

«Vigipirate» contre la culture démocratique

Depuis 1996 nous vivons au rythme des niveaux d'alerte « Vigipirate ». Sous sa déclinaison militaire « Sentinelle »⁽¹⁾, ce dispositif occupe littéralement l'espace public. Comment un exercice de planification peut-il modeler notre quotidien et réduire nos libertés ? Vigipirate promeut en outre une citoyenneté antidémocratique, faisant de chaque individu le relai inconscient d'un pouvoir descendant.

L. LÉVY-LAJEUNESSE et C. PONTUSVAL

Afin de préparer l'Etat à faire face à un certain nombre de situations de crise, le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) a rédigé, dans les années 1970, une série de plans afin de coordonner la réponse des différents services ministériels et de prévoir la coordination nécessaire avec les collectivités territoriales qui pourraient être touchées. Ces plans ont des déclinaisons dans différents domaines, accident nucléaire ou biologique, crue, vague de chaleur ou risque terroriste, et impliquent un niveau de réponse différent pour chaque ministère ou territoire.

Les niveaux d'alerte sont décidés par le Premier ministre, sur proposition du SGDSN, sur la base de notes de renseignements inaccessibles au public. Ainsi, le niveau d'alerte « attentat imminent » est déclaré par le gouvernement sur la base d'éléments que lui seul peut consulter.

Une transformation sans changer le droit

Ce que Vigipirate ne fait pas, contrairement à l'état d'urgence, l'état de siège ou l'activation de l'article 16 de la Constitution, c'est modifier le droit applicable et notamment les compétences des uns et des autres. Le droit reste constant donc rien ne change dans les pouvoirs de l'administration ou des vigiles. Et pourtant on nous fouille, on nous palpe, des armes de guerre apparaissent dans les forces déployées en manifestation, le tout en dépit de tout bon sens. Les arrêtés d'interdiction de manifestations font référence presque systématiquement au plan Vigipirate dans leurs visas, et la Cour de cassation a même dû rappeler que les contrôles d'identité n'étaient légaux que s'ils se fondaient sur la loi et non sur Vigipirate⁽²⁾.

Vigipirate est cependant omniprésent comme justification de l'ac-

tion de l'Etat: interdiction de manifester, autorisations d'emploi de drones de surveillance, armement des polices municipales, déploiement de la vidéosurveillance: tous types de débordements de l'Etat au-delà des bornes posées pour la protection de la liberté et de la vie privée des citoyennes et citoyens sont justifiés par le niveau d'alerte du plan Vigipirate. Ce dispositif est pourtant librement énoncé par le chef du gouvernement sur la base de renseignements qui ne sont pas publics, alors même qu'il s'agit d'un plan d'action qui n'est pas censé produire du droit, surtout de façon opaque. Comment les juges pourraient-ils contrôler le bien-fondé et la proportionnalité des dérogations au droit de manifester, alors qu'ils n'ont pas accès à la matérialité des éléments justifiant les décisions administratives qui leur sont soumises ?

Cependant, depuis 2015, le plan Vigipirate est en permanence activé et sert de cadre de réflexion à l'administration et à la magistrature pour penser l'action de l'Etat, faussant notre rapport aux droits et libertés.

Quelle fonction pour cet outil ?

« Tous les professionnels de la sécurité [sont] d'accord », Vigipirate « n'est d'aucune efficacité contre le terrorisme »⁽³⁾. Dans le même esprit, un rapport d'enquête parlementaire de 2016 regrettait l'« efficacité modeste de Vigipirate à prévenir des attaques terro-

(1) C. Pontusval, « "Sentinelle", placebo toxique de nos peurs sécuritaires », in *Droits & Libertés* n° 208 (www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2025/02/DL208-Actualite-2-Sentinelle-placebo-toxique-de-nos-peurs-securitaires-1.pdf).

(2) Civ. 1^{ère} 13 sept. 2017, n° 16-22967, au Bull.

(3) Franck Johannes, « Vigipirate et le fantôme de la guerre d'Algérie », blog « Libertés surveillées », *Le Monde*, 7 septembre 2015.

« Interdiction de manifester, armement des polices municipales, déploiement de la vidéosurveillance, tous les débordements de l'Etat au-delà des bornes posées pour la protection de la liberté et de la vie privée des citoyennes et citoyens sont justifiés par le niveau d'alerte du plan Vigipirate. »

ristes, y compris dans les transports publics terrestres qui sont pourtant un des objectifs assumés du plan»⁽⁴⁾.

S'agit-il alors surtout d'une opération de communication, visant à rassurer la population ? La Cour des comptes considère justement que le dispositif Sentinelle – déclinaison de Vigipirate – n'a pas de fonction opérationnelle : il s'agissait plutôt de « *montrer qu'à des attaques aussi agressives, la France répondait avec ses soldats* »⁽⁵⁾. Pourtant, Vigipirate, les militaires dans l'espace public, les appels à la vigilance contre le terrorisme inquiètent peut-être plus qu'ils ne rassurent, en rappelant sans cesse l'existence d'un risque terroriste : « *Préparez-vous à vivre une situation potentiellement violente* », prévient justement la brochure « Faire face ensemble », éditée pour promouvoir les principes de Vigipirate⁽⁶⁾.

Le terrorisme et la culture de la sécurité

La « sécurité » à laquelle renvoie Vigipirate est liée au risque terroriste alors que cette violence, indéniable et « *surexposée médiatiquement*, [n'en] constitue qu'une parmi beaucoup d'autres, dont certaines [...] touchent [...] bien plus de victimes »⁽⁷⁾. L'Etat doit-il se faire le relai des obsessions médiatiques en enjoignant au public de se préoccuper particulièrement du risque terroriste ?

Notons d'ailleurs que dans ses usages contemporains, le terme « terroriste » a souvent perdu toute précision descriptive au profit d'une dimension axiologique : comme si l'adjectif devait moins désigner des stratégies de terreur (qui peuvent être adoptées par des groupes de combat plus ou moins informels, mais aussi par des armées d'Etats), qu'une espèce de « mal » radical, attribué exclusivement à l'autre camp. Comme l'analysait le philosophe Jean-Claude Monod dès 2007, la notion a subi un renversement après 2001 : « *Le terroriste, c'était celui à qui [...] on ne faisait pas la "guerre" au sens classique, dans le cadre d'une "relation d'Etat à Etat"* ». Mais « *aujourd'hui, on ne fait la guerre qu'aux terroristes* », si bien que « *"terroriste" est le nom donné à tout ennemi [...] dès lors qu'il est jugé possible et/ou nécessaire de lui faire la guerre* ». Ainsi, « *le "terroriste" est bien la nouvelle figure générique de l'ennemi, un quasi-synonyme* »⁽⁸⁾.

En guerre contre un « ennemi intérieur »

On peut dès lors considérer que Vigipirate est moins là pour prévenir un risque que pour indiquer que le principal danger prendrait la forme d'un ennemi, dissimulé à l'intérieur du pays. La brochure « Faire face ensemble » précise certes que « *la radicalisation concerne tout type d'idéologie* »⁽⁹⁾, mais Vigipirate ne peut être considéré in abstracto sans considérer le contexte idéologique général au sein duquel il trouve sa place. Ainsi, ladite brochure renvoie à plusieurs reprises au Guide interministériel de prévention de la radicalisation, document officiel de 2016 qui ne mentionne que les formes de radicalisation liées à l'islam. Alors qu'avaient eu lieu les attentats suprémacistes d'Utoya et de Charleston, ou l'attentat masculiniste d'Isla Vista, alors que les réseaux fascistes et/ou survivalistes s'armaient déjà en France, aucune mention n'est faite de l'extrême droite, ni d'aucune idéologie ou religion, à part l'« islam »⁽¹⁰⁾.

Vigipirate s'inscrit donc dans un contexte où le débat public lie de façon certes absurde, mais systématique, les questions de sécurité à un mélange de thèmes liés à l'islam et aux migrations humaines. Derrière les figures du « délinquant », des « criminels » et des « terroristes », une certaine doxa médiatique se focalise



© STÉPHANE PIA, LICENCE FLICKR

sur les membres des classes populaires racisés, perçus comme étrangers ou d'origine étrangère. Enjoindre chacune et chacun d'adopter au quotidien une vigilance antiterroriste, c'est faire peser un regard de soupçon supplémentaire sur une minorité déjà largement discriminée.

Attribué ainsi à l'étranger, le danger peut être figuré sous les traits d'un « *ennemi intérieur et extérieur* »⁽¹¹⁾ lorsque, comme pour le terroriste, on le soupçonne d'être déjà infiltré parmi « nous ». Cette « menace ennemie » conduit alors à formuler la question « sécuri-

(4) Assemblée nationale, « Rapport fait au nom de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'Etat pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 », 2016, p. 239.

(5) D'où « le choix [...] de mettre "plus de kaki que de bleu dans la rue", et d'en mettre beaucoup ». Cour des comptes, « L'opération Sentinelle. Exercice 2025-2021 », Observations définitives, 2022.

(6) Brochure du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. Voir p. 25 (www.sgdsn.gouv.fr/vigipirate/le-plan-vigipirate-faire-face-ensemble).

(7) Vincent Bonnet, Mathias Delori et Ophélie Rillon, « La violence des attentats terroristes ne constitue qu'une violence parmi beaucoup d'autres », tribune, *Le Monde*, 25 octobre 2018.

(8) J.-C. Monod, *Penser l'ennemi, affronter l'exception*, La Découverte, 2007, p. 155-156.

(9) Brochure « Faire face ensemble », p. 34.

(10) Trois occurrences du terme dans le Guide mais aussi onze pour « musulman », une pour « islamiste » et huit pour « djihad », « djihadisme », « djihadiste ».

(11) « *Nous sommes en guerre contre un ennemi global intérieur et extérieur* » (Manuel Valls, Premier ministre, 2 octobre 2015); « *Nous sommes en guerre face à un ennemi qui est à la fois un ennemi intérieur et un ennemi extérieur* » (Gérald Darmanin, ministre de l'Intérieur, 30 octobre 2020).

(12) Jean-Pierre Dubois, cité par Franck Johannes, « Vigipirate et le fantôme de la guerre d'Algérie », blog « Libertés surveillées », *Le Monde*, 7 septembre 2015.

(13) Discours du 16 novembre 2015 devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles.

(14) Citations (non exhaustives) tirées de la brochure « Faire face ensemble », déjà citée. Nous soulignons.

(15) Vanessa Codaccioni, *La Société de vigilance*, Textuel, 2021, p. 150.

(16) « *Le premier effet de ce genre de disposition est de créer un attachement affectif aux institutions censées garantir la sécurité* », Michaël Foessel, *Etat de vigilance. Critique de la banalité sécuritaire*, Seuil, 2016, p. 158.

(17) Micas : mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance. Issues de la loi Silt de 2017 au moment de la sortie de l'état d'urgence, elles ont été pérennisées en 2021 par la loi « renseignement ».

(18) Lire par exemple Christophe Ayad, « Paris 2024 : des mesures de restrictions individuelles de circulation annulées par la justice administrative », in *Le Monde*, 1^{er} août 2024.



Le dispositif Vigipirate, les militaires dans l'espace public, les appels à la vigilance contre le terrorisme inquiètent peut-être plus qu'ils ne rassurent, en rappelant sans cesse l'existence d'un risque terroriste... « Préparez-vous à vivre une situation potentiellement violente », prévient ainsi la brochure « Faire face ensemble », éditée pour promouvoir les principes de Vigipirate.

taire» dans les termes de la guerre. Or, comme l'expliquait un président d'honneur de la LDH, « si la lutte contre le terrorisme c'est la guerre, c'est une guerre sans fin », et « l'état de guerre, ça sert surtout à mettre le droit entre parenthèses, George Bush avait bien compris cela »⁽¹²⁾. En effet, le Patriot Act, adopté après les attentats du 11 septembre 2001, créait la catégorie de « combattant illégal » qui permet à l'administration d'arrêter et détenir de façon discrétionnaire et sans durée déterminée les personnes soupçonnées de terrorisme. En France, ce même registre est convoqué pour justifier les écarts par rapport aux principes démocratiques : « Nous sommes en guerre », avaient solennellement martelé, en temps de paix, François Hollande en 2015⁽¹³⁾ et Emmanuel Macron en 2020, au moment où la France entrait en état d'urgence et état d'urgence sanitaire.

La culture démocratique abîmée par Vigipirate

Le plan Vigipirate justifie de nombreux reculs des libertés alors qu'il est rappelé, après chaque attentat, que l'abandon des principes démocratiques serait une victoire du terrorisme. Comment expliquer que de tels renoncements aux libertés soient dès lors si facilement admis ?

La « culture de la sécurité » promue par Vigipirate repose sur une présentation de la vigilance « sécuritaire » comme responsabilité citoyenne : « Faire face ensemble » indique que « tout *citoyen* a le droit d'être protégé mais il a le devoir d'agir », ce pourquoi il faut que « tout *citoyen* contribue à [...] la protection de la collectivité contre les menaces terroristes », et que chacun soit un « *citoyen* attentif »⁽¹⁴⁾. Le recours à cette notion (plutôt qu'à celle d'individu, de personne, de sujet...) trahit ici un impensé antidémocratique.

Traditionnellement, la citoyenneté désigne la qualité de celles et ceux qui ont en partage le pouvoir politique dans une démocratie. Elle s'exerce notamment par la discussion critique, dans la

sphère publique, de l'action de l'Etat. Ainsi se forme une opinion publique vigilante, à même de faire pression sur les pouvoirs publics en cas d'abus.

A cette citoyenneté critique, Vigipirate oppose un modèle de « citoyenneté » selon lequel exercer le pouvoir, c'est s'en faire soi-même l'agent, sans le remettre en cause ou bien l'influencer dans ses modalités ou dans ses fins. Pas de partage du pouvoir de décision donc, mais une mobilisation de chacune et chacun comme relai d'une surveillance de nature policière. Ceci forme ce que Vanessa Codaccioni nomme une « société de vigilance », où les incitations à la vigilance sécuritaire font qu'« à force de s'observer les un-e-s les autres, ou de se dresser les un-e-s contre les autres, les citoyennes et citoyens se voient amoindris dans leur capacité à résister aux visées punitives étatiques et, surtout, à surveiller l'appareil d'Etat »⁽¹⁵⁾. Ce dernier peut même s'attirer une sympathie de principe, lorsqu'il se présente comme protecteur face à l'ennemi⁽¹⁶⁾.

A qui profite un Etat de droit affaibli ?

La « culture de la sécurité » promue par Vigipirate est donc une culture acritique du consentement et même du soutien actif à l'appareil répressif. Vigipirate promeut une culture de la vigilance latérale : celle d'un public qui se surveille lui-même, traquant en son sein la présence de l'ennemi – principalement parmi la population musulmane, ou perçue comme telle. Il acclimite à des mesures ciblant des musulmans de façon arbitraire, comme les assignations à résidence (désormais « Micas »)⁽¹⁷⁾ de personnes contre lesquelles les soupçons ont été levés mais dont les assignations sont pourtant réactivées à chaque grand événement, comme les JO⁽¹⁸⁾.

Quels que soient les enjeux réels qui motivent les attentats, les gouvernants, tout en proclamant défendre la démocratie contre le terrorisme, affaiblissent l'Etat de droit en prenant prétexte de ces événements pour accumuler les lois liberticides et mesures d'exception. Ils en profitent ainsi pour renforcer leur pouvoir.

Plutôt qu'un « piège du terrorisme », il faut sans doute voir dans les atteintes aux libertés l'effet d'une tendance spontanée de nos institutions politiques et de leurs dirigeants, qui accroissent leur pouvoir dès que le public relâche sa vigilance critique. C'est la raison pour laquelle Vigipirate devrait moins nous encourager à nous surveiller les uns les autres qu'à redoubler de vigilance face à l'Etat et à ses appareils répressifs. ●

« Vigipirate promeut une culture de la vigilance latérale : celle d'un public qui se surveille lui-même, traquant en son sein la présence de l'ennemi – principalement parmi la population musulmane, ou perçue comme telle. Il acclimite à des mesures ciblant des musulmans de façon arbitraire. »