



HAL
open science

Le "Livre blanc" de 2006 : la doctrine stratégique de la France face au terrorisme

Renaud Bueb

► **To cite this version:**

Renaud Bueb. Le "Livre blanc" de 2006 : la doctrine stratégique de la France face au terrorisme. Programme de travail franco-russe sur le terrorisme, les crises et la sécurité internationale, Mar 2008, Velky-Novgorod, Russie. hal-02527539

HAL Id: hal-02527539

<https://hal.science/hal-02527539v1>

Submitted on 1 Apr 2020

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

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

**LE « LIVRE BLANC » DE 2006 :
LA DOCTRINE STRATÉGIQUE DE LA FRANCE FACE AU TERRORISME¹**

Renaud BUEB
Maître de conférences HDR en histoire du droit
Université de Franche-Comté

La France a une longue expérience du terrorisme : attentats anarchistes de la fin du XIX^e siècle, attentats qui ont accompagné la décolonisation et la guerre d'Algérie, attentats des nationalistes corses, basques ou bretons, attentats liés aux questions politiques du Proche-Orient (Liban, Iran) ou à la tourmente algérienne dans les décennies 1980-1990².

La persistance d'une violence terroriste a permis au pays d'apporter des réponses adaptées et spécifiques : opérationnelles (services de police, services de renseignement, action militaire) ou juridiques : des premières lois du XIX^e siècle, loi du 2 avril 1892 sur l'incrimination de l'attentat à l'explosif, loi du 18 décembre 1893 punissant l'association de malfaiteurs, loi du 24 juillet 1894 sur l'apologie du terrorisme, jusqu'à la loi de 1986 qui organise la répression du terrorisme : parquet centralisé, juridiction spécialisée, adaptation du droit pénal.

La chute du mur a mis fin à la division et la lecture idéologique du monde, et à une certaine stabilité des relations internationale. Contrairement à ce qu'écrivait Fukuyama, on ne doit pas proclamer la fin de l'histoire, mais constater que l'histoire reprend son cours, scandé d'événements imprévus et violents. Le terrorisme est l'arme des pauvres. Aussi n'est-il pas étonnant qu'une partie de la planète, celle qui connaît le plus de problème politiques, économiques, sociaux, s'exprime par la voix de la violence terroriste. Les Palestiniens avaient popularisé le terrorisme dans les années soixante-dix. Aujourd'hui, les extrémistes islamistes en ont fait leur arme favorite (soulignons qu'ils ne sont pas les seuls). Les attentats du 11 septembre 2001 n'ont fait que focaliser l'attention du monde sur la question du terrorisme, qui a pris ainsi une dimension mondiale donc stratégique. On ne rappellera pas ici les connections entre les différents mouvements terroristes, plus particulièrement ceux de la mouvance islamiste. Ces connections, révélant la déterritorialisation du terrorisme, justifient la nécessité d'apporter une réponse globale et internationale.

Si la France est relativement épargnée depuis 2001³, la menace terroriste demeure très forte, qu'elle vise le territoire national ou les intérêts français à l'étranger (attentats de Karachi en 2002). Les récents attentats de Madrid (mars 2004)

¹ Le présent texte (version définitive de 2009) a été présenté dans le cadre du cycle de Conférences sur la sécurité internationale, organisé par l'Université de Veliky-Novgorod (Russie), l'OTAN et le CEDS (Centre d'Études de Défense et de Stratégie de l'Université Robert-Schuman, Strasbourg), et du *Programme de travail franco-russe sur le terrorisme, les crises et la sécurité internationale*, en mars 2008, sous la présidence du juge Jean-Louis Bruguière.

² Gérard Chaliand, Arnaud Blin (dir.), *Histoire du terrorisme, de l'Antiquité à Al Qaïda*, Paris, 2006.

³ Accalmie que certains attribuent aisément à la position française contre la guerre en Irak.

et de Londres (juillet 2005) ont montré que l'Europe occidentale reste une cible du terrorisme d'Al Quäida.

Aussi, au mois de mai 2005, le gouvernement français a décidé d'animer une réflexion globale sur le terrorisme mondial destinée à mettre en cohérence et en perspective les outils de prévention et de répression institués depuis plus de trente ans (à l'image de la réflexion sur les objectifs de la Défense, dans le *Livre blanc de la Défense* de 1994)⁴.

Destiné aux acteurs politiques et opérationnels, mais aussi au grand public, le *Livre blanc sur la sécurité intérieure face au terrorisme* présente la stratégie française de riposte et de lutte contre le terrorisme⁵ : la perception que font les autorités françaises du terrorisme mondial (1) explique les spécificités des moyens policiers, militaires, judiciaires mis en œuvre (2), ainsi que les mesures à prendre pour améliorer la protection de la population (3).

1. La perception française du terrorisme mondial

Parce que la France est un acteur important de la vie internationale, elle a été la cible de nombreux attentats depuis trente ans, lié aux grandes questions internationales. Le *Livre Blanc* ne traite pas spécifiquement de l'impact du terrorisme nationaliste interne, le traitement de cette question étant fondu dans l'approche générale du terrorisme.

Le réexamen dispositif français de lutte antiterroriste se justifie par les évolutions du terrorisme :

- La violence terroriste est de plus en plus meurtrière et vise un haut niveau de destruction.

- La menace est devenue mondiale : les distances (notamment médiatiques) sont abolies, les répercussions des crises internes ou internationales dépassent les régions où elles se déroulent.

- L'Occident est l'objet du ressentiment des peuples qui se sentent exclus du pouvoir, des richesses et de la promotion sociale engendrée par la globalisation économique. L'internationale terroriste est incarnée aujourd'hui l'organisation Al Quäida⁶.

⁴ La pensée stratégique française a été réexaminée dans le nouveau *Livre blanc de la défense* de juillet 2007.

⁵ Il a été publié au mois de mars 2006 : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/lb_terrorisme.pdf.

⁶ Depuis 1998, Al Quäida a frappé dans une vingtaine de pays. L'organisation a su s'adapter aux nouvelles technologies, aux aspirations et aux ressentiments des populations désœuvrées ou des individus en quête d'idéal dans les sociétés occidentale, ainsi qu'aux conséquences de la mondialisation de la lutte contre le terrorisme.

Ce terrorisme mondial relève d'un registre différent du terrorisme régionaliste ou du terrorisme commandité par un État. Il profite du contexte de la fin de la guerre froide pour afficher ses ambitions, séduire les jeunes générations, fédérer les mécontentements. Il sait s'adapter rapidement aux évolutions géostratégiques et aux innovations technologiques. Justifiant son action par référence à la religion musulmane, il aspire à entraîner les États occidentaux dans une guerre de civilisation.

1.1. Le terrorisme mondial et l'Islam

La France a constamment refusé l'amalgame entre l'islam qui est une grande religion du monde, et le terrorisme d'inspiration islamique, qui dévoient les principes de la religion du Coran. Elle considère qu'une des clefs du succès de la lutte contre le terrorisme est d'inviter les musulmans à s'associer au combat pour le respect de la vie et des valeurs humaines.

Ce nouveau terrorisme mondial constitue une menace stratégique. Si sa principale motivation est de conduire la révolution islamique mondiale, il a su infiltrer d'autres causes politiques.

Tout d'abord, il revendique un messianisme politique pour changer le monde. Il s'appuie sur une vision du monde qui permet de délivrer un message simple et puissant, diffusée par l'idéologie salafiste. Les islamistes veulent « guérir » les musulmans du monde du complexe d'infériorité issu de la colonisation. Ils visent à entraver en profondeur et durablement le fonctionnement des sociétés occidentales, notamment leurs sources d'énergie et leurs moyens de transport nationaux et internationaux. La fragilisation de l'Occident déclencherà une rupture et une séparation physique entre les deux mondes musulman et occidental.

Le terrorisme mondial élargit son champ politique en recyclant des causes qui ne sont pas religieuses, et se présente comme l'héritier des combattants anti-impérialistes ou le partenaire des luttes altermondialiste. Son adaptabilité a été constatée en Afghanistan, en Tchétchénie, en Bosnie et surtout en Irak où il a su parfaitement s'intégrer à la nouvelle situation géostratégique consécutive à l'intervention militaire américaine.

1.2. Les enjeux géostratégiques du terrorisme

Le terrorisme mondial maîtrise l'espace. Il dispose de sanctuaires, notamment dans les *failed states*, les États fragiles ou dans les zones de crise (Maghreb, Liban, Asie du Sud-Est, confins du Pakistan et de l'Afghanistan, du Cachemire, de l'Iran). Il organise des zones de transit et de soutien dans les régions périphériques (comme le Caucase) ou isolées. Il investit de nouvelles terres de combat : Bosnie, Afghanistan, Tchétchénie, Irak, Afrique. Il vise particulièrement les grandes métropoles (Riyad, Jakarta, Karachi, Istanbul, Amman) et les centres touristiques (Djerba, Bali, Taba, Sharm el Cheikh).

Ces structures sont difficilement saisissables. Jadis organisé verticalement autour du pôle afghan, le terrorisme mondial islamiste s'est transformé en une nébuleuse de groupes et d'individus, disséminés dans le monde. Une lecture synthétique permet de dégager trois cercles : un premier noyau central est constitué par l'organisation Al Qaïda, partiellement démantelé. Des entités terroristes, des groupes ou succursales affiliés, territorialement enracinés composent le deuxième cercle (Groupes salaire pour la prédication et le combat en Algérie, *Jamma Islamiyya* en Asie du Sud-Est, groupes islamiques combattants du Maghreb ou du Liban). En périphérie gravitent des individus regroupés ou non en cellules, plus ou moins engagés dans l'action. On y trouvera : les organisateurs des filières de transit, de faux papiers, d'hébergement, les experts en explosifs ou en technologie, des individus influencés par la mouvance mais agissant seuls.

À partir de ce mode d'organisation, le *Livre blanc* présente les différents types d'action terroriste selon une théorie des trois cercles : 1° l'attaque terroriste décidée et exécutée par Al Qaïda ; 2° l'attaque planifiée par Al Qaïda et réalisée avec des éléments extérieurs ; 3° l'attaque décidée et réalisée par des éléments extérieurs qui se réclament de la mouvance. Les attentats de New York du 11 septembre peuvent être rattachés au premier cercle, ceux de Londres au deuxième et ceux de Madrid au troisième.

1. 3. L'adaptation permanente du terrorisme et de la riposte.

Face à la riposte des États, qui sont engagés dans une lutte durable et organisée, le terrorisme mondial a su évoluer : il renouvelle ses recrues, adapte ses méthodes et signe son mode opératoire⁷. Le repérage des terroristes est plus difficile. Parce qu'il s'appuie sur les sentiments de frustration et d'injustice, le terrorisme recrute traditionnellement auprès des personnes subissant le déclassement ou la misère économique, sociale et culturelle. Cependant, le profil du terroriste se diversifie, et le recrutement s'étend aux personnes éduquées ou bien intégrées socialement.

Aujourd'hui, trois générations peuvent être recensées : les vétérans de la première guerre d'Afghanistan (figures historiques en voie de disparition), les militants formés dans les camps afghans (qui composent l'encadrement), les nouvelles recrues de la « génération Irak » (les fantassins). Les services de sécurité dans le monde sont parvenus à identifier les deux premières générations. La dernière est plus difficile à cerner et se renouvelle en permanence. Elle comprend les « révoltés à domiciles » et les « *born again* », néo-musulman (qui retrouve leur religion d'origine), des citoyens des « États occidentaux, issus de l'immigration, socialement déclassés ou intégrés, mais toujours en en quête d'identité, et qui finissent par se réfugier dans l'islamisme radical. Les réseaux savent exploiter leurs doutes et leurs faiblesses psychologiques. Les services de sécurité s'inquiètent plus particulièrement du ralliement à la cause terroriste de personnes socialement intégrées, qui rien ne distingue des autres

⁷ *Livre blanc*, p. 25.

citoyens, ni la ferveur religieuse, ni le militantisme politique. Discrets, ils n'en sont pas moins dangereux et participent souvent efficacement à toutes les étapes de l'action terroriste.

Enfin, s'il prend son inspiration dans la tradition, le terrorisme islamiste s'est accommodé du monde moderne : ses technologies, ses modes de déplacements et de communication, ses réseaux financiers ou d'information sont détournés pour servir le terrorisme. Les terroristes se déplacent facilement, communiquent par Internet ou par le téléphone portable. L'argent transite légalement par les banques, les réseaux postaux, les ONG caritatives, ainsi que les réseaux traditionnels de compensation financière ou *hawala*. L'utilisation des médias peut être qualifiée de professionnelle. En Europe, ils profitent des facilités de déplacement au sein de l'espace Schengen et de la porosité de certaines frontières extérieures de l'Union. La flexibilité, la légèreté voire l'atomisation des structures terroristes entravent leur repérage par les services de sécurité. Les modes opératoires des attentats et actions terroristes sont classiques mais tendent eux aussi à se diversifier.

La France se trouve face à une triple menace : le développement d'une génération de « révoltés à domicile », le risque que présente le retour des combattants djihadistes de l'Irak, la « transnationalisation » des groupes terroristes et les ramifications qu'ils entretiennent sur le territoire national. Une mutation vers le terrorisme nucléaire, radiologique, biologique ou chimique n'est pas à exclure⁸. La spirale de l'accélération de l'horreur serait la réponse au renforcement des mesures de sécurité et aux opérations de lutte anti-terroriste menées sur toute la planète.

« La menace présentée par le terrorisme mondial d'inspiration islamiste devrait être durable. Pourtant catalysé depuis 2003 par le rayonnement du foyer irakien, ce terrorisme ne s'est pas transformé en mouvement de masse. Mais il n'éprouvera aucun mal à renouveler ses effectifs même s'il continue à être soumis à des pertes sévères »⁹.

⁸ Des propos réitérés d'Oussama Ben Laden dans ce sens pourraient inspirer de nouvelles actions. Au cours des opérations de la coalition en Afghanistan, ont été découverts des programmes de recherche assez avancés dans le domaine biologique et chimique, impliquant des experts de bon niveau.

⁹ *Livre blanc*, p. 28.

2. Le dispositif français de lutte contre le terrorisme

Le *Livre blanc* évoque différents types d'attentats, des plus classiques, tels que la France a pu les connaître (explosion simple ou simultanée dans un ou plusieurs lieux fréquentés par le public¹⁰), jusqu'aux attaques chimiques ou biologiques, l'explosion d'une bombe sale, voire le détournement d'une arme nucléaire.

La France participe activement à l'effort international de lutte contre le terrorisme. Elle a ratifié toutes les conventions de l'ONU sur ce sujet. Elle soutient les sept objectifs stratégiques de l'Union européenne contre le terrorisme¹¹, et participe activement aux cellules anti-terroristes du G8 et de l'OTAN. Au sein des forums diplomatiques, elle plaide constamment en faveur d'une meilleure coopération afin d'éviter en particulier que les terroristes n'utilisent les armes de destruction massive.

L'expérience française de lutte contre le terrorisme est ancienne. Elle mobilise aujourd'hui les services de sécurité civile et les forces militaires, le renseignement, les magistrats, la diplomatie. Elle s'articule en amont, par des actions de prévention du risque, de surveillance, de détection et de neutralisation, et en aval, par les mesures de répression et de prise en charge des victimes. L'adaptation de l'outil anti-terroriste s'effectue dans le cadre démocratique : il s'accompagne de nombreuses interventions législatives, la dernière en date étant la loi du 23 janvier 2006.

2.1. Prévention, renseignement et surveillance

La lutte contre le terrorisme nécessite tout d'abord un repérage précoce des agents terroristes et des projets d'attentats. Cette mission de prévention et de sécurisation relève de la police administrative et du renseignement. Le *Livre blanc* invite à renforcer les capacités des services de renseignement et de sécurité dans la recherche et le couplage d'informations, et à en améliorer le traitement, l'échange et coordination, à l'échelon national mais aussi européen et international.

Ainsi, constatant l'utilisation des nouvelles technologies à des fins terroristes, la loi du 23 janvier 2006 est déjà venue améliorer la surveillance des communications électroniques, en facilitant le recueil d'informations sur Internet (messagerie, chat, blogs, forum) ou la téléphonie portable, à titre préventif, sans passer par des procédures et des autorisations judiciaires¹². Cet arsenal législatif nouveau devrait conduire à revoir le régime des interceptions de sécurité adopté par la loi du 10 juillet 1991¹³. L'accès à certains fichiers administratifs, mais aussi privés (entreprises de téléphonie, de transports de personnes et de marchandises) a été étendu. L'amélioration du fichier national transfrontière, qui permet le repérage des

¹⁰ Attentats dans le métro.

¹¹ *Livre blanc*, p. 66.

¹² *Livre blanc*, p. 46.

¹³ En effet, les deux lois présentent une contradiction.

déplacements doit être modernisé, à partir de la lecture optique des documents de voyage.

La coordination des services de renseignement et de sécurité est une des clefs de l'efficacité de la lutte anti-terroriste. Le défaut de coordination a été constaté aux États-Unis qui, après le 11 septembre, ont restructuré leurs services en ce sens (création d'un directeur national du renseignement). L'effort de coordination est confirmé dans *l'Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* américain (2004), ou la mise en place d'un *Joint Terrorism Analysis Center* en Grande-Bretagne (2003).

En France, la diversité des instances de prise de décisions en matière de lutte anti-terroriste implique de renforcer la coordination politique et opérationnelle. Depuis 2002, le Conseil de sécurité intérieure fixe les objectifs et les priorités en la matière¹⁴. En 1984, après la vague d'attentats iraniens à Paris, la coordination des moyens a été assurée au niveau opérationnel au sein de l'UCLAT (Unité de Coordination de Lutte anti-Terroriste). Cette instance du ministère de l'Intérieur assure quotidiennement l'analyse et la synthèse des informations qui lui sont fournies par les différents services de renseignements : DST (Direction de Sécurité du Territoire), la DCRG (Direction Centrale des Renseignements Généraux), la gendarmerie nationale, la DGSE (Direction générale de la Sécurité extérieurs), la Direction des Douanes¹⁵.

Une coordination internationale de la quête et l'exploitation des renseignements est souhaitable, en améliorant coopération au niveau européen d'abord et mondial ensuite. Les États européens ont une perception de la menace terroriste très diversifiée. Il importe donc de dégager une culture et des pratiques communes. Au lendemain des attentats de Madrid, en 2004, l'Union européenne a créé une cellule d'analyse de la menace terroriste intégrée au Centre de situation (SITCEN). C'est un premier pas vers une coopération plus intégrée. L'Union européenne a également légiféré (par une directive¹⁶) sur la conservation des données de connexion. Le Club de Berne qui réunit depuis 1968 les chefs de services de sécurité intérieure a créé un groupe anti-terroriste (GAT). La France participe aussi aux instances de coopération multilatérales que sont le G8 et l'OTAN.

¹⁴ Le Conseil de Sécurité intérieure réunit le premier ministre et les ministres concernés (défense, intérieur, affaires étrangères, etc.), ainsi que le secrétaire général de la défense nationale définit les priorités.

¹⁵ *Livre blanc*, p. 51. Les services de renseignements ont été réorganisés à l'automne 2007.

¹⁶ L'Union européenne a adopté sa troisième directive sur le terrorisme : directive 2005-60 du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0060&from=FR>

2. 2. Le contrôle des flux de personnes, de capitaux et des idées

La priorité est de renforcer les mesures de surveillance des flux de personnes, de biens, de capitaux et d'idées présentant un danger ou liés au terrorisme. Cette surveillance doit d'abord s'effectuer à l'entrée sur le territoire, en repérant les personnes suspectes ou potentiellement dangereuses (le contrôle doit aller jusqu'à l'expulsion, comme cela a été fait contre une dizaine d'imams fondamentalistes en 2004 et 2005). La gestion des passeports doit mieux intégrer les technologies biométriques.

Le dispositif pénal doit aussi être adapté pour traquer l'argent sale du terrorisme. La France préconise de bâtir une coopération internationale plus efficace, notamment au sein du GAFI (créé en 1989), de l'Union européenne, mais aussi dans un cadre multilatéral sous l'égide de l'ONU.

La déterritorialisation du terrorisme implique également d'améliorer la surveillance et la protection des intérêts français à l'étranger et des voies aériennes et maritimes. Cette mission confiée aux forces armées repose sur une coopération internationale renforcée. Les concepts stratégiques ont été adaptés au terrorisme : la France participe à différentes opérations internationales anti-terroristes (en Afghanistan, au Sahel, dans les Balkans, dans l'Océan Indien). Depuis 2003, elle n'exclut pas une action préemptive en cas de menace terroriste, voire même l'utilisation de l'arme nucléaire¹⁷.

La lutte contre le terrorisme a une dimension idéologique : les idées précèdent les actes et les justifient. Les sociétés démocratiques sont particulièrement confrontées au défi de la neutralisation des flux d'idées porteuses de haine, de violence ou appelant au terrorisme. Il leur faut alors concilier liberté et répression. Il y a plus d'un siècle, en réponse aux attentats anarchistes, la loi du 24 juillet 1894 a permis de sanctionner l'apologie du terrorisme¹⁸. Ce dispositif semble insuffisant car limité aux délits de presse : il faudrait en étendre l'application à tout moyen de diffusion). Les groupements et associations politiques ou culturels qui ne respectent pas les idéaux démocratiques de la république peuvent être dissoutes depuis la loi du 10 janvier 1936.

¹⁷ Discours du Président Jacques Chirac sur la base de l'Île longue (Finistère) : la dissuasion nucléaire « n'est pas destinée à dissuader des terroristes fanatiques. Pour autant, les dirigeants d'états qui auraient recours à des moyens terroristes contre nous, tout comme ceux qui envisageraient d'utiliser, d'une manière ou d'une autre, des armes de destruction massive, doivent comprendre qu'ils s'exposent à une réponse ferme et adaptée de notre part » : http://www.jacqueschirac-asso.fr/archives-elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/discours_et_declarations/2006/janvier/fi000892.html.

¹⁸ Francis de Pressensé, Émile Pouget, *Les lois scélérates de 1894*, Paris, *La Revue Blanche*, 1899 : <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k836767>

2.3. La répression judiciaire et pénale et l'aide aux victimes

L'institution judiciaire et la législation pénale doivent aussi être adaptées à la lutte contre le terrorisme. L'arsenal judiciaire et pénal français a été refondé en 1986 et a été régulièrement complété. La loi du 9 septembre 1986 n'a pas créé un droit d'exception, mais un régime pénal spécialisé¹⁹. L'acte de terrorisme est un crime ou délit de droit commun combiné avec une intention terroriste. Il est puni de peines aggravées : 20 à 30 ans. La loi du 22 Juillet 1996 permet à la justice d'intervenir contre les auteurs et leurs complices avant la perpétration de l'attentat. La loi du 23 janvier 2006 a complété les sanctions pénales pour certaines infractions terroristes (elle élargit les possibilités d'incriminer les actes de préparation, de participation à un groupe ou une entente terroriste).

La procédure pénale concilie le respect des libertés et la nécessité de prendre en compte de la gravité des actes terroristes : la garde à vue peut atteindre 96 heures (48 heures en droit commun ; depuis 2006, elle peut être prolongée jusqu'à 6 jours en cas de risque imminent ou lors d'une démarche de coopération internationale) ; l'intervention d'un avocat est reportée à la soixante-douzième heure ; témoins et enquêteurs sont protégés par l'anonymat.

En 1986, la France a opté pour la spécialisation des magistrats chargés de la lutte anti-terroriste. Les poursuites, l'instruction et le jugement sont centralisés à Paris. Les dossiers du terrorisme sont confiés à sept magistrats du parquet et aux sept juges d'instruction. Le jugement est confié au Tribunal de Grande instance de Paris (pour les délits) et une à Cour d'assises spéciale composée de magistrats professionnels. Cette spécialisation peut être considérée comme une réussite : elle a fait naître une culture ; elle a surtout amélioré les coopérations avec les services de sécurité et les magistrats étrangers. Le mandat d'arrêt européen adopté par le conseil de l'Union en 2002, fait partie de ces outils de coopération judiciaire renforcée²⁰ : au 31 décembre 2005, 69 personnes engagées dans des entreprises terroristes ont été remises aux autorités judiciaires françaises par cette procédure²¹.

Il reste à adapter le traitement carcéral des terroristes condamnés. La loi du 23 janvier 2006 prévoit la centralisation de l'application des peines (à Paris) afin d'améliorer le suivi des détenus condamnés pour infraction terroriste²². Des mesures doivent également être prises pour empêcher le prosélytisme terroriste en prison.

¹⁹ Un tel régime spécialisé existe aussi pour lutter contre la criminalité organisée : <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000693912>.

²⁰ Il a été intégré dans la législation française par la loi constitutionnelle n°2003-267 du 25 mars 2003 relative au mandat d'arrêt européen : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000418740&dateTexte=>

²¹ *Livre blanc*, p. 93.

²² 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 : <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000454124>.

La loi de 1986 a également fondé le dispositif d'indemnisation des victimes du terrorisme, garanti, depuis 1990, par la solidarité nationale²³. Les victimes du terrorisme sont assimilées aux victimes civiles de guerre²⁴. Un fonds spécial facilite l'indemnisation des victimes et des familles, et assure la réparation intégrale du préjudice.

3. L'amélioration de la protection des populations et des intérêts français

Le *Livre blanc* préconise d'installer dans le pays, auprès des services civils et militaires et de la population, une culture de la sécurité, adaptée au risque terroriste. Il propose également de renforcer les dispositifs de prévention et de protection des citoyens, sur le territoire national et à l'étranger, en utilisant les moyens technologiques de surveillance et de détection.

La protection de la population prend la forme de plans spécifiques de vigilance, de dissuasion et de prévention : le premier a été instauré en 1981. Il est connu sous l'appellation VIGIPIRATE. Constamment actualisé, sa dernière version date de 2003²⁵ : elle considère que la menace terroriste doit être considérée comme permanente. Il est connu des Français pour ses manifestations extérieures comme la surveillance des lieux publics, des gares, des aéroports par les forces armées²⁶. Il comprend quatre niveaux d'alerte, de la menace diffuse au risque imminent d'attentat. Il est complété par différents plans d'intervention adaptés à un type de risque particulier : PIRATOME, PIRATOX (menace chimique toxique), BIOTOX (menace par un agent biologique pathogène), PIRANET (attaque sur les systèmes d'information), PIRATE-MER (terrorisme maritime), PIRATAIR et INTRUSAIR (terrorisme aérien), PIRATE-EXT (menace contre les ressortissants et les intérêts français à l'étranger).

La mobilité est une des fragilités de nos sociétés développées. Une attaque terroriste d'envergure provoquerait certes des victimes, mais aussi la paralysie des communications. La protection des réseaux de transports, aérien, ferroviaire, maritime, des voyageurs et du fret, est une priorité, en généralisant et modernisant les technologies de détection. Dans le transport aérien, la sécurisation concerne les bâtiments (architecture et matériaux adaptés), les différentes zones (publique, d'enregistrement, d'embarquement) et les avions. Dans le transport terrestre, le risque terroriste implique une meilleure sécurisation du transport de matières dangereuses, explosives et toxiques (comme le contournement des agglomérations).

²³ Lois du 9 septembre 1986 et du 23 janvier 1990.

²⁴ Ils bénéficient des avantages du régime des victimes de guerre : gratuité des soins et des appareillages, aides à la réinsertion, emplois réservés. Les orphelins peuvent être déclarés pupilles de la nation.

²⁵ Plan de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes (VIGIPIRATE).

²⁶ *Livre blanc*, p. 70.

La protection des systèmes informatiques est devenue une nécessité stratégique de sécurité économique. Des efforts sont indispensables pour élargir et moderniser la couverture de vidéo surveillance des lieux publics afin de détecter, d'empêcher, de retrouver les terroristes. L'encadrement législatif prévu par la loi du 21 janvier 1991 a été modifié récemment (loi du 23 janvier 2006). À l'automne 2009, dans le cadre de la politique générale de prévention de l'insécurité, le ministère de l'intérieur a programmé un plan et des moyens financier afin de tripler sur le territoire français les moyens de vidéo-surveillance, notamment dans les transports et les voies publiques.

La protection des Français de l'étranger s'organise autour de dispositifs d'alerte, d'avertissement et de recommandation pour informer les voyageurs sur les risques et les zones dangereuses. Des cellules de crise peuvent être mise en œuvre par le ministère des affaires étrangères pour organiser et coordonner la prise en charge des ressortissants français sur une zone d'attentat. Dans le cadre de l'Union européenne et de la Politique Étrangère de Sécurité et de Défense, un exercice d'évacuation EVAC06 s'est déroulé au premier semestre 2006.

S'appuyant sur une disposition du code de la défense nationale, les autorités de l'État devront établir une directive nationale de sécurité, pour protéger les infrastructures vitales, en cas de risque et de menace terroriste : alimentation, eau, énergie, transports, institutions financières, système d'information et de communication, centre de décision et de commandement. Les administrations publiques et les entreprises privées de ces secteurs seront invitées à adopter des plans de protection visant les infrastructures²⁷, l'organisation de l'activité²⁸ et les personnels²⁹.

Les capacités de gestion de crise existent, mais sont insuffisamment adaptées au risque terroriste. La cohérence entre le plan VIGIPIRATE (prévention et surveillance) et le plan ORSEC (organisation des secours³⁰) doit être améliorée, tout comme la coordination des services, l'accès immédiat aux réseaux de communication³¹ et l'alerte des populations. En toutes circonstances, les moyens de communication doivent pouvoir être sollicités. L'efficacité repose sur l'interopérabilité et la mobilité des moyens et des services, mais aussi, la fiabilité des équipements, l'entraînement, la préparation des unités civiles ou militaires (RAID, GIGN³²). Il faut aujourd'hui anticiper les conséquences d'une attaque NRBC (nucléaire, radiologique, biologique ou chimique)³³.

²⁷ Sécurisation des bâtiments (clôtures, serrures, caméras, détecteurs), contrôle des visiteurs.

²⁸ Contrôle des livraisons, des flux de circulation ; ressources de substitution.

²⁹ Contrôle à l'embauche.

³⁰ La loi 2004-811 de modernisation de la sécurité civile (13 août 2004) instaure une nouvelle génération de plan ORSEC, pour faire face à des événements exceptionnels d'ampleur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000804612>

³¹ La police et la gendarmerie disposent de leurs propres réseaux (ACROPOL et RUBIS) qui les relient aux autorités locales.

³² Le RAID (Recherche, Assistance, Intervention, Dissuasion) est une unité d'élite de la Police nationale, créée en 1985 ; le GIGN est le Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale organisé en 1974.

³³ *Livre blanc*, p. 84.

Une réflexion sera menée afin d'améliorer les outils juridiques des situations de crise. Actuellement la législation prévoit trois régimes d'urgence.

- l'état d'urgence (loi du 3 avril 1955³⁴), en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public,

- l'état de siège (article 36 de la Constitution³⁵), qui transfère les missions de maintien de l'ordre des autorités civiles aux autorités militaires.

- les pouvoirs exceptionnels confiés au président de la république (article 16 de la constitution³⁶) en cas de péril grave menaçant le pays ou les institutions.

Le péril terroriste nécessiterait un régime exceptionnel spécifique et surtout plus adapté.

La communication publique est un aspect important de gestion des crises. Dans ce domaine, l'expérience française est ancienne mais limitée. La France n'a jamais eu à gérer les conséquences d'attentats aussi meurtriers que ceux de Madrid ou de Londres. Notre système de communication publique bénéficie des atouts du maillage institutionnel et de la chaîne administrative déconcentrée, mais il demeure encore trop centralisé et vertical, et peu ouvert aux logiques de réseau. Une doctrine de communication de crise pourrait se décliner autour de deux concepts : fédérer les intervenants et orchestrer l'articulation entre la communication politique et la communication opérationnelle, au niveau national, mais aussi international (au sein de l'UE et de l'OTAN).

³⁴ Loi n°55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000695350&pageCourante=03479 Il a été utilisé au mois de novembre 2005 afin de donner aux forces de police des moyens juridiques exceptionnels pour faire face aux émeutes urbaines.

³⁵ « L'état de siège est décrété en conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement ».

³⁶ « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier Ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil Constitutionnel.

Il en informe la Nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil Constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée Nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée. »

La vigilance appelle une mobilisation des forces de sécurité non spécialisées, des agents publics, et de la population, qui doivent être mieux formée au risque terroriste. La population peut participer à la lutte contre le terrorisme en alertant les services des situations suspectes (un numéro vert anti-terroriste a été installé pour le recueil de renseignements et l'aide aux victimes). Quatre exercices opérationnels sont organisés chaque année depuis 2002. En période d'accalmie, la vigilance doit être maintenue. Les opérateurs de transport pourraient s'inspirer de la méthode d'alerte mise en place dans le métro de Londres lorsqu'un objet suspect est détecté³⁷. Si traditionnellement l'école remplit une mission d'éducation à la citoyenneté, elle pourrait mieux diffuser une culture de la sécurité auprès des enfants et des familles³⁸.

Conclusion : une lutte démocratique contre le terrorisme ?

Le terrorisme a transformé les sociétés démocratiques en révélant les faiblesses de leur sécurité. Il les menace de deux périls grandissant : « il cherche à les fracturer et à leur faire perdre leur âme »³⁹. La lutte contre le terrorisme suppose une vigilance permanente et une mobilisation de tous les secteurs de la société : administrations, services sanitaires, services de sécurité, force armée, entreprises, population. C'est bien évidemment une bataille technologique, au sens large, utilisant la technologie scientifique, mais aussi la technologie sociale et politique.

La protection de la société implique l'amélioration des techniques de protection : les programmes de recherche (technologique, industrielle, en sciences humaines) doivent mieux intégrer la question du terrorisme, pour inventer de nouveaux outils de prévention et d'action anti-terroriste, mais aussi pour mieux comprendre et maîtriser l'impact social, économique et politique du terrorisme.

La lutte contre le terrorisme est surtout une bataille des idées, qui suppose de conforter l'adhésion de la population et d'isoler les terroristes et leurs idéologies. Depuis les lois sur les attentats anarchistes de la fin du XIX^e siècle, la France a toujours eu le souci de respecter les libertés publiques et l'État de droit dans ses politiques de prévention et de répression. Les leçons d'une expérience séculaire, acquise en métropole et à l'époque coloniale, permettent au législateur et aux professionnels de la sécurité de ne pas s'abandonner dans une paranoïa sécuritaire, génératrice d'abus, de paralysie bureaucratique, et d'exaspération de la part des citoyens (dont le soutien est indispensable dans les sociétés démocratiques). Aujourd'hui, l'approche sécuritaire ne dispense cependant pas d'approfondir l'approche politique, notamment au niveau européen et international.

³⁷ La procédure HOT, cf. *Livre blanc*, p. 105.

³⁸ On retrouve ici un excès bien français d'affecter à l'enseignement scolaire des missions innombrables d'éducation sociale et « citoyenne ».

³⁹ *Livre blanc* p. 127.

Si la démarche du *Livre blanc*, qui présente un état des lieux et une prospective, est utile, elle aurait mérité l'inscription de clauses de rendez-vous régulier⁴⁰, afin d'affiner l'analyse et d'évaluer la réalisation des préconisations et d'améliorer les dispositifs de lutte contre le terrorisme.

⁴⁰ Les nouvelles vagues d'attentats terroristes issus de la mouvance islamiste intérieure obligeront, dans l'urgence et la perplexité du politiquement correct, l'État et la société à réviser leur appréhension et leur compréhension du terrorisme [note ajoutée en 2020].