

Du terrorisme en démocratie

Floran Vadillo

L'attentat du 26 juin 2015 en Isère a horrifié la France entière : pour la première fois, une décapitation a été orchestrée et savamment mise en scène par un individu au nom du jihad. Un acte dont la perte humaine est sans commune mesure avec la symbolique renvoyée : Etat islamique en guerre contre la France, réhabilitation du « choc des civilisations » par le premier ministre. L'impact psychologique dans l'imaginaire collectif est expliqué dans cet article, par Florian Vadillo, Docteur en science politique associé au CMRP de l'Université de Bordeaux et collaborateur du Président de la Commission des Lois Jean-Jacques Urvoas. Il explore comment le terrorisme confronte, déstabilise, questionne la démocratie en même qu'elle l'oblige à adapter ses moyens en continu. Après avoir discuté l'artificialité des critères traditionnels qui fondent le terrorisme jusqu'à en faire un artefact politique malléable, l'auteur s'attarde sur l'évolution du droit appliqué au terrorisme à des fins de répression ainsi que sur les évolutions administratives au travers de la modernisation des services de renseignement.

Les attentats perpétrés par Mohamed Merah en mars 2012 ont tragiquement symbolisé l'entrée de la France dans un nouveau cycle de terrorisme caractérisé par la prégnance d'une menace exponentielle. Alors que le pays apparaissait de longue date comme l'une des principales cibles des organisations terroristes islamistes, il n'avait plus été notablement frappé sur son territoire depuis les attentats de 1996. Comme c'était déjà le cas à l'époque, le contexte international influe à nouveau grandement pour expliquer pareille émergence. Pour autant, le profil des terroristes ainsi que leur nombre met en cause de manière inédite la société française elle-même, sans doute légitimement accusée d'avoir engendré ce bacille que le contexte international nourrit et stimule.

En conséquence, les responsables politiques et les médias ont érigé la lutte contre le terrorisme en impératif majeur, d'aucuns y voyant la traduction d'une guerre de(s) civilisation(s), une résultante du choc des civilisations. Le discours semble donc marquer - directement ou indirectement - l'assomption politique de la thèse huntingtonnienne¹ qui demeure cependant sujette à caution dans la communauté scientifique.

Car, plus que tout autre phénomène violent, le terrorisme est vécu comme un péril majeur pour la démocratie. Or, ce statut ne saurait guère être lié à son coût en vies humaines si on le compare avec les autres causes de mort violente (sécurité routière, règlements de compte...). En ce sens, le ressort psychologique actionné semble déterminant,

¹ Samuel Huntington, *Le Choc des Civilisations*, Paris, Éditions Odile Jacob, Paris, 1997.

ainsi que le soulignait Raymond Aron : aux yeux du philosophe, le terrorisme suppose des effets psychologiques sans commune mesure avec les conséquences matérielles de l'acte perpétré². Il convient toutefois d'interroger plus en détail les mécanismes mis en branle et leurs conséquences sur nos institutions et notamment les administrations du renseignement.

Dans cette perspective, on constate que le phénomène actionne de nombreux ressorts physiques et psychologiques, lesquels soulèvent des problématiques politiques et philosophiques déterminantes. En outre, s'il a pu favoriser une modernisation de l'appareil de renseignement, l'accaparement qu'il provoque se révèle potentiellement préjudiciable.

La mécanique terroriste ou le symbolisme sanguinaire

Le terrorisme s'inscrit sans conteste dans le registre de la violence politique qu'il a considérablement modernisée. Jouant tout à la fois sur l'irruption de la mort dans le quotidien et la déstabilisation de l'autorité étatique, il met en exergue les grandes mutations connues par nos régimes démocratiques.

Antoine Garapon a analysé avec talent les éléments clés de la mécanique terroriste qui, à ses yeux, « affecte un registre très profond [celui de] la terreur qui réveille la pulsion de vie. C'est la raison pour laquelle le terrorisme provoque une sorte de panique morale³ ». Car le recours quasi systématisé à des attentats aveugles et une scénarisation de plus en

plus poussée⁴ accroissent l'impression d'interchangeabilité des cibles et l'identification compassionnelle ressenties par les citoyens/spectateurs. Les « victimes » psychologiques sont dès lors infiniment plus nombreuses que les personnes tuées ou blessées. Cette dimension constitue indiscutablement le principe d'action du terrorisme.

Les effets psychologiques se trouvent décuplés par le traitement médiatique recherché par les terroristes eux-mêmes ; en ce sens, il n'existe pas de terrorisme sans moyens modernes de diffusion de l'information⁵. Dans ces conditions, les mutations des entreprises de presse (chaînes d'information en continu, développement du support Internet...) exacerbent le constat et soulèvent un nouveau questionnement en ce domaine.

Le tissu social et l'imaginaire collectif sont donc plus marqués dans leur chair par ces attentats aux cibles indistinctes que par des attentats - même nombreux - contre des biens matériels (à l'exemple des pratiques du terrorisme corse)⁶ ou des cibles clivantes (à cet égard, le terrorisme d'Action directe, au début des années 1980, pouvait entraîner un certain mouvement de sympathie politique, de même que celui de l'ETA lorsqu'il s'agissait de lutter contre le franquisme en Espagne).

Cet état de fait se trouve conforté par la baisse continue du degré d'acceptation sociale de la violence (quel que soit d'ailleurs son degré, comme le démontre la sensibilité des problématiques de sécurité publique). À nouveau, Antoine Garapon l'exprime avec acuité : « le terrorisme résulte d'un échange violent entre des hommes qui n'ont

² Cité in Jean-François Gayraud et David Sénat, *Le Terrorisme*, Paris, PUF, collection Que sais-je?, 2002, p. 24. Sur ce mécanisme, se reporter également à Didier Bigo et Daniel Hermant, « Simulation et dissimulation : les politiques de lutte contre le terrorisme en France », *Sociologie du travail*, 1986, n° 4, p. 510.

³ Antoine Garapon, « La loi sur le renseignement et le prix de nos libertés », *La Croix*, 7 mai 2015.

⁴ Pour une réflexion sur la scénarisation des attentats du 11 Septembre, on consultera à profit Slavoj Žižek, *Bienvenue dans le désert du réel*, Paris, Flammarion, 2005, 222p. En outre, la stratégie médiatique élaborée de l'État islamique depuis son apparition conforte cette analyse.

⁵ cf. Didier Bigo et Daniel Hermant, « La relation terroriste », *Études polémologiques*, deuxième trimestre 1984, n°30, p. 51

⁶ Cf. l'analyse de Didier Bigo et Daniel Hermant, « Simulation et dissimulation... », *op. cit.*, p. 509 et 517.

pas peur de la mort, et de fait se sacrifiant, et une population qui a refoulé la mort et pour qui le sacrifice a perdu toute signification⁷ ». Car, dans nos sociétés occidentales, le progrès repose sur une forclusion toujours plus grande de la violence du champ politique : les travaux de Norbert Elias ont ainsi mis en exergue la civilisation des mœurs opérée et le rejet du recours à la violence comme preuve de modernité⁸. En conséquence, l'irruption de la violence dans le quotidien s'avère de plus en plus insupportable (en particulier lorsqu'il s'agit de la violence terroriste pour les raisons précitées). Au demeurant, il semble aujourd'hui que l'effort à fournir pour mithridatiser nos sociétés contre les effets du terrorisme incarne un horizon inatteignable dont la possibilité n'est pas même envisagée. Pourtant, la société britannique face à l'IRA ou la France face au terrorisme corse ont su par le passé réduire les effets psychologiques générés par la commission d'attentats en raison de la routinisation observée et de la nécessité de préserver l'organisation sociale en dépit du contexte. Mais l'ascèse émotionnelle requise constitue une voie trop ardue (trop archaïque?) pour être privilégiée face aux convulsions du corps social, politique et médiatique induites par la violence terroriste.

Dans ces conditions, comme le signale Henry Laurens, étudier l'histoire du terrorisme revient à s'intéresser à celle de la peur⁹ et des réactions qu'elle génère au sein de la population et de la classe politique. Précisément, cette détresse sociale suscitée par des attentats interroge la capacité des autorités politiques à assurer les clauses essentielles du contrat social en ce que cette détresse résulte d'un trouble à la sûreté de l'État en même temps qu'elle constitue en elle-même ce

trouble. Elle participe à dévoiler l'irréalité du principe de « monopole de la violence physique légitime »¹⁰ et sape la fiction nécessaire à l'exercice de l'autorité étatique. Là encore, la déstabilisation politique incarne le but premier du terrorisme qui cherche avant tout à délivrer un message, faire irruption dans le champ politique dans l'objectif de le transformer, de le contraindre à évoluer. Autrement dit, le terrorisme correspond à une volonté de subversion politique, à de la violence politique dans sa forme la plus modernisée mais également la plus fruste.

En réaction à pareil défi philosophique et médiatique, les responsables politiques trouvent naturellement refuge dans la dimension incarnative du pouvoir et orchestrent une « sortie charismatique des crises politiques¹¹ ». Autrement dit, la réponse qu'ils apportent relève plus du registre discursif (vocabulaire martial, d'autorité), iconographique (lors de moments de recueillement, d'obsèques ou dans la gestion de crise), voire même viriliste. La crise rehausse donc la personnalisation de l'exercice du pouvoir en réponse au traumatisme social. Cette observation est particulièrement fondée dans le système institutionnel de la Cinquième République, comme l'ont analysé Marc Sadoun et Jean-Marie Donegani¹².

La démocratie face à l'antiterrorisme

Comme évoqué précédemment, la pluralité des ressorts profonds actionnés par le terrorisme contraint les responsables politiques à élaborer une réponse discursive destinée à en contenir les effets et à préserver les éléments constitutifs de leur autorité.

⁷ Op. cit.

⁸ Norbert Elias, *La civilisation des mœurs*, Paris, Pocket, 2003, 510p.

⁹ Henry Laurens, « Conclusions : du terrorisme à une histoire de la peur », in Henry Laurens et Mireille Delmas-Marty (dir.), *Terrorismes : histoire et droit*, Paris, CNRS éditions, 2010, p. 330.

¹⁰ In Didier Bigo et Daniel Hermant, « Simulation et dissimulation... », op. cit., p. 510-1.

¹¹ Concept forgé par Brigitte Gaiti De Gaulle, prophète de la Cinquième République, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 19.

¹² Jean-Marie Donegani et Marc Sadoun, *La Ve République : naissance et mort*, Paris, Gallimard, 1999. Sans recourir à la thèse de l'incarnation, Philippe Braud, « La réactivation du mythe présidentiel. Effets de langage et manipulations symboliques », in Bernard Lacroix et Jacques Lagroye (dir.), *Le Président de la République : usage et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la FNSP, 1992, p. 378, confirme l'importance de la thématique de la sécurité dans la stratégie d'héroïsation présidentielle.

Dans cette perspective, le fait de recourir à la catégorie du « terrorisme » pour désigner les responsables des attentats (alors qu'ils pourraient être considérés comme des criminels violents) participe du réflexe incarnateur évoqué précédemment. En effet, l'emploi de ce vocable sous-tend une volonté « *d'anathémisation de l'adversaire politique*¹³ », un ostracisme qui, au-delà d'exclure le récipiendaire, contribue à souder la communauté qui exclut. Car si historiquement, le vocable « terrorisme » fait son apparition lors de la Révolution française et se rapporte à la période de la Terreur, il désigne alors, de manière péjorative, la violence d'État. Toutefois, un « *glissement sémantique décisif*¹⁴ » se produit à la fin du XIX^e siècle puisque la notion fait son entrée dans le répertoire d'action de groupes luttant contre les États ; désormais, le terrorisme définit par essence le recours à une violence non-étatique¹⁵ par des agents qui se courent sciemment de la communauté nationale.

Dans le même ordre d'idées, la rhétorique martiale fréquemment utilisée en réaction participe du même projet : évoquer le registre de la guerre contribue à stigmatiser ceux qui, en plus d'être une menace, gagnent le statut d'ennemi. Pareille stratégie est d'autant plus aisée que la notion même de terrorisme ne possède pas d'existence objective dans la mesure où les critères théoriques employés pour la définir paraissent sujets à caution. En effet, il est usuellement admis l'existence d'une triade constitutive du phénomène qui repose sur la combinaison d'une organisation et la commission d'actes particuliers dans le but de créer un climat de terreur¹⁶. Cependant, ces trois assertions s'avèrent tautologiques¹⁷, empreintes de la plus absolue subjectivité et, prises isolément, friables :

- Didier Bigo et Daniel Hermant affirment ainsi que tout acte de terrorisme suppose une organisation clandestine qui revendique ou non certaines actions¹⁸. Sur ce point, le Code pénal fait preuve de plus de nuance en agrégeant à son énumération l'entreprise individuelle (la dernière loi antiterroriste de novembre 2014 ayant d'ailleurs consacré et défini cette possibilité d'agissement solitaire). Néanmoins, dans les deux cas, ce critère survalorise, *in fine*, une méthode organisationnelle, une méthode de combat¹⁹, et englobe artificiellement une infinité de structures et de pratiques. Au surplus, selon Henry Laurens, pareille démarche est sujette à caution car elle insitue le terrorisme en phénomène atemporel²⁰. Enfin, dans ce raisonnement, est terroriste une organisation réputée terroriste ou qui le revendique. Aussi, pour s'affermir, cette analyse pléonastique introduit-elle obligatoirement le critère du crime accompli.

-Pourtant, ceux des écrits (parfois universitaires) qui s'attachent à dresser la liste des actes caractéristiques du terrorisme s'adosent bien souvent au droit et à son positivisme intrinsèque, moyen (trop) aisé d'appréhender et de réduire la réalité. En conséquence, s'inspirant du nouveau Code pénal (article 421-1 et suivants), ils égrènent une longue liste de crimes et délits qui n'appartiennent point au seul champ terroriste mais concernent également le grand banditisme, le phénomène mafieux, la délinquance violente, etc. Au final, et de manière à nouveau tautologique, ces actes de droit commun se rattachent au terrorisme en raison d'une intentionnalité terroriste supposée. Seul l'attentat incarne une exception notable mais subjective : il semble en effet se rattacher sans discussion au répertoire terroriste (ou plutôt, selon sa définition pénale, à celui de la

¹³ Selon Ami-Jacques Rapin, « L'objet évanescant d'une théorie improbable : le terrorisme et les sciences sociales », *Les Cahiers du RMES*, été 2008, volume V, numéro 1, p. 168.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Comme le remarque Henry Laurens, in « *Le terrorisme comme personnage historique* », in Henry Laurens et Mireille Delmas-Marty (dir), *op. cit.*, p. 60. Ce critère n'empêche en rien que la violence soit inspirée ou subventionnée par un État.

¹⁶ A l'appui de cette démarche, l'article 421-1 du nouveau code pénal l'énonce clairement : « constituent des actes de terrorisme, lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, les infractions suivantes : ... ».

¹⁷ Caractère tautologique souligné dès les années 1930 par les juristes comme le rappelle Ami-Jacques Rapin, *op. cit.* p. 173-4.

¹⁸ In Didier Bigo et Daniel Hermant, « *Simulation et dissimulation...* », *op. cit.*, p. 508 et 520.

¹⁹ Critère essentiel selon Jean-François Gayraud et David Sénat, *op. cit.*, p. 39.

²⁰ In Henry Laurens, « *Le terrorisme comme personnage historique* », *op. cit.*, p. 10.

violence politique²¹). Mais si certains auteurs reconnaissent que l'attentat ancre le terrorisme dans le réel, ils objectent que « *le terrorisme n'est pas contenu dans l'attentat*²² » et stigmatisent « *le positivisme [qui] essaie de caractériser le terrorisme par les actes et non par les mobiles ou les objectifs*²³ », soulignant plus encore que la nature de l'acte importe peu en comparaison avec le but recherché²⁴.

-Précisément, le troisième critère (celui de la terreur) tient en réalité la totalité de l'édifice toujours de manière tautologique : pour qu'un acte soit considéré comme terroriste, il doit terroriser ou avoir l'intention de terroriser. La prévalence de ce dernier critère renoue avec l'impératif catégorique kantien selon lequel « l'intention vaut faute », et l'on introduit alors la plus grande relativité dans le jugement. En effet, comment juger *in abstracto* du degré de terreur ou de l'intention d'inspirer cette dernière ? La recherche d'un critère objectif ou le droit positif se brisent alors sur les écueils de la terminologie médicale qui distingue la terreur de la peur et de l'anxiété²⁵ ou, comme l'explique Mireille Delmas-Marty, se livrent à de savantes distinctions entre « terroriser » et « terrifier »²⁶. D'autant que ces notions et leur appréhension sociale peuvent connaître des fluctuations considérables en fonction du contexte. C'est la raison pour laquelle, dans les faits, juges et universitaires délaissent le critère de la terreur au profit de celui de l'organisation : l'acte devient donc terroriste lorsqu'il est commis par une organisation réputée ou qui se revendique comme telle.

Ce raisonnement ourborique pose une nouvelle fois la question du critère définitionnel d'une organisation terroriste si l'acte perpétré ne suffit pas à lui seul à la désigner comme telle ou si l'argument de l'intentionnalité se révèle précaire. Les paramètres taxinomiques s'effondrent. Seule l'intervention du pouvoir politique, par le biais de ses administrations spécialisées dans la répression du terrorisme, procure à ce questionnement aporétique une issue en désignant ses propres ennemis : l'État et ses services séparent le bon grain de l'ivraie, rangent ou refusent de ranger (parfois arbitrairement) certaines personnes ou organisations dans la catégorie terroriste, indiquent à la Justice les objets de sa vindicte et aux universitaires leurs objets d'étude. En effet, le terrorisme (« *concept plus politique que juridique*²⁷ » aux yeux de Mireille Delmas-Marty) est un artefact politique extraordinairement ductile²⁸. En définitive, les cibles déterminent subjectivement l'essence criminelle ou terroriste de leur bourreau.

Plus qu'une « *commodité sémantique* » pour désigner une forme de violence politique²⁹, cette notion s'apparente donc à une catégorie du langage politique émotionnellement investie. Le terme n'est pas neutre, il résulte d'une volonté politique qui se verbalise, qui verbalise la figure de l'ennemi, de « *tout ce qui se trouve en dehors [du] champ du débat politique autorisé*³⁰ ». Il n'est d'ailleurs pas étonnant de voir ce discours s'accompagner de la dénonciation d'un « *ennemi de l'intérieur* »³¹, expression qui souligne explicitement l'anathématisation de certains membres de la communauté nationale

²¹ Le code pénal en son article 412-1 précise : « constitue un attentat le fait de commettre un ou plusieurs actes de violence de nature à mettre en péril les institutions de la République ou à porter atteinte à l'intégrité du territoire national. »

²² In Didier Bigo et Daniel Hermant, « La relation terroriste », op. cit., p. 49.

²³ Ibid., p. 47.

²⁴ In Didier Bigo et Daniel Hermant, « Simulation et dissimulation... », op. cit., p. 517. Jugement partagé par Mireille Delmas-Marty, « Typologie juridique du terrorisme : durcissement des particularismes ou émergence d'une communauté mondiale de valeurs? », in Henry Laurens et Mireille Delmas-Marty (dir.), op. cit., p. 165.

²⁵ Distinction évoquée par Ami-Jacques Rapin, op. cit., p. 179, qui remet en cause la pertinence du concept de terreur p. 209-210.

²⁶ Mireille Delmas-Marty, in « Typologie... », op. cit.

²⁷ Ibid., p. 174.

²⁸ Jugement partagé par Henry Laurens qui va jusqu'à concevoir le terrorisme comme une conséquence de la stratégie contre-terroriste (in « Le terrorisme comme personnage historique », op. cit., p. 54). Enfin, Mireille Delmas-Marty, « Typologie... », op. cit., p. 165, dénote une « forte proximité entre la lutte contre le terrorisme et la raison d'État ».

²⁹ Comme le postulent pourtant Didier Bigo et Daniel Hermant in « La relation terroriste », op. cit., p. 49.

³⁰ In Antoine Comte, *La défaite : la Gauche, la Raison d'État et le citoyen*, Paris, Austral, 1995, p. 116; il est en cela rejoint par François Furet, in *Terrorisme et démocratie*, Fayard, Paris, 1985, 226 p.

s'écarter du « *plébiscite de tous les jours* » selon l'expression d'Ernest Renan destinée à définir la Nation.

Mais la réponse des autorités politiques n'est pas uniquement symbolique ou médiatique, elle emprunte également la voie juridique. Ainsi en France, depuis 1982, les procédures judiciaires antiterroristes reposent-elles sur des règles dérogatoires au droit commun (garde-à-vue, méthodes d'enquête, cour d'assises spéciales³², etc.). Or, l'institution d'un droit antiterroriste génère, selon Giorgio Agamben, les conditions nécessaires pour « *la création volontaire d'un état d'urgence permanent [qui] est devenue l'une des pratiques essentielles des États contemporains, y compris de ceux que l'on appelle démocratiques*³³ ». Le philosophe critique la « *généralisation sans précédent du paradigme de la sécurité comme technique normale de gouvernement*³⁴ », laquelle généralisation crée « *un seuil d'indétermination entre démocratie et absolutisme*³⁵ ».

Si au regard des problèmes définitionnels dirimants précédemment exposés, on peut aisément considérer avec Mireille Delmas-Marty que l'incrimination pénale terroriste est un « *concept juridique de transition* » voué à disparaître avec la menace³⁶, il semble en revanche abusif de déceler – en dehors du cas spécifique du *Patriot Act* états-unien – l'émergence d'un état d'urgence généralisé, caractérisé par un droit d'exception qui contamine peu à peu le droit pénal ordinaire.

En effet, le droit antiterroriste, bien que

condamné à l'obsolescence, se caractérise par sa permanence, son caractère évolutif (les lois antiterroristes se sont multipliées depuis le début des années 1980) et circonscrit à un champ restreint si l'on se réfère à la population judiciaire mise en cause ou concernée. Il ne déroge pas aux critères de constitutionnalité et de conventionalité. On préférera donc évoquer la constitution d'un droit spécial comme il en existe d'autres (droit des mineurs, droit boursier, droit commercial...). Ce droit pénal spécial se distingue toutefois en poussant dans ses retranchements la logique du droit positif avec la prise en considération d'une intentionnalité terroriste. Il ne correspond donc en rien à une suspension du droit (principe de l'état d'exception ou d'urgence) mais à sa spécialisation (notamment en matière de procédure pénale) et, hormis la récente création en France d'un droit spécifique à la criminalité organisée qui répond à des standards internationaux, on peine à mettre en exergue les stigmates de la contamination du droit pénal ordinaire si souvent dénoncée.

Il en va de même pour les mesures de police administratives mises en place pour répondre à la menace : notre pays a dû attendre l'année 2015 pour doter ses services de renseignement d'un cadre juridique nécessaire à leur action de protection des intérêts fondamentaux de la Nation. Et si les détracteurs de la loi de juillet 2015 ont vitupéré contre l'instauration d'une surveillance généralisée, on peine à nouveau à partager leurs inquiétudes lorsque le principe de proportionnalité et les demandes de surveillance individuali-

³¹ Sur la genèse de cette notion, se reporter à l'analyse – militante – de Mathieu Rigouste, *L'ennemi intérieur: la généalogie coloniale et militaire de l'ordre sécuritaire dans la France contemporaine*, Paris, La Découverte, 2011, 352p.

³² Création des cours d'assises spéciales centralisées à Paris et composées de magistrats par la loi du 21 juillet 1982.

³³ In Giorgio Agamben, *État d'exception, Homo sacer, II, 1*, Paris, Seuil, 2003, p. 11.

³⁴ *Ibid.*, p. 29.

³⁵ *Ibid.*, p. 12.

³⁶ In « Conclusions : le terrorisme comme concept juridique de transition », in Henry Laurens et Mireille Delmas-Marty (dir.), *op. cit.*, p. 323.

sées sont érigées en principes cardinaux. La technicisation des méthodes de renseignement entraîne inévitablement celle du droit qui doit les encadrer afin de garantir la permanence des protections apportées aux citoyens.

Au-delà de ces considérations pratiques, les critiques de Giorgio Agamben contre le triomphe d'une anomie en réponse à la menace ne valent que si l'on admet l'existence d'un corpus juridique intangible que les démocraties ne peuvent modifier (principe pourtant propre à la transcendance absolutiste). La hiérarchie des normes présenterait une telle rigidité que l'exercice démocratique, la libre détermination des règles régissant le corps social, se heurterait à l'immutabilité de principes pourtant secrétés par la société. Dans ce modèle, l'immanence démocratique ne saurait être que vulgaire.

Au contraire, l'évolution de la règle de droit constitue la manifestation même d'un régime démocratique et de la souveraineté. Là où Agamben dénote une suspension du droit, on aperçoit en réalité une spécialisation de franges du droit pour répondre à des situations de détresse sociale à même de saper le fonctionnement démocratique des institutions. Si l'on peut s'interroger sur les conditions, la nature et la durée de la réponse apportée, l'évolution de la règle juridique correspond pleinement aux critères de l'Etat de droit dès lors que les garanties apportées aux citoyens permettent d'annihiler l'arbitraire et qu'elle n'est pas frappée d'intangibilité. Au final, l'acceptation du caractère évolutif du droit marque le triomphe philosophique de l'article 28 de la Constitution de l'An 1 : « *Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures* ».

Par sa nature même et en raison de ses consé-

quences sociales, le terrorisme suscite une évolution du discours politique mais également du droit qui lui est appliqué à des fins de répression. Indéniablement, il brouille les cadres habituels et entraîne l'apparition d'un droit spécial dont ses détracteurs suspectent la nocivité alors même que cette réponse, même malhabile, s'inscrit dans la défense de l'Etat de droit. Pareilles critiques procèdent sans doute de ce que le langage politique prend des tonalités martiales qui perturbent la réalité de la réponse apportée dans l'objectif de réactiver la dimension incarnative du pouvoir et de rasséréner les citoyens. Mais le terrorisme peut également susciter des évolutions administratives appréciables, contribuant, au moins dans un premier temps, à une modernisation de l'appareil de renseignement.

La modernisation de l'appareil de renseignement sous la pression du terrorisme

A rebours de toute conception doxique, le terrorisme peut également « profiter » à l'Etat en obligeant ce dernier à porter un regard sur son organisation et ses modes d'action. Ainsi, cette menace a-t-elle encouragé les services de renseignement à se restructurer et à moderniser leur approche.

A l'orée des années 1970, le dispositif français de sécurité en matière de lutte antiterroriste se révélait désorganisé, impréparé à tout le moins³⁷. Au sujet de la Direction de la Surveillance du Territoire (DST), Jean-François Clair, ancien sous-directeur chargé de la lutte anti-terroriste de 1983 à 1997 puis directeur-adjoint du service jusqu'en 2007, livre le témoignage suivant : « *jusqu'au début des années soixante-dix, le service s'est*

³⁷ Thomas Bausardo, « Les coopérations internationales des États européens dans la lutte contre le terrorisme (fin XIXe siècle - 1939) », Mémoire de master 2, sous la direction d'Oliver Forcade, Université Paris-Sorbonne, 2010-2011, p. 164 et sqq., retrace les premiers efforts réalisés par les services policiers dans les années 1930 afin de répondre au défi terroriste.

presque exclusivement occupé de contre-espionnage (sauf pendant la guerre d'Algérie). Aucune structure spécifique n'est dédiée au terrorisme. Avec le développement du terrorisme lié au Proche-Orient, notamment après la prise d'otages de Munich (1972) et les premiers attentats sur notre sol, une division spécialisée sera créée en 1974³⁸.

Mais après l'assassinat par Carlos de deux fonctionnaires du service dans un appartement de la rue Toullier, le 27 juin 1975, Marcel Chalet, directeur de la DST, souhaite se séparer du volet « police judiciaire » de son action antiterroriste au profit de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ). Cette dernière l'accepte et réclame des moyens; de sorte qu'un tiers des effectifs de la division récemment créée rejoint alors les rangs de la PJ³⁹. Le directeur de la DST estime ainsi recentrer son service sur son cœur de métier, le contre-espionnage, tandis qu'il considère le terrorisme comme une « activité relativement marginale⁴⁰ ». Le successeur de Marcel Chalet, Yves Bonnet, maintiendra cette position jusqu'en 1983, lorsqu'il devra lutter contre l'ASALA (Armée secrète arménienne de libération de l'Arménie)⁴¹. En conséquence, en 1982, la section antiterroriste ne compte que cinq permanents que viennent épauler en cas de nécessité quinze fonctionnaires affectés à d'autres missions⁴².

La DCPJ répondant principalement à un impératif de répression et face à la répugnance de la DST, la recherche de renseignement préventif en matière de terrorisme échoit à la Direction centrale des Renseignements généraux (DCRG). Une note de la Direction générale de la Police nationale (DGPN), en date du 19 mars 1976, confie au ser-

vice la charge exclusive de la recherche et de la centralisation du renseignement en matière de terrorisme interne mais également international lorsque celui-ci n'implique pas des agents d'un État (compétence de la DST)⁴³. Au plus fort de la vague terroriste, Paul Roux, directeur central nommé à l'occasion de l'alternance de 1981, déclare consacrer plus de la moitié de son temps au contreterrorisme⁴⁴.

En substance, l'organisation de la lutte antiterroriste se caractérise alors par sa construction empirique et les difficultés de coordination entre des services rivaux. Mais la prégnance du terrorisme international (d'origine étatique ou avec le soutien d'États) conduit la DST à ranimer sa division antiterroriste dès janvier 1983 et à la doter d'une trentaine de policiers⁴⁵. La circulaire Franceschi de 1984 officialise la répartition des tâches entre DCRG et DST : à la première échoit le terrorisme interne, à la seconde l'international.

Peu à peu, l'activité antiterroriste de la DST va monter en puissance et le service récupèrera ses pleines compétences judiciaires en 1984 à l'occasion d'une affaire impliquant la FARL (Force Armée Révolutionnaire Libanaise), affaire que la DCPJ ne souhaite traiter, faute d'éléments matériels suffisants⁴⁶. Ce dossier constitue réellement un point de bascule qui permet à la DST de se muer en un service de contre-espionnage et de contre-terrorisme (à parité à l'époque de la chute du Mur de Berlin⁴⁷). La division antiterroriste devient un département en 1986, puis une sous-direction en 1989; elle entretient des relations très étroites avec les magistrats traitant de dossiers terroristes et, de la sorte, assoit plus encore son

³⁸ Entretien du 13 septembre 2007 avec Jean-François Clair.

³⁹ Jean-François Clair et Florian Vadillo, in « Jean-François Clair : une carrière au service de la lutte antiterroriste », in Sébastien Laurent (dir.), *Les espions français parlent : archives et témoignages inédits des services secrets français*, Paris, Nouveau Monde, 2011, p. 501-2.

⁴⁰ Marcel Chalet et Thierry Wolton, *Les visiteurs de l'ombre*, Paris, Grasset, 1990, p. 250.

⁴¹ Yves Bonnet, *Contre-espionnage : mémoires d'un patron de la DST*, Paris, Calmann-Lévy, 2000, p. 288.

⁴² Éric Merlen et Frédéric Ploquin, *Carnets intimes de la DST : trente ans au cœur du contre-espionnage français*, Paris, Fayard, 2003, p. 357.

⁴³ In Pierre Péan, *Secret d'État : la France du secret ; les secrets de la France*, Paris, Fayard, 1986, p. 288.

⁴⁴ Cité in Alain Hamon et Jean-Charles Marchand, *Action Directe : du terrorisme français à l'euroterrorisme*, Paris, Seuil, 1986, p. 20.

⁴⁵ Jean-François Clair et Florian Vadillo, *op. cit.*, p. 503.

⁴⁶ Évolution évoquée plus en détails in « Jean-François Clair... », *op. cit.*, p. 505 et sqq. Éléments également évoqués par Yves Bonnet, in *Contre-espionnage...*, *op. cit.*, p. 333.

⁴⁷ In « Jean-François Clair... », *op. cit.*, p. 509-10; confirmé par Raymond Nart in Éric Merlen et Frédéric Ploquin, *op. cit.*, p. 377.

autorité. La réforme de 2008 procédant à la fusion des éléments antiterroristes de la DCRG avec l'entière DST pour constituer la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) incarne sans doute l'ultime étape du processus de rationalisation de l'appareil de renseignement sous la pression de la menace terroriste. Toutefois, ses conditions de réalisation ont fait l'objet de maintes critiques et le remplacement de la DCRI par la DGSI (Direction générale de la sécurité intérieure)⁴⁸ semble marquer un point d'achèvement de la restructuration opérée depuis les années 1980.

Néanmoins, les services de renseignement français n'ont pas choisi la voie de la massification à l'image des Etats-Unis après les attentats du 11 Septembre. De fait, les services états-uniens se sont de plus en plus éloignés des standards des services de renseignement classiques, à tel point que, s'inspirant de la formule du président Eisenhower, l'on pourrait désormais évoquer un « complexe industriel du renseignement » au regard des budgets consentis, de la débauche technique opérée et des liens étroits noués avec le secteur privé. En ce sens, le complexe militaro-industriel trouve dans la communauté états-unienne du renseignement une forme de perpétuation et de spécialisation. Cette démesure biaise profondément toute comparaison avec les appareils de renseignement français ou européens et contraint à créer une distinction entre ces organes administratifs qui assument pourtant des missions similaires.

La restructuration administrative achevée, le terrorisme fait cependant peser un fort risque organisationnel sur les services spécialisés. En effet, la tentation de répondre en priorité à la pression politique et sociale relative au terrorisme expose au péril de négliger les autres missions historiques (contre-espionnage, sécurité économique), de ne pas distinguer l'émergence ou l'acuité des

nouvelles menaces (grande criminalité organisée, grande délinquance financière, attaques cybernétiques...). Au final, les effets mélioratifs de trente années de lutte contre le terrorisme pourraient se dissiper en cas de défaut de prise en compte des mutations qui s'opèrent à cause de l'accaparement induit. L'obsession antiterroriste charrierait donc une menace plus sournoise encore que celle combattue.

Conclusion

Le phénomène terroriste représente une dissonance démocratique majeure pour les sociétés occidentales jusqu'alors façonnées par la forclusion de la violence du champ politique. Il réintroduit la violence politique comme facteur de changement aux conséquences directes et indirectes. De ce fait, il ranime des fonctions discursives et des réflexes que l'on croyait oubliés ; il contraint l'Etat de droit à demeurer évolutif tout en ne se reniant pas sous la pression d'un corps social traumatisé. En définitive, il incarne un facteur de déstabilisation majeur tant dans ses effets immédiats que collatéraux, tant par les changements apportés que par ceux refusés.

Nouvel ennemi des régimes démocratiques, le terrorisme interroge pourtant ceux-ci dans leurs tréfonds. En cela, il peut se targuer d'avoir déstabilisé ses cibles et introduit les ferments d'une dérégulation. Cependant, la stricte observance des canons de l'Etat de droit et la résorption active des effets psychologiques suscités permettront à n'en pas douter au combattant de ne pas être victime de son combat. ■

Floran Vadillo,
docteur en science politique, chercheur associé au CMRP
de l'Université de Bordeaux et collaborateur du Président
de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale

► ⁴⁸ Sur cet aspect, se reporter à Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère, Pour un « État secret » au service de notre démocratie, rapport d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, doc. AN n° 1022, 14 mai 2013, 205 p.