



HAL
open science

Les législations d'exception face au terrorisme

Jenny Raflik-Grenouilleau

► **To cite this version:**

Jenny Raflik-Grenouilleau. Les législations d'exception face au terrorisme. Les lois de la guerre? Encadrer, régler, moraliser les hostilités de l'Antiquité à nos jours, laboratoire AGORA, Mar 2016, Cergy-Pontoise, France. hal-04087626

HAL Id: hal-04087626

<https://hal.science/hal-04087626>

Submitted on 3 May 2023

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

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

Les législations d'exception contre le terrorisme en France et en Europe

Jenny Raflik, Archives départementales du Val d'Oise, 24 mars 2016

La présence d'une communication sur le terrorisme dans une journée consacrée aux lois de la guerre pourrait déjà, en soi, être objet de discussion. Le terrorisme ne relève pas du droit de la guerre, même si les hommes politiques contemporains prétendent lui faire la guerre.

Cela soulève d'emblée un certain nombre de difficultés méthodologiques : La définition même du terrorisme est en soi un sujet de discussions et de débats :

- Débats entre juristes tout d'abord : la question de la définition juridique du terrorisme a été posée dans l'entre-deux-guerres aux Conférences pour l'unification du droit pénal : C'est dans ce cadre que le juriste polonais Raphaël Lemkin – celui là même qui est après la seconde guerre mondiale à l'origine de la notion de génocide – a estimé en 1934 que « le terrorisme ne constitue pas une notion juridique : *terrorisme, terroristes, actes de terrorisme*, ce sont des expressions employées dans la langue courante et dans la presse pour définir un état d'esprit spécial chez les délinquants qui en outre réalisent encore de par leurs actions des délits particuliers. [...] La création d'un nouveau délit de droit des gens nommé terrorisme serait inutile et superflue »¹. Les juristes de la SDN, puis de l'ONU se sont ensuite sans plus de succès attelés à la tâche. L'ONU a d'ailleurs clairement renoncé, en 2001, à travailler à une définition commune du terrorisme.
- Parce que le débat se pose aussi entre Etats : c'est en fait un enjeu constant des relations internationales depuis la fin du XIX^{ème} siècle, et la réunion de la 1^{ère} conférence internationale contre le terrorisme en 1898. Le terroriste des uns est le révolutionnaire ou le résistant des autres, et le caractère politique de l'action terroriste oppose en permanence illégalité et légitimité.

Cependant, plusieurs éléments distinguent le terrorisme des autres « crimes » :

- le caractère politique de l'acte qui suppose le désintéressement personnel. Le terroriste qui attaque une banque (les anarchistes ou les groupes d'extrême gauche des années 1970-1980) ne le font en théorie pas pour leur enrichissement personnel, mais pour financer leur action politique. Idem des enlèvements pour rançons (pratiqué dès le XIX^{ème} siècle par les Comitadjis dans les Balkans, par exemple), des prises d'otages

¹ LEMKIN, Rafaël, *Les Actes constituant un danger général (interétatique) considérés comme délits de droit de gens. A : le Problème du terrorisme. B : Persécution des collectivités de race, de confession ou sociales (actes de barbarie). C : Destruction des œuvres d'art et de culture (vandalisme). D : Provocation des catastrophes et interruption intentionnelle de la communication ["sic"] internationale. E : Propagation des contaminations. Rapport spécial présenté à la cinquième Conférence pour l'unification du droit pénal à Madrid (14-20 déc. 1933), explications additionnelles, Paris, A. Pedone, 1934, 8 p.*

(ex la prise d'otage au siège de l'OPEP à Vienne en 1975), ou du trafic de drogue (Tamouls du Sri Lanka). Je parle bien de théorie, car dans certains cas, ces activités deviennent si lucratives que certaines organisations ont perdu leur caractère politique pour se concentrer sur des actes de ce type (les Farcs de Colombie).

- On trouve assez souvent, pas toujours, mais souvent, la notion de sacrifice, dans l'acte terroriste. Les anarchistes se laissent arrêter assez régulièrement, pour utiliser le procès comme tribune politique. Cas extrême : les attentats suicides. Pratiqués massivement par les Tamouls, organisation d'obédience marxiste, au Sri Lanka, les attentats suicides ne sont pas forcément religieux. Ils consistent surtout en un mode opératoire contre lequel il est particulièrement difficile de lutter : comment faire peur par une menace d'emprisonnement à quelqu'un qui a décidé de mourir et échappera de toutes façons à toutes les lois après son crime ? Comment l'arrêter puisqu'il est prêt à se sacrifier en tuant celui qui tentera de le faire ?

De l'impossibilité d'une définition juridique claire et internationalement reconnue, du caractère très particulier du crime et des objectifs de ceux qui le commettent, découle une situation complexe qui a abouti à des législations d'exception.

Je vais me concentrer ici sur la France et l'Europe, même si l'internationalisation de ces questions, et l'entrée en scène des organisations internationales oblige à bousculer les frontières et aborder le sujet de façon plus globale.

I. La multiplication des législations d'exception

A. Les mesures « préventives »

Le terrorisme est une violence disruptive dont les effets dépassent l'instantanéité de l'acte. Au-delà des morts ou destruction provoqués par l'attentat, ce que vise le terroriste, ce sont les effets postérieurs : terreur, anxiété, émotions, et les conséquences de ces sentiments sur la vie politique ou la vie quotidienne. Pour les Etats, il s'agit, étant données les conséquences des actes terroristes, de tenter dans la mesure du possible de les prévenir, de les empêcher. D'où des mesures visant les « suspects » et pas seulement les coupables. Un ensemble de lois d'exception, du XIXème siècle à aujourd'hui, traduisent cette préoccupation. Des lois qui « ciblent » de façon collective des groupes suspectés de pouvoir adhérer au terrorisme. Ce fut le cas des « lois scélérates » votées en 1893-1894². Le 11 décembre 1893, deux jours après l'attentat d'Auguste Vaillant au Palais Bourbon, Jean Casimir-Périer propose une loi condamnant l'apologie des actes anarchistes, et permettant des arrestations préventives. Le 18 décembre, un second texte permet l'arrestation des membres ou sympathisants d'organisations anarchistes. Le 28 juillet 1894, une troisième loi interdit toute propagande anarchiste³. Ces

² Pour une critique des lois scélérates, voir : PRESSENSE, Francis de, POUGET, Émile, *Les lois scélérates de 1893-1894*, Paris, Éditions de la "Revue blanche", 1899, 62 p. ; VILAR, Albert, *Les Lois de 1893-1894 dites "lois scélérates", étude historique*, Paris, Éditions de "l'Unité ouvrière", 1930, 71 p.

³ Sans retenir de définition de l'anarchisme, ce qui rend son application adaptable aux besoins.

lois suscitent une polémique immédiate. En 1898, Francis de Pressensé et Emile Pouget, associé à un « juriste anonyme » qui n'est autre que Léon Blum, écrivent :

« La France a connu à plusieurs reprises, au cours de ce siècle, ces paniques, provoquées par certains attentats, savamment exploitées par la réaction et qui ont toujours fait payer à la liberté les frais d'une sécurité menteuse »⁴.

Ils rappellent que les régimes antérieurs à la Troisième République avaient mis en place des législations d'exception face à la violence politique. Après l'attentat de la rue Saint Nicaise, le Premier consul Bonaparte avait lancé une vaste campagne de répression, contre les jacobins d'abord, contre les royalistes ensuite, avec l'enlèvement et l'exécution du duc d'Enghien après une parodie de procès. L'assassinat du duc de Berry conduit la Restauration à un brutal virage antilibéral : rétablissement de la censure, loi du double vote, mesures antirépublicaines. L'attentat d'Orsini pousse Napoléon III à faire voter la loi dite de sûreté générale en 1858.

Ces mesures préventives se retrouvent dans d'autres pays. En Allemagne, pendant toute la période où la *Fraction Armée Rouge* a été active, la police a été autorisée à fouiller un immeuble entier sur simple soupçon⁵.

B. Un cadre juridique particulier

Dans le cas français, la qualification « actes de terrorisme » permet l'application de mesures d'exception :

« La France est dotée d'une législation antiterroriste spécifique et complète, dont la loi du 9 septembre 1986 constitue la clef de voûte, et qui a évolué pour mieux répondre à cette menace. [...] Complétée en 1994 (nouveau Code pénal), et dernièrement en 1996, [...] les infractions [...] qualifiées d'actes de terrorisme [...] obéissent à un régime procédural particulier, caractérisé par :

- La centralisation des poursuites, de l'instruction et du jugement au TGI de Paris (Service Central de Lutte Anti-Terroriste du Parquet de Paris et juges d'instruction spécialisés) ;
- l'allongement à quatre jours de la durée maximale de garde à vue ;
- la possibilité d'effectuer des perquisitions de nuit, sous un régime particulier ;
- le report à la 72e heure de garde à vue de l'intervention d'un avocat ;
- le recours à une cour d'assises spéciale composée de magistrats professionnels pour le jugement des crimes terroristes (Loi du 16 décembre 1992) ;
- l'existence d'un dispositif pour les « repentis » (exemption de peine pour les terroristes se ravissant et permettant d'éviter l'acte terroriste, réduction de moitié de la peine pour les terroristes ayant permis de faire cesser les agissements incriminés ou ayant permis d'éviter que l'infraction n'entraîne mort d'homme) ;

⁴ PRESSENSE, Francis de, POUGET, Émile, *Les lois scélérates de 1893-1894*, Paris, Éditions de la "Revue blanche", 1899, p. 2.

⁵ ONU, S/2002/11, *Rapport au Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte anti-terroriste*, 27 décembre 2002, 28 p.

- l'allongement des délais de prescription de la peine (de 5 à 20 ans pour les délits et de 20 à 30 ans pour les crimes) et de l'action publique (de 10 à 30 ans pour les crimes, de 3 à 20 ans pour les délits) »⁶.

En Grande Bretagne, en lutte contre l'IRA, « Selon le décret n° 11-1,

- un individu pouvait être arrêté sans mandat;
- l'arrestation pouvait être effectuée par tout policier, membre des forces armées ou personne habilitée par l'"autorité civile", à savoir le ministre de l'intérieur ou ses délégués ;
- quiconque y procédait devait soupçonner l'intéressé d'agir, avoir agi ou être sur le point d'agir d'une manière préjudiciable à la sauvegarde de la paix ou au maintien de l'ordre, ou d'avoir enfreint les décrets ;
- la durée de l'arrestation ne connaissait en droit aucune limite, mais dans la pratique n'excédait pas soixante-douze heures. »⁷

II. Etendre la vigilance à toute la société, une législation d'ampleur inégalée ?

Autre caractéristique de ces législations d'exception, l'extension à toute la société de mesures de précaution extrêmes.

A. L'état d'urgence ?

C'est le cas en France de la mise en place de l'état d'urgence⁸. Qualifiée, lors des débats à l'assemblée nationale les 30 et 31 mars 1955 de « Loi scélérate », « loi de la terreur », « état de siège fictif aggravé » dans les interventions de Raymond Guyot (communiste), Alice Sportisse (communiste) et Francis Vals (socialiste).

L'exposé des motifs du projet de loi justifiait l'état d'urgence par « l'insuffisance des moyens de droit ». Rappelons le contexte : l'insurrection algérienne compte alors cinq mois d'existence, se manifeste par l'installation de maquis, en particulier dans la région des Aurès, où la France a dû engager des milliers d'hommes dans de véritables opérations militaires, et par la multiplication d'attentats, scrupuleusement suivis par le ministère de l'Intérieur qui recense chaque mois plusieurs dizaines de sabotages de lignes et voies de communication, d'incendies criminels, d'attaques à main armée, d'explosions de bombes, de destructions de marchandises, de matériel, de bétail, etc.

L'état d'urgence répond à l'incapacité juridique de répondre à cette menace multiple, en créant un état d'exception créé alors de toutes pièces, et introduit dans le droit français par cette loi de 1955. Il ne fut en réalité appliqué que trois mois. Il était en effet prévu que l'état d'urgence cesserait en cas de dissolution de l'Assemblée nationale, ce que décida Edgar

⁶ ONU, S/2001/1274, *Rapport présenté par la France au Comité contre le terrorisme en application du paragraphe 6 de la résolution 1373* (2001), 24 décembre 2001, 70 p.

⁷ Description de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, Affaire Irlande contre Royaume-Uni, Requête n°5310/71, Arrêt rendu à Strasbourg le 18 janvier 1978, 132 p

⁸ Thénault S., *L'état d'urgence (1955-2005). De l'Algérie coloniale à la France contemporaine : destin d'une loi, Le Mouvement Social* 2007/1, n° 218, p. 63-78.

Faure, le 30 novembre 1955. Durant ce délai, les autorités utilisèrent toutes les possibilités du texte voté le 3 avril 1955 : La loi stipule que les préfets ont le droit d'établir un couvre-feu, d'interdire certains individus de séjour ou de réglementer leur séjour. Le gouverneur général peut fermer des lieux de réunions, autoriser des perquisitions de nuit, contrôler les médias. Il peut assigner à résidence les personnes dont l'activité est jugée « dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics ». Le texte permet de remettre à la justice militaire le jugement des inculpés relevant des cours d'assises.

B. L'intervention des militaires dans la lutte anti-terroriste découle de cette extension à la société toute entière des mesures prises.

Le caractère intermédiaire du terrorisme, entre droit des gens et droit de la guerre, est au cœur des réflexions depuis le XIX^{ème} siècle. Le caractère politique du terrorisme en fait-il un acte de guerre ? C'est le discours de toutes les organisations utilisant le terrorisme depuis le XIX^{ème} siècle. Discours que l'on retrouve souvent dans leur nom : Armée Républicaine Irlandaise, Fraction Armée Rouge, etc. La rhétorique guerrière s'est imposée d'abord chez les terroristes, et beaucoup plus tard au sein de la lutte anti-terroriste. Et les premières inflexions tendant à faire du terrorisme une question de défense précèdent les discours en la matière. En France ou en Grande-Bretagne, l'armée intervient contre le FLN ou contre l'IRA bien avant que l'expression « guerre au terrorisme » n'émerge dans le discours public.

Quels sont les avantages et inconvénients de la rhétorique guerrière en matière de terrorisme ? Politiquement, cela facilite la mobilisation de la Nation contre un ennemi commun, et justifie les mesures d'exception. Stratégiquement, cela se traduit par l'utilisation de l'armée dans des opérations de sécurité intérieure, lesquelles renvoient en premier lieu aux missions des forces de police. Dans le cadre du plan Vigipirate, nous nous sommes ainsi habitués, depuis 1995, aux patrouilles de soldats dans les lieux publics. En 1983, après l'attentat qui frappe ses troupes à Beyrouth, la France répond avec ses forces aéronavales. En 1986, lorsqu'une bombe explose dans une discothèque de Berlin Ouest fréquentée par les soldats américains, le président Reagan fait bombarder Tripoli. Depuis l'invocation de l'article 5 de l'OTAN en septembre 2001, ce recours à la force militaire a même pris une tournure internationale.

Mais le recours au vocabulaire guerrier n'est pas sans danger. Car si la lutte contre le terrorisme est une guerre, le terroriste devient un combattant, et non plus un criminel. Cela ne peut que répondre aux attentes de terroristes souhaitant être reconnus comme des acteurs politiquement légitimes, et non comme de simples assassins. Par ailleurs, si la guerre est l'apanage des Etats, comme on le souligne généralement, peut-on faire la guerre à Daesh sans le reconnaître pour ce qu'il se proclame, à savoir un Etat ?

III. La lutte anti-terroriste et la transgression des valeurs morales en démocratie ?

Les opposants aux lois scélérates soulignaient déjà :

« Cette République qui a trompé tant d'espérances, elle a, en un jour de panique, adopté, elle aussi, ses lois de septembre, sa loi de sûreté générale, sa loi des

suspects. Sous l'impression terrifiante d'attentats pour lesquels ceux qui me connaissent ne s'attendent sûrement pas à ce que je m'abaisse à me défendre d'aucune indulgence, les Chambres ont voté, en 1893 et en 1894, d'urgence, au pied levé, dans des conditions inouïes de précipitation et de légèreté, des mesures qui ne sont rien de moins que la violation de tous les principes de notre droit »⁹.

Parce que précisément, la République était censée défendre le droit contre l'arbitraire, il y avait là pour Pressensé et Pouget, une trahison insupportable¹⁰.

Ces législations d'exception face au terrorisme ont, dans les démocraties contemporaines, conduit à de multiples réflexions sur la dialectique liberté-sécurité.

L'exemple des débats sur la torture en est symptomatique. La convention de Genève interdit toute pression physique ou morale sur les prisonniers de guerre. La convention contre la torture de l'ONU de décembre 1984 généralise son interdiction¹¹, et pourtant. On connaît en France les débats sur l'utilisation de la torture pendant la guerre d'Algérie. On trouve les mêmes débats outre-Manche à propos de l'IRA. Dans sa lutte contre l'IRA, la Grande-Bretagne a utilisé « un type d'interrogatoire "poussé" comprenant l'application cumulative de cinq techniques particulières [...] : a) station debout contre un mur: on forçait les détenus à rester, durant des périodes longues de quelques heures, dans une "posture de tension" ("stress position") ; les intéressés ont indiqués qu'il leur avait fallu se tenir, bras et jambes écartés, contre un mur, les doigts s'y appuyant bien au-dessus de la tête, les membres inférieurs éloignés l'un de l'autre et les pieds en arrière, ce qui les avait obligés à se dresser sur les orteils, le poids du corps portant pour l'essentiel sur les doigts ; b) encapuchonnement : on couvrait la tête des détenus d'un sac noir ou bleu marine qui, au moins au début, y demeurait en permanence sauf pendant les interrogatoires ; c) bruit: avant ces derniers, les détenus se trouvaient dans une pièce où ne cessait de retentir un fort sifflement ; d) privation de sommeil: avant les interrogatoires, on les privait de sommeil ; e) privation de nourriture solide et liquide : ils ne recevaient qu'une alimentation réduite pendant leur séjour au centre et avant les interrogatoires »¹². Ces pratiques ont valu à la Grande-Bretagne s'être condamnées par la Cour Européenne des Droits de l'Homme. L'Allemagne a été critiquée pour l'emprisonnement des membres de la Fraction Armée Rouge dans des conditions d'isolement sensoriel total.

Cette question renvoie à une réflexion sur les fondements même de la société démocratique, et sur l'équilibre en son sein entre liberté et sécurité. Adopter un comportement violant les droits de l'homme, n'est-ce pas légitimer le mode d'action du terrorisme ?

⁹ *Ibid*, p. 3.

¹⁰ Pour la même raison, Pressensé prend la défense du capitaine Dreyfus. Cf FABRE, Rémi, *Francis de Pressensé et la défense des Droits de l'Homme, Un intellectuel au combat*, Rennes, PUR, 2004, 418 p.

¹¹ ONU, Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, New York, 10 décembre 1984

¹² *Cour Européenne des Droits de l'Hommes, Affaire Irlande contre Royaume-Uni, Requête n°5310/71, Arrêt rendu à Strasbourg le 18 janvier 1978, 132 p.*

Un glissement s'est en effet opéré au sein des démocraties libérales. La sécurité est devenue aux yeux de l'opinion une forme d'obligation de la part de l'Etat, quelle que soit la sécurité concernée : face au terrorisme, à la délinquance, à la sécurité alimentaire, aux aléas climatiques ou encore médicaux. L'individu attend de l'Etat qu'il assure sa sécurité dans des sociétés où les individus veulent vivre avec un risque zéro¹³. Cela conduit à renoncer à des libertés au nom de cette sécurité. La sécurité routière implique de renoncer à rouler vite et sans ceinture. La sécurité face au terrorisme a pour effet d'accepter des contrôles d'identité, des fouilles aux entrées des aéroports, gares et magasins. Chaque sécurité a « son prix ». Mais ce faisant, plus l'Etat renforce les mesures d'exception – qui deviennent ainsi de moins en moins exceptionnelles – et plus il est fragilisé face au terrorisme. Car le moindre incident soulignera sa faiblesse, et donnera l'impression que les sacrifices acceptés par les citoyens au nom de leur sécurité étaient inutiles.

¹³ Pradip Kumar Bose, « Sécurité, terreur et paradoxe démocratique », *Rue Descartes*, 2008, 4, p. 24-29.