient spécialement habilitées à travailler sur la matière terroriste. La France a pris du retard à ce sujet.

5- Que pensez-vous du fort mouvement de judiciarisation des OPEX ? Peut-il freiner les moyens de la lutte antiterroriste que l'on met en œuvre là-bas ?
Par ailleurs, ces « deux mondes », militaire et judiciaire, peuvent-ils vraiment être en phase dans cet objectif commun de lutte contre le terrorisme ?

Il serait intéressant de revoir la définition d'une « opération militaire ». En effet, **lorsque des militaires mènent une attaque militaire au sol contre des terroristes, ce n'est pas une action antiterroriste, mais bien une action militaire.**

6- Le droit constitue-t-il une gêne au moyen de lutte qu'est le renseignement ?

Oui, le droit met des limites, mais elles ont finalement très peu nombreuses.

A l'inverse, la future nouvelle loi sur le renseignement, permettra une sûreté juridique accrue pour les agents qui agissaient jusqu'à lors dans la clandestinité, ainsi que la judiciarisation des renseignements recueillis. Comment voyez-vous l'avenir de cette « coopération » ? Notamment quant à la judiciarisation du renseignement, qu'est-ce que cela va concrètement changer au cours de la procédure judiciaire ?

Pour le renseignement, la problématique est la même que celle déjà évoquée plus haut pour les militaires sur le sol français et la légitime défense : la question ne s'est jamais posée de la judiciarisation de leurs méthodes de fonctionnement, puisque jamais un agent de renseignement n'a été poursuivi pour des agissements illégaux sur le territoire français **Les documents classés secret défense sont naturellement protégés**, donc l'argument n'est pas le bon…

Par ailleurs, si quelque chose devient légal, cela peut devenir une habitude, bien plus que ça ne l'était avant que cela soit officiellement autorisé.

En revanche, il est vrai qu'à force de vivre en circuit fermé, s'ils ne font pas parvenir certaines informations au judiciaire, il peut se passer des évènements auxquels nous ne nous attendions pas. **Une partie de ce qui se passer en renseignement est perdu en preuves.**

En outre, la nouvelle loi ne va rien changer au système de déclassification des documents classés secret défense. Or la déclassification doit être autorisé par le ministre qui a lui-même pris la mesure, c'est un cercle vicieux. Nous sommes en retard par rapport à l'étranger.

Pour sûr, ce que va permettre cette loi c'est **de faire légalement de l'espionnage industriel** et par ailleurs de **budgétiser les besoins matériels des services de renseignement**, qui coûtent cher et qui ne faisaient l'objet d'aucun budget auparavant (car méthodes illégales) et qui ne pouvaient donc pas être légalement achetées.

7- Il semble que l'« adaptation » soit le mot clé de la lutte contre le terrorisme. On le constate au vue du nombre de lois en ce domaine, souvent créées à la suite d'évènements tragiques.

La loi du 13 novembre 2014, initialement, n'est pas vraiment une loi évènementielle. Elle était préparée depuis bien longtemps et n'a pas été votée à la suite d'un attentat en particulier. La loi sur le renseignement était également prête avant le 7 janvier 2015 mais en pouvait en revanche pas être votée sans profiter de l'émotion de Charlie hebdo. Dans ce cas, le politique se sert d'un évènement pour faire voter une nouvelle loi.

Pensez-vous que nous devrons nous adapter indéfiniment, car les terroristes ne cesseront de trouver de nouvelles méthodes d'actions, toujours plus destructrices et pernicieuses ? Ou bien que nous arriverons à venir à bout de ce fléau à force de lutte et de prévention ?

Ce sont des questions que chacun se pose, mais **il faut laisser la jurisprudence se construire.** On se pose par exemple la question des femmes qui suivent leur mari qui partent s'entraîner au jihad, avec leurs enfants. Doivent-elles aussi être poursuivies ? Même si elles ne combattent pas ?

De même pour les mineurs qui partent seuls : a-t-on intérêt à les considérer comme des victimes d'un embrigadement, ou bien à les considérer réellement comme des terroristes à part entière ?

Il est du rôle de la jurisprudence que de répondre à ces questions. C'est pour cela qu'il est utile que les termes de la loi soient assez souples.

8- Selon vous, le terrorisme jihadiste est-il un phénomène « de mode » qui s'estompera au fil du temps, ou bien un mode de terreur déjà bien ancré qui va continuer à se développer ?

Le terrorisme à obédience religieuse fondamentaliste fait plus peur que d'autres formes de terrorisme, car **on est face à des gens qui estiment avoir la vérité.** Un basque par exemple, ce qu'il veut c'est l'indépendance et c'est pourquoi il se bat, mais il est dans l'ordre du rationnel : il dit « j'ai envie que » et non « j'ai la vérité ».

Cela s'estompera lorsque de moins en moins de personnes seront formatées. Mais il est vrai que **l'idéologie fondamentaliste n'a jamais été aussi développée sur la planète.** C'est aussi car jamais une idéologie n'avait eu l'occasion d'utiliser le vecteur d'internet.

Cela dépend aussi du niveau de vie dans certains pays, les facteurs sociaux sont importants ; cela dépend aussi de ce que l'on offre, il faut que les jeunes voient que nos sociétés offrent « une part de rêve ». En outre, le rôle du politique est très important…par exemple, comment prétendre lutter contre le terrorisme fondamentaliste et par ailleurs être un allié de l'Arabie Saoudite ?

9- Quel est votre avis au sujet du débat qui consiste à savoir s'il faut réunir ou non ensemble tous les jihadistes en prison, alors qu'aucune des solutions proposées par les politiques semble être réellement adaptée ?

L'idée est qu'il faut à tout prix **éviter de faire devenir un terroriste quelqu'un qui, même s'il y semble destiné au vue de ses déplacements et relations, ne l'est pas encore.** Si l'on met ensemble quatre personnes, dont deux tout à fait radicalisés et deux qui ne le sont pas vraiment, du moins qui ne sont pas aussi sûr d'eux, ces deux derniers vont prendre cela comme une injustice, ils ne vont pas comprendre et peut-être même que cela aura pour effet, pour le coup, de les mener vers une radicalisation plus ferme.

La question de la prison est un vrai problème. Voir le cas de la prison de Fresnes : pour la simple raison que plusieurs personnes ont commis des actes qui revêtent la qualification de « terroriste », ils sont rassemblés. Or cette qualification peut correspondre à des actes de nature et de gravité totalement différents. Et les gens sont très différents aussi.

Lorsque je reçois des jeunes jihadistes, je m'attèle à comprendre qui j'ai en face de moi grâce à **des critères objectifs** : dans quelles circonstance est-il parti en Syrie ? Qu'y a-t-il fait personnellement ? Qu'y a-t-il vu ? Etc. Il est nécessaire d'individualiser la réponse que l'on va donner à leurs actes.

Il faudrait instaurer **un système à trois étages** (voir la Commission du Sénat) : la population carcérale « classique », ceux qui sont « irrécupérables » et ceux qui le sont encore.

Par ailleurs, il serait intéressant et surtout logique de créer un système qui permette que **des personnes qui ont abordé le fond du dossier puissent donner leur avis**, pour savoir exactement où en sont les personnes que l'on prend en charge.

Il est donc nécessaire de considérer la prison comme un endroit privilégié où l'on peut commencer à traiter le problème. **Ce n'est pas un fait acquis que l'on ne peut rien faire en prison**, contrairement à ce que certains pensent. Il y a un vrai problème de renoncement, alors que c'est dès maintenant qu'il faut penser à une solution, car les islamistes radicaux sont encore relativement peu en prison (environ 300). Pourquoi pas, par exemple, créer un système de partenariat public/privé, avec du personnel privé qui pourraient prendre en charge certains pans de ce système ?

Il n'est pas question qu'ils fassent l'objet d'un régime de faveur, mais simplement d'**un encadrement spécifique**. Il faut mettre des religieux dans la boucle et pourquoi pas aller chercher des anciens jihadistes, repentis (il est important qu'ils puissent s'identifier à quelqu'un). Il faut construire quelque chose de cohérent au vue des besoins de ces personnes. *Voir le système anglais (associations subventionnées).*

10- Si la contre-radicalisation existe, même si pas entièrement rodée, il n'existe pas de système de « déradicalisation » en France. L'UMP Valérie Pécresse s'est dite favorable à la création de « centres de désendoctrinement », comme au Danemark, où seraient admis les djihadistes revenus en France.

Qu'en pensez-vous ? Est-il possible, une fois un individu totalement converti à la cause de l'EI, de le faire sortir de cette radicalisation extrême, de le sauver ?

Avant de penser à la déradicalisation, il est nécessaire, avant tout, d'éviter la radicalisation et d'agir là où les personnes se radicalisent. Il est indispensable de prévenir et de prévoir, pour les générations futures.

Par exemple, si l'on trouve des images pédo-pornographiques sur l'ordinateur de parents, ils vont être entendus et les enfants placés. Or ce n'est pas le cas si l'on constate que des parents font visionner à leurs enfants des sites jihadistes.

ANNEXE X/ Coût de l'armement des frères Kouachi.

ANNEXE XI/ Message expliquant les raisons du blocage ainsi que les voies et délais de recours.

interieur.gouv.fr
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

VOUS AVEZ ÉTÉ REDIRIGÉ VERS CETTE PAGE DU SITE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR CAR VOUS AVEZ TENTÉ DE VOUS CONNECTER À UN SITE DONT LE CONTENU INCITE À DES ACTES DE TERRORISME OU FAIT PUBLIQUEMENT L'APOLOGIE D'ACTES DE TERRORISME.

Pourquoi ?

- Pour protéger les internautes, afin qu'ils ne se trouvent pas confrontés à des contenus violents et contraires à la loi.
- Pour que les personnes qui tentent de visionner ces contenus puissent prendre conscience de la gravité de tels actes.
- Pour lutter contre les sites qui font l'apologie ou qui provoquent directement à la commission d'actes de terrorisme.

Cette redirection est conforme à l'article 6-1 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, modifiée par la loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

Si vous estimez que la page bloquée n'est pas illicite, vous pouvez contester la présente décision. Pour connaître les voies et délais de recours, cliquez ici.

Que dit l'article 6-1 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ?

L'autorité administrative peut demander à l'éditeur ou à l'hébergeur d'un contenu constitutif d'apologie du terrorisme ou de provocation au terrorisme de le retirer.
Si l'éditeur et l'hébergeur du contenu illicite refusent de le retirer ou s'ils ne sont pas joignables, l'autorité administrative peut en demander le blocage aux fournisseurs d'accès à Internet.
La liste des adresses bloquées est élaborée par des enquêteurs de la direction centrale de la police judiciaire.
Les demandes de retrait et de blocage formulées par l'autorité administrative sont contrôlées par une personnalité qualifiée et indépendante.

Image s'affichant sur un site bloqué (capture d'écran)

ANNEXE XI Suite

interieur.gouv.fr
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Un recours gracieux motivé peut être adressé à la direction centrale de la police judiciaire, office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC), Place Beauvau - 75800 Paris Cedex 08.

Un recours hiérarchique peut être introduit auprès de Monsieur le ministre de l'intérieur (DGPN/DCPJ), Place Beauvau - 75800 Paris Cedex 08.

En l'absence de réponse de l'administration dans un délai de deux mois à compter de la date de réception de votre recours, celui-ci doit être considéré comme implicitement rejeté.

Un recours contentieux peut être formé devant le tribunal administratif de Cergy-Pontoise - 2-4 bd de l'Hautil - BP 95027 CERGY PONTOISE CEDEX.

Ce recours juridictionnel doit être déposé au plus tard avant l'expiration d'une durée de deux mois suivant la date de notification contestée ou la date du rejet de votre recours gracieux ou hiérarchique.

Indication des voies et délais de recours, lorsque l'on va sur « cliquer ici » de l'image précédente.

ANNEXE XII/ Requête et mémoire du Syndicat de la Magistrature au Conseil d'Etat, relatifs au décret n°2015-26 du 14 janvier 2015 relatif à l'IST et à l'instruction relative à l'IST du 18 février 2015, 13 mars 2015.

SPINOSI & SUREAU
SCP d'Avocat au Conseil d'État
et à la Cour de cassation
16, boulevard Raspail
75007 PARIS

CONSEIL D'ÉTAT

SECTION DU CONTENTIEUX

REQUÊTE ET MÉMOIRE

POUR : **Le Syndicat de la Magistrature**, dont le siège social est situé 12-14, rue Charles Fourier 75013 Paris, pris en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice.

SCP SPINOSI & SUREAU, avocat au conseil d'État

CONTRE : Les articles 1er, 2 et 3 du décret n° 2015-26 du 14 janvier 2015 relatif à l'interdiction de sortie du territoire des ressortissants français projetant de participer à des activités terroristes à l'étranger (**Prod. 1**) et l'instruction relative à la mesure administrative d'interdiction de sortie du territoire des Français prononcée en application de l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure en date du 18 février 2015 (**Prod. 2**).

Le syndicat requérant défère le décret et l'instruction à la censure du Conseil d'État en tous les faits et chefs qui leur font grief.

ANNEXE XIII/ Question prioritaire de constitutionnalité posée à l'appui de la requête déposée le 13 mars 2015.

SPINOSI & SUREAU
SCP d'Avocat au Conseil d'Etat
et à la Cour de cassation
16 Boulevard Raspail
75007 PARIS

CONSEIL D'ETAT

SECTION DU CONTENTIEUX

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITE

Tendant à faire constater qu'en édictant les dispositions de l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure telles qu'issues de l'article 1er de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme – lesquelles créent un dispositif d'interdiction administrative de sortie du territoire de ressortissants français –, le législateur a, d'abord, porté une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir ainsi qu'au droit au respect de la vie privée, ensuite, méconnu le principe de légalité des délits et des peines ainsi que l'exigence de prévisibilité de la loi, puis, porté atteinte au droit au recours effectif et, enfin, méconnu sa propre compétence en affectant des droits et libertés que la Constitution garantit.

POUR : **Le Syndicat de la Magistrature**.

SCP SPINOSI & SUREAU, avocat au conseil d'État

Question posée à l'appui la requête déposée le 13 mars 2015 à l'encontre du décret n° 2015-26 du 14 janvier 2015 et de l'instruction du 18 février 2015 relative à la mesure administrative d'interdiction de sortie du territoire des Français

ANNEXE XIV/ Carte du « G5 Sahel ».

Source : EMA

ANNEXE XV/ Moyens déployés lors de l'opération Barkhane.

Source : EMA

ANNEXE XVI/ Les deux niveaux du plan Vigipirate.

Le plan Vigipirate

Créé en 1978
2003 : création de 4 niveaux de vigilance
2014 : simplification du système avec 2 niveaux de vigilance

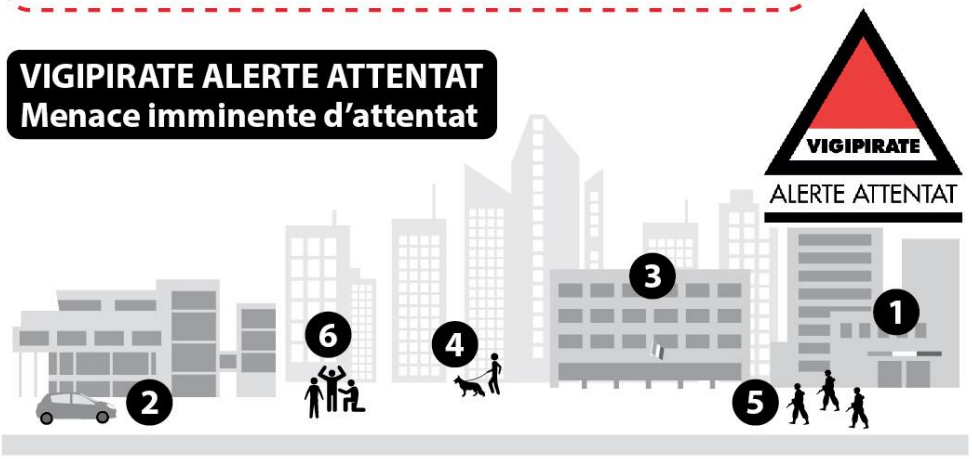
VIGIPIRATE
Posture permanente de sécurité

1. Mesures d'inspection et de filtrage
2. Surveillance des lieux publics très fréquentés
3. Surveillance dans les transports
4. Inspections de certains trains
5. Contrôle des accès des sites institutionnels

Durée illimitée

Si hausse des menaces, des mesures plus contraignantes sont mises en place pour une durée limitée.
On parle alors de vigilance renforcée.

VIGIPIRATE ALERTE ATTENTAT
Menace imminente d'attentat

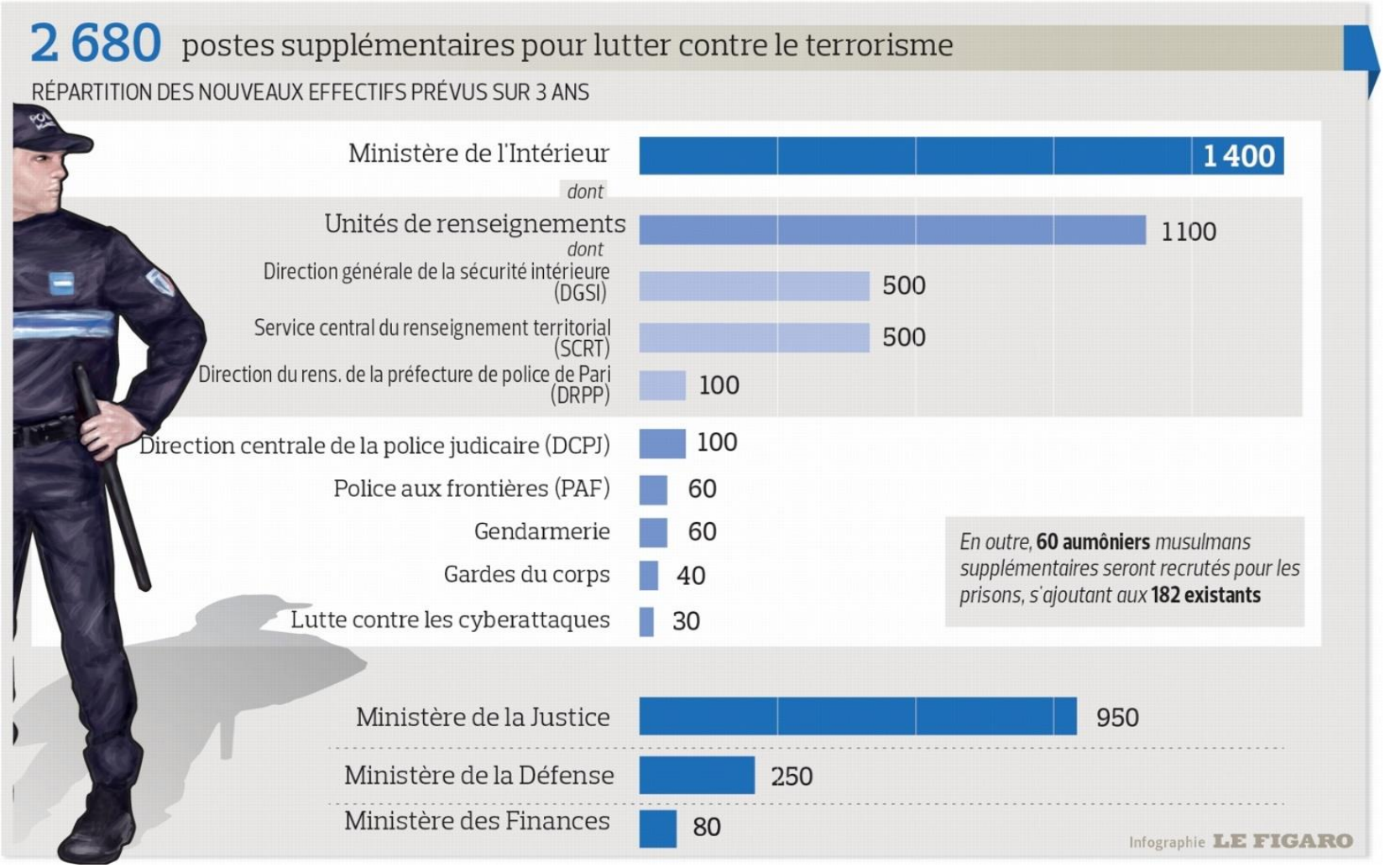


1. Mise en alerte des services de secours et des forces de l'ordre
2. Interdiction de stationnement devant les établissements scolaires
3. Cellules de crise dans les ministères et préfectures
4. Renforcement des contrôles de détection d'explosifs
5. Plus de militaires affectés à la surveillance
6. Renforcement des contrôles de personnes

Durée limitée

Source : ministère de l'Intérieur

ANNEXE XVII/ Des postes supplémentaires pour lutter contre le terrorisme.



Inforgaphie FIGARO du 22 janvier 2015

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

Ouvrages généraux

CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, Ed. PUF, mai 2004, 968 pages.

DESPORTES Frédéric, LE GUNEHEC Francis, *Droit pénal général*, Ed. Economica, 16è édition, septembre 2009, 1248 pages.

GUINCHARD Serge, BUISSON Jacques, *Procédure pénale*, Ed. LexisNexis, 7è édition, octobre 2011, 1584 pages.

Ouvrages spécialisés

ALIX Julie, *Terrorisme et droit pénal, étude critique des incriminations terroristes*, Nouvelle bibliothèque de thèses, Volume 91 Ed. Dalloz, avril 2010, 662 pages.

BARTHELEMY Christophe, *La judiciarisation des opérations militaires – Thémis et Athéna*, Ed. L'Harmattan, janvier 2013, 269 pages.

CARIO Jérôme (sous la direction de), *Lutte ou guerre contre le terrorisme*, Etude, Ed. Le Fantascope, Collection des Chercheurs militaires, octobre 2008, 136 pages.

CHALIAND Gérard, *Les stratégie du terrorisme*, Ed. Desclée de Brouwer, février 2002, 248 pages.

GALULA David, *Contre-insurrection : théorie et pratique*, Ed. Economica, 2008, 213 pages.

Monsieur le Premier ministre, *La France face au terrorisme : livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, Paris, Ed. la Documentation française, 2006, 141 pages.

TREVIDIC Marc, *Les 7 piliers de la déraison*, Ed. JC Lattès, février 2015, 220 pages.

VALENSI Jacqueline, Antoine GARAPON et Denis SALAS, *Réflexions sur le terrorisme, Albert Camus*, Ed. Nicolas Philippe, septembre 2002, 249 pages.

Périodiques, revues

Articles

ALIX Julie, « Réprimer la participation au terrorisme », *RSC 2014*, p.849.

« Le plan de la justice contre le terrorisme », *Bulletin quotidien* du 29 janvier 2015, p.8.

« La commission d'enquête du Sénat sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe présente ses conclusions» et « Le Défenseur des droits Jacques Toubon fait part de ses observations sur le projet de loi relatif au renseignement », *Bulletin quotidien* du 8 avril 2015, pp.13 et 14.

« Un projet de loi sur le renseignement sera présenté le 18 mars en Conseil des ministres », *Bulletin quotidien du* 24 février 2015, p.6.

« Alors que le président de la République rappelle que la menace terroriste est toujours là, le Premier ministre Manuel VALLS annonce une série de mesures exceptionnelles pour y répondre », *Bulletin quotidien* du 14 janvier 2015, p.6.

BUISSON Jacques, « Lutter contre le terrorisme », *Procédures Revue mensuelle-LexisNexis Jurisclasseur,* février 2013, p.23.

CAPPELOT Aurélie, « L'interdiction de sortie du territoire dans la loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme », *AJ Pénal - décembre 2014*, p.560.

CARIO Jérôme (LCL), « Légalité, légitimité des interventions !!! », *Fiche pour le Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE),* 19 janvier 2015.

CATELAN Nicolas, « Renforcement de la lutte contre le terrorisme », *RSC 2013,* p.417.

CHRESTIA Philippe, « La loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, Premières observations », *Recueil Dalloz 2006*, p.1409.

COMBLES DENAYVE Pierre de, « Sauf en matière terroriste », *AJ Pénal - novembre 2014,* p.497.

FARSHIAN Marine, La jurisprudence Ramda : une nouvelle mise en œuvre de la CESDH dans le cadre de la coopération pénale, *Université Paris-Ouest Nanterre,* 14 mai 2012, disponible sur le site internet de l'Université de Paris-Ouest Nanterre.

FLEURIOT Caroline, « Terrorisme : adoption du projet de loi en commission mixte paritaire », *Recueil Dalloz n°37/7618ème*, 30 octobre 2014, p.2114

FLEURIOT Caroline, « Délit d'apologie du terrorisme : QPC cherche avocat », *Dalloz Actualités*, 15 février 2015(www.dalloz-actualite.fr).

FLEURIOT Caroline, « Terrorisme : adoption du projet de loi par l'Assemblée nationale », *Recueil Dalloz n°32/7613ème*, 25 septembre 2014, p.1825.

FLEURIOT Caroline, « Terrorisme : opposition de la CNCDH au blocage des sites internet sans juge », *Recueil Dalloz n°34/7615ème*, 9 octobre 2014, p.1941.

FOESSEL Michaël, « *Pourquoi le nihilisme ? » Revue Esprit n°403* mars-avril 2014 p.16

GODEBERGE Céline et DAOUD Emmanuel, *La loi du 13 novembre 2014 constitue-t-elle une atteinte à la liberté d'expression ? De la nouvelle définition de la provocation aux actes de terrorisme et de l'apologie de ces actes, AJ Pénal décembre 2014,* p.563

HENNETIER Camille, « *Entrée en vigueur du nouveau dispositif antiterrorisme »,* Revue de droit pénal n°12, décembre 2014, entretien 2.

« Succès opérationnel, échec du renseignement », *Revue Intelligence online – Le monde du renseignement n°727,* 14 janvier 2015, première page.

GOZZI Marie-Hélène, « Sécurité et lutte contre le terrorisme: l'arsenal juridique encore renforcé », *Recueil Dalloz 2013 n°3/7540ème*, 24 janvier 2013, p.194.

JOURNES Claudes, « Les dispositifs français de lutte contre le terrorisme », *RSC 2010*, p.743.

LAVERGNE Lionel, « Les forces armées sont-elles suffisamment impliquées dans la lutte contre le terrorisme sur le territoire national ? », *La Tribune du CID (Collège interarmées de Défense) n°36*.

MARGUENAUD Jean-Pierre, « La qualification pénale des actes de terrorisme », *RSC 1990*, p.1.

MARTINEAU Olivier, « Terrorisme : précisions quant à la mise en œuvre de mesures d'interdiction du territoire », *Dalloz actualité*, 16 janvier 2015.

MAYAUD Yves, « Terrorisme », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, avril 1997 (mise à jour : 2013).

MAZEAUD Pierre, « La lutte contre le terrorisme dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », Visite à la cour suprême du Canada du 24 au 26 avril 2006.

« Incompétence d'office du Tribunal correctionnel de Paris lorsque les faits ne constituent pas des actes de terrorisme », *Recueil Dalloz n°44/7273ème*, 21 décembre 2006, p.3014.

RENOUX Thierry Serge, Dossier : La justice dans la constitution, « Juger le terrorisme ? », *Cahiers du Conseil constitutionnel n° 14*, mai 2003, p.5.

ROUIDI Hajer, « La loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme : quelles évolutions ? », *AJ Pénal décembre 2014*, p.556.

ROY Olivier, « Al Qaida et le nihilisme des jeunes », *Revue Esprit n°403 mars-avril 2014*, p.112.

ROYER Guillaume, « Constitutionnalité de l'intervention différée de l'avocat en garde à vue en criminalité organisée », *Dalloz Avocats n°1*, janvier 2015, pp.26,27,28.

SPINOSI Patrick, « Une nouvelle loi pour lutter contre le terrorisme : la France prise dans la spirale de l'exception », *La Semaine juridique édition générale n°48*, 24 novembre 2014, p.2182.

Union syndicale de magistrats (USM), « Observations de l'USM sur le projet de loi relatif au renseignement », 28 avril 2015, disponible sur le site internet de l'USM (www.union-syndicale-magistrats.org/).

Union syndicale de magistrats (USM), « Audition de l'USM au Sénat sur le projet de loi de lutte contre le terrorisme », *Lettre d'information de l'USM* – octobre 2014, disponible sur le site internet de l'USM (www.union-syndicale-magistrats.org/).

Revues à thème

« Les armées du Golfe face à l'Etat islamique – La puissance impuissante », *DSI (Défense et sécurité internationale)*, hors-série n°40, février-mars 2015.

« Le djihadisme dans tous ses états – Daech », *La nouvelle revue géopolitique n°126*, juillet-août-septembre 2014.

« Vous avez dit terrorisme ? », Manière de voir, *Le Monde diplomatique n°140*, avril-mai 2015.

« Les terrorismes », *Questions internationales n°8 (la Documentation française)*, juillet-août 2004.

Thèses, mémoires

AL KHADI Hussein, ARBOGAST Dominique, BOURBOULON Emmanuel et autres, sous la direction de François GERE, *Le rôle des forces armées dans la lutte contre le terrorisme*, Mémoire de fin d'études, Géopolitique, Paris, Collège Interarmées de défense, 2003, 209 pages.

GARRIGOS Mariel, *Les aspects procéduraux de la lutte contre le terrorisme : étude de droit interne et internationale*, sous la direction de Geneviève Guidicelli-Delge, thèse Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, soutenue le 23 novembre 2004, 733 pages.

LHOSTE Didier, *Terrorisme : les forces armées dans la lutte contre le financement du terrorisme*, mémoire géopolitique, Collège interarmées de Défense (CID), avril 2002, 35 pages.

Contraintes et limites de l'engagement des forces armées françaises dans les opérations de lutte anti-terroriste, sur le territoire national, Note de consultance, Etude DAS n°2004/187 réalisée par le Centre d'Etude sur les Conflits (CEC) pour la Délégation aux affaires stratégiques du Ministère de la Défense, avril 2005.

Normes de référence

Constitution française du 4 octobre 1958.

Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) le 4 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1954.

Codes

Code pénal

Code de procédure pénale

Code de la sécurité intérieure

Code de la défense

Lois020

Loi n°86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat.

Loi n°86-1322 du 30 décembre 1986 modifiant le Code procédure pénale et complétant la loi n°86-1020 du 9 septembre 1986.

Loi n°87-542 du 16 juillet 1987 autorisant la ratification de la convention européenne pour la répression du terrorisme STCE n° 090 du 27 janvier 1977.

Loi n°92-686 du 22 juillet 1992 portant réforme de dispositions du Code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la Nation, l'État et la paix publique.

Loi n°76-647 du 22 juillet 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire.

Loi n°96-1235 du 30 décembre 1996 relative à la détention provisoire et aux perquisitions de nuit en matière de terrorisme.

Loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

Loi 2003-239 du 18 mars 2003, pour la sécurité intérieure.

Loi 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

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°2008-1245 du 1er décembre 2008 **v**isant à prolonger l'application des articles 3, 6 et 9 de la 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°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2).

Projet de loi relatif à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme, Etude d'impact, octobre 2012, 47 pages (site internet du Sénat).

Loi n°2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme.

Loi n°2013-327 du 19 avril 2013 autorisant la ratification de la convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire.

Loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

Loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, JO du 14 novembre 2014.

Loi n°2103-1168 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, JO du 19 décembre 2013.

Projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, Etude d'impact, 8 juillet 2014, 72 pages (site internet du Sénat).

Proposition de résolution n°2601 du 18 février 2015, présentée par des députés « invitant le Gouvernement à renégocier les conditions de saisine et les compétences de la CEDH sur les questions touchant notamment à la sécurité nationale et à la lutte contre le terrorisme » (site internet de l'Assemblée nationale).

Loi n° 2014-372 du 28 mars 2014 relative à la géolocalisation.

Décrets

Décret n°2012-1037 du 10 septembre 2012 relatif à la mise en œuvre de l'interdiction de sortie du territoire du mineur sans l'autorisation des deux parents, JO 11 septembre 2012.

Décret n°2015-169 du 14 février 2015 relatif à la compétence territoriale des tribunaux administratifs pour connaître des décisions ministérielles en matière de police administrative et de prévention du terrorisme, JO du 15 février 2015.

Décret n°2015-125 du 5 février 2015 relatif au blocage des sites provoquant à des actes de terrorisme ou en faisant l'apologie et des sites diffusant des images et représentations de mineurs à caractère pédopornographique, JO du 6 février 2015.

Décret n°2015-174 du 13 février 2015 portant amélioration des échanges d'information entre services dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, JO du 15 février 2015.

Décret n° 2015-26 du 14 janvier 2015 relatif à l'interdiction de sortie du territoire des ressortissants français projetant de participer à des activités terroristes à l'étranger, JO 15 janvier 2015.

Arrêtés/circulaires

Circulaire du ministère de l'Intérieur du 21 juillet 2006 application de la 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.

Circulaire du ministère de la Justice du 5 décembre 2014 de présentation de la loi n°2014-1353 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme - Renforcement de la coordination de la lutte antiterroriste.

Avis et autres

Résolution n°1373 du Conseil de Sécurité de l'ONU préconisant « la mise en place d'un organisme de lutte contre le terrorisme, le Comité spécial de lutte antiterroriste du Conseil de sécurité, 28 septembre 2001.

Compte rendu n°59, Assemblée nationale, Commission de la défense nationale et des forces armées - audition de M. Patrick CALVAR, directeur central du renseignement intérieur (DCRI) au ministère de l'Intérieur, 6 février 2013.

Compte rendu n°61, Assemblée nationale, Commission de la défense nationale et des forces armées - audition de M. Alain ZABULON, coordinateur national du renseignement, sur les réseaux djihadistes français, 1er juillet 2014.

CONESA Pierre, « Quelle politique de contre-radicalisation en France ? », Etude réalisée à la demande de la fondation d'aide aux victimes du terrorisme (FAVT), décembre 2014.

Délibération de la Commission nationale de l'informatique et des libertés n°2014-484 du 4 décembre 2014 portant avis sur un projet de décret relatif à l'accès administratif aux données de connexion et portant application de l'article L.246-4 du code de la sécurité intérieure, JO du 26 décembre 2014.

Délibération de la Commission nationale de l'informatique et des libertés n°2015-001 du 15 janvier 2015 portant avis sur un projet de décret relatif au blocage des sites provoquant à des actes de terrorisme ou en faisant l'apologie et des sites diffusant des images et représentations de mineurs à caractère pédopornographique, JO du 15 février 2015.

Délibération de la Commission nationale de l'informatique et des libertés n°2015-041 du 29 janvier 2015 portant avis sur un projet de décret portant amélioration des échanges d'information entre services dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, JO du 15 février 2015.

Compte-rendu n°56, Assemblée nationale, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République – Examen de la proposition de loi de M. Éric Ciotti (rapporteur) relative à la légitime défense des policiers (n° 2568) (p.2), Communication du Président de la commission des Lois sur le thème de l'indignité nationale (p.16), Examen de la proposition de loi de M. Philippe Meunier (rapporteur) visant à faire perdre la nationalité française à tout individu arrêté ou identifié portant les armes ou se rendant complice par la fourniture de moyens à des opérations armées contre les forces armées ou les

forces de sécurité françaises ou tout civil Français et à rétablir le crime d'indignité nationale pour les Français sans double nationalité (n° 2570) (p.19), 25 mars 2015.

Délibération de la Commission nationale de l'informatique et des libertés n°2015-119 du 7 avril 2015 portant avis sur le projet de dispositions législatives visant à créer un fichier national des auteurs d'infractions terroristes (FIJAIT).

Rapports institutionnels

MASSON Paul, Rapport n°322, 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, créée en vertu de la résolution adoptée par le Sénat le 18 novembre 1983,* déposé le 17 mai 1984.

MEUNIER Philippe, Rapport n°2403, *fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur la proposition de loi de M. Philippe Meunier et plusieurs de ses collègues (n° 996) visant à déchoir de la nationalité française tout individu portant les armes contre les forces armées françaises et de police,* enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 novembre 2014.

MEUNIER Philippe, Rapport n°2679, fait *au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur la proposition de loi (n° 2570), de M. Philippe Meunier, visant à faire perdre la nationalité française à tout individu arrêté ou identifié portant les armes ou se rendant complice par la fourniture de moyens à des opérations armées contre les forces armées ou les forces de sécurité françaises ou tout civil Français et à rétablir le crime d'indignité nationale pour les Français sans double nationalité,* enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 mars 2015.

MEZARD Jacques, Rapport n°35, *fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi relatif à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme (procédure accélérée),* enregistré à la Présidence du Sénat le 10 octobre 2012.

PIETRASANTA Sébastien, Rapport n°21-73 *fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, sur le projet de loi (n° 2110) renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme,* enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juillet 2014.

URVOAS Jean-Jacques, Rapport n° 2697 *fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, après engagement de la procédure accélérée, sur le projet de loi (n° 2669) relatif au renseignement,* enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 avril 2015.

Allocution ministérielle

Allocution de Manuel VALLS, Premier ministre, Assemblée nationale, séance spéciale d'hommage aux victimes des attentats, le 13 janvier 2015.

Quelques jurisprudences

Conseil constitutionnel, décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997 (Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration).

Conseil Constitutionnel, décision n°2003-467 DC du 13 mars 2003 (Loi pour la sécurité intérieure).

Conseil constitutionnel, décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, "décision HADOPI".

Arrêt CEDH Medvedyev et autre c. Franc et Moulin c. France, respectivement arrêts du 29 mars 2010 et du 23 novembre 2010.
Conseil constitutionnel, décision n°2010-31 QPC du 22 septembre 2010, *M. Bulent A. et autres*.

Conseil constitutionnel, décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 (Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure).

Conseil Constitutionnel, décision n°2014-420/421 QPC du 9 octobre 2014, *M. Maurice L. et autres* (Prolongation exceptionnelle de la garde à vue pour des faits d'escroquerie en bande organisée).

Conseil constitutionnel, décision n° 2014-428 QPC du 21 novembre 2014, *M. Nadav B.*

Arrêt CEDH Güler et Uğur c. Turquie, arrêt du 2 décembre 2014.

Conseil constitutionnel, décision n° 2014-439 QPC du 23 janvier 2015, *M. Ahmed S.* (Déchéance de nationalité).

Conférences

LATOUR Xavier, « Loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme », Conférence à l'IPAG de Paris, 6 janvier 2015.

BOUZAR Dounia, « La mutation du discours terroriste », *Les lundis de l'IHEDN*, Conférence du 26 janvier 2015.

HAYEZ P., MARCHAND L., BACHARAN N., GORDADZE T., « Les démocraties face au terrorisme. Comment sauvegarder notre modèle », *IHEDN Les débats de l'actu*, Conférence du 27 mars 2015.

URVOAS J.-J., « 2014 : ce qui a changé pour le renseignement », *Les lundis de l'IHEDN*, Conférence du 9 février 2015.

« Les opérations militaires sur le territoire national: cadre juridique », *Les midis de la DAJ*, Conférence au ministère de la Défense, Direction des affaires juridiques, division des affaires pénales militaires (DAPM), 7 avril 2015.

Quelques articles de presse

BONNEFOUS Bastien, « Loi sur le renseignement : un débat escamoté », *Le Monde* daté du 15 avril 2015.

BONNEFOUS Bastien, « Manuel Valls ne veut pas d'un Patriot Act », *Le Monde* daté du 27 janvier.

BONNEFOUS Bastien et REVAULT D'ALLONES David, « 736 millions d'euros contre le terrorisme », *Le Monde* daté du 22 janvier 2015.

CHAMBRAUD Cécile et SEELOW Sorène, « Les nouveaux visages du djihad français », *Le Monde* daté du 19 novembre 2014.

LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME (CEDH) , « Terrorisme et Convention européenne des droits de l'homme », Fiche thématique, *Unité de la presse*, février 2015, 23 pages.

CORNEVIN Christophe et GONZALES Paule, « François Molins : « Nous recherchons 306 djihadistes » », *Le Figaro* du 12 mai 2015, p.2.

CORNEVIN Christophe et REY Jean-Pierre, Reportage exclusif « DGSE au cœur de nos services secrets », *Le Figaro Magazine* du 11 juillet 2014, pp. 20 à 34.

FAUGERE Jean-Marie, général d'armée (2S), « Vigipirate : questionnement légitime sur le rôle des armées ? », Libre opinion, *ASAF (Association de soutien à l'armée française) actualité*, site internet de l'ASAF, posté le 26 mars 2015.

FOLLOROU Jacques, « Ce « Big brother » dissimulé au cœur du renseignement », *Le Monde* daté des 12 et 13 avril 2015, p.10.

GONZALES Paule, « Loi sur le renseignement : les points qui feront débat au Conseil constitutionnel », *Le Figaro* du 22 avril 2015.

GUIBERT Nathalie, « L'armée active une cellule de contre-propagande », *Le Monde* daté du 5 février 2015, p.13.

GUIBERT Nathalie, « L'armée parmi nous – 10000 ont été déployés sur le territoire après les attentats de janvier… », *Le Monde* daté du 26 février 2015, p.13.

HIRSCH Martin, « Le service civique contre le djihadisme », *Le Monde* daté du 22 janvier 2015, rubrique débats, p.18.

JEANCLOS Yves, « L'ère des conflits asymétriques », *Le Monde* daté des 18-19 janvier 2015.

JOHANNES Franck, « La loi renseignement votée sous un feu de critiques », *Le Monde* daté du 6 mai 2015.

JOHANNES Franck, « Loi renseignement : la prison, nid d'espions ? », *Le Monde* daté du 2 avril 2015.

JOHANNES Franck, « Un Franco-Marocain déchu de sa nationalité française », *Le Monde* daté des 25-26 janvier 2015.

JOHANNES Franck, « Un projet de loi sur mesure pour les services secret », *Le Monde* daté du 21 mars 2015, p.11.

LOMBARD-LATUNE Marie-Amélie, « Ces familles française sous l'emprise de Daech », *Le Figaro* du 7 octobre 2014, p.2.

« L'éditorial à charge du New-York Times contre la loi française sur le renseignement » (auteur non identifié), *Le Monde* daté du 2 avril 2015 - site internet du Monde consulté le 2 avril 2015.

QUILES Paul, « Est-on en guerre contre le terrorisme ? », débats, « La riposte militaire n'est pas la seule option », *Le Monde* en date des 18-19 janvier 2015.

SEELOW Sorène, « Comment soigner les candidats au djihad », *Le Monde* en date du 10 décembre 2014, p.9.

Sites internet

www.asafrance.fr

www.assembléenationale.fr

www.conseil-constitutionnel.fr

www.courdecassation.fr

www.defense.gouv.fr

www.favt.fr (fondation d'aide aux victimes du terrorisme)

www.icrc.org (Comité international de la Croix Rouge, CICR)

www.marianne.net/blogsecretdefense (blog Secret défense)

le.cos.free.fr

www.lefigaro.fr

www.lemonde.fr

www.rezocitoyen.com

www.senat.fr

www.stop-djihadisme.gouv.fr

www.thucydide.com

www.unodc.org (office des Nations Unies contre la drogue et le crime)

www.voltairenet.org

Table des matières

Sommaire…….... 4

Introduction générale…….. 5

TITRE I - LE DROIT, UNE ARME DE PLUS EN PLUS UTILISÉE CONTRE LE TERRORISME……... 10

CHAPITRE 1 - LES INNOVATIONS D'UNE LOI DE CIRCONSTANCE, INSCRITE DANS UNE CONTINUITÉ JURIDIQUE……... 13

SECTION I. Une loi complétant une législation déjà dense…….. 16

Sous-section 1. Les années 1960-1970 : la gestion des actes de terrorisme par le droit pénal commun……... 17

A. Le contexte…….. 17

B. La réponse juridique : le droit commun…….. 18

Sous-section 2. Les années 1980, années charnières : le tournant vers la création d'un arsenal juridique adapté……... 19

A. Le contexte…….. 19

B. Les hésitations quant à la création d'incriminations spécifiques……. 21

C. L'adoption de la loi n°86-1020 du 9 septembre 1986, socle de la lutte judiciaire contre le terrorisme……. 22

1/ Un nouveau régime..... 22

2/ Contenu de la loi…… 23

Sous-section 3. Les années 1990 : le renforcement de l'arsenal législatif initial….. 25

A. Le contexte : une deuxième grande vague d'attentats en série…… 25

B. L'adoption de la loi n°96-647 du 22 juillet 1996, deuxième étape décisive de la lutte judiciaire contre le terrorisme…… 26

Sous-section 4. Le début du XXIème siècle : la France à son tour touchée par un terrorisme islamiste, structuré et multiforme……. 27

A. Le choc du 11 septembre 2001…… 27

B. Les répercussions législatives incidentes en France…… 29

C. Les années 2010…….. 31

1/ Le contexte : courte chronologie des actes de terrorisme commis en France ou impliquant la France depuis 2010……. 31

2/ Les dernière adaptations législatives avant la loi du 13 novembre 2014…….. 32

SECTION II. Une loi au plus près des nouvelles réalités terroristes…… 35

Sous-section 1. Les mesures administratives mises à l'honneur……... 37

A. Des dispositifs d'interdiction de sortie du territoire et d'entrée sur celui-ci…… 37

1/ L'interdiction administrative de sortie du territoire (IST)…… 37

a. *Raisons de la création*……. 37

b. *Mise en œuvre*……. 38

c. *Une difficulté: la binationalité*……..... 40

2/ L'interdiction administrative du territoire (IAT)……... 40

a. *Raisons de la création*……. 41

b. *Mise en œuvre*……. 41

3/ L'interdiction d'être mis en relation avec des personnes liées aux mouvances terroristes pour les étrangers assignés à résidence…… 42

B. Un dispositif de blocage de l'accès aux sites incitant aux actes de terrorisme ou en faisant l'apologie…….. 43

1/ Un précédent : le blocage des sites pédopornographiques…… 43

2/ Raisons de la création…… 44

3/ Mise en œuvre…… 45

4/ Un questionnement : l'efficacité du dispositif…… 47

Sous-section 2. Des mesures attendues en matière pénale…….. 47

A. L'insertion des délits d'apologie du terrorisme et de provocation au terrorisme dans le code pénal……. 48

1/ Des incriminations à l'origine dans la loi sur la liberté de la presse, désormais dans le Code pénal……. 48

2/ Des infractions en constante augmentation et fermement punies……..... 50

B. La création d'un délit d'entreprise terroriste individuelle : un souhait concrétisé.... 52

1/ Un vide juridique comblé……... 52

2/ De strictes conditions de mise en œuvre…… 54

Sous-section 3. Le nécessaire renforcement des moyens de prévention et d'investigation……... 56

A. Elargissement des pouvoirs propres des enquêteurs…… 56

1/ L'enquête sous pseudonyme améliorée (article 19)……... 56

2/ L'extension du dispositif de captation des données informatiques…… 57

3/ L'accès à un système informatique distant : la modification du régime des perquisitions informatiques (article 13)……. 58

4/ La mise au clair des données chiffrées nécessaires à la manifestation de la vérité (article 15)..... 59

B. Renforcement des dispositions relatives à la lutte contre le financement du Terrorisme……... 60
1/ Le financement du terrorisme : quelques données générales…… 60
2/ Implication du ministère de l'intérieur en matière de mise en œuvre du gel des avoirs dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme (article 11). 61
C. Nouveautés quant aux dispositions relatives aux atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données (articles 17, 18)…… 62

CHAPITRE 2 - UNE LOI A L'ÉPREUVE DES GRANDS PRINCIPES RELATIFS AUX LIBERTÉS INDIVIDUELLES……... 66

SECTION I. Des nouvelles mesures sujettes à critique…….. 67

Sous-section 1. Le risque d'atteinte à la liberté d'expression par les mesures réprimant l'apologie du terrorisme et la provocation au terrorisme…… 68

A. La mesure de blocage administratif des sites internet…….. 68
B. La critique concernant l'insertion dans le Code pénal de la condamnation de l'apologie et de la provocation publiques au terrorisme non suivies d'effet…… 69

Sous-section 2. Le risque d'atteinte à la liberté de déplacement par les mesures administratives d'interdiction de sortie et d'interdiction du territoire…… 70

A. La problématique……. 70
B. Les droits potentiellement atteints…… 71
1/ Les atteintes causées par l'IST…….. 71
2/ Les questionnements propres à l'interdiction d'entrer sur le territoire…… 72

Sous-section 3. Le risque d'atteinte au principe de légalité et à la présomption d'innocence par l'infraction d'entreprise terroriste individuelle…….. 73

SECTION II. Une surveillance effective et multiple…….. 75

Sous-section 1. Un contrôle diversifié par les instances juridictionnelles et administratives nationales…… 75

A. Le contrôle des mesures pénales…….. 76
1/ L'apologie du terrorisme……... 76
2/ Discussion sur la constitutionnalité des peines de déchéance de nationalité et d'indignité nationale…….. 78
a. La possibilité de déchéance de nationalité…… 78
b. La peine d'indignité nationale…… 80
B. Le contrôle des mesures administratives…… 81
1/ L'interdiction de sortie du territoire……... 81

2/ Le blocage administratif des sites internet…….. 83

C. Le contrôle de l'entreprise individuelle terroriste……... 83

D. Le contrôle des mesures procédurales……. 84

1/ La garde à vue…… 84

2/ Autres contrôles, notamment parlementaires…… 85

Sous-section 2. Le contrôle international par la Cour européenne des droits de l'homme de plus en plus exigeant à l'encontre des lois antiterroristes……. 87

A. Liberté de revendication et d'expression…… 87

B. Existence de raisons plausibles de soupçonner une activité terroriste…… 89

C. Ingérences dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance……... 90

TITRE II - LE DROIT, UNE ARME PARMI D'AUTRES CEPENDANT NECESSAIRE FACE AU TERRORISME…… 93

CHAPITRE 1 - L'APPROCHE JURIDIQUE, UNE RÉPONSE PARCELLAIRE…. 96

SECTION I. L'arme juridique en balance avec la défense guerrière : Thémis versus Arès……. 96

Sous-section 1 : La lutte armée contre le terrorisme sur les théâtres d'opérations extérieurs……... 97

A. Des actions militaires enserrées dans un cadre juridique complexe…… 97

B. Une action militaire s'étant adaptée à un ennemi particulier : les terroristes Jihadistes…….. 98

1/ Les missions des forces armées……. 99

a) Se renseigner……. 99

b) Neutraliser et transmettre son expérience…… 99

c) Cibler des zones grises transfrontalières……....101

2/ Quelques opérations récentes emblématiques de la lutte armée contre le terrorisme hors du territoire national.....101

a) *L'opération Serval*.....101

b) *L'opération Barkhane*.....102

c) *Autres opérations en cours*.....103

Sous-section 2. La présence armée face au terrorisme sur le territoire national... 104

A. Les forces armées : futur acteur à part entière de la sécurité intérieure ?..... 104

1/ Le contexte et les missions des forces armées en France..... 104

2/ La situation française depuis janvier 2015..... 106

a) La présence des forces armées sur le territoire français en période d'attentats..... 106

b) La pertinence d'une présence permanente..... 107

B. Un cadre juridique inexistant concernant une présence militaire permanente sur le territoire français..... 109

1/ La problématique..... 109

2/ Des propositions..... 111

SECTION II. La prévention : une réflexion sociologique et un travail social en amont à peine amorcés..... 112

Sous-section 1 : Des connaissances sociologiques indispensables pour comprendre le terrorisme en France..... 112

A. L'influence délétère d'un nihilisme croissant dans une frange de la jeunesse..... 113

B. Les méthodes d'embrigadement des groupes terroristes..... 114

1/ Un discours bien rodé..... 115

2/ Une communication adaptée..... 116

Sous-section 2 : Les moyens mis en œuvre pour un traitement préventif..... 117

A. Agir préventivement..... 117

1/ Agir avec les familles : le numéro vert..... 117

2/ Agir avec les communautés religieuses : l'amorce d'un travail en amont avec les représentants du culte musulman..... 118

3/ Agir par l'éducation : (ré)apprendre les valeurs de la République à l'école ?.120

4/ Agir par des actions de contre-propagande..... 121

B. Réagir..... 122

1/ Réagir à la radicalisation dans les prisons..... 122

2/ Réagir par la création de centres de « déradicalisation »..... 124

SECTION III. La coexistence complexe entre intervention judiciaire et renseignement..... 125

Sous-section 1. Le renseignement gêné par l'intervention judiciaire en matière de terrorisme ?..... 126

Sous-section 2. Le projet de loi sur le renseignement : quels apports ?..... 127

A. Les principales mesures..... 128

B. Une loi controversée..... 131

1/ Diverses problématiques..... 131

2/ Une projet de loi cependant approuvé par les français..... 132

CHAPITRE 2 - LA LEGISLATION ANTITERRORISTE, UNE REPONSE IMPARFAITE MAIS INDISPENSABLE POUR L'ÉTAT DE DROIT..... 135

SECTION I. Un risque juridique limité au regard des réponses mises en œuvre par d'autres pays..... 136

Sous-section 1. Par rapport aux autres démocraties ayant élaboré une réponse juridictionnelle..... 136

Sous-section 2. Par rapport aux pays mettant en œuvre des réponses extrêmes... 140

SECTION II. Un risque juridique limité eu égard aux intérêts nationaux menacés..... 142

Sous-section 1. Une législation soucieuse des grands équilibres..... 142

Sous-section 2. Une législation certes perfectible mais préférable au non-droit ou au droit obscur..... 144

A. Quelques points à préciser et des évolutions à envisager..... 144

B. Un système respectant l'essentiel : les valeurs de l'Etat de droit..... 146

Conclusion générale..... 149

Autorités consultés..... 152

Table des annexes..... 153

Bibliographie..... 209

Table des matières..... 219