

ECOLE DE GUERRE



PROMOTION *VERDUN*

2015 -2016

*Quel rôle pour les forces armées
sur le territoire national
face à la menace terroriste djihadiste ?*

LCL Laurent Philipona (Gendarmerie)

Sous la direction du

LCL Jérôme CARIO

Officier chargé de domaine au CICDE

LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES

AQ : Al Quaida

BAC : brigade anti criminalité

CDD : code de la défense

CORG : centre d'opérations et de renseignement de la gendarmerie

CPCO : centre de planification et de conduite des opération

CPP : code de procédure pénal

CSI : code de la sécurité intérieure

EIIL : Etat islamique en Irak et au Levant

FA : forces armées, au sens des forces opérationnelles terrestres déployables

FSI : force de sécurité intérieure, au sens de la Police et de la Gendarmerie

FF : foreign fighters

LBDSN : livre blanc de la défense et de la sécurité nationale

PIV : Point d'intérêt vital

PSIG : peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie

PSPG : peloton spécialisé de protection de la gendarmerie

QRF : quick reaction force / détachement de réaction rapide

SIC : salle d'information et de commandement de la Police

TN : territoire national

SOMMAIRE

1/ L'ETAT DE LA MENACE	10
11/ QUI EST L'ENNEMI ?	10
111/ L'IDEOLOGIE.....	10
112/ LES ORGANISATIONS.....	11
113/ LES EXECUTANTS.....	13
12/ SA STRATEGIE	15
121/ POURQUOI LA FRANCE ?.....	16
122/ LA LOGIQUE DJIHADISTE.....	16
13/ SES MODES D'ACTION.	17
131/ LE CHOIX DES CIBLES.....	17
132 / LE RYTHME ET L'INTENSITE.....	18
133/ TECHNIQUES ET TACTIQUES.....	18
2/ LA DEFENSE DU TN FACE A LA MENACE TERRORISTE	21
21/ DEFENSE « MILITAIRE » ET « NON MILITAIRE ».	21
211/ LA DEFENSE « MILITAIRE ».....	21
212/ LA DEFENSE « NON MILITAIRE ».....	24
22/ REGIMES JURIDIQUES	26
221/ LE TEMPS DE PAIX.....	26
222/ L'ETAT D'URGENCE.....	28
223/ L'ETAT DE SIEGE.....	29
224/ LES POUVOIRS EXCEPTIONNELS DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE.....	29
23/ PREROGATIVES JURIDIQUES	30
231/ PREROGATIVES DE SURETE.....	30
232/ EMPLOI DE LA FORCE ET LEGITIME DEFENSE.....	30
3/ QUELLES MISSIONS POUR LES FA ?	34
31/ LE BESOIN	35
311/ RENSEIGNER.....	35
312/ SECURISER.....	36
313/ INTERVENIR.....	36
314/ RASSURER.....	37
32/ CAPACITES REELLES ET LIMITES	37

321/ DES ENTRAVES MULTIPLES.....	37
322/ L'IMPASSE STRATEGIQUE.....	40
33/ PROPOSITIONS	42
331/ RECENTRER L'ACTION DES FA DANS LE TEMPS ET L'ESPACE.....	42
332/ MIEUX INTEGRER LES FA DANS LE RECUEIL DU RENSEIGNEMENT TN.....	43
333/ RENFORCER LA CAPACITE DES FA A CONTROLER ET INTERVENIR.....	43
334/ ENGAGER LES FA EN FONCTION DE LEURS CAPACITES.....	45
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	48

AVERTISSEMENT

LES AVIS EXPRIMES DANS CE MEMOIRE N'ENGAGENT QUE L'AUTEUR ET NE SAURAIENT ETRE CONSIDERES COMME CONSTITUANT UNE PRISE DE POSITION OFFICIELLE DE LA GENDARMERIE NATIONALE OU DE L'ECOLE DE GUERRE.

RESUME

La multiplication des attentats terroristes djihadistes en France au cours des deux dernières années, a conduit le président de la République à déployer et maintenir les forces armées sur le territoire national dans une posture de protection terrestre. Cette situation inédite depuis la fin des guerres d'indépendance amène inévitablement à réfléchir sur la nature de cette nouvelle menace, sur le cadre que doivent jouer les forces armées aux côtés des forces de sécurité intérieure, et sur les missions qu'elles doivent remplir afin d'être le plus efficace possible.

Au terme de notre analyse il apparaît très clairement que la menace djihadiste en l'état actuel, bien que persistante, reste une menace de sécurité intérieure et qu'elle doit être traitée dans le cadre de la défense non militaire, c'est-à-dire sous la responsabilité du ministre de l'intérieur en partenariat entre les FA et les FSI dans une logique de menant concourant. Dans ce cadre précis, il importe d'employer les forces armées dans une logique de production de sécurité plutôt que dans une logique de nombres, ce qui implique à la fois de recentrer les déploiements dans l'espace et le temps et d'élargir le champs des missions (notamment vers le renseignement) et des prérogatives.

Au delà, il est également d'une importance majeure que, tout en remplissant ces missions qui concourent à la protection de la nation, les armées conservent leur capacité à agir sur la menace au plus loin, et soient capables en cas de rupture stratégique de prendre le relai des forces de sécurité intérieure.

* * *

ABSTRACT

The increase of jihadist terrorist attacks in France in the past two years, led the French president to deploy and maintain armed forces on national territory in a land protection posture. This unprecedented situation since the end of the wars of independence leads inevitably to think about the nature of this new threat, the part to be played by the armed forces along with the security forces, and the tasks they must perform to be as efficient as possible.

At the end of our analysis it is very clear that the jihadist threat in the current state, although persistent, remains a threat to internal security and should be handled within the framework of the non-military defence, which means under the responsibility of Home secretary and in partnership with the armed forces and security forces in a logic of leading competing. In this context, it is important to use the armed forces in a logic of safety production rather than a logic of number, which requires both to refocus deployments in space and time and to widen the scope of missions (especially to intelligence) and prerogatives.

In addition, it is also of major importance that, by completing all these tasks that contribute to the protection of the nation, the armed forces preserve their capability to act on the threat further, and to take over security forces in case of strategic rupture.

* * *

REMARQUES PRELIMINAIRES

Même si la protection du territoire national est une fonction éminemment inter armées, qui concerne tous les milieux, et qui intègre de multiples fonctions (de la dissuasion nucléaire à Sentinelle en passant par le cyber) la problématique du présent mémoire est focalisée¹ sur les missions de protection des populations assurées par les forces déployées au sol au contact de la Police et de la Gendarmerie nationale pour faire face à la menace d'attentat terroristes.

En conséquence, l'expression « **forces armées / FA** » correspond donc dans ce mémoire aux forces déployées au sol (issues essentiellement de l'armée de terre) et employées dans le cadre de l'opération Sentinelle actuellement en cours.

¹ Les postures de sûreté maritime et aérienne seront succinctement abordées dans la partie 2.

INTRODUCTION

Au cours de la seconde partie de l'année 2015, plusieurs études ont été menées notamment par le SGDSN et par le MINDEF afin de déterminer un nouveau cadre d'emploi des forces armées (FA) sur le territoire national (TN) prenant en compte les évolutions de la menace terroriste.

Ces initiatives qui auraient pu être une opportunité pour repenser l'emploi des FA sur le TN à partir d'une page blanche ont surtout été l'occasion de définir une adaptation de la mission Sentinelle, or on peut légitimement penser que cette opération et les mesures qui l'ont accompagnée (notamment la LPM rectificative), ont si ce n'est figé la réflexion, du moins considérablement rétréci « le champ des possibles ».

Dans ces circonstances il est alors apparu intéressant, voire utile, de recommencer l'exercice, c'est-à-dire de se demander à nouveau comment employer au mieux les FA sur le TN face à la menace terroriste, mais cette fois sans jalons intellectuels.

D'un point de vue méthodologique le procédé reste le même. Il s'agit tout d'abord d'analyser la menace afin d'identifier le besoin sécuritaire, bien sûr en prenant garde de bien identifier la logique d'action des terroristes: qui sont ils ? Quels sont leurs objectifs ? Quels sont leurs modes d'action ?

Il s'agit ensuite d'analyser le cadre doctrinal et juridique des FA sur le TN afin d'en mesurer sa pertinence au regard de la menace. Comment et pourquoi y recourt on ? Quelles sont les prérogatives des forces ?

Enfin dans une dernière partie il s'agit d'essayer d'identifier quel rôle les FA doivent jouer dans cette situation et quelles missions réellement efficaces doivent leur être confiées dans ce contexte notamment au regard des capacités techniques détenues par les FA mais également en fonction de leurs limites.

1/ L'ÉTAT DE LA MENACE

Comme l'avait parfaitement anticipé le livre blanc de la défense et de la sécurité nationale de 2008², le terrorisme d'inspiration djihadiste s'est imposé en quelques mois comme une des menaces sécuritaires les plus préoccupantes pesant sur la France. Afin de mieux appréhender ce à quoi nous sommes confrontés, nous tâcherons dans cette première partie d'analyser successivement les acteurs du terrorisme, leurs objectifs et leurs modes d'action.

11/ QUI EST L'ENNEMI ?

111/ L'IDEOLOGIE.

Même si chaque terroriste, chaque organisation poursuit un objectif qui lui est propre, globalement la mouvance terroriste islamiste qui agit actuellement en Europe trouve son inspiration dans la doctrine néo fondamentaliste takfiriste³.

Apparu à la fin des années 1970, ce courant politico-religieux, théorisé par un intellectuel égyptien membre de la société des frères musulmans, Sayed Qotb, procède du salafisme et se fixe pour objectif politique de regrouper la communauté des croyants (l'Oumma) dans un califat unique pour y instaurer la charia. Pour parvenir à cet objectif, le takfirisme impose à ses fidèles un sixième pilier de l'Islam, le djihad⁴, qui consiste en l'espèce à s'opposer de manière violente à toute personne ou institution faisant obstacle à la réalisation de leur projet politique. Dans cette perspective les djihadistes mènent un combat sans merci :

« le takfirisme ne distingue pas soldats et civils : seuls existent deux mondes, le dar al-Islam (la terre islamique, le califat) et le dar al-Harb (la terre en guerre, ou à conquérir). Le takfirisme n'a pas pour seules cibles les chrétiens et les juifs. Il s'en prend également aux chiites et aux soufis, perçus comme des musulmans déviants. L'idéologie takfirie autorise également à prendre les armes contre d'autres musulmans sunnites si ceux-ci refusent la hijra (l'émigration en terre

² « La France et l'Europe sont directement visées par le djihadisme et ceux qui s'en réclament. Cette source de terrorisme demeurera pour de longues années l'une des principales menaces physiques dirigées contre l'Europe et ses ressortissants dans le monde ». p 49

³ SHAHZAD, Syed Saleem. Une idéologie messianique, le takfirisme. Le Monde diplomatique, 2007, no 7, p. 13-13.

⁴ BENICHO, David, KHOSROKHAVAR, Farhad, et MIGAUX, Philippe. Le jihadisme: le comprendre pour mieux le combattre. Plon, 2015.p 70

islamique) ou ne se soumettent pas à une certaine interprétation de la charia. Le takfirisme idéalise la mort sacrificielle de celui qui s'est fondu parmi l'ennemi. Appelé inghimasi (« l'infiltré »), il porte une ceinture d'explosif sur lui et combat jusqu'à se donner la mort, en martyr⁵. »

112/ LES ORGANISATIONS

La nébuleuse djihadiste a considérablement évolué au cours des 15 dernières années. En 2001 elle était organisée en trois cercles concentriques. Le premier était constitué par Al-Qaïda (AQ) solidement implanté sur la zone afghano-pakistanaise. Le deuxième cercle était constitué par de multiples organisations combattantes en charge d'un djihad local (jemaah islamiha en Indonésie, boivikis en Tchétchénie, al-Jamaa al-islamiya en Libye). Le troisième cercle était celui des cellules dormantes établies dans des pays musulmans et occidentaux.

Aujourd'hui la nébuleuse est fragmentée : deux organisations majeures AQ et l'Etat Islamique en Irak et au Levant (EIL) structurent désormais la matrice terroriste islamique (tout en se faisant concurrence), tandis que des formes de djihad régional perdurent par endroit.

- **Al Qaïda**

Comme nous l'avons souligné au chapitre précédent, les organisations terroristes islamistes poursuivent un combat politique. Pour atteindre son objectif, AQ s'est lancé à partir du milieu des années 1990 dans une campagne d'hyper terrorisme mondial destinée d'une part, à effrayer les populations occidentales et les inciter à pousser leurs gouvernements à se retirer du Moyen Orient (militairement et politiquement), et d'autre part à galvaniser les populations musulmanes pour les inciter à renverser leurs gouvernants.

Pour réaliser ses actions, AQ fonctionnait à partir d'un réseau clandestin constitué de cellules dormantes très autonomes les unes par rapport aux autres afin de limiter le risque d'effet domino lorsque l'une d'entre elle venait à être neutralisée. Les terroristes étaient essentiellement des ressortissants du Moyen Orient. Privilégiant les actions spectaculaires, AQ s'en prenait essentiellement aux intérêts américains tout en pratiquant l'enlèvement à grande échelle.

A partir de 2001, AQ a connu un certain nombre de revers. Tout d'abord, le renforcement des mesures de sécurité dans les pays occidentaux suite aux attentats de New York, Madrid et

⁵ Audureau, William, Le Monde, 26 janvier 2016, pourquoi-il-ne-faut-pas-confondre-le-salafisme-et-le-takfirisme.

Londres ont considérablement entravé sa liberté d'action, ensuite les combats menés par les occidentaux et leurs alliés principalement contre le sanctuaire afghano-pakistanaï ont limité la capacité de l'organisation à former et entraîner ses candidats au djihad, enfin l'élimination progressive de ses chefs dans toute la région par les Etats-Unis a réduit sa capacité à s'organiser et à promouvoir des actions d'envergure.

Pour autant AQ n'est pas une organisation moribonde. Elle dispose aujourd'hui de plusieurs organisations relais, sorte de filiales, qui lui ont fait allégeance : Al-Qaïda dans la Péninsule Arabique (AQPA), Al-Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI), Al-Qaïda en Irak (AQI), le Front al-Nosra en Syrie, Ansar al-Charia en Libye, en Egypte et en Tunisie, Ansar Dine au Mali.

L'organisation (dans son ensemble) poursuit son combat terroriste et multiplie les attaques au Moyen Orient, en Afrique mais aussi en Europe, contre les intérêts occidentaux et notamment français ce qui fait de cette organisation une des menaces les plus importantes pour la France.

- **L'Etat Islamique en Irak et au Levant**

L'EIIL dirigée aujourd'hui par *Ibrahim Awad Ibrahim al-Badri al-Samarrai* (alias *Abu Bakr al-Baghdadi*), est en réalité le prolongement de l'organisation terroriste AQ en Irak (AQI), fondée par *Abu Musab al-Zarqawi* en 2004.

Dans l'histoire du terrorisme djihadiste, l'EIIL fait figure d'exception notamment pour trois raisons :

- une assise territoriale relativement solide : les territoires contrôlés par l'EIIL à cheval sur l'Irak et la Syrie représentant environ 10 millions d'habitants. Loin de se limiter à cette seule emprise, l'EIIL poursuit son expansion, notamment en Libye.
- Une force d'attraction et de communication inégalée : l'EIIL a attiré sur son territoire plus de 20 000 foreign fighters. Ses réseaux sociaux diffusent en permanence une propagande à la fois massive et efficace. Selon le général Castres⁶ « 2 370 sites francophones pro-Daech ont été identifiés, représentant environ le quart des sites pro-Daech existants. Ceux-ci génèrent, chaque jour, quelques 41 000 tweets, qui drainent 2,8 millions de followers »

⁶ Lutte contre Daech et bilan des opérations extérieures - Audition du général Didier Castres le 16 décembre 2016 devant la commission de la défense et des affaires étrangères du Sénat.

- Une ressource financière très importante issue des pillages, du racket, de l'exploitation des ressources naturelle, de l'impôt et estimée à trois milliards de dollars (les réserves pétrolières sous contrôle sont estimées à 2000 milliards de dollars).

Ce succès inégalé a conduit plusieurs groupes terroristes à faire allégeance à l'EIIL : Boko Haram au Sahel, Jemmah Islamiyah en Indonésie, et Abu Sayyaf aux Philippines.

Proto Etat l'EIIL est aujourd'hui en guerre contre tous ceux qui ne reconnaissent pas son califat proclamé en juin 2014, ou qui s'opposent à son extension. Cela inclus évidemment la France qui joue un rôle important dans la coalition anti Daesh.

Le 22 septembre 2014, le porte parole de l'EIIL, *Abou Mohamed al Adnani* a prononcé sur ce sujet un discours très explicite⁷ appelant les musulmans à tuer de n'importe quelle manière des citoyens américains ou européens, en particulier les « méchants et sales Français ».

113/ LES EXECUTANTS.

Jusqu'au début des années 2000, la plupart des attaques djihadistes réalisées dans les pays occidentaux étaient l'œuvre d'individus originaires de pays en crise envoyés spécifiquement en terre de djihad par les organisations pour commettre des attentats.

Aujourd'hui le lien entre les organisations et les terroristes est beaucoup plus diffus. Bien que la plupart des terroristes qui passent à l'action se réclament toujours de ces organisations, et qu'un certain nombre d'entre eux en soient d'anciens membres actifs (les foreign fighters), terroristes et organisations n'entretiennent généralement plus que des liens distants voire uniquement virtuels.

En réalité loin d'être aux ordres des organisations, la plupart des cellules (qui regroupent un nombre variable d'individus) fonctionnent d'initiative, choisissent elles mêmes leurs cible, décident quand passer à l'acte sans forcément recevoir de directives précises en la matière. Cette absence de connexion directe ne pose au final aucune difficulté aux terroristes ni aux organisations. Les premiers parviennent sans mal à s'équiper par le biais du grand banditisme

⁷ « Si vous ne pouvez pas trouver d'engin explosif ou de munition, alors isolez l'Américain infidèle, le Français infidèle, ou n'importe lequel de ses alliés. Ecrasez-lui la tête à coup de pierre, tuez-le avec un couteau, renversez-le avec votre voiture, jetez-le dans le vide, étouffez-le ou empoisonnez-le »

et à se former par internet tandis que les secondes se contentent de revendiquer les succès a posteriori.

En revanche, cette atomisation de la menace complique considérablement le travail des forces de sécurité et de renseignement car elle les rend à la fois peu détectables et peu vulnérables.

- **les combattants terroristes étrangers ou « foreign fighters »**

Dans sa résolution 2178 du 24 septembre 2014, le Conseil de Sécurité des Nations Unies a défini les combattants terroristes étrangers comme *des « individus qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, notamment à l'occasion d'un conflit armé»*. En réalité le phénomène bien que médiatisé seulement depuis quelques mois n'est pas nouveau. L'Afghanistan, la Bosnie, la Tchétchénie avaient déjà drainé des combattants djihadistes étrangers. En revanche le phénomène connaît une ampleur inégalée sur les zones de guerre actuelle : Syrie, Irak, Sahel.

Si les Foreign fighters (FF) proviennent d'un large éventail de pays, la France apparaît comme étant le premier pays européen pourvoyeur de FF et le quatrième au niveau mondial (derrière l'Arabie Saoudite, le Maroc et la Jordanie) selon les statistiques de l'ICSR⁸. En janvier 2016, les services du Premier ministre⁹ révélaient que 1986 personnes étaient impliquées dans le djihad en Syrie ou en Irak, 597 étaient a priori présentes sur zone, 254 en était revenues, 153 étaient présumées décédées, et 248 en transit, enfin 734 individus présentaient des vellétés de départ.

Même si tous les FF ne reversent pas dans le terrorisme une fois rentrés en France, a contrario la plupart des terroristes qui sont passés à l'action en France entre 2012 et 2015 avaient un passé de FF (Mohamed Mehrah au Waziristan, Mehdi Nemmouche en Syrie ou Saïd Kouachi au Yémen.) Cette population est particulièrement à risque car elle cumule à la fois la radicalité idéologique et l'expérience du combat.

Les « velléitaires », c'est à dire ceux qui sont désireux de rejoindre les FF présentent également un risque car ils peuvent décider de passer à l'action sur le TN par frustration

⁸ les données sont disponibles à l'adresse suivante : <http://icsr.info/2015/01/foreign-fighter-total-syriairaq-now-exceeds-20000-surpasses-afghanistan-conflict-1980s/>

⁹ Discours du premier ministre, VALLS Manuel, le 23 décembre 2015.

lorsque leurs intentions sont entravées par les autorités. C'est ce qui s'est notamment passé avec Moussa Coulibaly, qui a attaqué le 3 février 2015 trois militaires de Sentinelle à Nice.

- **Les auto-radicalisés**

L'auto-radicalisation¹⁰, est une expression un peu galvaudée mais qui témoigne d'une certaine réalité : la possibilité pour des individus de basculer vers l'action terroriste sans contact direct avec une organisation terroriste, donc uniquement par le biais d'internet et des réseaux sociaux. Comme l'indique Myriam Quémeneur « *Internet, lieu d'échange pour les terroristes est devenu un vecteur de radicalisation et de recrutement pour le terrorisme d'inspiration djihadiste*¹¹ ». Le volume des auto radicalisés est encore plus difficile à évaluer que celui des FF, mais en tout état de cause internet représente un vecteur de recrutement majeur pour le terrorisme parmi des populations fragiles et sous influence. A cet égard il importe de souligner le pouvoir de conviction qu'a atteint Daesh grâce à une qualité de la communication inédite.

Selon certains analystes qui défendent la théorie de « l'islamisation de la radicalité » la filiation avec Daesh ou AQ ne serait même qu'un prétexte dans l'esprit des terroristes. C'est ce qu'indique Olivier Roy¹² « *Daech puise dans un réservoir de jeunes Français radicalisés qui, quoi qu'il arrive au Moyen-Orient, sont déjà entrés en dissidence et cherchent une cause, un label, un grand récit pour y apposer la signature sanglante de leur révolte personnelle. L'écrasement de Daech ne changera rien à cette révolte* ».

Au final, la menace qui autrefois était circonscrite à quelques individus venus de l'extérieur (commando du GIA ou d'AQ) est aujourd'hui une menace numériquement importante, susceptible encore de grandir et répartie sur l'ensemble du territoire.

12/ SA STRATEGIE

Les djihadistes ne mènent pas, par le terrorisme, un combat symbolique mais une lutte politique révolutionnaire avec un objectif : s'emparer du pouvoir. Au fil des succès, ils

¹⁰ « Même s'il est seul devant un écran d'ordinateur, surfant sur le web, passant de liens en liens, comment prétendre qu'un individu puisse s'auto radicaliser ? Comme s'il n'y avait personne de l'autre côté de l'écran, personne derrière les sites islamistes ! Comme si la propagande jihadiste diffusée sur ces sites n'était pas pensée, construite, élaborée sciemment par des administrateurs, des modérateurs, des super-modérateurs ! Comme si les groupes terroristes n'avaient pas leurs rabatteurs internautes ! Ce qu'on appelle l'auto radicalisation n'est rien d'autre que la radicalisation du XXIe siècle » (Marc Trévidic, Terroristes. Les sept piliers de la déraison, Jean-Claude Lattès, 2013, p. 80-81). □

¹¹ Mme Myriam Quémeneur, magistrate « Le terrorisme face au cyberspace. De l'anticipation des risques à la répression », AJ Pénal, 2013, p. 446.

cherchent à développer leur puissance de combat, à passer du terrorisme à la guérilla, puis à la guerre, selon les opportunités du terrain et du temps.

L'exemple de la longue dérive de l'Afghanistan à partir des années 80 jusqu'à la prise de Kaboul par les talibans en 1996 est à ce sujet particulièrement éclairant.

121/ POURQUOI LA FRANCE ?

La France dans cette stratégie est à la fois un symbole et une opportunité. Un symbole car elle représente historiquement, politiquement et socialement un contre modèle absolu du modèle islamique salafiste.

Une opportunité car la structure sociale du pays et notamment l'importance de la communauté musulmane établie sur le territoire en fait une sorte de ventre mou favorable à la logique djihadiste (voir ci dessous).

Le fait que la France ait engagé son armée contre les islamistes en Afghanistan, en Lybie et en Syrie en fait de surcroit une cible d'intérêt militaire majeure.

122/ LA LOGIQUE DJIHADISTE

De prime abord, l'intérêt pour les djihadistes de frapper la France ne paraît pas évident. On pourrait même considérer, au regard de la riposte militaire qu'il engendre, qu'il est absolument contreproductif.

Pour autant si l'on analyse la stratégie propre de Daesh et les conséquences des attentats commis au nom du djihad sur le TN, la logique terroriste semble plus évidente.

Comme l'explique Gille Kepel¹³, le djihadisme de Daesh tire sa logique des théories du syrien Abou Moussab al-Souri dans son ouvrage *Appel à la résistance islamique mondiale*. Selon ce spécialiste de l'Islam, les attaques commises au cœur des populations par des compatriotes ont pour objectif de créer des fractures suffisamment profondes au sein de la société française pour permettre sa dislocation. Selon cette théorie la première étape consiste à générer chez les français non musulmans un sentiment d'hostilité vis à vis de la communauté musulmane en multipliant les atrocités. Dans une logique de provocation-répression, les djihadistes espèrent qu'ensuite ce sentiment d'hostilité va se traduire par des actes violents à l'encontre de la communauté musulmane (à l'image de ce qui a pu se passer en Corse en fin d'année 2015).

¹³ KEPPEL Gilles, «Les massacres du 13 novembre illustrent le djihadisme de 3^{ème} génération», in Fottorino Eric (dir.), *Qui est Daesh ?*, Paris, Philippe Rey (collection les 1 indispensables), 2016, 95 p., p. 60-63.

Les terroristes espèrent pouvoir ensuite exploiter le ressentiment des musulmans pour élargir leur base, entamer une forme de guérilla, puis en dernier ressort, basculer dans un état de guerre civile d'enclaves et de ghettos conformément aux théories de guerre de civilisation. C'est aussi ce qui ressort de l'analyse¹⁴ d'un autre document socle du combat djihadiste, *le management de la sauvagerie* rédigé par Abu Bakr Naji.

Sous un angle différent, Daesh a également intérêt à conduire ce type d'opération afin de limiter la capacité militaire des pays européens (et en premier lieu celle de la France) à agir contre ses troupes sur l'arc de crise. Indéniablement les milliers de militaires déployés sur le TN pour renforcer la sécurité face au risque d'attentat en France comme en Belgique sont autant de militaires en moins mobilisables pour s'opposer aux percées djihadistes au Sahel ou au Levant.

Plus largement, l'effort économique réalisé par l'Etat (budgets militaire et sécurité intérieure) et les entreprises (recours aux sociétés privés) est également de nature à affaiblir à moyen terme notre capacité à agir hors du TN. Si comme l'a indiqué le président de la République, le pacte de sécurité passe avant le pacte de stabilité, il n'en demeure pas moins qu'une nouvelle dégradation de la situation financière de l'Etat aurait inmanquablement des conséquences en terme de budget militaire.

13/ SES MODES D'ACTION.

131/ LE CHOIX DES CIBLES

Si en France, la communauté juive a été plus particulièrement visée du début de l'épisode Mohamed Merah jusqu'en janvier 2015, il n'en demeure pas moins qu'un virage très net a été opéré par les djihadistes à partir de cette date, et que les terroristes frappent désormais en Europe un spectre de cibles beaucoup plus large. Les attentats (ou tentatives) du Thalys en août 2015, de Paris en novembre 2015, et de Bruxelles en mars 2016 suffisent à le démontrer.

Ce changement de tactique est cohérent avec le modèle terroriste djihadiste global. En effet, lorsque l'on étudie l'ensemble des actions terroristes djihadistes réalisées à travers le monde on constate très nettement que les objectifs les plus menacés sont : les forces de sécurité (commissariats et casernes), et les lieux à forte concentration de population (transports en commun, lieux festifs et touristiques, marchés, centres commerciaux, écoles...).

¹⁴<http://www.atlantico.fr/decryptage/management-sauvagerie-livre-qui-inspire-etat-islamique-dans-expansion-violence-extreme-hosham-dawod-2456629.html>

132 / LE RYTHME ET L'INTENSITE

Les tueries commises par Mohamed Merah en mars 2012 (7 morts, 6 blessés), ont mis un terme à 17 années de trêve terroriste¹⁵ sur le territoire national. Elles correspondent également au point de départ d'une vague d'attaques inédite par son ampleur et dont les faits majeurs non déjoués sont en France les assauts armés de Paris de janvier et novembre 2015 (17 et 130 morts), ainsi que la tuerie avortée dans le Thalys Bruxelles-Paris en août 2015.

Au-delà de ces faits majeurs, d'autres attaques d'ampleur limitée ont été perpétrées ou déjouées au cours de la même année, un nombre important visant par ailleurs des soldats et des policiers. L'année 2015, connaît ainsi une activité inédite en matière de terrorisme sur le TN. Notons par ailleurs qu'aucun pays européen (même ceux très durement frappés par le terrorisme islamiste comme l'Espagne et la Grande Bretagne) n'a jamais connu une telle intensité d'attentats djihadistes.

Cette guerre asymétrique que nous livrent les organisations terroristes se traduit par une campagne alternant actions majeures, actions mineures et périodes de répit de durée variable. Les attaques majeures servent à marquer les esprits et contraindre les autorités à prendre des mesures sécuritaires lourdes, les attaques mineures permettent d'entretenir le climat d'insécurité et contraignent ces mêmes autorités à maintenir dans la durée ces mesures. L'ennemi profite ainsi de l'effet cumulatif des attentats¹⁶.

133/ TECHNIQUES ET TACTIQUES

Même si on ne peut pas totalement écarter l'éventualité qu'un jour des terroristes recourent à des armes de destruction massive (notamment biologique et chimique) ou réalisent une cyber-attaque particulièrement destructrice, la menace la plus probable demeure la menace « low cost » et « low tech ». Les modes d'action les plus à craindre sont en effet le recours aux IED et la conduite d'assauts armés avec ou sans prise d'otages.

Qualifiés régulièrement de « militaires », ces modes d'action sont en fait assez élémentaires et nécessitent relativement peu de moyens. Qu'il s'agisse des armes employées (fusil d'assaut, explosif) ou des tactiques utilisées (actions en petits commandos), les actions terroristes

¹⁵ Le dernier attentat réussi en lien avec une mouvance islamiste sur le TN datait de 1995 (GIA). D'autres attentats ont été déjoués entre cette date et 2012.

¹⁶ Sur l'effet cumulatif voir, Duso-Bauduin Stephen, Cahier de la recherche doctrinale, novembre 2004, p 19.

s'apparentent beaucoup plus à du grand banditisme qu'à une manœuvre militaire comprenant des éléments d'assaut, d'appui et de couverture.

En déclenchant des tueries planifiées ou des attentats à la bombe, les terroristes djihadistes pratiquent depuis plusieurs années un terrorisme qui se caractérise par sa grande imprévisibilité et sa fulgurance liée à la volonté de maximiser le nombre de victimes sans velléité de négocier. Lorsqu'il y a des otages ces derniers servent essentiellement à faire durer l'action pour amplifier la résonance médiatique ou à se protéger de l'assaut des FDO.

Un autre trait caractéristique du terrorisme djihadiste, qui le distingue nettement d'une menace « militaire », c'est le culte du martyr des assaillants. La plupart des djihadistes pratiquent en effet un terrorisme « sans retour », et intègrent leur propre mort par suicide ou duel final avec les forces de l'ordre dans leur scénario, alors que des soldats, s'ils sont prêts à mettre leur vie en jeu, ne le font que dans l'espoir de vaincre.

Tactiquement, cette dynamique djihadiste pose d'énormes difficultés aux forces de sécurité. Même si les unités d'intervention modifient leurs schémas tactiques¹⁷, dissuader devient très hypothétique s'agissant d'individus candidats au suicide, intervenir à temps une gageure face à des personnes qui cherchent à maximiser le nombre de victimes dès le début de leur action.

*

* *

Alors que le risque était identifié depuis fort longtemps, la menace terroriste djihadiste s'est brutalement concrétisée en 2015 en France et représente désormais un défi majeur pour les acteurs de la sécurité. Très difficile à évaluer en terme de volume, hétérogène et mouvante, cette nébuleuse d'inspiration salafiste, armée essentiellement par des ressortissants français s'avère désormais capable de frapper de manière sanglante en tout point du territoire.

Pour autant, au terme de cette première partie, il est nécessaire de relativiser quelque peu l'importance de cette menace.

¹⁷ Concept du « shorter battle process »

Tout d'abord s'agissant du nombre d'attentats, mêmes si les attaques ont été plus fréquentes en 2015 qu'auparavant, même si la France est plus touchée que ses voisins européens, ces attaques demeurent néanmoins très sporadiques, surtout si on distingue les attaques meurtrières planifiées et menées par des groupes organisés des « coup de folies » sans réelle préméditation commis par des individus fragiles et isolés.

Ensuite s'agissant du volume de terroristes susceptibles de passer à l'action il est impossible de s'en faire une idée précise. On connaît approximativement le nombre de FF partis puis revenus sur le TN, mais parmi ces individus combien sont encore déterminés à combattre, combien iront jusqu'au passage à l'acte ? Personne ne le sait. Etant donné que les attaques sont rares, la dernière remonte à plus de six mois au moment de la rédaction de ce mémoire, on aurait donc plutôt tendance à croire que ce chiffre est finalement assez réduit.

Globalement, même si la volonté de l'EIL de nuire à la France ne fait aucun doute, même si la menace est présente durablement sur le territoire en raison principalement du retour des foreign fighters, même si les français ont été particulièrement choqués par les attentats de janvier et de novembre 2015, la situation sécuritaire que connaît la France n'est en rien comparable avec celles que connaissent actuellement d'autres pays en prise avec les terroristes djihadistes (Turquie, Egypte, Tunisie, Pakistan..), ni même avec la crise qu'a connue la France pendant la guerre d'Algérie.

2/ LA DEFENSE DU TN FACE A LA MENACE TERRORISTE

Après avoir présenté l'état de la menace et avant d'évoquer les missions pouvant être remplies par les FA sur le TN dans le cadre de la lutte anti-terroriste, il apparaît nécessaire d'analyser dans cette seconde partie le cadre doctrinal et juridique qui définit et limite la mise en œuvre des FA sur le TN.

21/ DEFENSE « MILITAIRE » ET « NON MILITAIRE ».

Comme l'indique le *Concept d'emploi des Forces*, la mission majeure des armées est d'assurer la protection de la Nation contre toute menace de nature « militaire » en garantissant la sûreté du territoire national. Parallèlement les Armées doivent également à concourir à la lutte contre les risques et menaces de nature « non militaire » susceptibles d'affecter la sécurité nationale.

Très clairement la doctrine distingue donc deux formes d'engagement pour les FA:

- l'engagement en tant que forces « menantes » dans le cadre de la défense militaire (partie 1, livre III du CDD)
- l'engagement en tant que forces « concourantes » notamment dans des missions de sécurité dans le cadre de la défense non militaire (partie 1, livre IV du CDD)

211/ LA DEFENSE « MILITAIRE »

La défense militaire du territoire complète la sécurité nationale dans la stratégie de défense et de sécurité nationale. S'inscrivant dans la continuité des missions de sécurité nationale, elle concourt au maintien de la liberté et de la continuité d'action du Gouvernement, ainsi qu'à la sauvegarde des organes essentiels à la défense de la nation.

Déclinée par milieux, elle constitue la réponse du pays face à toute forme d'agression armée contre ses institutions, sa population, son territoire et ses intérêts. Elle s'articule autour de trois dispositifs majeurs¹⁸ : la défense opérationnelle du territoire, la défense maritime du territoire, la défense aérienne.

¹⁸ Auxquels on pourrait ajouter la défense cyber, la réponse sanitaire médicale et le soutien essence.

- **La défense maritime du territoire (DMT)**

La DMT est un dispositif permanent qui tend à assurer la sécurité du territoire et notamment la protection des installations prioritaires de défense. Permanente, la DMT a pour objet de surveiller les façades maritimes, de déceler et d'évaluer la menace, de renseigner les autorités civiles et militaires sur les activités suspectes ou hostiles en mer, et le cas échéant de s'opposer à ces actions. Basée sur le continuum sécurité-défense et sur une logique de milieu, la DMT sollicite principalement la marine nationale, mais également toutes les armées et les administrations disposant de moyens aéromaritimes.

La DMT couvre un large spectre de missions, allant de la surveillance à la maîtrise des approches et inclut notamment le contre terrorisme maritime.

- **La défense aérienne (DA)**

L'objectif de la DA, est de faire respecter en tout temps la souveraineté nationale dans l'espace aérien national et de s'opposer à tout agresseur éventuel qui y évoluerait.

La DA¹⁹ concourt, en liaison avec la sécurité intérieure et avec les autres formes de la défense militaire, à la sécurité du territoire, notamment à la protection des installations prioritaires de défense. Elle est permanente et a pour objet de surveiller l'espace, les approches aériennes du territoire et l'espace aérien national, de déceler, évaluer et sur ordre des autorités habilitées, neutraliser la menace.

Elle couvre une vaste gamme de missions qui s'étend de la surveillance de l'espace aérien national et de ses approches, à l'intervention aérienne. La défense aérienne repose sur l'ensemble des mesures de sûreté aérienne visant à prévenir et contrer tout acte illicite impliquant des mobiles dans l'espace aérien national, en particulier les actions relevant du terrorisme.

Elle s'appuie notamment sur la posture permanente de sûreté aérienne (PPS-A), sur les plans gouvernementaux Vigipirate et Piratair-Intrusair, sur des plans d'opérations particuliers et sur des plans de circonstances définissant les dispositifs particuliers de sûreté aérienne (DPSA).

La mise en œuvre de la défense aérienne incombe, sous l'autorité du CEMA, au commandant de la défense aérienne et des opérations aériennes (COMDAOA). Dans certaines conditions

¹⁹ Articles D.* 1441-1 à D.* 1443-4 du code de la défense.

prévues dans le code de la défense²⁰, sur décision du Premier ministre, la responsabilité de l'organisation et de la réglementation de la circulation aérienne militaire peut être confiée au COMDAOA. Dans les mêmes conditions, cette responsabilité peut être étendue au contrôle de tout trafic aérien dans l'espace national.

Le Premier ministre, dans le cadre des plans et des décisions arrêtés en conseil de défense et de sécurité nationale, fixe les objectifs généraux à atteindre par les départements ministériels qui concourent à la défense aérienne. Il assure la coordination de l'activité de ces départements et dispose, à cet effet, de la commission interministérielle de la sûreté aérienne.

- **La défense opérationnelle du territoire (DOT)**

S'agissant enfin du milieu terrestre, la défense opérationnelle du territoire²¹ concourt au maintien de la liberté et de la continuité d'action du Gouvernement, ainsi qu'à la sauvegarde des organes essentiels à la défense de la nation. Les autorités militaires auxquelles incombe son exécution ont pour mission :

- en tout temps, participer à la protection des installations militaires et, en priorité, de celles de la force nucléaire stratégique. Cette mission s'inscrit dans le prolongement des mesures et postures de protection, adoptées au sein des unités militaires ;
- en présence d'une menace extérieure reconnue par le conseil de défense ou d'une agression, et dans les conditions de déclenchement définies ci-dessous, assurer au sol la couverture générale du territoire national et s'opposer aux actions ennemies à l'intérieur de ce territoire ;
- en cas d'invasion, mener les opérations de résistance militaire qui, avec les autres formes de lutte, marquent la volonté nationale de refuser la loi de l'ennemi et de l'éliminer.

Au-delà de la mission permanente de protection des installations militaires, les autres volets de la DOT sont déclenchés par le Gouvernement. Sur décision du Premier ministre, applicable à tout ou partie d'une ou plusieurs zones, de mettre en œuvre les mesures de défense opérationnelle du territoire, les commandants désignés des zones concernées exercent les pouvoirs de commandants supérieurs (permanents et interarmées). Ils expriment alors leurs besoins opérationnels primordiaux dont les préfets de zone assurent en priorité la satisfaction.

²⁰ Article L1111-2.

²¹ Articles R.* 1421-1 à R.* 1422-4 du code de la défense.

Dans certaines conditions prévues dans le code de la défense, le commandement militaire peut être également chargé par le Gouvernement de la responsabilité de l'ordre public et de la coordination des mesures de sécurité intérieure avec les mesures militaires de défense.

Pour autant, la DOT n'est pas un régime d'application exceptionnelle, comme peuvent l'être l'état d'urgence, l'état de siège ou la guerre. Elle a vocation à compléter de façon cohérente les dispositions législatives concernant l'état de siège ou l'état d'urgence. Elle permet la mise en œuvre, à un stade de crise ultime, de mesures spécifiques. Ainsi, au-delà de la protection des installations militaires, réalisée de manière permanente, la mise en œuvre de la DOT pour faire face à une menace intérieure, se conçoit en déclinaison de l'état d'urgence ou de l'état de siège.

La mise en œuvre de la DOT incombe, sous l'autorité du chef d'état-major des armées (CEMA), aux officiers généraux de zone de défense et de sécurité (OGZDS).

Si la DOT reste un cadre en vigueur parce qu'elle figure encore dans le code de la défense, elle n'en demeure pas moins un concept daté. Conceptualisée dans les années 1960²², puis précisée au début des années 1970, la DOT dans l'esprit de ses concepteur devait avant tout permettre d'assurer la sécurité des installations de décision, de transmission et de mise en œuvre de la dissuasion nucléaire face à des actions clandestines menées sur les arrières par des commandos infiltrés²³.

212/ LA DEFENSE « NON MILITAIRE »

Pour les FA et dans le cadre de la défense du territoire, la défense non militaire consiste essentiellement à apporter leur concours aux FSI pour lutter contre les menaces terroristes. D'un point de vue doctrinal la menace terroriste est effectivement prise en compte depuis de nombreuses années comme une menace « non militaire ».

En 1994, le LBD l'évoquait en ces termes :

« L'action terroriste est sans doute la principale menace non militaire qui soit en mesure d'affecter notre sécurité. Dissimulant ses initiateurs, masquant les intentions, elle procède d'une stratégie souvent indirecte, au service d'objectifs politiques. Ceux-ci

²² « La défense du territoire s'entend d'abord sur terre. Il faut assurer la protection des points sensibles de la force nucléaire stratégique ». extrait du Livre blanc de la défense, 1972. P 8.

²³ BIZARD, Alain. La défense opérationnelle du territoire (DOT). *Pouvoirs: Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 1986, no 38, p. 87-97.

consistent à déstabiliser l'Etat agressé en mettant en difficulté son organisation de sécurité, en tirant profit de l'impact considérable des médias sur l'opinion publique. Le terrorisme permet aussi à des acteurs non étatiques de mettre leur rôle en valeur et de prouver leur puissance. Les mouvements terroristes, qui ont des mobiles, des origines et des implantations très divers, sont beaucoup moins étanches que ne pourrait le laisser penser leur caractère clandestin. La France est particulièrement exposée à ce risque. Comme toute démocratie moderne, elle offre des facilités à la stratégie terroriste. »

Cette mission de protection du TN face à une menace terroriste « non militaire » en appui des FSI s'est successivement traduit par la mise en œuvre du « plan vigipirate » puis du « contrat protection ».

- **Vigipirate**

Déclenché une première fois en 1991 pendant la guerre du Golfe, instauré définitivement en 1995 et modernisé régulièrement depuis, le plan VIGIPIRATE répond à un triple objectif : assurer la protection permanente de la population, des infrastructures et des institutions ; développer la culture de vigilance ; permettre une réaction rapide et coordonnée en cas d'attaque.

Dans sa dernière version²⁴ le plan Vigipirate s'articule autour de deux types de mesures : les mesures socles qui sont permanentes et les mesures additionnelles, activées pour de courtes périodes en fonction de l'évolution de la menace. Parmi les mesures socles, les FA sont plus particulièrement chargées de la surveillance des installations et bâtiments publics sensibles, de certains points d'accès au RER, des zones publiques des aéroports, gares ferroviaires et routières, ainsi que des emprises du tunnel sous la manche.

Dans cette logique, la participation des FA aux missions de protection est donc permanente et évolutive car pouvant, selon l'ampleur de la crise, entraîner la réalisation de mesures complémentaires dont la réalisation de « contrat protection » (voir supra)

- **Le contrat protection**

En 2008, le livre blanc de la défense et de la sécurité nationale, tout en confirmant l'acuité de la menace terroriste, a donné une inflexion majeure à la doctrine d'emploi des FA sur le TN en fixant de manière inédite un « contrat protection » intégrant un volet terrestre pour faire

²⁴ l'IM n°10200 SGDSN/PSE/PSN/CD du 17 janvier 2014.

face à une éventuelle situation de crise majeure incluant le terrorisme. Le document indique que :

« un contrat opérationnel de protection est fixé aux armées sur le territoire national. Il s'ajoute aux missions de soutien général qu'y assurent l'ensemble des armées. Il comporte une capacité de déploiement de forces terrestres pouvant si nécessaire monter jusqu'à 10 000 hommes en quelques jours, permettant de contribuer, au bénéfice de l'autorité civile, en priorité à la sécurité des points d'importance vitale, à celle des flux terrestres essentiels pour la vie du pays, ainsi qu'au contrôle de l'accès au territoire ».

En 2013 ce contrat protection TN est confirmé en ces termes :

« En cas de crise majeure, les armées apportent en renfort des forces de sécurité intérieure et de sécurité civile un concours qui pourra impliquer jusqu'à 10 000 hommes des forces terrestres, ainsi que les moyens adaptés des forces navales et aériennes²⁵. »

En 2010 la doctrine « contrat protection » est déclinée et précisée dans l'Instruction interministérielle 10100²⁶. La logique de complémentarité avec les FSI (logique des 4i) y est explicitée comme suit :

« en mission de défense civile les armées n'ont ainsi vocation à intervenir pour des missions de sécurité (intérieure ou civile) que si les moyens civils, y compris les moyens de la gendarmerie nationale, s'avèrent inexistantes, insuffisants, inadaptés ou indisponibles. »

22/ REGIMES JURIDIQUES

221/ LE TEMPS DE PAIX.

Constitutionnellement, le président de la République, Chef des Armées et le Premier ministre sont les seules autorités habilitées à décider du recours au FA sur le TN pour une mission de sécurité intérieure (article 15 et 21 de la Constitution). A ce titre le président peut également être amené à arbitrer certaines questions relatives à l'engagement des forces en conseil de

²⁵ livre blanc de la défense et de la sécurité nationale de 2013, p 13IM 1014

²⁶ IIM n°10100 / SGDSN / PSE / PPS.

défense dans l'hypothèse notamment où les intérêts du MININT et ceux du MINDEF seraient divergents.

- **Les réquisitions**

Au-delà de cette décision de niveau politique, et selon un principe très ancien de contrôle du pouvoir civil sur le militaire, la mise à disposition des FA ne peut se faire que par le biais d'une réquisition administrative émanant de l'autorité civile.

Ce procédé trouve son fondement dans deux textes :

l'article L1321-1 du code de la défense qui prévoit que « *Aucune force armée ne peut agir sur le territoire de la République pour les besoins de la défense et de la sécurité civile sans une réquisition légale* ».

l'article L2215-1 4^{ème} du CGCT qui prévoit que « *En cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et la sécurité publique l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé [...] requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service [...] . L'arrêté motivé fixe la nature des prestations requises, la durée de la mesure de réquisition ainsi que les modalités de son application* ».

Hors situation d'urgence, la théorie veut donc que les réquisitions soient adressées par le préfet de zone à l'OGZDS, qu'elles soient rédigées sous forme « d'effets à obtenir » et que le CEMA conserve le choix des modalités et de la désignation des moyens à mettre en œuvre.

L'association du commandement militaire, le mieux à même de connaître les effets qu'il peut produire sur le terrain et ses propres limites, lors de l'élaboration des réquisitions est à ce titre un facteur d'efficacité et donc naturellement recherché.

- **Commandement et contrôle**

Responsable au sens de l'article L1142-2 du code de la Défense, « *de la préparation et de l'exécution des politiques de sécurité intérieure et de sécurité civile qui concourent à la défense et à la sécurité nationale* » le Ministère de l'Intérieur (MININT) est « *sur le territoire de la République, responsable de l'ordre public, de la protection des personnes et des biens ainsi que de la sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général* » Il assure en

conséquence la responsabilité politique et opérationnelle²⁷ de l'ensemble de la manœuvre de sécurité intérieure à laquelle peuvent participer sous réquisition les FA.

Dans cette architecture le CEMA est responsable de la mise en œuvre des moyens, de l'exécution de la mission et du commandement des unités (voir supra). Pour remplir cette mission il s'appuie sur la chaîne OTIAD et sur le CPCO et agit en concertation avec le cabinet du ministre de la défense. Au final, comme nous l'avons évoqué, les moyens militaires sont donc placés pour emploi auprès d'un préfet qui détermine la mission en formulant un effet à obtenir. La coordination entre les chaînes MININT et la chaîne de commandement militaire se fait au niveau zonal (OGZDS et préfet de région zonale) ou du départemental (DMD et préfet de département) lorsqu'un COD est activé.

Au delà de ce temps normal, aussi appelé « temps de paix », et en cas de troubles graves, le pouvoir politique peut recourir à plusieurs dispositions constitutionnelles ou législatives lui permettant d'élargir les prérogatives des forces de l'ordre et des autorités administratives, voire de modifier la répartition des pouvoirs entre autorités militaires et autorités civiles.

222/ L'ETAT D'URGENCE²⁸.

Au regard de la loi du 3 avril 1955, modifiée par celle du 7 août 1955 et par l'ordonnance du 15 avril 1960, l'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain ou des départements d'outre-mer, dans deux hypothèses : soit en cas de *péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ; soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.*

L'état d'urgence est déclaré par décret en Conseil des ministres, il ne peut être prolongé au-delà de douze jours que par la loi (vote du Parlement français) qui doit en fixer la durée. Il peut être ainsi renouvelé de manière indéterminée.

La proclamation de l'état d'urgence n'a aucune incidence sur les prérogatives d'emploi des forces armées, car la loi (à la différence de l'état de siège) ne donne des pouvoirs exceptionnels qu'à l'autorité civile : ministre de l'intérieur et/ou préfets. Ces prérogatives sont assez larges et variées, elles visent pour l'essentiel à restreindre la liberté de circulation dans

²⁷ Rapport au Parlement p 12.

²⁸ Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.

certaines lieux ou de certaines personnes, et permettent également de s'affranchir du contrôle du juge pour effectuer des perquisitions.

Déclaré par décret en Conseil des ministres, l'état d'urgence ne peut être prolongé au-delà de douze jours que par la loi (vote du Parlement français) qui doit en fixer la durée définitive.

223/ L'ETAT DE SIEGE.

Créé par la loi du 3 avril 1878, l'état de siège est aujourd'hui un dispositif prévu à l'article 36 de la constitution de la Vème République.

L'état de siège est un régime exceptionnel décrété en Conseil des ministres et codifié dans le Code de la défense. Il peut être mis en œuvre sur tout ou partie du territoire après délibération du Conseil des ministres lorsqu'il y a *péril imminent du fait d'une insurrection armée ou d'une guerre étrangère*.

Ce régime d'exception se caractérise par la substitution de l'autorité militaire à l'autorité civile dans l'exercice du pouvoir de police ; l'extension des pouvoirs de police puisque l'autorité militaire a le droit de perquisitionner de jour et de nuit, d'éloigner les repris de justice et les non domiciliés dans les lieux soumis à l'état de siège, d'ordonner la remise des armes et des munitions et d'interdire les publications et les réunions susceptibles d'entretenir le désordre ; la compétence des tribunaux militaires pour les civils inculpés de crimes et délits contre la sécurité de l'Etat, les institutions ou l'ordre public.

224/ LES POUVOIRS EXCEPTIONNELS DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

Prévu également dans la constitution de la Vème République à l'article 16, les « pouvoirs exceptionnels » permettent au président de la République de mettre en place un régime d'exception en cas de « *menace grave et imminente pesant sur les institutions, l'intégrité du territoire, l'indépendance de la nation, ou l'exécution de ses engagements internationaux* » et dans le seul but d'assurer que « *le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnel soit interrompu.* »

Ce pouvoir exorbitant dans la main du président de la République est toutefois assujéti à un contrôle démocratique du Conseil constitutionnel. En effet celui-ci, sous réserve d'être saisi par le président de l'Assemblée nationale, le président du sénat, soixante députés et soixante sénateurs de ces pouvoirs, est autorisé à examiner si les conditions ayant motivé le recours à l'article 16 demeurent toujours réunies après trente puis soixante jours d'exercice.

Les pouvoirs exceptionnels ainsi conférés au président de la République ne sont pas déterminés de manière précise. A l'instar des dispositions contenues dans l'article 36, on ne peut donc exclure dans ces circonstances que toute ou partie des prérogatives de police soit confiées à l'autorité militaire.

23/ PREROGATIVES JURIDIQUES

231/ PREROGATIVES DE SURETE.

En temps de paix les FSI disposent d'un certain nombre de prérogatives de sûreté leur permettant d'exercer des contrôles sur des personnes sur la voie publique. Il s'agit notamment des palpations de sécurité (Art R434-16 CSI), des inspections visuelles de bagages (art L 613-2 du CSI), voire des fouilles de véhicules (art 78-2 du CPP). Lorsque l'état d'urgence est promu ces prérogatives sont élargies.

Pour les FA, le constat est bien différent. Au delà du prêt de main forte à OPJ, aucune disposition juridique ne prévoit de possibilités de contrôle pour les militaires en temps de paix. Même la loi « modernisée » sur l'état d'urgence de 2015 qui a pourtant été rédigée dans un contexte anti-terroriste très marqué et qui avait vocation à permettre aux préfets d'agir plus efficacement en ce domaine n'a rien prévu de particulier pour les militaires engagés sur le terrain.

Au final, les seules prérogatives dont peuvent se prévaloir les FA sont celles reconnues à chaque citoyen, à savoir le droit à la légitime défense et le droit d'interpeller l'auteur d'un délit flagrant fondé sur l'article 73 du code de procédure pénale. Seule une mise en œuvre active de la DOT ou un basculement de régime juridique au nom de l'article 16 de la Constitution, de l'article 36, ou a fortiori une déclaration de guerre serait de nature à conférer des prérogatives de contraintes élargies aux autorités militaires.

232/ EMPLOI DE LA FORCE ET LEGITIME DEFENSE

Le cadre légal relatif à l'usage des armes pour les FA sur le TN dépend évidemment du régime juridique et du cadre missionnel. Théoriquement, hors « temps de guerre » sur le TN seuls deux cadres juridiques sont envisageables, celui de la légitime défense et celui de l'article L 4123-12.

▪ La légitime défense

L'article 122-5 prévoit que « N'est pas pénalement responsable la personne qui, devant une atteinte injustifiée envers elle-même ou autrui, accomplit, dans le même temps, un acte commandé par la nécessité de la légitime défense d'elle-même ou d'autrui, sauf s'il y a disproportion entre les moyens de défense employés et la gravité de l'atteinte. »

Notons que ce cadre dit de la « légitime défense » est également celui qui s'applique aux policiers et aux agents de sécurité privés, porteurs d'armes en service.

D'un point de vue tactique et déontologique les forces de l'ordre lorsqu'elles sont confrontées à des terroristes doivent tout mettre en œuvre pour les neutraliser. Pour autant, d'un point de vue juridique si ces mêmes terroristes ne sont pas menaçants au sens strict (ex : au volant d'une voiture), et si l'agression ne peut plus être considérée comme « en cours » (ex : au moment de prendre la fuite), la justification d'un usage des armes « préventif » au nom de la légitime défense n'est guère envisageable.

Pour essayer de répondre à cette contradiction et mieux protéger juridiquement les praticiens le législateur a très récemment proposé dans le cadre du projet de loi 3473²⁹ « renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale », la rédaction d'un nouvel article L 434-2 dans le code de la SI ouvrant une nouvelle possibilité d'usage des armes en cas de « périple meurtrier »

« Art. L. 434-2. – Constitue un acte nécessaire à la sauvegarde des personnes, au sens de l'article 122-7 du code pénal, lorsqu'un ou plusieurs homicides volontaires ou tentatives d'homicide volontaire viennent d'être commis et qu'il existe des raisons réelles et objectives de craindre, au regard des circonstances de la première agression et des informations dont dispose l'agent au moment où il fait usage de son arme, que plusieurs autres de ces actes, participant à une action criminelle visant à causer une pluralité de victimes, soient à nouveau commis par le ou les mêmes auteurs dans un temps rapproché, le fait pour un fonctionnaire de la police nationale ou un militaire de la gendarmerie nationale de faire un usage de son arme rendu absolument nécessaire pour faire obstacle à cette situation. »

²⁹ en cours de discussion

Ce projet de loi prévoit également une extension de l'article L 4123-12 du code de la défense permettant aux militaires des forces armées déployés sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues par l'article L. 1321-1 de bénéficier des dispositions de l'article L. 434-2 du code de la sécurité intérieure.

▪ **l'article L 4123-12**

L'article L 4123-12 du code de la défense exonère de responsabilité pénale le militaire qui déploie, après sommations, la force armée absolument nécessaire pour empêcher ou interrompre toute intrusion dans une zone de défense hautement sensible.

Il exonère également de responsabilité pénale le militaire qui, « *dans le respect des règles du droit international et dans le cadre d'une opération mobilisant des capacités militaires, se déroulant à l'extérieur du territoire français ou des eaux territoriales françaises, quels que soient son objet, sa durée ou son ampleur, y compris la libération d'otages, l'évacuation de ressortissants ou la police en haute mer, exerce des mesures de coercition ou fait usage de la force armée, ou en donne l'ordre, lorsque cela est nécessaire à l'exercice de sa mission.* »

S'agissant de la DOT, qui prévoit dans certaines circonstances des actions militaires offensive (donc hors du champ de l'art 122 - 5) sur le TN (donc hors du champ de l'article L 4123-12) et hors « état de guerre » il subsiste un certain flou juridique.

*

* *

Face à la menace que nous avons décrite en première partie, deux options s'offrent au pouvoir politique : considérer les terroristes comme une menace militaire et donc confier aux FA la mission de la neutraliser (ce qui implique logiquement le recours à un régime d'exception, ou tout du moins la mise en oeuvre de la DOT active), ou au contraire les considérer comme une menace non militaire et laisser le ministère de l'intérieur s'en charger avec éventuellement l'appui des FA.

La question centrale est donc une question de nature : de quoi le terrorisme djihadiste d'inspiration salafiste est-il le nom ?

Pour répondre à cette question il est indispensable de déterminer d'une part si la menace terroriste est une « menace extérieure » et d'autre part si elle est de nature à « entraver la

liberté et la continuité d'action du Gouvernement ainsi que la sécurité des organes essentiels à la défense de la nation ».

De toute évidence, le terrorisme takfiristes est une menace inspirée de l'étranger, dans le sens où le djihad armé est réalisé au nom de groupes combattants implantés au Moyen-Orient et en Afrique. Pour autant, même si la source du mal est à l'étranger les faits démontrent que ceux qui passent à l'action sur le territoire national sont dans leur immense majorité des ressortissants nationaux (ou bi-nationaux) en tout cas des ressortissants de pays de l'union européenne, alliés et partenaires de la France dans la lutte anti terroriste. De manière objective il est donc délicat de qualifier cette menace de menace extérieure³⁰.

S'agissant maintenant d'évaluer cette menace en terme de « capacité de nuire » on constate que si les terroristes sont capables de tuer ponctuellement des dizaines de civils, et qu'ils menacent ainsi la sécurité des français, ils ne sont en aucun cas, pour l'instant, capable de porter atteinte à la continuité de l'Etat, à l'intégrité du territoire et encore moins à la survie de la Nation.

D'autre part il convient également de souligner que le dispositif de sécurité intérieure n'est pas dépassé par les événements. A défaut de pouvoir garantir une efficacité totale face à la menace d'attentat (le risque zéro en matière terroriste n'existe pas) il parvient globalement à remplir sa mission : des réseaux sont régulièrement mis hors d'état de nuire, les (rares) attaques sont rapidement circonscrites, les auteurs toujours neutralisés.

En conséquence, tout en restant un problème très préoccupant, la menace terroriste que certain qualifient de militarisée demeure pour l'heure avant tout une question de sécurité intérieure et donc appelle des moyens de « défense non militaire ».

³⁰ "La menace terroriste est bien là, présente sur notre sol (...), en particulier dans nos quartiers populaires. Des dizaines d'individus sont, par leurs profils, susceptibles de passer à l'acte. Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre", M. Valls , ministre de l'Intérieur, 12 octobre 2012.

3/ QUELLES MISSIONS POUR LES FA ?

Comme nous venons de le souligner, la menace terroriste est donc une question qui concerne d'abord la sécurité intérieure avant la défense. Est-ce à dire pour autant que les FA n'ont pas leur place dans le dispositif? Evidemment non.

Face à la menace terroriste les FA ont trois missions majeures à remplir.

La mission première des FA est d'assurer la fonction d'ultima ratio de la Nation, c'est-à-dire d'être le moyen dans la main de l'exécutif, capable en cas de besoin de traiter la menace la plus dure au plus loin pour protéger le territoire par anticipation (comme ce fut le cas par exemple au Mali avec l'opération Serval).

La seconde mission qui revient aux forces armées, dans la continuité de la première est d'être capable, le cas échéant de prendre le relais des FSI en cas de rupture stratégique, c'est-à-dire dans l'hypothèse où les FSI ne seraient plus en mesure de faire face à la menace sur le TN. En s'inspirant de l'histoire récente du terrorisme, on peut considérer que cette rupture stratégique interviendrait par exemple si, à l'instar de ce qui s'est passé en Israël lors de la seconde intifada entre 2001 et 2003³¹ le territoire national était le théâtre d'une série d'attentats d'ampleur exceptionnelle de nature à réellement entraver la vie de la Nation. La rupture interviendrait également si, comme en Irak en 2014, un sanctuaire terroriste inaccessible aux FSI venait à émerger au cœur du TN. Cette rupture interviendrait enfin si des terroristes venaient à accéder à des armements non conventionnels (Nucléaire, biologique, chimique...) pouvant mettre gravement en péril et à grande échelle, la vie des populations. Dans ces trois cas, la relève des FSI par les FA dans le cadre de la défense militaire opérationnelle du territoire s'imposerait.

Enfin, le troisième rôle qui incombe aux FA, sous réserve d'être capable de remplir les deux premiers (au risque de forfaiture), est de prolonger et d'amplifier l'action des FSI sur le TN. Dans le cadre de la défense « non militaire » cela consiste conformément à la stratégie de sécurité intérieure³² précisée dans le LB sur le terrorisme à renseigner sur l'adversaire, sécuriser les espaces publics et les sites sensibles, intervenir en cas d'événement et rassurer les populations.

³¹ de 2001 à 2003, l'Israël a été l'objet de 146 attentats suicides faisant plus de 1 178 tués et 8 022 blessés.

³² livre blanc sur le terrorisme, p 41-42

L'objet de cette troisième partie est dans un premier temps d'analyser les besoins en sécurité, ensuite de mesurer les capacités et limites des FA s'agissant d'y pourvoir, et enfin de proposer les évolutions qui s'avèrent nécessaires.

31/ LE BESOIN

La menace terroriste génère trois besoins « sécuritaires » majeurs : un besoin en renseignement, un besoin en protection des personnes et des infrastructures, et un besoin en assurance.

311/ RENSEIGNER

En matière d'antiterrorisme, la finalité première du renseignement est de détecter les individus dangereux avant qu'ils ne passent à l'action, pour les neutraliser judiciairement à temps. De manière plus large le renseignement a aussi vocation à permettre aux autorités de mieux connaître la menace, de l'évaluer, afin d'adapter les dispositifs et modes d'action. Au delà le renseignement sert également à mesurer le sentiment d'insécurité.

Le renseignement dans toutes ses dimensions est donc est la pierre angulaire de la guerre contre les terroristes, cette idée fait globalement consensus depuis de longues années et a été confirmée encore récemment dans le plan de lutte contre les filières djihadistes annoncé en avril 2014 par le gouvernement et comprenant un « *renforcement de l'action des services de renseignement en matière de détection et de surveillance* ».

Techniquement on distingue deux types de renseignements à vocation antiterroristes : le renseignement judiciaire et le renseignement administratif.

Le renseignement judiciaire, établi sous le couvert d'un magistrat, permet d'étayer une procédure judiciaire dans la perspective d'un procès pénal pour actes de terrorisme au sens des articles 421-1 et suivants du code pénal (actes et tentatives). Ce renseignement est recueilli et retranscrit par des agents judiciairement assermentés de manière précise, et selon des exigences de formes très strictes, car susceptibles d'être contestées par la défense à toutes les étapes de l'instruction et de l'audience. Le renseignement judiciaire antiterroriste est essentiellement l'œuvre de services judiciaires spécialisés³³.

³³ SDAT et DGSI

Le renseignement administratif, encadré par la récente loi sur le renseignement³⁴ sert uniquement à informer les autorités en charge de la sécurité et de l'ordre public, il n'a pas vocation à être rendu public. Etabli de manière moins formelle que le renseignement judiciaire par les services de renseignement³⁵ autorisés à travailler sur le territoire national il est diffusé de manière confidentielle aux personnes ayant besoin d'en connaître.

Récemment, la charge de l'ensemble des services (services judiciaires et service de renseignement) en matière de recueil et d'analyse de renseignements s'est considérablement alourdie du fait d'une part de la multiplication des actes de terrorisme, et donc des enquêtes, et d'autre part de l'augmentation du nombre d'individus radicalisés présents sur le TN.

312/ SECURISER

En temps normal la sécurité de l'espace public est assurée à un niveau acceptable par les FSI. Face à une menace exceptionnelle (sur les personnes et les infrastructures), elle doit être logiquement renforcée. Ce besoin de sécurité est une obligation de l'Etat vis-à-vis des citoyens, c'est également une demande forte de la population, c'est enfin une nécessité si l'on veut préserver la paix publique et le fonctionnement normal de notre société.

Sécuriser un espace ou un site particulier consiste à le rendre moins vulnérable. Dans une perspective de menace terroriste il s'agit au mieux de les dissuader de passer à l'action, à défaut d'être capable de les déceler et de les neutraliser avant qu'ils ne commettent leur action.

Pour renforcer la sécurité physique des espaces publics les autorités disposent de trois leviers : la densification des FDO, le renforcement des contrôles et la mise en place de moyens de surveillance et de détection.

313/ INTERVENIR

Lorsque les services de renseignement et les dispositifs de protection ont failli, la mission des forces de sécurité est d'intervenir. Dans cet environnement d'une extrême complexité (multiplicité d'acteurs : terroristes, victimes, FDO, secours, population) lorsque l'évènement se produit l'intervention des forces vise trois objectifs distincts.

³⁴ Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

³⁵ Article D.1122-8-1 du code de la défense.

En direction des victimes, il s'agit de permettre la prise en compte par les services de secours d'urgence des personnes déjà blessées. Cette action, conduite potentiellement sous le feu de l'ennemi réclame de grandes précautions. En direction de la population, il s'agit également d'évacuer les personnes non blessées de la zone dangereuse tout en empêchant que des personnes situées hors de la zone n'y pénètrent de manière fortuite ou par curiosité. Il s'agit également de permettre la réalisation des actes de police judiciaire dans un environnement sécurisé. En direction des terroristes, il s'agit au mieux de les neutraliser, sinon les fixer / cloisonner pour limiter leur capacité de nuisance, au pire les freiner dans leur progression pour limiter l'élargissement de la zone d'action en attendant d'en venir à bout.

314/ RASSURER

Face à la menace d'attentats, les forces de sécurité ont aussi pour mission de rassurer les populations. Cette mission, jugée parfois de superflue est en réalité une mission d'intérêt capital. En effet, si jusqu'à présent les dégâts causés par les actions des terroristes en France n'ont jamais été de nature à impacter l'économie nationale, ni remettre en cause le « vivre ensemble », en revanche une peur de l'attentat non contenue, pourrait considérablement perturber et ralentir l'activité³⁶ ou se traduire par des comportements incivils et violents lourds de conséquences.

32/ CAPACITES REELLES ET LIMITES

Les besoins étant clairement identifiés, on peut dès lors mesurer la capacité des forces à produire de la sécurité à l'aune de leurs capacités respectives à recueillir et analyser des renseignements, à protéger efficacement les personnes et les biens de la menace terroriste ainsi qu'à réduire le sentiment d'insécurité. S'agissant des FA, forces est de constater que ces capacités sont limitées d'une part par de multiples entraves (d'ordre technique, juridique et structurel) et d'autre part par une absence de stratégie.

321/ DES ENTRAVES MULTIPLES

- **Pour renseigner**

De toute évidence les FA disposent à la fois de moyens et de compétences techniques éprouvées en matière d'acquisition et d'analyse du renseignement.

³⁶ L'impact des attentats de novembre sur l'activité hôtelière parisienne de fin d'année rapporté par la presse nationale suffit à s'en convaincre.

Ces moyens rares sont tout d'abord des capteurs humains mettant en œuvre des équipements techniques légers (photo / son / imsi catcher...) présents à la fois dans les régiments des forces (GCP, SRR, URH, ERI) et dans la brigade Rens (2^èRH, 13^èRDP). Les armées disposent également de capteurs techniques opératifs et stratégiques (imagerie satellite, aéronefs, drones tactiques) pour l'observation et l'acquisition d'objectifs, ainsi que pour la recherche électromagnétique. Dans cet exercice d'identification des moyens de renseignement militaire employable sur le TN, les drones, notamment les MALE³⁷ se distinguent comme étant un moyen particulièrement adapté à la lutte contre la menace terroriste. Capables de performances optiques extraordinaires de jour comme de nuit, d'une totale discrétion (à la différence de l'hélicoptère) et d'une endurance incomparable, leur utilité pour surveiller des zones grises (quartiers peu perméables à l'action des FSI), est évidente. Techniquement les FA disposent donc de moyens et de compétences larges en matière de renseignement qui pourraient être très utiles pour la lutte antiterroriste.

Pour autant faute de volonté politique et de cadre légal satisfaisant, les FA ne participent quasiment pas pour le moment au recueil du renseignement sur le TN. S'agissant des renseignements administratifs aucun cadre juridique (hors DOT ou « état de siège ») ne permet d'associer les FA à l'acquisition du renseignement sur le TN. S'agissant du renseignement judiciaire, certes le recours ponctuel à des moyens militaires n'est pas impossible, (ne serait-ce que sous réquisition judiciaire dans le cadre d'un « recours à personne qualifiée ») mais il demeure exceptionnel principalement en raison d'un manque de volonté.

- **Pour contrôler et dissuader**

Comme on l'a vu au chapitre 231, sans officiers de police judiciaire à leurs côtés, les FA ne peuvent réaliser aucun contrôle de sûreté d'initiative dans l'espace public ni sur les personnes (bagages inclus) ni dans les véhicules. Sans pouvoir opérer ces types de contrôles physiques les FA ne sont techniquement pas en mesure de déceler une personne portant une arme de poing, une grenade, un bagage piégé ou une ceinture d'explosif, et donc a fortiori de contrôler efficacement une zone ou un site. Très objectivement, la présence des militaires permet dans une certaine mesure de rassurer la population, mais réduit très peu le risque d'attentat.

³⁷ MALE : moyenne altitude longue endurance

Dissuader son adversaire c'est le contraindre à renoncer à agir soit par « peur de l'échec » soit par peur de la « sanction ». Dans le contexte « djihadiste » force est de constater que cette capacité est illusoire. La raison principale tient au fait que les terroristes djihadistes n'ont pas peur de mourir et intègrent au contraire le plus souvent leur propre sacrifice dans leur projet terroriste. Dès lors la confrontation avec les FDS n'est plus considérée comme un obstacle. Pire, les FA (comme les FSI) peuvent elles même constituer des cibles en soi, donc produire un effet contre-dissuasif. A titre d'exemple on notera que le 13 novembre 2015 les terroristes ont choisi d'agir dans des quartiers plutôt bien couverts par les différentes FDS (Stade de France, XI^e arrondissement).

- **Pour intervenir**

S'agissant de la capacité des FA à intervenir efficacement en cas d'attaques terroristes plusieurs remarques s'imposent.

Tout d'abord il convient de reconnaître que la capacité théorique des FA à intervenir efficacement dans ces circonstances au profit des populations et des victimes est plutôt bonne car les personnels sont généralement rompus aux situations dégradées sur les TOE, relativement bien équipés en terme de protection, et ils maîtrisent les techniques de secourisme de guerre.

S'agissant de la capacité à intervenir contre les terroristes, le constat est moins positif. En effet, ce type d'événement demande non seulement d'être capable de riposter (acte élémentaire), mais également d'être capable de monter à l'assaut, de s'emparer de la position tenue par l'ennemi, tout en faisant preuve de la plus grande maîtrise du feu afin de ne pas mettre en péril la vie des autres acteurs présents sur la zone d'action. De toute évidence c'est un savoir faire très technique que seules de rares unités de contre-terrorisme possèdent.

Ensuite, pour que les différentes forces puissent manœuvrer efficacement il est indispensable qu'une excellente coordination soit en place au niveau tactique entre FSI et FA car sauf dans des cas extrêmes, les FA interviendront toujours en renfort des FSI selon la logique menant/concourant. Or, justement si des instruments de coordination existent au niveau central et aux niveaux déconcentrés (jusqu'au lien Préfet-DMD au niveau départemental), ils font structurellement défaut au niveau tactique.

Même si ce contrôle tactique se met parfois en place de manière empirique, comme au soir du 13 novembre (ce qui par ailleurs démontre sa nécessité), la doctrine OTIAD actuelle ne

prévoit aucune délégation du contrôle des moyens militaires au niveau des centres départementaux de commandement FSI³⁸.

Cette situation est d'autant plus regrettable que compte tenu de la physionomie des crises (attaques fulgurantes et ponctuelles), la manœuvre est avant tout tactique. Dans les premières minutes, celles qui sont décisives par rapport aux modes d'actions terroristes, ce sont les échelons de proximité qui sont aux commandes des moyens dont ils disposent et certainement pas le préfet dont la vocation en qualité de directeur des opérations de secours, est avant tout de coordonner les services sur lesquels il a autorité (sécurité, santé, communication). Si le Préfet est responsable de la sécurité, Concrètement il n'est pas le commandant tactique des opérations de secours, et surtout pas dans les premiers instants.

322/ L'IMPASSE STRATEGIQUE.

Par définition, un Etat souverain exerce ses prérogatives régaliennes en permanence et sur toute l'étendue de son territoire. Face à la menace terroriste le reflexe naturel de l'autorité politique est donc de vouloir protéger tous les points menacés, ou en tout cas le plus grand nombre, et pendant une durée indéterminée, tant que le menace est présente. Cette inflexion est d'autant plus naturelle que le besoin en sécurité exprimé par l'opinion publique est globalement le même.

Dans le temps long cette orientation stratégique du « *partout en permanence* », ou plutôt cette absence de stratégie, se révèle être une impasse qui, sans apporter un niveau de protection très élevé, épuise les moyens voire les décrédibilise.

- **Dispersion**

Le problème est que face à un ennemi agissant par opportunité, le nombre de sites menacés est infini. Même si l'ensemble des FA était déployé sur le territoire, la ressource étant par nature limitée, l'adversaire disposerait toujours pour agir d'innombrables cibles non protégées (centre commerciaux, établissements scolaires, trains, ferry, cinémas, stades, hôpitaux, maisons de retraites, restaurants, plages, marchés, salles d'exposition) à Paris, dans les villes de moindre importance, mais également en zone rurale, voire outre-mer.

³⁸ A Paris : préfet de police par la salle d'information et de commandement. Zone Police : directeur départemental de la sécurité publique par la salle d'information et de commandement. Zone Gendarmerie : commandant du groupement de gendarmerie départementale par le centre opérationnel et de renseignement de la Gendarmerie

Comme chacun sait, se déployer devant une école pour interdire aux terroristes d'y accéder et dans le même temps être incapable (faute de moyen) de les empêcher de pénétrer dans une Poste ou un cinéma situé à quelques centaines de mètres de l'école en question n'apporte rien en terme de production globale de sécurité. La logique de dispersion n'est donc pas pertinente.

- **Enlissement**

A cette problématique de dispersion, vient s'ajouter un second problème celui de l'enlissement c'est-à-dire le maintien « par défaut » des FA sur la voie publique. Ce risque d'enlissement est lié essentiellement aux contraintes politiques. Une fois que les forces sont déployées il est en effet politiquement difficile de les retirer. Prendre la décision de retirer les forces revient pour celui qui prend la décision à se « condamner » (politiquement voire pénalement) à en assumer la responsabilité si jamais il se produit une nouvelle attaque.

Cette tendance à l'enlissement est renforcée par l'application du principe de précaution s'agissant de l'appréciation de la menace. Les pouvoirs publics étant dans l'incapacité de mesurer précisément l'évolution du risque terroriste, préfèrent par défaut maintenir l'indicateur d'alerte au niveau le plus élevé. C'est ainsi que, même si la France n'a connu aucun attentat djihadiste entre 1995 et 2014, le plan Vigipirate ancienne formule, est resté au rouge de 2005 (attentats de Londres) jusqu'à sa refonte en 2013.

- **Décrédibilisation**

Sans s'attarder sur l'impact évident que produit cette double impasse stratégique sur la capacité des forces à remplir leurs missions premières on constate qu'elle comporte de surcroît pour les FA un risque important d'être décrédibilisées. En effet si dans le temps long les déploiements des FA tout en demeurant massif et largement médiatisé ne sont pas en mesure d'empêcher de nouveaux attentats, d'aucuns remettront forcément en cause la capacités des FA à protéger les populations.

Sur ce sujet précis les FSI ne sont pas tout à fait dans la même situation, car contrairement aux FA elle ne sont pas déployées sur la voie publique avec pour seule mission de protéger les populations du risque d'attentats, elles sont également chargées d'assurer une mission de sécurité générale (lutte contre la délinquance, prévention, sécurité routière).

33/ PROPOSITIONS

Afin de rompre avec cette situation et permettre aux FA de réellement produire de la sécurité, plusieurs évolutions d'ordre stratégique et technique s'imposent.

331/ RECENTRER L'ACTION DES FA DANS LE TEMPS ET L'ESPACE.

Si l'on veut éviter la dispersion des moyens, facteur d'épuisement inutile et de risque de décrédibilisation, il faut abandonner la stratégie du « *partout en permanence* » et au contraire recentrer les missions de protection / assurance dans le temps et dans l'espace.

- **En limitant au maximum les missions permanentes de protection**

Les missions permanentes de protection doivent être limitées aux seuls points d'intérêts critiques dont la destruction (totale ou partielle) serait de nature à causer des dommages majeurs (CNPE, laboratoires P4, barrages, sites SEVESO...). Dans l'idéal il serait même souhaitable que progressivement ces missions soient prises en compte par d'autres forces relevant soit des FSI (comme les PSPG³⁹ des CNPE) soit des opérateurs (comme les forces locales de sécurité du CEA). Dans le cadre de la protection du territoire les FA n'ont pas vocation à protéger en permanence d'autres infrastructures que celles relevant du MINDEF.

A contrario, en fonction de l'évolution de la situation et notamment lorsque des événements particuliers ont lieu, il est logique que les FA continuent d'être ponctuellement sollicitées en appui des FSI dans une logique 4i (moyens momentanément insuffisants).

Lors de ce type de renforcement, il serait souhaitable que d'une part les FA employées au contact de la population puissent procéder aux mêmes type de contrôles de sûreté que les FSI et que d'autre part ces déploiements de circonstances soient complétés de QRF à haute valeur ajoutée (voir chapitre 332).

- **En encadrant la mission de assurance**

S'agissant des déploiements ayant vocation à rassurer les populations (détachement de protection exceptionnels) ils doivent être limités aux situations de crise aiguës par exemple lorsqu'un attentat vient de se produire et qu'une cellule terroriste est active. Concentrés dans l'espace, là où le sentiment d'insécurité est le plus développé, ils doivent impérativement être limités dans le temps.

³⁹ PSPG : peloton spécialisé de protection de la Gendarmerie.

Pour faciliter la décroissance des effectifs de ces types de déploiements et éviter l'impasse de l'enlèvement liée comme on l'a vu au principe de précaution appliqué par les politiques, il serait souhaitable qu'une réduction mécanique des effectifs (décroissance automatique à échéance) soit prévue dans un plan. Ce plan pourrait par exemple prévoir, que sauf événement nouveau, les détachements sont automatiquement démontés (ou réduits de x%) au bout de y jour.

332/ MIEUX INTEGRER LES FA DANS LE RECUEIL DU RENSEIGNEMENT TN.

On l'a évoqué supra, le renseignement est la pierre angulaire de la lutte contre le terrorisme, le besoin est immense et les FA disposent de moyens et de compétences larges en la matière : il faut donc les employer au mieux sur ce segment.

- **En développant une doctrine d'emploi RENS commune FSI/FA.**

Conformément à la doctrine de « défense non militaire », le recours aux moyens de renseignement des FA doit se faire selon la logique de menant (FSI) / concourant (FA). Les FSI ont vocation à déterminer l'effet à obtenir (orientation) et les FA à s'intégrer dans les dispositifs existants, tout en gardant la maîtrise des moyens à engager (afin notamment de préserver ceux qui sont indispensables à la conduite des opérations sur les théâtres extérieurs), et le choix des modes d'action à mettre en œuvre, évidemment dans le respect du cadre légal propre au territoire national.

- **En modernisant le cadre juridique relatif aux missions de renseignement**

Comme on l'a vu au chapitre 321 le cadre légal actuel ne permet pas hors « état de siège » d'impliquer de manière satisfaisante les FA dans le recueil du renseignement. Des modifications importantes de la Loi sur le renseignement⁴⁰ et code de procédure pénale, cohérentes avec la doctrine évoquée au paragraphe précédent sont donc nécessaires.

333/ RENFORCER LA CAPACITE DES FA A CONTROLER ET INTERVENIR

- **En accordant des prérogatives de sûreté aux FA**

Pour agir efficacement lorsqu'on leur a confié une mission de sécurisation sur la voie publique, les FA doivent pouvoir si nécessaire s'assurer (au même titre que les FSI) qu'aucun individu ne transporte sur lui, dans ses bagages ou dans son véhicule une arme ou des

⁴⁰ Op cit.

matières dangereuses. Sauf à imposer la présence permanente d'OPJ de la police ou de la gendarmerie aux côtés des militaires (décision qui serait contre productive), cet impératif opérationnel impose de moderniser en ce sens le cadre juridique afférent.

Concrètement il s'agit de donner aux militaires des FA, dès lors qu'ils sont employés sous réquisition pour sécuriser un espace, des prérogatives de contrôle administratif semblables à celles récemment accordées aux personnels de sécurité des transports (article L 613-3 du CSI).

- **En déployant des QRF à haute valeur ajoutée**

Dans le domaine de l'intervention les FA disposent de capacités humaines limitées pour agir directement sur la phase d'assaut et de libération d'otage (excepté les FS spécialement entraînées). En revanche les armées disposent de moyens rares particulièrement utiles pour renforcer l'action des FSI et tout particulièrement des unités d'intervention intermédiaires⁴¹.

En fonction de l'appréciation du risque et des événements particuliers, il pourrait dès lors être opportun suivant cette logique de disposer sur différents points particuliers du TN un maillage de QRF à haute valeur ajoutée. Ces dernières seraient constituées comme de petits GTIA par l'agglomération de moyens particuliers dont les FSI ne disposent pas, ou peu : véhicules de transport blindés, infirmiers, démineurs, équipes cynophiles de détection d'explosif ou NRBC, opérateurs de drones tactiques... En cas d'urgence ces QRF seraient engagées et placées sous TACON des FSI (voir ci dessous).

- **En plaçant les unités des FA sous TACON FSI en situation d'urgence absolue**

Certes, les armées constituant un réservoir unique de capacités militaires employables indifféremment pour des opérations extérieures et des missions sur le territoire national, il importe à ce titre que le chef d'état-major des armées puisse en assurer le commandement opérationnel permanent afin de veiller à la cohérence générale d'emploi des forces. D'autre part il n'est pas question de remettre en cause le principe selon lequel les commandants d'unités commandent directement leurs troupes.

Pour autant dans un souci d'efficacité en situation d'urgence absolue, c'est-à-dire lorsque des vies sont en jeu, il est indispensable qu'un contrôle tactique puisse être opéré par les responsables locaux FSI sur les unités des FA déployées sur leur secteur de compétence

⁴¹ Gendarmerie: PSIG, PSPG, Antennes régionales GIGN / Police : BAC, antennes régionales du RAID.

territoriale. Ce contrôle doit être effectif à un très bas niveau (départemental et infra départemental) afin d'assurer la cohérence tactique et la plus grande réactivité à l'instar de ce qui est prévu au maintien de l'ordre. A cet effet la rédaction d'une instruction interministérielle en miroir de l'IIM 500⁴² sur la participation des FA aux missions de protection de sécurité intérieure serait des plus utiles.

334/ ENGAGER LES FA EN FONCTION DE LEURS CAPACITES.

De toute évidence le retrait des FA des centres urbains ne pourra se faire que partiellement et progressivement. D'ailleurs s'agissant de renforcer la protection d'un point d'intérêt critique cette présence, sous réserve d'être efficiente (voir chapitre précédent) n'est pas dénuée de sens. Cela étant dit, au delà des villes, il est souhaitable que les FA soit engagées prioritairement dans les milieux où leurs spécificités (moyens techniques et humains) peuvent être exploitées au maximum.

- **En mettant en valeur les capacités opérationnelles uniques des FA**

A la différence des FSI, les armées disposent en effet de moyens de surveillance et de détection (moyens optiques, radar, laser, drones) très performants capables de déceler toute présence humaine de jour comme de nuit en milieu ouvert. Elles sont de surcroît capables de se déployer en autonomie et dans la durée, partout sur le territoire et notamment dans des zones d'accès difficile (zone humides, forêts, montagne..). Logiquement, il est donc souhaitable dans une logique de complémentarité avec les FSI d'engager, lorsque c'est nécessaire les FA plus particulièrement là où les FSI éprouvent des difficultés à s'engager et tenir dans la durée. Il convient de noter à ce sujet que c'est cette logique qui s'applique dans la mission Harpie en Guyane de lutte contre l'orpillage. Les FA sont sollicitées car elles sont capables de démultiplier l'action de la gendarmerie dans ce milieu particulièrement hostile et difficile.

- **En les engageant dans une logique de prolongement**

Si les capacités de détection des FA sont peu utiles en ville car il s'agit d'un espace très densément peuplé, elles sont d'un intérêt bien plus évident au dehors, là où la population est rare. Sur le TN, dans une logique de prévention antiterroriste, les forces terrestres à l'instar des forces aérienne et navales, seraient très complémentaires des FSI si elles étaient par

⁴² Op cit.

exemple chargées de contrôler des zones interdites à la circulation (ou d'accès limité) comme le sont par exemple celles situées en périphérie de certains PIV, ou sous les axes d'approche des aéroports.

Si on se réfère à des situations déjà rencontrées, l'engagement des FA en appui des FSI en milieu rural prendrait également tout son sens dans des situations semblables à celle de la traque des frères Kouachi à la limite de l'Oise et de la Seine et Marne le 8 et 9 janvier 2015 (juste avant le siège de Dammartin-en-Goële).

S'agissant du contrôle des frontières, notamment dans les espaces peu accessibles, là encore il est évident que, sous réserve qu'il y ait effectivement un intérêt tactique à les surveiller, les FA seraient très légitimes à être engagées sur ce type de mission dans le prolongement des FSI.

CONCLUSION

L'ambition de cette réflexion était, comme nous l'avons dit en introduction, de réfléchir à comment employer au mieux les FA sur le TN en prenant en compte évidemment la réalité de la menace terroriste tout en faisant abstraction de la logique Sentinelle. Le résultat est le suivant :

Si la réalité de la menace est une évidence, si par conséquent le besoin en sécurité est aigu et si l'emploi des FA sur le TN en renfort des FSI apparaît comme logique, en revanche, au regard des modes d'actions de l'ENI et des capacités réelles des FA, la nature des missions à confier aux FA et le volume de force à consacrer à la fonction protection mériteraient d'être largement redéfinies.

En effet, au-delà de la capacité non discutable (pour le moment) à rassurer la population par sa seule présence, et donc dans une certaine mesure à favoriser la résilience de la Nation, les FA en l'état actuel des moyens humains, techniques et juridiques dont elles disposent ne sont guère en mesure de réduire très efficacement ni le risque d'attentat, ni ses effets.

A contrario, alors que les armées disposent a priori, de compétences et de moyens avérés pour renforcer efficacement les FSI par exemple dans l'acquisition et l'analyse du renseignement anti terroriste au sens large, action qui demeure plus que jamais le centre de gravité de cette guerre, elles n'y sont pour le moment pas associées.

Au-delà, si la nature de l'engagement des FA sur le TN venait à l'avenir à évoluer, si par exemple la fonction renseignement venait à s'ouvrir aux FA sur le TN, il conviendrait toutefois de rester vigilant à ce que l'appui des FA aux FSI reste raisonnable en volume.

D'abord parce que face au terrorisme la sécurité est d'abord une question de « qualité » et seulement ensuite de « quantité ». La sur abondance d'informations n'est pas un gage d'efficacité. Ensuite parce que l'épuisement et la baisse du niveau opérationnel de nos forces est justement un des buts poursuivis par l'ennemi. Enfin parce que les armées doivent rester capables en permanence d'assurer SEULES la protection du TN dans la profondeur, c'est-à-dire être capable de s'opposer à l'ennemi là où il puise sa force : sur l'arc de crise.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

LIVRES BLANCS

- *La France face au terrorisme - Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, Paris, La Documentation française, mars 2006.
- *Défense et sécurité nationale, Le livre blanc*, Paris, la documentation française 2008.
- *Défense et sécurité nationale, Le livre blanc*, Paris, la documentation française 2013.

DOCUMENTS DE DOCTRINE

- Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations. CIA-01, Concept d'emploi des forces, Paris, Ministère de la défense, 2013.
- Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations. DIA-3.32, Engagements terrestres sur le territoire national, Paris, Ministère de la défense, 2013.
- Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations. CIA 3-30, sauvegarde générale, Paris, Ministère de la défense, 2012.

RAPPORTS PARLEMENTAIRES

- Sénat, RAFFARIN Jean-Pierre, commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, *sur le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense*, Rapport Parlementaire, 2015, no 547.
- Assemblée nationale, PIETRASANTA Sébastien, commission des lois constitutionnelles, *sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*, Rapport Parlementaire, 2014, no 2173.
- Assemblée nationale, URVOAS Jean-Jacques, commission des lois constitutionnelles, de la législation, et de l'administration générale *sur le projet de loi de loi relatif au renseignement*, Rapport Parlementaire, avril 2015, n° 2697.

AUDITIONS PARLEMENTAIRES

Commission de la défense nationale et des forces armées :

- *Général Arnaud Sainte-Claire Deville, commandant des forces terrestres, 17 novembre 2015*
- *Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées, 25 novembre 2015*

- Jean Yves le Drian, *Ministre de la défense*, 16 février 2016
- Bernard Cazeneuve, *Ministre de l'intérieur*, 23 mars 2016
- Général Denis Favier, *directeur général de la gendarmerie*, 23 mars 2016

Délégation parlementaire au renseignement

- Bernard Bajolet, *DGSE et Patrick Calvar DGSI (audition conjointe)* 17 février 2016

Commission d'enquête relative aux moyens mis en oeuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015

- Bernard Cazeneuve, *Ministre de l'intérieur*, 7 mars 2016

RAPPORTS OFFICIELS

- Ministère de la défense, rapport au parlement, sur l'emploi *Conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population*, Paris, 2016.
- SGDSN, rapport au premier ministre sur les adaptations nécessaires de l'opération Sentinelle, 2016 (rapport non rendu public mais consulté)

INSTRUCTIONS

- Instruction interministérielle n°10100/SGDSN/PSE/PPS du 3 mai 2010 relative à l'engagement des armées sur le territoire national en cas de crise majeure.
- Instruction interministérielle du 24 mai 2005 sur l'engagement des armées en application du plan Gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'actions terroristes et des plans d'intervention associés (Vigipirate).
- Instruction interministérielle n°500 SGDNIMPS/OTP du 9 mai 1995 relative à la participation des forces armées au maintien de l'ordre.

DIVERS

- BENICHOU, David, KHOSROKHAVAR, Farhad, et MIGAUX, Philippe. *Le jihadisme: le comprendre pour mieux le combattre*. Plon, 2015.
- CHARLIER, Marie-Dominique. *La protection du territoire national par l'armée de Terre*. 2009.
- BONDITTI, Philippe, CAMUS, Colombe, DAVIDSHOFER, Stephan, et al. *Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme*. Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, 2008.
- Revue de la défense nationale, *Défendre le territoire national*, janvier 2016

