

Lutte contre le terrorisme : « Il faut endoncer une décroissance sécuritaire »

Les violences politiques – ou le « terrorisme » – ont conduit à durcir les lois et à renforcer la coercition. Cette tendance à faire du tout-sécuritaire la solution aux problèmes de nos sociétés doit nous interroger, estime dans cet entretien Laurent Bonelli, professeur de science politique à l'université de Paris-Nanterre⁽¹⁾.

Le terme de « terrorisme » est employé à tout propos : quel sens a-t-il et quelle est sa réalité ?

Le mot « terrorisme » est avant tout une catégorie de disqualification d'un adversaire. On peut dresser un triple constat. D'abord, les groupes qui mènent des actions armées ne se revendiquent jamais comme terroristes. Ils se nomment « combattants de la liberté » ou « avant-garde du prolétariat », « soldats de l'islam », « résistants », etc. Ensuite, il faut souligner que lesdits « terroristes » sont devenus par la suite des acteurs légitimes dans leur pays et dans les relations internationales. Ce fut le cas de Yasser Arafat ou de Menahem Begin⁽²⁾, ou même de Nelson Mandela⁽³⁾. Enfin, des individus labellisés comme « terroristes » dans leurs Etats peuvent bénéficier de la protection d'autres Etats, comme réfugiés politiques. C'est donc la légitimité que l'on accorde à certaines actions violentes qui est en jeu. Et on voit bien qu'elle dépend de toute une série de facteurs historiques et politiques. À partir de là on peut comprendre que ce terme de terrorisme n'a pas d'essence, que c'est au plus une stratégie.

En outre, ce terme n'est pas très utile pour comprendre ce qui se passe. Les sciences sociales préfèrent ainsi des termes comme « violences politiques » – commises avec des objectifs politiques – qui sont plus neutres et permettent l'analyse d'actes parfois atroces mais que l'on souhaite expliquer et pas seulement condamner moralement.

La violence politique présente en effet une formidable récurrence dans nos sociétés. En France, on peut évoquer la Seconde Guerre

« C'est la légitimité que l'on accorde à certaines actions violentes qui est en jeu. Et on voit bien qu'elle dépend de toute une série de facteurs historiques et politiques. À partir de là on peut comprendre que le terme de terrorisme n'a pas d'essence, que c'est au plus une stratégie. »

mondiale, avec la « propagande armée » des organisations résistantes qui commettaient des actes considérés par Vichy et les Allemands comme terroristes (bombes dans des cafés, etc.) ; la guerre d'Algérie, où l'OAS a causé plus de deux-mille-sept-cents victimes mortelles des deux côtés de la Méditerranée, puis les vagues d'attentats nationalistes (corses et basques notamment), liés à l'extrême gauche (Action directe), à la situation palestinienne ou du Proche-Orient (ceux de 1986 par exemple), à l'islamisme politique algérien (en 1995) et au djihadisme international (comme en janvier ou en novembre 2015) ou à l'extrême droite (groupe Action des forces opérationnelles, projet « WaffenKraft »...). Bref, tous les dix ans environ, le pays – comme d'autres Etats européens – est frappé par des violences politiques d'ampleur inégale qui relèvent de conflits, de groupes et d'idéologies très différentes.

On constate une accumulation de lois d'exception, notamment à partir des années 2010. Peut-on les lister ?

L'idée que la violence politique nécessite des mesures exceptionnelles n'est pas neuve. Il suffit de rappeler les « lois scélérates » prises à la fin du XIX^e siècle contre les anarchistes, les juridictions spéciales de Vichy ou la Cour de sûreté de l'Etat créée en 1963 pour lutter contre l'OAS, puis les groupes d'extrême gauche, comme la Gauche prolétarienne.

Lister ces lois dérogatoires par rapport au droit commun serait fastidieux : depuis la loi du 9 septembre 1986, colonne vertébrale du système antiterroriste français, près d'une trentaine de textes ont été votés⁽⁴⁾. Trois dynamiques traversent cet échafaudage législatif : la spécialisation, le renforcement de la coercition et le brouillage entre l'administratif et le judiciaire.

La loi de 1986 octroie d'abord le monopole du traitement des actes terroristes à une justice et des services de police spécialisés. C'est d'abord une section du Parquet de Paris, puis, à partir de 2019, le Parquet national antiterroriste (Pnat) qui sont compétents en la matière. Les enquêtes sont menées par des juges d'instruction spécifiques du tribunal judiciaire de Paris et, désormais, l'application des peines relève de magistrats de cette juridiction. On abandonne également les jurés populaires pour les procès



Tous les dix ans environ (ci-dessus à la suite de l'attentat au Bataclan en novembre 2015), la France est frappée par des violences politiques d'ampleur inégalée qui relèvent de conflits, de groupes et d'idéologies très différentes. En réponse un petit monde de professionnels de l'antiterrorisme s'est créé, qui partage des représentations communes parfois éloignées de celles d'autres acteurs du droit et de la justice.

« Il s'agit moins de lutter contre les causes structurelles des inégalités que de discipliner les fractions de la population les plus indociles au nouvel ordre social néolibéral, interne et international. C'est ce que j'appellerais une démagogie punitive, faite de discours martiaux, d'appels à l'ordre et à la sévérité pénale. »

d'assises, remplacés par des juges professionnels. La théorie du « juge naturel », c'est-à-dire la compétence territoriale propre au droit commun, est laissée de côté au profit de la spécialisation. Ce phénomène s'observe également au niveau policier, puisque les enquêtes sont menées par la SDAT, la SAT de la préfecture de police de Paris, ainsi que par la DGSI⁽⁵⁾. De cette manière s'est créé un petit monde de professionnels de l'antiterrorisme qui entretient un réseau dense et durable de relations et partage des représentations communes parfois éloignées de celles d'autres acteurs du droit et de la justice.

La deuxième dimension est le renforcement des mesures de surveillance, de contrôle et de coercition. L'exemple de la garde à vue est révélateur. En 1980, la loi « Sécurité et liberté » proposait de la faire passer de vingt-quatre à quarante-huit heures, soulevant

un tollé des députés socialistes et communistes. En 2006, elle a été portée à cent-quarante-quatre heures en matière antiterroriste ! On pourrait aussi faire l'inventaire de l'élargissement continu des « techniques spéciales d'enquête », portant sur les écoutes téléphoniques, les géolocalisations, les perquisitions, etc., qui s'accompagne d'une diminution corrélative des droits de la défense et du prévenu.

Enfin, on observe le recours de plus en plus courant à des mesures administratives, comme le gel des avoirs, les assignations à résidence, les expulsions (pour les étrangers), ou les dissolutions d'organisations. Ces mesures « obstacles » sont difficiles à contester car la charge de la preuve est beaucoup plus fragile qu'en matière judiciaire. La loi sur le renseignement de 2015 va même plus loin, puisqu'elle autorise nombre de mesures de surveillance en dehors des commissions rogatoires qui les encadraient jusque-là.

Les évolutions et les usages de l'infraction « d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste » (AMT) synthétisent bien les trois dynamiques décrites précédemment.

(1) Auteur notamment de *La Fabrique de la radicalité. Une sociologie des jeunes djihadistes français* (Seuil, 2018) et de *La France a peur. Une histoire sociale de l'insécurité* (La Découverte, 2010).

(2) Premier ministre israélien, qui avait été à la tête de l'Irgoun, organisation connue pour ses attaques contre les Arabes palestiniens et réprimée par les Britanniques.

(3) Il ne fut retiré des listes américaines qu'en 2008.

(4) Certaines lois portent spécifiquement sur les questions antiterroristes, d'autres sont plus générales en matière de sécurité mais comportent des dispositions en la matière.

(5) Respectivement : Sous-direction anti-terroriste, Section antiterroriste et Direction générale de la sécurité intérieure.



«A l'évidence, les politiques fondées sur l'émotion et le manichéisme ne sont pas les plus à même d'apporter des réponses efficaces aux désordres qu'elles prétendent résoudre, pas plus qu'elles ne contribuent au renforcement de la légitimité de l'autorité, dont elles se réclament pourtant si bruyamment.»

L'association de malfaiteurs existe depuis longtemps dans le Code pénal. Cette «*infraction balai*»⁽⁶⁾ est une qualification utilisée pour des criminels dont on ne peut prouver l'implication concrète (exemple du braquage), mais dont on peut établir qu'ils se sont entendus pour commettre un délit. Or, celle-ci a été acclimatée sur le terrain de la lutte antiterroriste. Sur la base d'éléments matériels souvent ténus (échanges sur les réseaux sociaux, écoutes téléphoniques, etc.), elle permet de condamner des individus *avant* qu'ils ne passent à l'acte. Le caractère flou de l'incrimination avait toutefois amené les législateurs à limiter la peine encourue à dix ans d'emprisonnement, en 1996. Celle-ci passe en 2004 à vingt ans, puis en 2016 à trente ans, voire à la perpétuité⁽⁷⁾. Utilisée avec précaution à ses débuts, elle est désormais le fer de lance de la lutte antiterroriste et la principale infraction retenue dans la plupart des dossiers⁽⁸⁾.

Peut-on mettre en balance l'efficacité éventuelle de ces mesures et les risques pour les libertés de tout un chacun ?

L'idée que ces mesures exceptionnelles sont absolument nécessaires pour mettre fin à la violence politique est tout à fait questionnable. Il ne faut pas confondre le discours des professionnels de la sécurité, qui plaident en permanence pour une extension de leurs capacités d'action, avec la réalité. Les soixante dernières années montrent que la multiplication des lois n'empêche pas l'émergence périodique de vagues de violence. De plus, d'autres Etats adoptent d'autres voies tout aussi efficaces, comme l'Espagne⁽⁹⁾.

Ensuite, ces mesures dérogatoires du droit commun modifient durablement ce dernier. Pensées au départ pour des contentieux très spécifiques, elles se répandent ensuite par capillarité à des domaines de plus en plus vastes, par exemple à la faveur d'une affaire particulièrement choquante, abondamment relayée par les médias et exploitée par des hommes et des femmes politiques. La rétention de sûreté, qui permet le maintien en détention au-delà de la peine, a ainsi été étendue des délinquants sexuels les plus graves aux faits de terrorisme. De la même manière, «l'apologie du terrorisme», qui relevait de la loi sur la presse de 1881, est devenue un délit à part entière en 2014, dans un contexte marqué par la

(6) Pour reprendre la formule d'un magistrat.

(7) En cas de direction d'un groupe terroriste.

(8) Comme pour les départs en Syrie.

(9) Les attentats du 11 mars 2004, les plus graves de l'histoire espagnole, avec cent-quatre-vingt-treize morts et deux-mille-cinq-cents blessés, n'ont donné lieu à aucune mesure nouvelle et les auteurs ont été neutralisés et jugés dans le cadre du droit pénal ordinaire.

(10) Rappelons que la «guerre à la drogue», lancée par Bruno Retailleau, date en réalité de... 1971, lorsque Richard Nixon en avait fait sa priorité. Avec le succès que l'on connaît...

situation dans la zone irako-syrienne. La loi de 1881 ne permettait pas de tout dire. Les propos racistes, négationnistes ou antisémites sont condamnés. Mais par exemple le soutien à un groupe armé était jaugé par rapport à l'ensemble des opinions exprimables dans le débat politique. C'est-à-dire que des discours, fussent-ils choquants, étaient évalués dans un spectre global qui laisse en démocratie une large part à la complexité et à la contradiction. En autonomisant l'apologie dans le Code pénal, on la déconnecte de ce spectre et elle devient une sorte de police des opinions, qui facilite la disqualification des adversaires. Les mises en causes judiciaires observées récemment dans le cadre du conflit israélo-palestinien montrent les effets de ce type de dérives.

Est-ce que cela nous conduit à une société de plus en plus sécuritaire, où la demande de sécurité, qui est légitime, devient prioritaire sur les libertés, les droits ?

Plusieurs ministres de l'Intérieur aiment citer Max Weber, sur le monopole de la violence légitime. Mais ils ne l'ont manifestement pas bien lu, ou pas lu jusqu'au bout. Il montre en effet que l'autorité ne fonctionne pas simplement à la coercition. Elle nécessite d'apparaître légitime, c'est-à-dire d'apporter des contreparties aux gens qui l'acceptent.

Or, depuis une quarantaine d'années se développe en France et ailleurs une croyance qui fait de la police une solution magique pour résoudre les problèmes occasionnés par le creusement des inégalités sociales à l'intérieur de nos sociétés et entre sociétés du Nord et du Sud. Les thèmes de l'insécurité et des migrations se politisent, des partis politiques en faisant des chevaux de bataille électoraux. Les politiques sociales, de prévention et de développement, sans jamais être complètement abandonnées, cèdent progressivement la place à des approches plus sécuritaires, passant par le contrôle et la coercition. Dès lors, il s'agit moins de lutter contre les causes structurelles des inégalités que de discipliner les fractions de la population les plus indociles au nouvel ordre social néolibéral, interne et international. C'est ce que j'appellerais une *démagogie punitive*, faite de discours martiaux, d'appels à l'ordre et à la sévérité pénale.

Evidemment, cette tâche dépasse largement ce que des policiers ou les magistrats peuvent et savent faire. Des expressions comme «tonneau des Danaïdes» reviennent fréquemment dans les entretiens, sans que ce durcissement sécuritaire ne produise un quelconque effet sur les phénomènes qu'il est censé enrayer⁽¹⁰⁾. Il est temps de reconnaître cet échec et d'enclencher une décroissance sécuritaire qui permettrait de réencastrer des questions comme la drogue, la délinquance, la migration irrégulière, dans la question sociale. Depuis une dizaine d'années, on voit se multiplier en Amérique latine et ailleurs, des initiatives, encore timides, qui ne placent plus les acteurs pénaux au centre de l'équation. C'est également une dimension essentielle de la sortie des situations de violence politique, comme au Pays basque, en Irlande du Nord ou en Colombie. A l'évidence, les politiques fondées sur l'émotion et le manichéisme ne sont pas les plus à même d'apporter des réponses efficaces aux désordres qu'elles prétendent résoudre, pas plus qu'elles ne contribuent au renforcement de la légitimité de l'autorité, dont elles se réclament pourtant si bruyamment. ●

**Propos recueillis par Gérard Aschieri,
rédacteur en chef de D&L**