

Rapport

LUTTE CONTRE LE TERRORISME - QUELLES ALTERNATIVES AU TOUT-SECURITAIRE ?

Alors que la France commémore les attentats de 2015 contre Charlie Hebdo et l'Hyper Casher, Point d'aencrage a souhaité établir un bilan de la lutte contre le terrorisme telle qu'elle est conduite en France.

A l'image de nos précédentes publications, nous avons associé pendant plusieurs mois une dizaine d'experts et de non-experts pour qu'ils travaillent ensemble sur ce thème devenu central pour notre pays, mais sur lequel la gauche est trop souvent mal à l'aise. Ce travail a notamment bénéficié des contributions de Bertrand Repolt, Elias Jellali et Nicolas Hénin.

Face à une logique gouvernementale qui privilégie depuis plusieurs années le tout-sécuritaire, ce rapport défend des principes clairs: contrôle préalable systématique du juge sur les mesures administratives coercitives ; accroissement du contrôle parlementaire et rationalisation du dispositif sécuritaire ; priorité à la prévention ; conduite d'une politique étrangère plus exigeante vis-à-vis de partenaires de la France au Moyen Orient et moins unilatérale vis-à-vis de ses partenaires européens ; mise en place d'un contrôle par les pairs de la déontologie des médias.



Recommandations

1. Créer des structures d'accueil et de suivi des Français de retour de Syrie et d'Irak, en suivant, chaque fois que cela est possible, des méthodes de réinsertion plutôt que de « neutralisation ».
2. Augmenter les budgets alloués à la prévention et à la prise en charge des personnes radicalisées, sans les prélever sur des budgets consacrés à la prévention de la délinquance, la politique de la ville ou la réinsertion en milieu pénitentiaire.
3. Appuyer les politiques de lutte contre la radicalisation sur le tissu d'acteurs existants, principalement locaux (agents des collectivités, de services publics, acteurs associatifs), qui ont la compétence et l'expérience dans la réinsertion.
4. Ne pas limiter les politiques de prévention à la radicalisation islamiste mais faire en sorte qu'elles s'adressent à l'ensemble des extrémismes susceptibles de conduire à la violence.
5. Créer une mission parlementaire d'évaluation de l'organisation de la lutte anti-terroriste dans le contexte de la défaite territoriale de Daech.
6. Réduire progressivement le dispositif Sentinelle.
7. Accélérer la fusion de l'Etat-Major Opérationnel de Prévention du Terrorisme (EMOPT) et l'Unité de Coordination de la Lutte Anti-Terroriste (UCLAT).
8. Créer un Conseil de la déontologie médiatique, composé de membres de la profession élus par leurs pairs, chargé d'établir une charte déontologique de l'information, et disposant de pouvoirs de contrôle et d'avertissement contre les organes de la presse écrite, radio, télé ainsi que des plateformes de diffusion d'informations n'ayant pas respecté cette chartre.
9. Améliorer l'information de la personne sur les délais et voies de recours contre les mesures administratives adoptées (initialement) dans le cadre de l'état d'urgence (par exemple les assignations à résidence).
10. Améliorer l'information des individus concernés, en particulier en les laissant accéder aux pièces du dossier administratif sur le fondement desquelles les mesures ont été prises.
11. Assurer un contrôle systématique et préalable de la mesure par un juge administratif statuant dans un délai de 48 à 72 heures à compter de la notification de la mesure.

*Point d'aencrage est une association de jeunes professionnels issus de toute la gauche.
Nous rédigeons des notes, organisons des conférences publiques et animons des formations citoyennes.
PAE est indépendant et financé par les cotisations de ses adhérents.*

La France est aujourd'hui exposée à une menace djihadiste élevée, à la fois en termes objectifs - de plus en plus d'individus sont susceptibles d'organiser des opérations capables de tuer un nombre significatif de personnes, et en termes subjectifs - i.e. la capacité à créer un sentiment de terreur dans une large part de la population.

Devant cette menace, pouvoir politique et médias paraissent enfermés dans des logiques de court terme, qui alimentent la surexposition du terrorisme et le nourrissent en retour, alors même qu'à l'échelle du terrorisme mondial, le nombre de victimes françaises reste moins important que dans d'autres parties du monde (voir partie 1).

Face aux attaques terroristes et à la menace qui subsiste, les gouvernements successifs ont fait des choix semblables : l'état d'urgence a été instauré en France en novembre 2015, pour n'être levé – dans des conditions contestables - qu'en novembre 2017 ; nous avons vécu deux années sous ce régime dérogatoire, accompagné de politiques publiques concentrées sur l'aspect sécuritaire et immédiat de la lutte contre le terrorisme, parfois de manière totalement désordonnée, et à renfort de moyens considérables.

L'évolution de la (dés)organisation administrative dédiée à la lutte contre le terrorisme est à ce titre édifiante (cf. partie 2) : empilement et doublon des mesures et des compétences entre ministères et services de renseignement, peu ou pas de communication entre les services concernés, failles béantes dans les systèmes d'habilitation, logiciels de

fichage peu perfectionnés créés dans l'urgence et inadaptés aux besoins des fonctionnaires impliqués...autant de dysfonctionnements épuisants pour les agents chargés de lutter contre le terrorisme au quotidien.

La prolongation et la transposition de certaines dispositions de l'état d'urgence dans le droit commun semblent s'appuyer sur une tolérance croissante de la société devant les violations des libertés fondamentales. La politique conduite s'accommode en effet de nombreuses transgressions des principes fondamentaux de l'état de droit (cf. partie 3) – s'agissant par exemple du droit au recours ou de la présomption d'innocence - au nom d'un combat dont il est devenu, du reste, presque impossible de discuter la légitimité.

Du fait de leur constitutionnalité discutable et de l'absence d'un contrôle satisfaisant par le juge, les mesures d'assignation à résidence ont par exemple illustré ces dérives de l'état d'urgence, et continuent d'illustrer celles du droit commun. Les discussions se focalisent par ailleurs largement sur l'efficacité des réponses préconisées par les uns ou par les autres (Faut-il expulser les « fichés S » ? ou fermer les frontières? Faut-il emprisonner les « revenants » dans des cellules isolées ou les mélanger aux autres détenus? etc.), sans véritablement envisager les alternatives possibles aux mesures exclusivement sécuritaires.

Une telle réponse, plus visible des citoyens, a malheureusement été privilégiée en négligeant la prévention et la réinsertion au long cours. En effet, derrière des discours évoquant l'importance de la prévention, les

pouvoirs publics ont surtout opéré une réallocation des moyens humains et financiers auparavant affectés à des activités classiques de prévention de la délinquance (voir partie 4).

Même si l'efficacité des réponses choisies est par nature difficile à évaluer, il est certain que la lutte contre le terrorisme aurait à gagner à diversifier ses outils et ses terrains d'exercice. C'est donc la question des alternatives et compléments indispensables aux politiques actuelles que ce rapport entend traiter. En revanche, les multiples ressorts (religieux, politiques, sociaux, économiques), qui nourrissent la violence djihadiste ne sont pas abordés dans ce rapport : compte tenu de la diversité des profils des terroristes ou des personnes ayant rejoint Daech ou étant radicalisées, la priorité de ce travail a été de se concentrer sur l'ampleur et la nature de la réponse des pouvoirs publics, plus que de discuter le fait terroriste en lui-même.

Mal à l'aise avec le discours uniquement répressif qu'elle a cautionné ou adopté par peur d'être accusée d'angélisme et faute de parvenir à formuler en d'autres termes les voies de la lutte antiterroriste, la gauche reste peu audible sur cette question. Il lui revient pourtant de promouvoir une politique de lutte contre le terrorisme compatible avec ses valeurs, permettant une action sur le long terme dans un climat post-attentat anxigène. Elle doit formuler des alternatives au tout répressif et agir autrement face à la menace terroriste, notamment hors de nos frontières (cf. partie 5).

Cet examen de la politique anti-terroriste française paraît d'autant plus nécessaire que le contexte évolue rapidement. Daech a progressivement perdu les territoires qu'il contrôlait, en Syrie et en Irak, repris par les forces locales, pour la plupart soutenues par une coalition internationale menée par les Etats-Unis et à laquelle la France participe. La capacité de survie clandestine des groupes djihadistes et le nombre d'individus que la doctrine djihadiste a touché ces dernières années inscrivent cependant la menace terroriste dans le long terme et nécessite une réponse adaptée. Il est ainsi indispensable que des politiques mieux ciblées et plus complètes viennent dans les prochains mois équilibrer le tout sécuritaire qui domine jusqu'à présent.

1. Médias et terrorisme : informer sans nourrir la menace

« N'importe quelle tuerie leur serait pardonnée (aux terroristes), si elle avait un sens, si elle pouvait s'interpréter comme violence historique – tel est l'axiome moral de la bonne violence. N'importe quelle violence leur serait pardonnée, si elle n'était pas relayée par les médias (« Le terrorisme ne serait rien sans les médias »). Mais tout cela est illusoire. Il n'y a pas de bon usage des médias, les médias font partie de l'évènement, ils font partie de la terreur, et ils jouent dans l'un ou l'autre sens. »

Jean Baudrillard, « L'esprit du terrorisme », 3/11/2001

1.1. Couvrir le terrorisme sans faire son jeu

La puissance du terrorisme islamiste tient à sa maîtrise de l'arme médiatique. Celle-ci lui permet d'amplifier son action indépendamment du nombre de ses victimes. L'Europe a représenté 1% du total des décès dus au terrorisme dans le monde en 2016 (238 morts)¹ et, bien que les années 2015 et 2016 ont été particulièrement meurtrières pour la France et l'Europe occidentale, on décompte toutefois moins de morts liés à des attaques terroristes entre 2001 et 2015 que dans les quinze années précédentes (1986-2000)².

¹ Voir *Global Terrorism Database*

² http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/11/17/terrorisme-en-europe-moins-de-morts-au-xxie-siecle-que-pendant-les-annees-1980-et-1990_4811639_4355770.html

Sans couverture médiatique, les crimes commis ne pourraient engendrer aussi rapidement, ni à si grande échelle, la terreur qu'ils suscitent. La double fonction d'Abou Mohammed al-Adnani, qui était à la fois « ministre de l'Information » et « ministre des Attentats » au sein de Daech, l'illustre : pour faire vivre la menace terroriste, l'utilisation des médias, véhicules de l'information, devient un enjeu stratégique. Cette utilisation peut être directe, à travers des vidéos diffusées par l'organisation sur internet ; ou indirecte, lorsque des médias relaient les images et propos des terroristes.

Ce second point met les professionnels de l'information face à une question délicate : comment faut-il couvrir médiatiquement des actes terroristes ? Un premier risque serait de participer à la diffusion de la terreur, cédant ainsi aux objectifs de Daech, ainsi que de contribuer, sans le vouloir, à la renommée publique recherchée par les auteurs d'attentats ; un autre de nuire au travail des forces de l'ordre et des services d'investigation.

En France, le débat sur le traitement télévisuel des actes terroristes a pris une ampleur inédite avec les attentats de Charlie Hebdo et de l'Hyper Cacher en janvier 2015 à Paris. La couverture de ces événements - entre la tuerie à Charlie Hebdo et la fin de la prise d'otages à l'Hyper Cacher de Vincennes, avec entre les deux le retranchement des frères Kouachi à Dammartin-en-Goële - a en effet suscité un flot de critiques. Au lendemain des attaques, le préfet de Paris avait notamment accusé les chaînes d'information continue d'avoir gêné l'enquête en diffusant précipitamment les avis de recherche des frères Kouachi, divulguant ainsi leur identité. Dans un second temps, il avait été reproché à la chaîne BFMTV d'avoir mis en danger la vie des otages lors de la prise d'otage de l'Hyper Cacher de Vincennes en révélant la présence d'un groupe d'otage dans la chambre froide du magasin, alors que l'attaque était toujours en cours. La chaîne France 2 avait commis dans les jours suivants la même faute, en indiquant publiquement qu'un employé se cachait dans l'imprimerie de Dammartin-en-Goële où les terroristes étaient retranchés.

La divulgation de l'identité des terroristes a également été un objet de réflexion. A la suite d'une pétition lancée après l'attentat de Nice pour réclamer l'anonymat des terroristes dans les médias, la secrétaire d'État dédiée à l'aide aux victimes avait annoncé la création d'un groupe de travail chargé de repenser l'éthique des médias dans la couverture des attentats, chargé notamment de se pencher sur ce sujet. Malheureusement sans résultats.

Le psychanalyste Fethi Benslama a été l'un de ceux qui ont vivement critiqué l'attitude des médias au lendemain de l'attentat de Nice. Selon lui, la communication permet « la continuation de la terreur par d'autres moyens ». Il part de la thèse, développée dans son ouvrage *Un furieux désir de sacrifice*, qu'une grande part du processus de radicalisation trouve son origine dans une « dépression d'infériorité ». La rencontre avec la religion fait alors office d'« ascenseur narcissique » qui permet au djihadiste de se découvrir être l' élu de Dieu. Ainsi, les médias, en les nommant et en diffusant leurs images contribueraient à cette reconnaissance en offrant aux terroristes une gloire temporaire. Fethi Benslama appelle ainsi à briser ce phénomène : « *Il est temps pour la médiasphère de tirer les conséquences éthiques et politiques face à cette stratégie de la terreur, en refusant leur utilisation comme amplificateurs du crime, en ne leur offrant pas la renommée par l'abjection* ».

Des députés (du mouvement « Les Républicains ») ont, plus récemment, souhaité graver dans le marbre les initiatives d'autocensure décidées par les rédactions des principaux médias français. Le 27 septembre 2017, des élus ont ainsi proposé un article de loi visant à interdire la diffusion du nom de famille et des images des terroristes dans les médias. L'article suivant serait alors inséré dans la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse : « *Art. 39 septies. – Sauf avis de recherche du ministère de l'intérieur, est puni de 15 000 euros d'amende le fait de diffuser, de quelque manière que ce soit, le nom de famille et l'image des personnes physiques poursuivies pour un acte de terrorisme ou ayant été jugées coupables d'un acte de terrorisme.* »

1.2. Faire évoluer le traitement du terrorisme, sans mettre en danger l'indépendance de la presse

Les médias ont progressivement restreint la diffusion de photos de victimes d'attaques terroristes. Ainsi, après l'attaque, les photos de la fosse du Bataclan circulant sur les réseaux sociaux ont rapidement cessé d'être diffusées par les médias. De même, au lendemain de l'attentat de l'église de Saint-Étienne-du-Rouvray, le 27 juillet 2016, plusieurs médias, dont BFM TV et Le Monde, ont décidé de ne plus diffuser ce type d'images. Parce qu'elle relève d'une question de préservation de la dignité de la personne humaine, la diffusion des photos des victimes a été traitée par le droit : c'est sur ce fondement que FranceTV a été sanctionnée après l'attentat de Nice³.

S'agissant de la diffusion de l'identité des terroristes, la position des professionnels de l'information évolue progressivement. La plupart d'entre eux ont cessé de diffuser les photos ou l'identité des terroristes, afin d'éviter le phénomène de « glorification posthume » et le mécanisme de revendication des martyrs attendu par des groupes tels que Daech.

Cependant, le recours à une telle forme d'(auto)censure médiatique pour lutter contre le fait terroriste comporte certains dangers. Le rôle des médias étant – idéalement – de relayer l'information la plus complète possible, et compte tenu des rapports complexes entre médias et pouvoir, l'autocensure éveille possiblement les soupçons. Par exemple, le journaliste David Thomson, auteur des *Revenants* (éditions du Seuil, 2016), considère qu'une « *autocensure des médias dans le traitement des attentats pourrait favoriser déni et complotisme* ». Ainsi, ceux que l'on désigne comme « la facho-sphère » et les militants du Front National, dénoncent l'autocensure comme une mesure politique visant à cacher le lien entre terrorisme et immigration ou à masquer l'incompétence des

³ <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Decisions-du-CSA/Sanction-a-l-encontre-de-la-societe-France-Televisions>

autorités en matière de lutte anti-terroriste par la voix de plusieurs de ses cadres, notamment Marion-Maréchal Le Pen : « *Les médias annoncent l'autocensure des noms et photos des terroristes islamistes : pour mieux cacher le lien avec l'immigration ?* ». Par ailleurs, pour le psychiatre Serge Tisseron, le fait de ne jamais publier les noms des terroristes impliqués dans des attaques conduirait à déshumaniser ces derniers. Cela aurait pour conséquence, d'une part, d'aggraver le sentiment d'exclusion de ceux qui, sans être prêts à un passage à l'acte violent, peuvent comprendre l'amertume et la haine des terroristes. D'autre part, en ayant pour effet d'occulter la variété des parcours et la complexité des motivations des terroristes, une telle pratique nous prive des connaissances nécessaires à la lutte⁴.

Pour tenir compte de ces risques, il s'agirait de mieux contrôler non l'opportunité de divulguer une information mais la manière de couvrir des événements terroristes. Il est en effet évidemment erroné de considérer qu'il y a une fatalité à ce que les médias « fassent le jeu » des terroristes. Au contraire, en fournissant une information factuelle qui évite les effets d'émotion faciles et qui respecte la dignité des victimes, les médias ont toute leur place pour contribuer à une bonne intelligence du phénomène terroriste, de ses ressorts et de ses effets.

C'est à cette fin que le CSA a, sur le fondement d'une disposition législative introduite dans la loi de 1986 par la loi du 21 juillet 2016 prorogeant l'état d'urgence, adopté un « code de bonne conduite » pour la couverture médiatique des attentats terroristes, après une large concertation avec l'ensemble des professionnels du secteur⁵. L'Unesco a également développé un manuel de bonnes pratiques à destination des journalistes couvrant le terrorisme et les

attentats. Ce guide commence par rappeler que le terrorisme est tout sauf un phénomène nouveau. Malgré l'émotion des populations et la situation de concurrence dans laquelle se trouvent les médias, qui pourrait les inciter à diffuser une information précipitée, présentée de façon sensationnelle dans le but d'accroître l'audience, l'auteur du guide, Jean-Paul Marthoz, recommande une grande attention dans le choix des mots, des exemples et des images.

La tâche est d'autant plus ardue qu'une attaque terroriste provoque toujours de la confusion, favorisant des spéculations imprudentes, à un moment où le public se précipite sur ses écrans à la recherche d'informations. Les journalistes devraient enfin « considérer avec attention l'aspect inhérent au terrorisme qui, en tant qu'acte de violence, suscite chez de nombreuses personnes une peur totalement disproportionnée par rapport au niveau de risque réel ». Parmi les principales recommandations énumérées dans ce manuel figure la rigueur, c'est-à-dire la discipline du doute et de la prudence. Dans l'émotion de l'évènement, poussé par le désir d'une explication immédiate, le journaliste risque de surinterpréter des indices ou d'avancer des explications sans fondements.

Dans un tel contexte, la déontologie requiert de reconnaître, par exemple sur le plateau d'une édition spéciale, la parcimonie des détails disponibles, voire de dresser avec modestie la liste de tout ce que l'on ne sait pas. Plus encore qu'en temps normal, les informations doivent être évaluées, leur origine doit être examinée et leur source systématiquement et explicitement énoncée. La déontologie implique également de rechercher un équilibre - difficile à trouver - dans la place réservée au terrorisme: lui accorder une importance excessive contribue à renforcer son effet anxiogène, tandis que le minimiser favoriserait les thèses conspirationnistes.

Les pouvoirs publics ne sont évidemment pas bien placés pour adresser des injonctions aux journalistes quant à la manière de faire leur travail. L'enjeu est ainsi que les lentes évolutions des pratiques médiatiques, surtout dans

⁴ http://www.huffingtonpost.fr/serge-tisseron/refuser-de-nommer-les-terroriste-dans-les-medias-cest-leur-denier-la-qualite-detre-humains_b_11301250.html

⁵ <http://www.csa.fr/Espace-juridique/Codes-de-bonne-conduite-et-textes-de-precautions-relatives-a-la-couverture-audiovisuelle/Precautions-relatives-a-la-couverture-audiovisuelle-d-actes-terroristes>

l'audiovisuel et sur les plateformes diffusant des informations, soient accélérées, sans que la liberté de la presse ne soit mise en cause. La meilleure méthode semble ainsi être l'autorégulation, accompagnée d'une pression plus forte des pouvoirs publics.

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel dispose d'un arsenal de sanctions⁶, mais son action porte seulement sur le secteur audiovisuel, et non la presse écrite. De surcroît, son action est restée circonscrite. Au total, après avoir relevé 36 manquements relatifs au traitement de ces événements par les médias lors des différents attentats de 2015 et 2016, seules des mises en garde ou en demeure ont été adressés aux sept chaînes de télévision et six radios concernées⁷. Les chaînes ont contesté ces mises en demeure devant le CE avant de presque toutes se désister. Dans la seule affaire qui lui a été soumise (Europe 1), le Conseil d'Etat a confirmé la position du CSA : *« que le CSA n'a pas commis d'erreur de droit en regardant la diffusion d'informations de nature à mettre en péril la vie de personnes retenues en otage comme contraire aux dispositions de l'article 1er de la loi du 30 septembre 1986 selon lesquelles l'exercice de la liberté de communication est limitée par la sauvegarde de l'ordre public, dont la sécurité des personnes constitue un élément »*.

Sans un coût plus élevé, les chaînes n'ont qu'une incitation limitée à être vigilante et risque de céder à la tentation de l'audience facile. Dans son rapport, la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 proposait à ce titre de créer une *« infraction caractérisée par la diffusion – sur tout support – d'une information susceptible de causer un préjudice à toute personne présente sur le lieu d'un attentat »*.

Une réponse plus pertinente pourrait être la création d'un Conseil de la déontologie médiatique, ayant une compétence étendue à la presse écrite et aux plateformes d'information, et composé de professionnels de l'information élus par leurs pairs, par exemple via leurs organisations représentatives. En ce qui concerne le terrorisme, une charte spécifique pourrait être élaborée par ce Conseil. Ce dernier serait chargé de contrôler et, le cas échéant, d'adresser des avertissements aux acteurs de la presse écrite, radio, audiovisuelle ainsi que les plateformes d'informations enfreignant la déontologie journalistique⁸. Afin d'assurer que son action soit effective, il pourrait enfin signaler les manquements graves à la justice, qui devraient pouvoir donner lieu, par exemple, à des sanctions financières dissuasives.

⁶ <http://www.csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil/Le-College/Groupes-de-travail>

⁷ <http://www.csa.fr/Espace-Presses/Communiqués-de-presses/Traitement-des-attentats-par-les-télévisions-et-les-radios-le-Conseil-rend-ses-decisions>

⁸ A noter que s'il existe des règles applicables à la presse écrite (loi de 1881) qui interdisent certaines pratiques (avec intervention du juge), ce n'est pas le cas pour les sites et réseaux sociaux qui ne sont pas rattachés à une entreprise de presse écrite.

2. Améliorer l'organisation administrative de la lutte anti-terroriste et la soumettre à un contrôle parlementaire accru

2.1. Le mille-feuille administratif de l'anti-terrorisme n'a cessé de se complexifier

Les services de renseignement sont en première ligne de la lutte anti-terroriste en France. Ils tentent de prévenir les attentats en rassemblant des informations au motif de la sécurité nationale.

Avec 0,05% du PIB consacré au renseignement soit 1,171 milliards d'euros, nous sommes largement devancés par nos voisins britanniques ou italiens, qui consacrent chaque année respectivement 0,15% et 0,11% de leurs PIB au renseignement.⁹

L'organisation du renseignement en France est par ailleurs caractérisée par une complexité croissante. Les activités de renseignement sont assurées par une multitude de services, principalement rattachés à trois ministères : le ministère de la Défense et le ministère de l'Intérieur et le ministère de l'Économie et des Finances.

Le ministère de la Défense compte pour principale agence de renseignement la Direction Générale de la Sécurité Extérieure (DGSE). Créée en 1982, elle est la

mieux dotée - aussi bien en moyens humains que financiers - des agences de renseignement françaises, avec un effectif dépassant les 6 000 agents et un budget de 644 millions d'euros. La DGSE a pour principal objectif le renseignement hors du territoire national.

Deux autres services de renseignement sont rattachés au ministère de la Défense : la Direction du renseignement militaire (DRM) - dont la mission principale est le renseignement d'intérêt militaire - et la Direction du Renseignement et de la Sécurité de la Défense - dont la mission principale est la protection des installations militaires et des soldats français.

Le ministère de l'Intérieur concentre l'essentiel des services de renseignements à l'échelle du territoire national. Le renseignement national est principalement assuré par la Direction Générale de la Sécurité Intérieure (DGSI), composée de 3 500 agents et dotée de 200 millions d'euros de budget.

Les autres services de renseignement du ministère de l'Intérieur sont subdivisés sous la direction de différents services :

- La Police Nationale dispose de deux services de renseignements : la Sous-Direction Anti-Terroriste (SDAT) et le Service Central du Renseignement Territorial (SCRT).
- La Gendarmerie Nationale dirige la Sous-Direction de l'Anticipation Opérationnelle (SDAO).
- Sont rattachés à la fois à la Police Nationale et à la Gendarmerie Nationale deux agences : l'Unité de Coordination de la Lutte Anti-Terroriste (UCLAT) - se concentrant sur l'évaluation de la menace et la prévention de la radicalisation - et le Bureau de la Lutte Anti-Terroriste (BLAT) - chargé à la fois de la prévention et de la répression des actes terroristes.
- La préfecture de Paris dispose de son propre service de renseignement : la Direction du Renseignement de la Préfecture de police de Paris (DRPP).

⁹ <http://www.ifrap.org/etat-et-collectivites/le-renseignement-francais-ou-en-est>

Est par ailleurs directement rattaché au cabinet du ministre de l'Intérieur, l'État-Major Opérationnel de Prévention du Terrorisme (EMOPT). Créé en 2015, il réunit des représentants de tous les services impliqués dans la lutte anti-terroriste avec pour objectif une meilleure fusion des services intérieurs.

Enfin, le ministère de l'Économie et des Finances compte deux services de renseignement : la Direction Nationale des Renseignements et des Enquêtes Douanières (DNRED) et le service de Traitement du Renseignement et de l'Action contre les Circuits Financiers clandestins (TRACFIN). Créé en mai 1990, cette cellule de renseignement financier se concentre notamment sur la lutte contre les circuits de financements terroristes.

Selon que les renseignements sont nationaux ou territoriaux, qu'ils concernent Paris et sa petite couronne ou le reste du territoire, selon qu'ils relèvent de la Police ou de la Gendarmerie, différents services sont compétents.

2.2. Le renseignement français se caractérise toujours par son éclatement

Au-delà des rivalités et de la classique « guerre des services » à laquelle se livrent les différentes entités, une telle fracture entre renseignement national et territorial, d'une part, est préjudiciable à une analyse globale du renseignement intérieur. D'autre part, la spécification dont Paris fait l'objet, avec son propre service de renseignement (DRPP), tenant fermement à sa compétence sur la région parisienne et à son indépendance, a pour conséquence de complexifier le travail de recueil et d'exploitation des renseignements par les autres services sur cette aire géographique.

Le renseignement intérieur est particulièrement symptomatique de cet éclatement. Celui-ci est à l'origine de nombreuses failles, notamment dans la

coordination de leurs actions. Afin d'y remédier, de nombreuses réformes ont été entreprises.

En 2008, une réforme a été mise en place afin de mettre fin à la concurrence entre la Direction Centrale des Renseignements Généraux (DCRG) et la Direction de la Surveillance du Territoire (DST) en matière de lutte contre le terrorisme piloté hors des frontières nationales. Ces services ont été dissous au sein d'une nouvelle Direction Centrale du Renseignement Intérieur (DCRI). Une partie des effectifs des ex-RG (DCRG) ont alors rejoint la Sous-Direction de l'Information Générale (SDIG), chargée du renseignement territorial, en dehors de la DCRI.

Cette réforme a permis de mettre fin à la rivalité entre les deux services mais a conduit à un affaiblissement du renseignement local. La centralisation des services au sein de la DCRI s'est en effet faite aux dépens du précédent quadrillage local - opéré par la DCRG notamment - essentiel dans la prévention du terrorisme « local », qui prend une ampleur croissante.

En 2012, Mohammed Merah a commis des attentats de Toulouse et Montauban. Conduits depuis la France, ces attaques ont mis en lumière les failles des services de renseignements intérieurs. La transformation de la Direction Centrale du Renseignement Intérieur en la Direction Générale de la Sécurité Intérieure est intervenue après ce drame. Les moyens humains, techniques et financiers ont été accrus. La Sous-Direction de l'Information Générale (SDIG) est devenue le Service Central du Renseignement Territorial (SCRT). Le renseignement territorial a ainsi été renforcé pour pallier les manquements entraînés par la réforme de 2008.

Toutefois, cette réforme s'est contentée de corriger le déséquilibre de moyens entre renseignement territorial et renseignement central, sans permettre de revenir sur leur division en trois organes distincts (DRPP, SCRT, DGSI) et de réduire les inefficacités liées au manque de coordination.

Leur échec dans la prévention des récents attentats de 2015 a illustré le manque de coordination et l'émiettement des services de renseignements intérieurs. Il démontre également l'inefficacité relative des différentes mesures prises par les autorités pour améliorer la coordination et rassembler les différents services, dont la création d'une Unité de Coordination de la Lutte Anti-Terroriste (UCLAT), créée au sein de la Police Nationale, qui a une efficacité limitée puisque ce service n'est pas compétent en dehors des services de Police. Par ailleurs, l'Etat-Major Opérationnel de Prévention du Terrorisme (EMOPT), dépendant du cabinet du ministre de l'Intérieur, reste peu efficace dans la mesure où l'articulation avec l'UCLAT est confuse. La fusion de ces deux entités, déjà annoncée par le gouvernement, est un premier pas bienvenu car elle devrait permettre une meilleure coordination des services rattachés au ministère de l'Intérieur.

Les difficultés liées à l'atomicité et aux défaillances organisationnelles des services de renseignement français - alors même que leur travail requiert une transmission d'information fluide et rapide - sont à nouveau mises en lumière par des révélations récentes de Mediapart. Selon leurs affirmations, un agent de la DRPP aurait produit une note pour alerter sa hiérarchie quant aux intentions d'A. Kermiche quelques semaines avant l'attaque, laquelle n'aurait pas été validée par la hiérarchie pour transmission au service compétent (la DGSI en l'espèce). Ces révélations, qui ont donné lieu à l'ouverture d'une enquête judiciaire, mettent non seulement en cause le fonctionnement de la DRPP mais plaideraient également en faveur d'une réduction du nombre de services compétents à l'échelle nationale.

2.3. Une évaluation parlementaire des dernières réformes dans le contexte de la défaite territoriale de Daech est aujourd'hui nécessaire.

Une analyse précise de l'organisation administrative de la lutte anti-terroriste impliquerait un audit approfondi des différents services de renseignement impliqués, afin de remettre en question l'efficacité des millions d'euros mobilisés pour recruter des agents¹⁰, acquérir des équipements¹¹ et restructurer les services. La commission d'enquête parlementaire relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 a déjà pu réaliser un premier examen des mesures prises par les pouvoirs publics. Son rapport, rendu début 2017, évoque poliment une mutation « inachevée » des services de renseignements et d'une efficacité « inégale » de l'arsenal administratif¹².

Les auteurs de ce rapport ne disposant pas des moyens et des accès d'une commission parlementaire, il n'a pas été possible de réaliser une analyse suffisamment détaillée du dispositif administratif actuel. Comme pour la réponse juridique, le dispositif administratif de lutte contre le terrorisme semble néanmoins avoir été adapté dans l'urgence, en réaction aux attaques, plus avec le souci de rassurer la population que de traiter précisément la menace : empilement et doublon des mesures et des compétences entre ministères et services de renseignement, mauvaise communication entre les services concernés; failles dans les systèmes d'habilitation ; logiciels de fichage peu

¹⁰ Sur la période 2014-2018, ce sont 2 600 nouvelles personnes qui auront été intégrées à la communauté du renseignement. Source : http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-enq/r3922-t1.asp#P1608_468837

¹¹ Si de nombreux débats ont eu lieu sur la nature de ces équipements, notamment au regard de la protection des libertés individuelles, peu de travaux ont porté sur l'adéquation de ces moyens avec les priorités de la lutte contre le terrorisme. Autrement dit, les services ont été équipés d'outils généraux permettant des écoutes et des interceptions, laissant à leur discrétion l'emploi de ces outils.

¹² http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-enq/r3922-t1.asp#P3337_934826

perfectionnés créés dans l'urgence et inadaptés aux besoins des fonctionnaires impliqués...

En tout état de cause, une nouvelle mission parlementaire sur les moyens et les méthodes de la lutte contre le terrorisme pourrait être chargée de l'évaluation des dernières réformes, notamment au regard de l'évolution de la menace suite aux défaites territoriales essuyées par Daech, afin par exemple d'ajuster le dispositif français au retour de nombreux ressortissants français passés par des zones de guerre.

Cette mission pourrait aussi évaluer la création en juin 2017¹³ d'un coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT), rattaché à l'Élysée, et censé faire le lien avec des structures similaires existant auprès du Premier ministre et du ministre de l'Intérieur. Le CNRLT n'a cependant aucune compétence opérationnelle, il a pour objectif principal de fluidifier la remontée d'information au Président de la République. Sa *task force* ne serait ainsi qu'un petit cabinet comme le démontre le recrutement d'analystes de très haut niveau.

Une mission parlementaire pourrait également réaliser un bilan des mesures prises pour financer les patrouilles militaires, pour installer des blocs de béton, etc., au regard de l'utilisation qui aurait pu être faite de ces moyens, conséquents, non seulement en matière de sécurité et de répression, mais également dans les domaines de la prévention de la délinquance et de l'insertion sociale, dont on sait qu'ils jouent un rôle fondamental pour prévenir la radicalisation.

Le réexamen du dispositif Sentinelle semble à ce titre être aussi une priorité. Cette opération est une opération de l'armée française déployée au lendemain des attentats des 7, 8 et 9 janvier 2015, pour faire face à la menace terroriste et protéger les « points » sensibles du territoire. Après les attentats du 13

novembre 2015, l'effectif de Sentinelle est porté à 10 000 militaires. 6 500 sont déployés en Île-de-France et 3 500 en Province. Au total ce sont 50 unités qui ont été mobilisées pour faire face à cette augmentation du nombre de militaires participant à l'Opération Sentinelle. Cela porte donc à environ 13 000 militaires qui assurent la sécurité sur le territoire métropolitain.

Le rapporteur de la commission d'enquête parlementaire sur les attentats de 2015, le député PS Sébastien Pietrasanta, a ainsi émis des doutes sur l'efficacité de l'opération : « *alors que la contribution des armées au plan Vigipirate s'élevait à un peu moins de 800 soldats à la veille des attaques, elle est passée subitement à 10 000 hommes. Dix-huit mois après, alors que cette contribution n'a pas baissé, votre rapporteur s'interroge sur la valeur ajoutée réelle de cette opération dans la sécurisation du territoire national* ». Le dispositif semble ainsi particulièrement rigide et coûteux et semble dernièrement créer des cibles plus que prévenir les attentats. Il semble par ailleurs très discutable que l'armée soit engagée à long terme dans des missions de police.

¹³ <http://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2017-06-14/coordonnateur-national-du-renseignement-et-lutte-contre-le-terrorisme>

3. La prévention, alternative et complément au réflexe sécuritaire

Face à la menace terroriste peu de responsables politiques se sont risqués à développer un discours qui ne soit pas orienté exclusivement sur les questions de répression, de police ou de prévention punitive, c'est à dire un discours qui ne nierait pas la complexité du phénomène et la réalité de ses multiples racines.

Mettre en place une action pertinente impliquerait d'accepter que certaines réponses au phénomène terroriste prennent plus de temps à produire leurs effets ; cela semble difficilement compatible avec la recherche d'une réponse immédiate par le gouvernement, qui tente, pour des raisons évidentes, de montrer qu'il lutte, qu'il agit.

Aussi, si les réponses opérationnelles de court terme – pas exclusivement répressives – sont nécessaires, elles doivent aller de pair avec des politiques de long terme, faute de quoi la lutte contre le terrorisme est condamnée à n'être qu'une course infinie contre un ennemi insaisissable.

3.1. Des politiques de préventions qui tâtonnent et pâtissent d'une réallocation contreproductive de moyens autrefois destinées à la lutte contre la délinquance et la réinsertion

Les premières tentatives officielles de prise en charge de la radicalisation ont commencé au début des années 2000, d'abord aux Pays-Bas, puis au Royaume-Uni (par exemple les programmes « *prevent* »). Principalement communautaires, elles visaient à lutter contre le sentiment d'exclusion et de discrimination que pouvaient ressentir les populations musulmanes, à faire émerger des voix considérées comme modérées et à établir des partenariats entre les services de police et des relais, notamment des responsables du culte. Ces expériences ont été rapidement critiquées : à droite, où un risque de communautarisme et de favoritisme était pointé du doigt, mais aussi par les populations visées, qui reprochaient à ces programmes d'être stigmatisants et de désigner l'ensemble des musulmans comme présentant un risque sécuritaire. En réaction à ces critiques et face à l'augmentation de la menace ces dernières années, la démarche a évolué et s'est concentrée sur l'idéologie, en luttant contre la propagation des discours promouvant le djihad, à la fois dans le monde réel et sur Internet, et sur l'élaboration, laborieuse et souvent maladroite, d'un contre-discours. Derrière le terme « contre-discours » se sont en fait mélangés des efforts très disparates pour communiquer de manière plus ciblée à l'endroit des personnes en voie de radicalisation ou susceptibles de l'être, d'une part, et à l'attention du grand public d'autre part. Ainsi, par exemple, en dépit de son ambition initialement large, le dispositif français *Stop Djihadisme* coordonné par le Service d'information du gouvernement s'est rapidement concentré sur un message unique, martial, visant à « rassurer » la population sur la force et la détermination de l'Etat à lutter contre le terrorisme.

Parallèlement, des dispositifs de signalement et de prise en charge apparaissaient, avec dans la plupart des pays d'Europe des numéros verts, tenus par des associations ou les services publics (le CNAPR en France), à destination des proches inquiets de la dérive radicale d'une personne.

Face à l'absence de définition claire et de moyens importants, on observe la réaffectation de personnes mobilisées auparavant dans la lutte contre la délinquance vers des missions de lutte contre la radicalisation, sans que ces acteurs soient formés de façon adéquate. A titre illustratif, le fonds interministériel de prévention de la délinquance¹⁴ (FIDP) pour 2017 consacre désormais la moitié de ses crédits à la lutte contre le terrorisme, devenu sa principale priorité (la circulaire pour 2017 adressée aux préfets indique par exemple explicitement que « *les crédits du FIDP sont mobilisés en priorité pour atteindre l'objectif de doublement des prises en charges individuelles des personnes radicalisées et de leurs familles* »).

On assiste également à l'irruption de nouveaux acteurs – « experts » du terrorisme – dont les coûts d'intervention sont souvent bien supérieurs à ceux des acteurs historiques, réduisant ainsi le nombre d'actions finançables, à enveloppe budgétaire constante. Ce déplacement de crédits a par ailleurs provoqué la réorientation d'acteurs qui avaient une compétence dans d'autres secteurs vers ce nouveau domaine afin de continuer de trouver des financements, alors que le sujet n'était pas bien défini, pas plus que les doctrines. Ainsi, par exemple, lors de l'examen en commission de la mission

¹⁴ Aux termes de l'article 5 de la loi du 5 mars 2007, a été créé un fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), "destiné à financer la réalisation d'actions dans le cadre des plans de prévention de la délinquance et dans le cadre de la contractualisation mise en œuvre entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville". La circulaire FIPD 2015 du 31 décembre 2014 a ainsi fait l'objet d'un avenant en date du 23 mars 2015 pour que le FIPD puisse soutenir les actions de prévention de la radicalisation. La circulaire FIPD 2016 du 11 février comporte ainsi deux volets, l'un relatif à la prévention de la délinquance l'autre à la prévention de la radicalisation.

d'information du Sénat intitulée « Désendoctrinement, désembrigadement et réinsertion des djihadistes en France et en Europe »¹⁵ le 21 février 2017, le rapporteur relevait que le « *manque de prestataires compétents en la matière est une question majeure. Certaines personnes ont pu être dirigées vers des personnes ou des associations non compétentes, qui ont voulu profiter d'une manne financière. Beaucoup d'associations ont fait ce qu'elles ont pu, mais elles n'ont pas mené un travail qui pouvait tenir sur la durée ; le contenu et le suivi du programme proposé n'étaient pas définis clairement* ».

La réallocation des budgets, désormais centrés sur la lutte contre la radicalisation, a eu des conséquences très concrètes en milieu carcéral. On a par exemple vu, dans certains quartiers pénitentiaires, des détenus adopter des signes de radicalisation lorsqu'ils ont vu que la majorité des crédits destinés à financer des activités étaient reportés vers la prise en charge des « radicalisés ». Plus généralement, l'adoption d'une logique sécuritaire a pour conséquence – paradoxale - de réduire l'impact des politiques menées. L'effet contreproductif de ce prisme sécuritaire est notable dans le milieu pénitentiaire. Après la tentative de meurtre d'un surveillant par un détenu à la maison d'arrêt d'Osny le 4 septembre 2016, l'expérience des UPRA (Unités de Prévention de la Radicalisation, première tentative de rassembler les détenus les plus radicalisés pour une prise en charge spécialisée) a été interrompue et remplacée par des QER (Quartiers d'Évaluation de la Radicalisation). Or, dans ces « unités dédiées » nouvelle formule, on ne fait plus de traitement, mais uniquement de l'évaluation, en se focalisant sur l'estimation de la dangerosité des personnes. Faute d'avoir pu trancher entre le regroupement des détenus terroristes (au risque qu'ils s'endurcissent mutuellement et s'enferment dans une logique de groupe) et leur dilution (au risque de laisser le champ au prosélytisme dans la détention), l'administration finit par rendre l'isolement de plus en plus fréquent.

¹⁵ <https://www.senat.fr/rap/r16-438/r16-4381.pdf>

Malgré tout leur dévouement et souvent leur talent, les personnels peuvent se sentir désemparés et ballotés par les choix de leur direction. La logique sécuritaire a aussi transformé le traitement de la radicalisation en une sorte de science prédictive, ou plus que la réinsertion, la priorité semble donnée à la détection de toute personne qui pourrait commettre un passage à l'acte violent, y compris au sein de la prison. Cette politique pénitentiaire, comme d'ailleurs l'ensemble de la prise en charge française de la radicalisation, a d'ailleurs été critiquée par la Commission nationale consultative des droits de l'homme, qui la juge « arbitraire » et souvent « contre-productive »¹⁶.

3.2. Le tout-sécuritaire conduit également à des impasses s'agissant de la réinsertion des djihadistes

La prise en charge des revenants de Syrie et d'Irak sera l'un des enjeux majeurs du contre-terrorisme pour les prochaines années. Les expériences des précédents terrains de djihad ont montré combien les phénomènes de vétérans sont importants, au point de pouvoir représenter un risque protéiforme majeur: reconstitution de filières et réseaux, diffusion des savoir-faire acquis en zone de guerre, noyaux de cellule logistique ou opérationnelle. Les auteurs des deux attentats de janvier 2015 à Paris, les frères Kouachi comme Amedy Coulibaly, s'étaient tous les trois radicalisés dans le cadre du djihad irakien dix ans plus tôt. Il faudra éviter que les prêcheurs ou les djihadistes d'aujourd'hui ne deviennent terroristes dans dix ans. Dotée d'un budget de 2,5 millions d'euros (1,6 aurait été dépensé), la « maison de Pontourny » devait être un contre-modèle en la matière. Il était espéré à l'origine qu'elle accueille et permette à des individus radicalisés et susceptibles de chercher à se rendre en Syrie et ou en Irak de se

« désengager » et de se réinsérer dans un cadre moins contraint et plus favorable que la prison, le cas échéant. Elle a finalement fermé sans n'avoir jamais trouvé son public. Les riverains ont exercé une pression considérable pour que cette maison n'accueille que des pensionnaires jugés non dangereux. Elle fut donc réservée à des individus à un stade peu élevé de radicalisation: il s'agit typiquement de personnes qu'il ne faut surtout pas regrouper aux marges de la société, mais au contraire insérer dans un milieu familial ou d'amis stables et non équivoques – idéalement dans le cadre d'un projet professionnel. Rien de plus contreproductif donc que cette maison de redressement républicaine exposée au feu des médias et aux cris d'orfraie du voisinage.

Outre la nécessité de conduire un travail social comme avec n'importe quelle personne condamnée, qui doit retrouver sa place dans la société une fois qu'elle a purgé sa peine, l'enjeu est aussi sécuritaire. Peter Neumann cite deux travaux de recherche s'intéressant aux données statistiques disponibles. Le Norvégien Thomas Hegghammer, d'une part, a pris en compte un millier de revenants des djihads en Somalie, Irak, Afghanistan et Pakistan au cours des années 1990 et 2000. Seulement neuf d'entre eux, soit environ 1 %, ont été incriminés dans des affaires terroristes à leur retour. Aux États-Unis, Jytte Klausen a réalisé une étude similaire et parvient à un taux de 26 %. Même si Neumann reconnaît que l'écart entre ces deux chiffres révèle la difficulté à traiter ces données, sa conclusion est qu'une grande majorité de revenants ne sont pas ou n'ont pas vocation à devenir terroristes. Il faut bien entendu protéger la société de la minorité qui le sont, mais il serait tout à fait contre-productif de marginaliser la grande majorité sous prétexte de nous protéger de la minorité dangereuse.

D'une part, les politiques de « déradicalisation » conduites en prison se heurtent aux difficultés propres au milieu pénitentiaire (manque de moyens humains et financiers qui entrave la capacité des acteurs à mener ces politiques dans des conditions satisfaisantes, notamment sans provoquer des effets de contagion). D'autre part leur effet sur la récidive, qui reste minoritaire, n'est pas démontré.

¹⁶ CNCDDH, *Avis sur la prévention de la radicalisation*, 18 mai 2017.

3.3. Il est nécessaire de s'appuyer sur les politiques de prévention de la délinquance, sans en réduire les moyens

Les budgets alloués à la prévention et à la prise en charge de la radicalisation ne doivent pas être prélevés sur d'autres budgets de prévention de la délinquance, de politique de la ville ou de réinsertion pénitentiaire, au risque de créer de nouvelles failles et d'être contre-productifs. Or on observe une réduction des crédits alloués à ces politiques, concomitamment à l'augmentation de ceux destinés à la prévention de la radicalisation (par exemple, en 2014, 25,6 millions d'euros étaient attribués au programme d'actions à l'intention des jeunes exposés à la délinquance au sein du FIPD, contre 17,4 millions prévus dans le projet de loi de finances 2017). L'objectif de réduction des dépenses publiques affiché par le gouvernement doit donc impérativement épargner ce domaine d'intervention publique.

Il est par ailleurs préférable d'appuyer les politiques de lutte contre la radicalisation sur le tissu d'acteurs existants, principalement locaux (agents des collectivités, de services publics, acteurs associatifs), qui ont la compétence et l'expérience (et sont susceptibles d'agir en amont dans la société plutôt qu'en milieu pénitentiaire). Plutôt que de faire appel à des experts improvisés en prévention de la radicalisation, mener une politique de la ville enfin efficace.

Plutôt que de prétendre « déradicaliser », utiliser des méthodes de réinsertion qui ont fait leurs preuves : il existe depuis très longtemps des associations ou des professionnels en charge de préparer le retour des détenus à la liberté. Il s'agit d'acteurs dont l'expérience est irremplaçable. Certes, la crise djihadiste récente a fait évoluer les difficultés auxquelles ces acteurs font face, mais les métiers restent les mêmes ; de simples formations complémentaires devraient ainsi leur permettre d'intégrer les spécificités de la menace terroriste actuelle. Il

convient par ailleurs de rationaliser les subventions accordées aux associations en matière de lutte contre la radicalisation (sur lesquelles il est au demeurant très difficile d'obtenir les chiffres précis), avec un cahier des charges précis et des évaluations à échéances régulières par un tiers indépendant du donneur d'ordre et du prestataire.

En suivant la même logique de réinsertion plutôt que de « neutralisation », il convient enfin de préparer des structures d'accueil à l'attention des combattants de retour de Syrie. S'il est plus facile de tenir un discours démagogique plaidant pour le maintien à l'écart du territoire national, voire l'élimination physique, de nos compatriotes partis rejoindre un groupe terroriste, ils demeurent nos concitoyens et sont le produit de notre société. Fermer nos frontières aux revenants nationaux ne traiterait de toute façon pas le risque sécuritaire mais ne ferait que reporter ce risque dans le temps, et sur d'autres pays, avec la possibilité qu'ils viennent déstabiliser une zone de crise ailleurs sur la planète, créant alors une menace non moindre. Cela créerait en outre un dangereux précédent en matière d'égalité des citoyens devant la loi, nourrissant la propagande des djihadistes à moindre frais.

La doctrine française a fait le choix d'un écrou quasi systématique (début 2017, 96 % des revenants de Syrie, hommes et femmes confondus, ont été incarcérés). La réponse au Danemark est beaucoup plus libérale : après une évaluation de sécurité, on préfère lancer dès que possible la réinsertion avec des organisations spécialisées qui cherchent à faire de l'ancien djihadiste un acteur de son retour à la vie civile. Sur la vingtaine de revenants de Syrie, la moitié est en liberté et participe à des programmes de réinsertion. Le coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme, Gilles de Kerchove, insiste sur la « *nécessité de développer en parallèle, dans les cas paraissant appropriés bien sûr, des politiques alternatives à la prison. Il conviendrait également d'impliquer davantage les familles, les amis et les associations locales (religieuses,*

culturelles, etc.) afin de créer un environnement propice à la réinsertion¹⁷ ». Tout revenant, quel que soit son sexe, son âge ou son implication dans des crimes, doit être considéré comme souffrant de syndrome de stress post-traumatique et traité en conséquence, simultanément à une éventuelle sanction pénale. L'échec de la maison de Pontourny susmentionnée doit cependant inciter à ce que cette prise en charge intervienne à l'écart des médias, pour éviter une réaction hostile du voisinage. Il faut par ailleurs éviter de rassembler les individus concernés, mais au contraire les répartir sur le territoire.

3.4. La lutte contre la radicalisation ne doit pas être réduite à la radicalisation islamiste

L'un des objectifs du terrorisme est de conduire à la polarisation des sociétés qu'il cible. L'aspect social de la lutte anti-terroriste devrait donc consister à maintenir et renforcer la cohésion sociale. Il est nécessaire que les politiques de prévention et de lutte ne se limitent pas à la radicalisation islamiste mais comprennent l'ensemble des extrémismes susceptibles de conduire à la violence. Le mandat actuel du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation (CIPDR)¹⁸ se limite à la radicalisation islamiste. Il est essentiel de l'élargir à toutes formes de radicalisation, y compris politique, menant à la violence. La Mairie de Paris a ainsi mis en place, avec l'accord de ses organisations syndicales, un système de signalement de la

radicalisation parmi ses 55 000 agents. En une petite année d'existence, un seul cas a été rapporté et il s'agissait d'une radicalisation d'extrême droite.

Enfin, une action de prévention primaire essentielle serait de renforcer la formation aux médias dans le cadre de l'Education nationale, sans doute dès l'école primaire. La définition de concepts simples (qu'est-ce qu'un fait ? une opinion ? la foi ?) n'est pas acquise parmi les publics fragiles, même adultes, et prête le flanc aussi bien à des radicalisations, à des théories du complot ou à des désinformations étrangères (russe notamment). Il semble nécessaire de développer dès l'école primaire l'esprit critique et l'éducation aux médias. Il serait par ailleurs intéressant de renforcer l'éducation, dans un cadre laïc, aux trois religions du livre, dans une optique de compréhension des dogmes et de l'Histoire, en montrant combien elles sont liées, et pour prévenir les discours de haine.

¹⁷ Gilles de Kerchove, « Gérer le retour des combattants de Syrie et d'Irak », *Confrontations Europe la revue*, octobre-décembre 2016.

¹⁸ Le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation fixe les orientations de la politique gouvernementale en matière de prévention de la délinquance et de la radicalisation et veille à sa mise en œuvre. Il est chargé de fixer les orientations et de coordonner l'utilisation des crédits du FIPD, susmentionné.

4. Les dérives liberticides de l'état d'urgence – l'exemple des assignations à résidence

Indépendamment de la légitimité du combat contre le terrorisme, la société semble de plus en plus tolérante face aux violations des libertés fondamentales ; or la gauche est peu audible sur ce point, les discussions portant plutôt sur l'efficacité de la réponse et, dans une moindre mesure, sur l'opposition prévention *versus* répression.

Toute mesure restrictive ou même privative de liberté à l'encontre d'une personne dont on a de sérieuses raisons de penser qu'elle a un lien, plus ou moins étroit, avec une entreprise terroriste, n'est pas injustifiée, illégitime ou inefficace pour lutter contre le terrorisme. Mais il est pathogène, pour nos libertés, de fonder l'usage de ces mesures sur le principe de précaution ; et il est encore plus dangereux d'en confier l'usage à l'autorité administrative, sans le contrôle préalable d'un juge indépendant, qu'il soit un juge administratif ou un juge judiciaire. Ce contrôle est en effet une exigence de la séparation des pouvoirs sans laquelle le fonctionnement démocratique est compromis.

Il faut bien mesurer la transgression qu'a générée la déclaration de l'état d'urgence. Elle a notamment conduit notre pays à déroger à certains droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'Homme. Au moment de la déclaration initiale de l'état d'urgence et à chaque renouvellement, la France a ainsi activé l'article 15 de la Convention qui reconnaît aux États parties, dans des circonstances exceptionnelles, la faculté

de déroger, de manière temporaire, limitée et contrôlée, à certains droits et libertés garantis par la Convention.

La mesure d'assignation à résidence est ici étudiée comme la mesure emblématique de l'état d'urgence, tant dans son efficacité fantasmée que dans ses dérives réelles.

L'article 6 de la Loi du 3 avril 1955, qui prévoit la mesure d'assignation à résidence, a été modifié et renforcé par la Loi du 20 novembre 2015, votée par les parlementaires dans les jours qui ont suivi l'attentat du 13 novembre 2015.

Selon les termes de cet article, le ministère de l'Intérieur peut prononcer par décret l'assignation à résidence, dans le lieu qu'il fixe, de toute personne résidant sur le territoire où s'applique l'état d'urgence et « *à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.* »

L'application d'une telle mesure est porteuse de contraintes considérables pour la personne qui en fait l'objet. Ces conséquences sont à la mesure de la menace que représente, aux yeux du ministère de l'Intérieur, la personne visée pour la sécurité et l'ordre publics. La personne peut en effet être astreinte à demeurer dans un lieu d'habitation déterminée par le même ministère, pendant la plage horaire qu'il fixe, dans une limite de 12 heures par 24 heures. En fonction de la plage horaire retenue, la personne assignée à résidence peut se retrouver, du jour au lendemain, empêchée de se rendre sur son lieu de travail, et ainsi perdre son emploi et les revenus qui lui permettent de subvenir à ses besoins et, souvent, à ceux de sa famille.

Les mesures d'assignation à résidence ne sont pas restées des mesures ponctuelles ou isolées. Elles ont touché plusieurs centaines de personnes et se sont progressivement allongées dans le temps. Dès la mi-janvier 2016, on a ainsi recensé 381 arrêtés d'assignations à résidence pris par le ministère de l'Intérieur.

A la mi-mai 2016, à la suite des renouvellements de l'état d'urgence, 69 personnes étaient toujours assignées à résidence selon les informations communiquées par les autorités administratives. La quasi-totalité de ces 69 assignations à résidence durait déjà depuis près de 6 mois.

Au total, les chiffres officiels compilés par l'Assemblée nationale comptabilisent 400 arrêtés d'assignation à résidence pris entre le 14 novembre 2015 et le 25 février 2016, 72 du 26 février au 25 mai 2016 et 82 entre le 26 mai et le 18 juillet 2016. A la date du 14 octobre 2016, 93 arrêtés étaient encore en vigueur.

Les mesures d'assignation à résidence ont illustré les dérives de l'état d'urgence en ce qu'elles relèvent d'une **constitutionnalité discutable**, pour n'avoir pas fait l'objet d'un **contrôle adapté par le juge** et en ce que **leur efficacité n'a jamais été établie**.

4.1. Un dispositif dont la constitutionnalité est largement discutable

Il faut prendre ici le temps de définir ce qui fonde notre contrat social, ce que Robert Badinter appelle notre « société de liberté ». C'est d'abord à la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (DDHC) de 1789 qu'il faut se référer. Selon ce texte, « *la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits.* » Il précise que ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi. Et lorsqu'elle détermine ces bornes, la loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

C'est donc à dire que la liberté s'exerce pleinement dans le périmètre déterminé par la loi et n'a comme limite que ce que cette dernière interdit. Lorsqu'il s'agit

de réprimer un acte par des mesures privatives ou restrictives de liberté, l'article 7 de la DDHC prévoit que « *Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la Loi, et selon les formes qu'elle a prescrites.* » Et l'article 8 de préciser que la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et que nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

Ainsi les mesures restrictives ou privatives de liberté ne peuvent être décidées que lorsqu'il y a violation de la loi. Et la Constitution de la V^e République prévoit que cette décision ne peut être que du ressort du juge puisque l'autorité judiciaire est « *gardienne de la liberté individuelle* ».

Or, dans le cadre de l'état d'urgence, l'assignation à résidence peut être décidée en dehors de toute violation des dispositions de la loi. Elle porte pourtant atteinte à de nombreuses libertés individuelles, et au premier chef à celle d'aller et venir qui découle du principe général de liberté éponyme fixé dans la DDHC et qui est reconnue comme une liberté fondamentale par le Conseil constitutionnel depuis une décision du 1^{er} juillet 1979.

Ainsi, l'assignation à résidence restreint gravement les libertés individuelles d'une personne sans se fonder sur une quelconque violation de la loi. C'est donc une mesure par essence contraire à nos valeurs fondamentales et, en particulier, à celle de notre Constitution.

Le Conseil constitutionnel a bien été saisi de la question. La Conseil d'État lui a transmis le 11 décembre 2015 une Question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 6 de la Loi du 3 avril 1955. Par une décision en date du 22 décembre 2015, le Conseil constitutionnel a écarté le grief et déclaré l'article querellé conforme à la Constitution. Pour donner ce quitus, les Sages de la rue Montpensier ont retenu trois séries de motifs qu'il n'est pas inutile de résumer en quelques mots.

Le premier tient au caractère exceptionnel tant du cadre dans lequel l'assignation à résidence peut être mise en œuvre que des conditions de son application, soit uniquement lorsque l'état d'urgence est déclaré et seulement à l'égard des personnes contre lesquelles « *il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.* »

Le second motif fournit par ailleurs une sorte de boîte à outils à l'attention du ministère de l'Intérieur : la durée, les conditions d'application et les obligations complémentaires dont la mesure d'assignation peut être assortie doivent être justifiées et proportionnées aux raisons ayant motivé cette mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence. Et le Conseil constitutionnel de préciser que le juge administratif est chargé de s'assurer que cette mesure est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit, de telle sorte que le droit à un recours effectif contre la mesure serait aussi assuré.

Le dernier motif renvoie aux dispositions de l'article 14 de la Loi du 3 avril 1955 : la mesure d'assignation à résidence prise en application de cette loi cesse au plus tard en même temps que prend fin l'état d'urgence dont la durée ne saurait être jugée excessive « *au regard du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence.* » Et de préciser : « *si le législateur prolonge l'état d'urgence par une nouvelle loi, les mesures d'assignation à résidence prises antérieurement ne peuvent être prolongées sans être renouvelées.* » Sage précision qui ne figurait pas dans le texte de la Loi du 3 avril 1955.

Il est possible que l'appréciation que livrerait aujourd'hui le Conseil constitutionnel ne serait pas celle qu'il a faite le 22 décembre 2015. D'abord parce que l'exceptionnel est devenu la norme, en s'allongeant dans la durée. L'état d'urgence, prolongé une première fois en février 2016 puis une seconde fois en mai 2016, s'est finalement installé durant près de deux ans dans notre paysage politique et juridique, sans que l'on comprenne ce qui a caractérisé au

moment du dernier renouvellement « *le péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public* » ou « *l'évènement présentant le caractère d'une calamité publique* » qui est la condition de la déclaration de l'état d'urgence (article 1^{er} de la Loi du 3 avril 1955). Et aucune disposition ne nous mettait à l'abri d'une nouvelle prolongation. Aux termes de l'article 3 de la Loi du 3 avril 1955, c'est la loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence qui en fixe la durée définitive, sans qu'aucune limite ne soit prévue.

4.2. Un contrôle du juge rendu inefficace pour défendre les libertés individuelles

L'article 14-1 de la Loi du 3 avril 1955 prévoit que c'est le juge administratif qui assure le contrôle de mesures prises sur le fondement de la loi relative à l'état d'urgence.

Le contrôle des mesures d'assignation à résidence a fourni aux tribunaux administratifs et au Conseil d'État une occasion de réaffirmer leur rôle dans la défense des libertés individuelles.

Or, si l'on a parlé d'un « *réveil des tribunaux administratifs* », l'examen de leur activité depuis la mise en place de l'état d'urgence révèle néanmoins un bilan en demi-teinte. Le rôle dévolu aux juges administratifs ne leur a, en effet, pas permis d'éviter de graves dérives générées par les assignations à résidence.

Un contrôle *a posteriori*

Cette inefficacité tient essentiellement à la nature du contrôle que la loi a bien voulu confier aux juridictions administratives. A la différence du contrôle que le

juge judiciaire exerce sur les mesures restrictives ou privatives de liberté¹⁹ lorsqu'il en est à l'origine pour réprimer la commission d'une infraction pénale, le juge administratif opère quant à lui un contrôle *a posteriori*, une fois la mesure décidée et mise en place par l'administration. Ainsi, alors que le juge judiciaire exerce un contrôle préalable des justifications et de la nécessité de la mesure et qu'il en est l'autorité décisionnaire, le juge administratif n'intervient qu'après l'atteinte portée aux libertés individuelles par l'arrêté du ministère de l'Intérieur dont les effets sont immédiats à compter de sa notification à la personne concernée.

A titre de comparaison, alors que le Code de procédure pénale prévoit que la détention provisoire ne peut être mise en place qu'après le double contrôle de deux magistrats du siège (le juge d'instruction et le juge des libertés et de la détention ; cf. l'article 145 du Code de procédure pénale) et seulement lorsque la personne mise en examen encourt une peine criminelle ou correctionnelle d'une durée égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement, en matière d'assignation à résidence, le Ministère de l'Intérieur est seul décisionnaire. La comparaison est parlante, même si l'on peut convenir que ce pouvoir exorbitant s'explique, sans forcément se justifier, par les circonstances exceptionnelles ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence.

La nature de ce contrôle a été porteuse de nombreuses conséquences qui illustrent les dérives des assignations à résidence

Les arrêtés d'assignation à résidence pris par le Ministère de l'Intérieur n'ont été soumis au contrôle du juge qu'à la condition que la personne visée ait exercé un recours devant lui. Or les recours n'ont pas été systématiques, loin s'en faut. Au cours de la première période de l'état d'urgence (du 14 novembre 2015 au 25

février 2016) seulement 179 recours d'urgence (référé-liberté) ont été exercés sur un total de 400 arrêtés d'assignation à résidence. Au cours des deux périodes suivantes, du 26 février au 25 mai 2016 puis à compter du 26 mai, respectivement 72 et 82 assignations à résidence ont été prises ou renouvelées, avec un taux de recours encore plus faible : 20 recours d'urgence pour la première et seulement 11 pour la seconde.

Au plus fort de l'état d'urgence, bien moins de la moitié des mesures d'assignation à résidence ont donc été contrôlées par un juge, et ce taux n'a fait que diminuer par la suite, chaque renouvellement ouvrant pourtant le droit à un nouveau recours au bénéfice de la personne assignée à résidence, et ce alors qu'il n'était reproché aux personnes assignées à résidence la commission d'aucune infraction pénale et qu'en tout état de cause elles bénéficiaient de la présomption d'innocence.

La présomption d'innocence, un principe fondamental foulé au pied

L'article préliminaire du Code de procédure pénale rappelle en effet, en guise d'introduction et avec la solennité qu'elle implique, que « *toute personne suspectée ou poursuivie est présumée innocente tant que sa culpabilité n'a pas été établie.* »

La présomption d'innocence est à la fois un droit substantiel mais également un droit procédural. En substance, elle implique que les atteintes à la présomption d'innocence soient prévenues, réparées et réprimées. Ainsi, par exemple, la personne dont on dit par voie de presse qu'elle est coupable d'un délit alors que sa culpabilité n'a pas été établie par une décision de justice peut rechercher la responsabilité de l'organe de presse qui serait l'auteur de cette imputation, et obtenir des dommages et intérêts. Sur le plan procédural, en application de cette même présomption, c'est à l'autorité publique qui souhaite prendre une mesure contraignante à l'égard d'une personne, qu'il appartient de justifier

¹⁹ Contrôle judiciaire, assignation à résidence ou détention provisoire de la personne préalablement mise en examen, sur le fondement des articles 137 et suivants du Code de procédure pénale

devant le juge de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure. C'est ensuite au juge qu'il revient de décider de la mesure, ayant pesé les arguments et éléments avancés.

L'article préliminaire du Code de procédure pénale précise d'ailleurs que « *les mesures de contraintes dont la personne suspectée ou poursuivie peut faire l'objet sont prises sur décision ou sous le contrôle effectif de l'autorité judiciaire.* »

Or, dans le cadre de l'état d'urgence, et en particulier dans la mise en œuvre des assignations à résidence, les exigences procédurales liées à la présomption d'innocence ont été balayées d'un revers de main.

Les assignations à résidence ont en effet été mises en œuvre sur le seul fondement de motifs souverainement retenus par le Ministère de l'intérieur dans son arrêté, sans contrôle d'un quelconque juge et sans que soit communiqué à la personne visée un quelconque document justifiant de la menace qu'il constituerait, aux yeux de l'autorité administrative, pour la sécurité et l'ordre publics.

Pire, c'est seulement sur le recours exercé à son initiative que la personne visée a pu bénéficier du contrôle par un juge. Il n'y a plus, pour le Ministère de l'intérieur, de présomption d'innocence à combattre devant un juge pour mettre en œuvre la mesure de contrainte, mais une totale liberté d'action.

Des recours extrêmement limités, découragés par les modalités retenues pour le dispositif d'assignation

Et c'est sans doute là que s'est trouvé l'aspect le plus vénéneux du dispositif. Le Ministère de l'intérieur a exploité les difficultés de compréhension, par nos concitoyens, de notre système juridictionnel – et elles sont nombreuses – qui ont été autant d'obstacles à la saisine du juge. Parmi les mesures d'assignation à résidence qui n'ont fait l'objet d'aucun recours dans le délai de deux mois, de nombreuses personnes ont très certainement accepté, par résignation, de subir

une mesure de contrainte dont elles ne déchiffraient rien et dont elles n'ont pas compris comment la combattre.

Cette incompréhension de notre système juridictionnel et cette résignation ont plusieurs causes où l'on retrouve notamment l'idée que l'accès à une justice efficace, par l'intermédiaire d'un professionnel du droit, coûte cher, ce qui ne relève pas du fantasme tant il est vrai que le dispositif de l'aide juridictionnelle est miséreux en France.

Mais il y a aussi des causes plus concrètes dont le Ministère de l'Intérieur est le seul responsable. Il a ainsi fait le choix délibéré, dans la rédaction de ses arrêtés, de ne pas indiquer à la personne visée la juridiction compétente vers laquelle elle devait se diriger pour contester la mesure. Il n'a pas davantage précisé qu'elle avait droit à l'assistance d'un avocat pour introduire son recours ainsi qu'à l'aide juridictionnelle pour le paiement des honoraires. La notification de ces informations et de ces droits sont pourtant des exigences du droit commun, en procédure civile comme en procédure pénale, et cela à peine de nullité de la procédure.

Rien ne pouvait justifier ni même expliquer que le Ministère de l'Intérieur fasse l'économie d'une telle notification si ce n'est l'objectif de dissuader le justiciable de contester la mesure en justice.

Par ailleurs, le fait que le contrôle du juge administratif soit *a posteriori* a permis au Ministère de l'Intérieur d'adopter l'attitude la plus contestable qui soit : celle du refus du débat contradictoire et l'évitement du contrôle du juge. Selon les données compilées par la cellule de l'Assemblée nationale chargée de contrôle parlementaire de l'état d'urgence, en effet, entre le 14 novembre 2015 et le 25 février 2016, pas moins de 61 assignations ont été abrogées, en cours de période, par le Ministère de l'intérieur lui-même, après réexamen du dossier. La Commission des lois de l'Assemblée nationale, dans son rapport, précise sobrement que ces abrogations ont été décidées par le Ministère

« principalement à l'occasion d'une procédure contentieuse » ; en réalité, elles l'ont été très souvent quelques heures seulement avant l'audience devant le juge administratif saisi d'un recours d'urgence à l'occasion duquel la justification de la mesure allait être débattue.

Jean-Jacques Urvoas, alors Président de la Commission des lois – il deviendra ensuite Garde des Sceaux, s'en était lui-même ému en ces termes dès le 13 janvier 2016 : « *On notera avec étonnement que certaines assignations ont été abrogées à la dernière minute, avant la décision du juge administratif saisi. (...) On peine à interpréter cet empressement qui oblige le juge à prononcer un non-lieu sur le contentieux présenté devant lui.* »

Il faut bien prendre la mesure de ce que cette attitude du Ministère de l'Intérieur révèle : d'une part, le Ministère de l'Intérieur a délibérément mis en œuvre des mesures restrictives de liberté qui n'étaient pas justifiées ; d'autre part, il n'a décidé de les abroger, de lui-même, que parce qu'elles faisaient l'objet d'une contestation devant le juge. Ce faisant, le Ministère de l'Intérieur a fait preuve d'un cynisme indigne d'une société démocratique fondée sur la liberté.

4.3. Des mesures attentatoires aux libertés publiques d'autant plus critiquable que leur efficacité n'est pas démontrée

Les faits n'ont pas démontré l'efficacité des mesures d'assignations à résidence. La possibilité de mesurer l'efficacité de telles mesures peut être sujette à discussion. Et ce débat se nourrit de la nature même de ces mesures : puisqu'elles relèvent d'une logique préventive, leur efficacité ne pourrait se mesurer qu'à l'aune des actes terroristes ou des infractions dont la commission aurait été évitée par l'assignation à résidence de leurs auteurs potentiels.

Néanmoins, aucun chiffre n'est connu sur ce point. Si le Ministère de l'Intérieur a pu annoncer que depuis le début de l'état d'urgence un certain nombre d'actes terroristes ont été évités, il ne donne aucune précision. Ce silence peut paraître justifié et légitime pour préserver l'efficacité de la lutte anti-terroriste.

Il n'en demeure pas moins que les données publiques dont nous disposons, en particulier celles transmises au Parlement en application de la Loi du 3 avril 1955, ne donnent ni ne permettent aucune évaluation de l'efficacité préventive des mesures d'assignation à résidence.

Il est vrai que la tâche est complexe. Pour qu'un acte terroriste puisse être considéré comme évité, il faut qu'il ait reçu un commencement, même minime, de préparation ou de gestation intellectuelle qui permette aux services de renseignements et de police de capter ce que l'on appelle des « signaux faibles » et intervenir sur le terrain. L'assignation à résidence, quant à elle, a vocation à neutraliser la personne, en amont, avant toute préparation matérielle d'un projet terroriste, en considération d'éléments factuels qui font d'elle une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Aussi peut-on considérer que la mesure d'assignation à résidence, par sa nature, échappe à cet outil d'évaluation que constitue la comptabilité des actes évités.

Il est cependant possible d'observer que les mesures d'assignation à résidence n'ont pas permis d'éviter la perpétration de l'attentat de Nice. Cet échec révèle encore une fois que la recherche du risque zéro, à laquelle obéissent les mesures d'assignation à résidence telles qu'elles ont été mises en œuvre, est une quête hasardeuse.

L'absence de traduction judiciaire des mesures d'assignation est préoccupante. De même, il est particulièrement troublant de constater qu'aucune des personnes assignées à résidence n'a fait l'objet de poursuites judiciaires. Les données officielles communiquées au Parlement et l'analyse qui

en a été faite n'abordent même pas le sujet. Rien n'est dit d'une éventuelle traduction judiciaire des assignations à résidence. Le Parlement ne traite la question qu'au sujet des perquisitions administratives. Entre le 14 novembre 2015 et le 21 juillet 2016, les 3033 perquisitions menées n'ont conduit qu'à 67 décisions de condamnation par les tribunaux correctionnels ou de police (soit environ 2%), sans lien avec la menace terroriste qui avait justifié la déclaration de l'état d'urgence en France. En effet, dans les données officielles communiquées au Parlement, parmi les infractions ayant donné lieu à ces 67 condamnations prononcées, aucune des infractions listées n'est de nature terroriste; il n'est en effet question que de trafic d'armes, de trafic de stupéfiants, de séjour irrégulier ou encore de non-respect de la réglementation sanitaire...

Les assignations à résidence n'ont eu de traduction judiciaire que lorsque qu'elles n'étaient pas respectées, c'est-à-dire notamment lorsque la personne est sortie du périmètre spatial de résidence qui lui était assigné aux heures où elle devait s'y trouver. Parmi les affaires recensées figure notamment celle d'une personne assignée à résidence à qui l'on reprochait de ne pas avoir respecté la mesure alors que la sortie du périmètre spatial de l'assignation s'expliquait parce qu'elle avait souhaité se rendre au Tribunal administratif qui devait examiner son recours contre l'arrêté d'assignation qui le visait... La situation est, il faut le dire, cocasse : on poursuit quelqu'un pour avoir voulu se rendre devant ses juges et assurer sa défense. La comparution de ses juges est non seulement un droit mais également un devoir. Dans notre Code de procédure pénale, aucun mis en examen incarcéré ne peut être empêché d'être présent le jour de l'audience et de comparaître libre devant ses juges.

En revanche, ces mesures d'assignation à résidence ont eu pour effet dommageable certain de banaliser, dans l'opinion publique, l'idée que le Gouvernement et l'administration peuvent seuls, sans le contrôle systématique

et préalable d'un juge indépendant, décider de prendre des mesures de contraintes graves à l'égard de nos concitoyens.

4.4. Renforcer la place du juge et l'information des personnes ciblées

En légitimant des atteintes inédites à l'exercice de nos libertés fondamentales et de notre droit, l'état d'urgence qui a suivi les attentats du 13 novembre laissera des traces profondes et durables dans notre société, fragilisant sa cohésion.

Après plusieurs prorogations, l'état d'urgence a pris officiellement fin le 1^{er} novembre 2017, soit près de deux ans après la déclaration initiale. Mais il s'agit d'une fin en trompe-l'œil puisque les principales mesures de l'état d'urgence ont fait l'objet d'une transposition en droit commun par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Parmi les nouvelles « mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance », on retrouve l'équivalent de la mesure d'assignation à résidence appliquée dans le cadre de l'état d'urgence (article L. 228-2 du Code de la sécurité intérieure). Même si l'on peut être tenté de relever une amélioration du contrôle de cette mesure restrictive de liberté (information préalable au Procureur de la République et report de la mise en application de la mesure en cas de saisine en urgence du juge des référés administratif), cette évolution est tout à la fois inutile, illusoire et insuffisante.

Inutile parce que l'information préalable du Procureur de la République ne lui confère aucun pouvoir de contrôle ou de révocation de la mesure. En ne prévoyant qu'une information préalable, l'administration avoue ainsi qu'elle ne voit en la personne du Procureur qu'un allié et rien d'autre. C'est révélateur du lien hiérarchique toxique qui demeure entre la Chancellerie et les procureurs.

Illusoire parce que les textes ne disent rien sur une quelconque obligation de l'administration de faire figurer au pied de la décision les règles de saisine du juge administratif (délais, compétence territoriale, adresse, etc.) et/ou d'accès à l'aide juridictionnelle alors qu'un droit de recours dont la personne ne sait comment l'exercer demeure un droit fictif. Les chiffres de l'état d'urgence relatifs aux assignations à résidence l'ont suffisamment démontré. Insuffisante enfin parce le contrôle du juge n'est toujours pas systématique ; et lorsqu'il est saisi d'une demande d'annulation de la mesure, il a encore deux mois pour statuer, ce qui reste beaucoup trop long.

Dans ces conditions, les principales recommandations de court terme pour rendre le dispositif moins intolérable seraient d'améliorer l'information des personnes sur les voies de recours et d'assurer un contrôle systématique et préalable de la mesure par un juge, afin de non seulement préserver les libertés individuelles mais également l'efficacité des mesures :

- **Améliorer l'information de la personne sur les délais et voies de recours contre la mesure restrictive de liberté.** La notification du droit de recours et des modalités de son exercice est une obligation générale, de droit commun. On la retrouve en procédure civile, en matière pénale mais aussi en droit administratif. Rien ne justifie qu'il soit dérogé à cette obligation de droit commun en matière de sécurité intérieure. Même la lutte anti-terroriste devant le juge pénal est soumise à l'obligation de notification des droits de la défense. Concrètement, il s'agirait de d'indiquer au pied de l'arrêté administratif tous les renseignements utiles pour l'exercice effectif du droit de recours : délai, dénomination et adresse de la juridiction, conditions et modalités d'accès à l'aide juridictionnelle.

- **Améliorer l'information de la personne sur les pièces du dossier administratif sur le fondement desquelles la mesure a été prise, et notamment les notes blanches (produites par les services de renseignement).** Il n'est pas tolérable que la personne n'en ait connaissance

qu'au stade du contentieux devant le juge administratif, comme cela a été le cas au cours de l'état d'urgence, lorsque l'administration se trouvait finalement contrainte et forcée de justifier la mesure. Si un droit d'accès et de communication de l'intégralité du dossier administratif pourrait s'avérer délicat au regard de l'impératif d'efficacité et du secret sous lequel doivent travailler les services de renseignement, il faut à tout le moins aménager un droit de consultation, dès la notification de la mesure, de celles des pièces du dossier sur lesquelles l'administration entend se fonder pour justifier la mesure devant le juge administratif en cas de recours. A titre de comparaison, en matière judiciaire, toute mise en examen et *a fortiori* tout débat sur la détention provisoire d'un individu s'accompagne, selon les règles du Code de procédure pénale, d'un droit d'accès et de consultation de l'entier dossier d'instruction par la personne poursuivie dès l'instant où la mesure est envisagée, sans que le juge puisse se fonder sur d'autres éléments que ceux du dossier pour justifier la mise en examen ou la détention provisoire.

- **Assurer un contrôle systématique et préalable de la mesure par un juge administratif statuant dans un délai de 48 à 72 heures à compter de la notification de la mesure.** Cela permettrait d'éviter que la mesure ait déjà produit ses nombreux effets préjudiciables (réputation, vie sociale et professionnelle, restriction de liberté) avant d'être déclarée illégale, le cas échéant et seulement en cas de recours, par le juge administratif. Cette mesure aurait par ailleurs pour effet d'inciter l'administration à réduire le nombre de cas où la mesure ne reposait pas sur des motifs sérieux, qui conduisent souvent, dans le dispositif actuel, l'administration à la retirer avant l'audience devant le juge. Plus fondamentalement, l'urgence est de repenser l'architecture de notre droit en matière de lutte antiterroriste dans son ensemble et de revenir sur cette contamination du droit commun par l'état d'urgence, notamment en réduisant les pouvoirs octroyés aux autorités exécutives et en réintroduisant la prédominance du juge.

5. Renforcer la coopération internationale pour endiguer les menaces suscitées par des acteurs étrangers

La lutte contre le terrorisme est aussi une question de politique étrangère. Les thèses djihadistes et leurs référents culturels proviennent d'Afrique du Nord, du Moyen-Orient ainsi que d'Afghanistan, et l'islamisme s'est largement construit à travers le rejet de l'Occident. Des attentats perpétrés en Europe ont été conçus ou commandités en Irak, en Syrie ou au Yémen.

Il est toutefois difficile d'avoir prise sur les évolutions des sociétés de ces pays et sur les raisons des violences qui y existent, notamment dans un contexte d'escalade régionale entre l'Iran et l'Arabie saoudite et de retrait américain. La politique étrangère européenne et américaine influence évidemment encore les acteurs de la région, mais plus dans des proportions suffisantes pour espérer façonner le jeu politique.

Dans ce contexte et face à la nécessité de trouver des partenaires dans la lutte contre le terrorisme, il faut à la France une diplomatie qui ait à la fois les moyens de peser financièrement sur les enjeux de développement et politiquement sur les autorités des pays concernés.

5.1. La France est prise entre le succès militaire de ses opérations extérieures anti-djihadistes et les limites des ressources, financières et politiques, qu'elle peut dédier à sa politique étrangère

La France a mené depuis 2013 une série d'opérations extérieures contre des groupes terroristes. Ces initiatives sont globalement des succès opérationnels : élimination des forces en route vers Bamako en janvier 2013, prolongée par la mise en place d'une opération d'envergure pour lutter contre les différents groupes djihadistes de la bande sahélo-sahélienne ; appui aérien et au sol des forces kurdes et irakiennes pour la reconquête des territoires occupés par Daech en Syrie et en Irak ; opérations contre des groupes djihadistes en Libye. Le coût de ces opérations reste pour autant élevé²⁰ et la soutenabilité de telles dépenses n'est pas assurée.

En termes sécuritaires, ces opérations ont conduit à une diminution de la capacité à agir de groupes prêts à frapper la France ou encourageant des attentats sur le sol français. **Elles ne constituent cependant que des réponses à la dimension la plus immédiate de la menace terroriste et ne sont pas de nature à agir sur les causes plus profondes du terrorisme, qui sont en très grande partie liées aux circonstances politiques locales des pays concernés.**

Or, agir sur ces causes plus profondes implique un investissement considérable, dont la France est matériellement incapable. Elle n'est pas en mesure de l'assumer financièrement car les sommes en jeu pour la stabilisation et le développement des zones concernées dépassent les centaines de milliards de

²⁰ Le coût total des opérations extérieures a ainsi atteint 1,45 milliard d'euros en 2017. <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2017/11/15/97002-20171115FILWWW00012-le-financement-des-opex-boucle-pour-2017.php>

dollars²¹. A titre d'illustration, le budget de toute l'aide au développement française se limite à 1,6 milliards d'euros²² et l'aide humanitaire et de stabilisation de la France en Irak (pour soutenir les populations fuyant Daech ou libérée de son emprise) s'est limité à 70 millions d'euros²³.

La France n'est pas non plus politiquement capable de régler les causes locales du terrorisme étranger car les crises qui en font le terreau échappent à son contrôle. Ces crises sont liées à la fois à la faillite des États (syrien, irakien, malien), à la fragmentation des scènes politiques locales et à des réactions en chaînes liées à la mondialisation des espaces concernés²⁴. Or, aucune force politique extérieure ou locale n'est en mesure de produire des consensus nationaux (risque d'indépendance kurde en Irak ; opposition du Sud contre le Nord au Mali), et elles tendent au contraire à s'enfermer dans des jeux à somme nulle (les chiites contre les sunnites en Irak ; le régime contre les sunnites en Syrie).

La France, et l'Europe de manière générale, semblent également avoir retenu les leçons de l'intervention catastrophique des États-Unis en Irak et n'envisagent ainsi plus d'ingérences de cette nature. L'intervention militaire n'est ainsi plus envisagée qu'en dernier recours et l'intervention politique est mesurée afin de ne pas se trouver instrumentalisée par l'une ou l'autre des parties en présence. Tandis que les pays européens connaissent les limites de leur influence, cette prudence est par ailleurs indispensable car les acteurs locaux ne toléreraient pas d'ingérence et délégitimeraient les solutions

²¹ La reconstruction en Irak est estimée à au moins 100 milliards de dollars. https://www.lesechos.fr/10/07/2017/lesechos.fr/030438929887_la-reconstruction-de-mossoul-sera-couteuse-et-politiquement-a-haut-risque.htm

²² Source : projet de loi de Finances 2017

²³ Source : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/irak/l-apres-daech-comment-la-france-s-engage/> A titre de comparaison, l'Allemagne a soutenu l'Irak dans le domaine humanitaire et de la stabilisation à hauteur de 1,4Mrd depuis 2014.

²⁴ La mondialisation de l'information offre une caisse de résonance considérable aux terroristes, facilitant leur propagande et dans une certaine mesure leur recrutement.

proposées. Cela étant, même quand la communauté internationale accompagne les processus politiques, sa prudence fait peser l'essentiel des chances de succès sur les acteurs locaux. La France est ainsi intervenue dans certaines zones sans avoir le pouvoir de remplir les objectifs qu'elle s'était fixée.

5.2. Les limites de la coopération internationale avec des pays autoritaires

Au-delà des zones en guerre, l'équation diplomatique est également difficile vis-à-vis des pays d'Afrique ou du Moyen Orient, qui doivent être d'une manière ou d'une autre impliqués dans la lutte contre le terrorisme. Conscients du besoin de partenaires internationaux, les gouvernements de pays comme l'Égypte, l'Algérie, l'Arabie saoudite ou le Pakistan participent à la lutte contre les groupes terroristes, mais avec leurs méthodes, à leurs conditions et avec comme objectif premier d'éliminer leurs adversaires politiques intérieurs, sans que ces derniers soient toujours djihadistes ou aient recours à des méthodes terroristes.

Dans un certain nombre de cas, ces gouvernements jouent avec le vocabulaire de la lutte antiterroriste pour atomiser leur scène politique nationale. En dépit des normes internationales définies par les Nations unies (notamment *via* différentes résolutions du Conseil de sécurité²⁵), la lutte contre le terrorisme peut ainsi être instrumentalisée pour délégitimer et/ou supprimer ses adversaires, ce qui entretient des cycles de violence politique et alimente le problème. C'est le cas en Égypte où la lutte contre le terrorisme s'est mêlée à la répression systématique de toute forme d'opposition politique, notamment des Frères musulmans, alors que la confrérie n'avait pourtant jamais eu recours à la violence. C'est également le cas en Arabie saoudite, où djihadistes et opposants

²⁵ <http://www.un.org/fr/sc/ctc/resources/res-sc.html>

politiques au régime sont autant victimes de la lutte anti-terroriste. Autrement dit, les désaccords qui devraient être réglés par la négociation et la représentation politique interne sont réglés par les armes de la lutte antiterroriste.

Les partenaires potentiels de la lutte contre le terrorisme mènent également des politiques étrangères qui peuvent desservir les objectifs français en matière de lutte contre le terrorisme. Par exemple, la « guerre froide » entre l'Arabie saoudite et l'Iran entraîne des escalades, notamment au Yémen et en Syrie, dont profitent les groupes terroristes pour renforcer leur présence. Moins brutale, la rivalité entre le Maroc et l'Algérie est également un frein à la lutte contre le terrorisme au Sahel.

La politique étrangère est souvent faite de mauvais compromis. C'est particulièrement vrai dans la coopération internationale contre le terrorisme. La France et les Européens se retrouvent ainsi pris dans des engrenages inextricables, où il est politiquement très difficile de critiquer les méthodes de son partenaire, ou sa politique étrangère, sans prendre le risque d'affaiblir toute la mobilisation internationale et de voir sa coopération bilatérale en matière de lutte contre le terrorisme avec le pays concerné gelée (par exemple à travers l'arrêt de l'échange d'information sur des personnes ou des réseaux potentiellement dangereux pour la France). La crise politique entre le Maroc et la France en 2014, qui avait éclaté sur fond d'accusations de torture contre les services de sécurité marocain, a ainsi paralysé la coopération anti-terroriste entre les deux pays.

En même temps, les méthodes de certains pays (répression policière, arbitraire judiciaire, usage de la torture, faiblesse de l'État de droit) ne sont pas efficaces et apportent de l'eau au moulin de la propagande et de l'embrigadement des organisations terroristes. Ces méthodes ont ainsi pour conséquence de délégitimer l'ensemble des mesures prises par la communauté internationale.

Cette question est de plus en plus prégnante à mesure que s'étiole l'unité de la lutte contre l'emprise territoriale de Daech en Irak et en Syrie. Malgré ses succès militaires, la coalition internationale contre Daech est en effet déjà rattrapée par les problèmes politiques sous-jacents : impasse de la transition politique en Syrie²⁶ ; réconciliation nationale en Irak ; escalade à la suite de l'interruption en 2015 des négociations entre les autorités turques et le parti des travailleurs du Kurdistan (PKK)²⁷, etc. Par ailleurs, l'enlisement de la crise yéménite, avec un jusqu'aboutisme tant du côté saoudien qu'iranien, créé une situation qui, au-delà de la catastrophe humanitaire, ne peut que produire d'autres engrenages de violence dont se nourrissent les groupes terroristes. Le piétinement diplomatique en Libye maintient également un vide qui fait le jeu de groupes djihadistes. La faiblesse de la gouvernance étatique au Mali entretient aussi une situation très fragile, dans laquelle les forces françaises et internationales intervenues pour stopper l'avancée des djihadistes se retrouvent particulièrement exposées, sans avoir le mandat d'intervenir dans tous les domaines.

5.3. Démontrer son autonomie et sa résilience, notamment en matière économique, et sa capacité d'entraînement en Europe

Ces difficultés ne peuvent être résolues qu'au cas par cas en fonction des pays et de la relation bilatérale entretenue par la France. Sans rentrer dans un examen de chacune de ces relations, il est possible de tirer une leçon générale de la

²⁶ La démonstration a été abondamment faite que le régime de Bachar al Assad utilise et alimente le terrorisme plus qu'il ne lutte contre lui. Par exemple : http://www.liberation.fr/debats/2017/07/02/monsieur-le-president-maintenir-assad-c-est-soutenir-le-terrorisme_1581057

²⁷ Le PKK est également considéré comme une organisation terroriste par les États-Unis et l'Union européenne.

situation de la France en matière de la lutte contre le terrorisme : si elle veut pouvoir peser vis-à-vis de l'ensemble de ces acteurs, elle doit continuer à être présente diplomatiquement, financièrement, voire militairement dans l'ensemble des théâtres de crise.

La crédibilité indispensable dans les négociations avec les pays de la région requiert à la fois des « carottes » (financements, partenariats humains, industriels et militaires), et des « bâtons ». Ces derniers paraissent cependant souvent manquer face à des régimes autoritaires qui sont intéressés avant tout par leur survie immédiate et peu par des promesses d'un développement économique progressif. La France aurait les moyens de « faire mal », par exemple à travers des sanctions européennes (certes difficiles à négocier, mais dont l'échelle permet d'avoir davantage d'influence que les sanctions nationales).

Cela implique également que la France démontre qu'elle conduit sa politique étrangère et sécuritaire indépendamment des promesses de contrats et de marchés. Quel que soit le lien effectif entre les prospects économiques et les arbitrages diplomatiques, le fait que la perception se soit installée que la France pouvait être « achetable » nuit à sa crédibilité. En particulier vis-à-vis des pays du Golfe et de l'Égypte, il faut apporter la preuve que la priorité est la sécurité et la stabilité internationales, et non les contrats. Dans une telle démarche, le critère essentiel est la résilience, c'est à dire la capacité à organiser nos relations diplomatiques sur plusieurs mois et années sans être vulnérables aux influences internes et externes susceptibles de faire fléchir la position. Autrement dit, la capacité à « faire mal » dépend aussi de notre capacité à résister aux « bâtons » des autres. La perspective de contrats ne devrait par exemple pas conduire à assouplir les positions françaises sur des sujets comme la lutte contre le financement du terrorisme. Le chantage que certains pays peuvent exercer en menaçant de cesser l'échange d'informations sur des djihadistes doit pouvoir être contré par des menaces de rétorsion proportionnelles, par exemple limiter

la capacité de gouvernements arabes à surveiller leur diaspora sur le sol français.

Une dimension essentielle de l'autonomie française en matière de lutte contre le terrorisme international concerne sa capacité à s'entourer de démocraties, à travers des alliances solides, capables de décupler l'influence française. La relation de la France avec les États-Unis est à ce titre essentielle. Leur suprématie technique et militaire ainsi que leur poids international en font un interlocuteur indispensable pour la France. Les États-Unis sont toutefois actuellement des partenaires peu fiables de la lutte antiterroriste. L'absence de stratégie de Donald Trump, l'accent mis sur la seule dimension militaire et les relents de « war on terror » font en effet des États-Unis un acteur actuellement peu prévisible, dont l'influence sur les autres acteurs internationaux diminue et dont l'image peut par ailleurs continuer d'alimenter la propagande terroriste.

Autrement dit, si la coopération opérationnelle avec les États-Unis est essentielle pour la sécurité de la France, elle doit pouvoir se combiner à un regard, et parfois une voix, critique vis-à-vis de certaines orientations américaines. Le retrait des États-Unis, déjà entamé sous l'administration Obama, de toute discussion sérieuse sur la transition politique en Syrie est par exemple catastrophique pour l'équilibre des forces internationales, seul à même de pousser la Russie à faire des concessions susceptibles d'obtenir une paix tangible en Syrie. Sur de tels sujets, la France devrait être capable de mettre ouvertement en cause la responsabilité américaine en tant que membre du Conseil de sécurité des Nations unies. Des campagnes publiques à Washington pourraient également appuyer les acteurs américains qui prônent une stratégie politique plus claire de soutien des processus politiques au Yémen et en Syrie.

Les limites rencontrées par les partenaires européens en matière de lutte contre le terrorisme entraînent une dépendance vis-à-vis des États-Unis. En dépit de progrès techniques en matière de coopération sur le sol européen (par exemple au sujet de la constitution d'un fichier aérien – *Passenger Name Record*), la

capacité de l'Europe à agir à l'étranger sur ce sujet est particulièrement faible. Les difficultés à mobiliser des partenaires européens au Sahel ont à ce titre montré les fossés existants en Europe en termes d'évaluation des menaces. Seule l'Allemagne a contribué de manière significative en engageant 1000 soldats de la Bundeswehr ainsi que du matériel.

Ces dysfonctionnements européens ne doivent pas conduire à blâmer l'Union européenne. Au contraire, cela renforce la nécessité pour les autorités françaises d'être beaucoup plus inclusives et moins arrogantes vis-à-vis de leurs partenaires européens. La France met trop souvent ses partenaires devant le fait accompli en comptant sur leur soutien. Un dialogue politique, administratif, parlementaire et universitaire est ainsi indispensable pour que la perception française de la menace structure plus clairement le débat européen, et permette ainsi à tous d'être mobilisés.

La lutte contre le terrorisme est ainsi à la fois un impératif sécuritaire européen et international par la forme que prennent les menaces actuelles, et aussi un prétexte politique pour de nombreux acteurs au Moyen Orient pour poursuivre des stratégies propres et souvent non coopératives. Dans de nombreux cas, le besoin de partenaires sécuritaires fiables est contrarié par la nécessité de prendre position dans des luttes géopolitiques régionales dans lesquelles la France n'a que des coups à prendre et pas les moyens de changer la donne toute seule. La France, puissance active et fragile, a des atouts dans ce jeu complexe, mais elle doit renforcer sa résilience diplomatique, ce qui implique de manier plus agilement le bâton.



***Point d'aencrage est une association de jeunes professionnels issus de toute la gauche.
Nous rédigeons des notes, organisons des conférences publiques et animons des formations citoyennes.
PAE est indépendant et financé par les cotisations de ses adhérents.***