



## **LES DERIVES DES DEMOCRATIES DANS LA LUTTE ANTI TERRORISTE**

*L'Union européenne peut-elle contrecarrer le terrorisme sans sacrifier les valeurs démocratiques ?*

**Mémoire de géopolitique  
du commandant Yannick LEGRAND  
dans le cadre du séminaire « L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme »**

**Directeur : Monsieur François GERE**

**Mars 2006**

## FICHE DOCUMENTAIRE

1. Les dérives des démocraties dans la lutte anti terroriste : l'Union européenne peut-elle lutter contre le terrorisme sans sacrifier les valeurs démocratiques ?
2. 2006\_memoire\_geop\_dérives démocraties lutte anti terroriste\_Legrand
3. Commandant, armée de Terre, LEGRAND Yannick , France
4. 6 avril 2006
5. Division C – groupe C5
6. Mémoire de géopolitique
7. Alors que les Etats-Unis sont de plus en plus dénoncés sur les méthodes utilisées pour lutter contre Al Qaïda, il est intéressant de constater qu'à diverses reprises les démocraties ont connu des dérives, souvent au nom de l'efficacité. La lutte contre le terrorisme soulève en fait une question essentielle : comment protéger les citoyens de la menace terroriste sans remettre en cause les principes qui sont à la base de l'Etat de droit ? Ne pas se donner les moyens efficaces et suffisants pour combattre le terrorisme peut affaiblir la crédibilité et l'autorité des institutions. En même temps, une réaction excessive de la part de ces institutions peut provoquer un sentiment de rejet à l'égard de celles-ci par les citoyens, voire même de sympathie à l'égard des groupes terroristes. La question est de savoir si l'Union européenne et ses Etats membres auront la volonté politique de faire ce qui doit être fait pour contrecarrer le terrorisme, sans sacrifier nos valeurs, la démocratie, la liberté et les dignités humaines.
8. Terrorisme, Lutte anti terrorisme, Union européenne, Démocraties.

***LES DERIVES DES DEMOCRATIES DANS LA LUTTE ANTI TERRORISTE : L'UNION EUROPEENNE PEUT-ELLE LUTTER CONTRE LE TERRORISME SANS SACRIFIER LES VALEURS DEMOCRATIQUES ?***

**SOMMAIRE**

**PREMIÈRE PARTIE : LES DERIVES DES DEMOCRATIES DANS L'HISTOIRE**

Des exemples historiques nombreux

Une politique qui se révèle être néfaste

Les raisons des dérives et les leçons à en tirer

**DEUXIÈME PARTIE: LA DEMOCRATIE, MAL ARMEE FACE AU TERRORISME ?**

Une politique à court terme, privilégiant la démagogie

Les médias, talon d'achille de la démocratie ?

Une lutte impossible ?

**TROISIEME PARTIE: L'UNION EUROPEENNE ET LA LUTTE ANTI TERRORISTE**

Des progrès indéniables

Les difficultés

Les solutions à privilégier

## INTRODUCTION

L'Union européenne doit-elle suivre l'exemple américain dans la lutte anti-terroriste ? Les agissements - de plus en plus dénoncés par les médias et les associations des droits de l'homme - concernant les pratiques contestables utilisées par le gouvernement américain, peuvent en effet nous amener à nous poser la question de l'efficacité de ces méthodes et de leur éventuelle adaptation. Ainsi, 22 agents américains sont accusés d'avoir participé à l'enlèvement de l'imam égyptien Abou Omar à Milan en février 2003. De Milan, l'imam aurait été amené à la base américaine d'Aviano, avant d'être exfiltré vers l'Allemagne puis l'Egypte. En outre, les magistrats du parquet de Milan ont la certitude de la présence au Caire d'un agent de la CIA durant les deux semaines où Abou Omar a été torturé par les services égyptiens. Bien que la plupart des pays de l'Union européenne condamnent ce genre de méthodes, et déclarent ne pas les utiliser, certains pays comme la Pologne n'hésiteraient pourtant pas à donner un appui « logistique » aux Etats-Unis.

La lutte contre le terrorisme<sup>1</sup> soulève en fait une question essentielle : comment protéger les citoyens de la menace terroriste sans remettre en cause les principes qui sont à la base de l'Etat de droit ? Ne pas se donner les moyens efficaces et suffisants pour combattre le terrorisme peut affaiblir la crédibilité et l'autorité des institutions. En même temps, une réaction excessive de la part de ces institutions peut provoquer un sentiment de rejet à l'égard de celles-ci par les citoyens, voire même de sympathie à l'égard des groupes terroristes. La question est de savoir si l'Union européenne et ses Etats membres auront la volonté politique de faire ce qui doit être fait pour contrecarrer le terrorisme, sans sacrifier nos valeurs, la démocratie, la liberté et les dignités humaines.

Depuis les évènements tragiques du 11 septembre 2001, et les autres attentats qui se sont succédé à Karachi, Bali, Madrid et Londres, de plus en plus de démocraties ont à nouveau la tentation de remettre en cause certains principes afin de lutter contre les terroristes. Ceux-ci, plus aguerris, plus déterminés, bénéficient de réseaux dormants qui en font des adversaires de plus en plus redoutables. En outre, la terreur ne cessant de franchir des étapes supplémentaires avec le recours de plus en plus systématique à l'attentat suicide, spectaculaire et aveugle, certains dirigeants pourraient légitimement avoir moins de scrupules à vouloir user de méthodes illégales et brutales.

Ce travail reprend d'abord plusieurs exemples historiques montrant qu'à différentes reprises, des démocraties en Europe ont eu recours à des méthodes quelques peu discutables dans le contre-terrorisme. Il convient ensuite d'analyser les faiblesses des démocraties. Finalement, l'Union européenne doit absolument accélérer la mise en œuvre de certaines mesures, afin de se renforcer contre le terrorisme, sans pour autant remettre en cause ses principes fondateurs.

---

<sup>1</sup> Ce travail n'a pas pour but de se perdre en conjectures sur la définition du terrorisme et je retiens comme définition celle proposée par le professeur Paul Wilkinson de l'université de St Andrews : Le terrorisme [...] est un moyen ou méthode spécifique de lutte qui a été employé par un large éventail de factions ou régimes. Il est prémédité et systématique et vise à créer un climat de peur extrême ou terreur. [...] Il consiste en des attaques sur des cibles symboliques et choisies au hasard, y compris des civils, de façon à créer un climat de terreur extrême au sein d'un groupe plus vaste. [...] Les terroristes emploient délibérément la surprise et une violence disproportionnée pour créer un sentiment d'indignation et d'insécurité.'

## PREMIÈRE PARTIE : LES DERIVES DES DEMOCRATIES DANS L'HISTOIRE

Si les méthodes américaines dans la lutte contre le terrorisme sont de plus en plus dénoncées, l'histoire montre qu'à différentes reprises de nombreux pays ont connu des dérives tout autant criticables.

Si la France, pays dont les valeurs démocratiques sont peu contestables, est tombée à maintes reprises dans certains travers, il convient de citer également l'Espagne, l'Allemagne, l'Italie ainsi que la Grande Bretagne. Cette liste, non exhaustive, nous amène à nous interroger sur les conséquences souvent néfastes d'une telle politique avant finalement d'essayer de cerner les raisons de telles dérives et d'en tirer des leçons.

### 1. Des exemples historiques nombreux

#### a. L'exemple français.

La France offre dans son histoire de nombreux exemples de dérives dans la lutte anti-terroriste. Ainsi, la Guerre d'Algérie, notamment par les passions qu'elle soulève encore, a été un véritable traumatisme pour notre pays. En Algérie même, l'armée professionnelle et le contingent d'appelés engagés dans le soutien à la police locale ont fini, grâce aux lois d'exception, par briser l'appareil politico-militaire du FLN à Alger ainsi qu'en métropole, mais parfois au prix de techniques qui, à terme, ont nui aux intérêts de la France autant qu'ils ont bafoué les droits de l'homme. On doit citer des méthodes attestées aujourd'hui par les archives et les témoignages de manière incontestable : la torture, le montage de faux attentats par des groupes dissidents manipulés par les services spéciaux, l'assassinat ou l'exécution de responsables politiques, la répression de la libre expression des opposants de souche française à la guerre, etc.<sup>2</sup> Ces opérations spéciales françaises vont même s'étendre à l'échelle internationale d'une part contre l'Égypte de Nasser qui épaula la rébellion algérienne, comme on le verra lors de l'aventure franco-britannique sur Suez en 1956, mais aussi par l'assassinat de supporters européens du FLN en Belgique, en Allemagne, en Suisse, sous couvert d'une organisation terroriste, La Main Rouge, organisée par le SDECE<sup>3</sup>.

En outre, la guerre d'Algérie n'a pas épargné le territoire de la métropole. En huit ans, mettant aux prises les militants du FLN et ceux du MNA, les forces de l'ordre et les « porteurs de valises », elle a fait plus de quatre mille victimes. Afin de faire face à ces événements tragiques, les forces de l'ordre étant souvent dépassées, le service action du SDECE mène des opérations en neutralisant des cadres FLN par des mesures non conventionnelles. Ainsi, en 1960, le Premier Ministre demande au Service action de constituer une force en employant des méthodes analogues à celles utilisées par la rébellion. Baptisée Front algérien d'Action démocratique (FAAD),

<sup>2</sup> Malgré la controverse, voir le livre du général Paul AUSSARESSES, *Services spéciaux : Algérie 1955-1957*, Paris, Perrin, 2001, et le procès qui s'en est suivi en 2002 concernant la torture en Algérie.

<sup>3</sup> Ainsi, à Paris, fin mai 1959, Maître Ould Aoudia, un des avocats du « Collectif » est assassiné par la Main rouge.

constituée à partir des membres du MNA dissidents, cette formation plus ou moins clandestine connaîtra de nombreux succès, avant d'être purement abandonnée par le pouvoir politique français. Selon le commandant Muelle, ancien du 11<sup>ème</sup> Choc, la défaite peu glorieuse de la France a été le fait des pouvoirs politiques successifs et de la rédhibitoire inadaptation judiciaire et morale d'un Etat de droit face au terrorisme devenu moyen accepté d'expression politique<sup>4</sup>.

Sur le plan judiciaire, la répression a été menée, même en métropole, par une justice d'exception et des tribunaux militaires qui seraient aujourd'hui dissous et considérés comme incompatibles avec la démocratie en Europe (mais similaires à ceux qui sont utilisés par les Américains dans leur guerre contre Al-Qaïda et les Talibans en 2001).

D'autres exemples français peuvent être cités, comme celui de la cellule anti-terroriste de l'Elysée ou de l'affaire Orsoni.

En 2000, un ouvrage de Paul Barril, ancien responsable du GIGN, dénonce les agissements de la cellule anti-terroriste de l'Elysée entre 1981 et 1995<sup>5</sup>. Dans les semaines qui suivent son installation, cette cellule commet une bavure caractérisée en procédant, en violation flagrante de la procédure pénale, à l'interpellation, le 28 août 1982 dans un appartement de Vincennes, de trois ressortissants irlandais, soupçonnés de liens avec les groupes terroristes républicains d'Ulster. Sur le moment, l'Elysée annonce triomphalement ce « succès » de la cellule antiterroriste, survenant à point, trois semaines seulement après le traumatisme de l'attentat de la rue des Rosiers. Pourtant, l'affaire fait vite scandale et ridiculise la présidence de la République. Des centaines d'écoutes téléphoniques illégales, lancées parce que l'écrivain Jean-Edern Hallier menace les secrets du chef de l'Etat, d'illustres journalistes manipulés comme à plaisir ou se prêtant aux manœuvres du pouvoir, décès suspects, espionnage de milliers de citoyens, corruption, tel semble être le lourd bilan d'une « police politique » qui s'était mise clandestinement en place à l'Elysée durant les deux septennats de François Mitterrand.

Le 17 juin 1982, le militant nationaliste corse Guy Orsoni disparaît. Selon des sources autorisées, Orsoni a en fait été exécuté par des malfrats locaux, pour le compte de l'Etat français, la DGSE ayant servi d'intermédiaire. Le FLNC retrouvera les exécutants de l'enlèvement et du meurtre et leur fera avouer le nom du commanditaire. En représailles, deux hauts fonctionnaires seront assassinés sur l'île. En outre, cette disparition d'Orsoni permettra à la CCN (Consulte des Comités Nationalistes) et au FLNC de faire oublier leur discrédit après les affaires d'assassinats (comme celui de coiffeur André Schoch) liés à l'impôt révolutionnaire.

### **b. L'exemple espagnol**

L'Espagne a aussi connu des épisodes peu glorieux alors qu'elle n'était qu'une jeune démocratie. Le terrorisme basque suscitât un contre-terrorisme dont les méthodes s'apparentent à celles de leurs adversaires. L'Etat espagnol a ainsi créé des mouvements de « vengeurs », chargés de traquer les réfugiés et leurs complices dans les départements français où ils trouvaient refuge. Ainsi apparurent les Guérilleros du Christ-Roi, l'Alliance apolistique

<sup>4</sup> Commandant Raymond Muelle, Sept ans de guerre en France, Editions Jacques Grancher, 2001.

<sup>5</sup> Capitaine Paul Barril, Guerres secrètes à l'Elysée – 14 ans de coups tordus... – , Editions Albin Michel, 2000.

anticommuniste et le Bataillon basque espagnol. L'organisation qui semble avoir bénéficié du meilleur appui logistique de Madrid et de l'aide la plus précieuse de la part de certains policiers français est le GAL (Grupos anti-terroristas de liberacion, « Groupes antiterroristes de libération »), né au cours de l'automne 1983. Il s'agit de mercenaires recrutés pour la plupart dans le « milieu » français ou parmi d'anciens activistes d'Afrique du Nord, d'« affreux » ayant combattu au Congo Belge, du Biafra et dans les rangs phalangistes libanais. La tête d'un membre de l'ETA valait 1 200 000 francs, et le SIGC (Service secret de la Guardia Civil) aurait affecté un budget de 100 millions de francs aux opérations d'élimination de membres de l'ETA, une partie étant consacrée aux agents spéciaux espagnols qui viennent « faire des cartons » sur les responsables terroristes basques réfugiés en France.

Les premières actions de la « guerre sale » contre le terrorisme de l'ETA ont lieu au Pays basque français (Iparralde, « Pays basque Nord »). Après l'enlèvement de deux abertzale en octobre 1983, trois mois plus tard, à Bayonne, un nationaliste basque également réfugié en France est cette fois-ci assassiné. Jusqu'en 1987, suivront plus d'une vingtaine d'assassinats, essentiellement en territoire basque français. Les instigateurs de ce contre-terrorisme ne seront jamais clairement identifiés mais deux policiers, José Amedo et Miguel Dominguez, sont arrêtés sous le chef d'inculpation d'organisation des GAL. Ces derniers mettront en cause les plus hautes autorités espagnoles en matière de sécurité : le ministre de l'Intérieur socialiste José Barrionuevo et le directeur de la sécurité de l'Etat de l'époque, Rafael Vera. Tous deux seront inculpés et incarcérés entre 1995 et 1996<sup>6</sup>.

### **c. L'exemple allemand**

L'exemple relatif à l'Allemagne concerne la politique officielle conduite contre la RAF (Rote Armee Fraktion). L'arrestation de certains de ses membres a conduit à des accusations de torture, toujours discutées, à l'encontre de la police allemande. On a parlé de torture psychologique avec privation sensorielle. Les autorités allemandes ont aussi été accusées d'assassinats suite à la mort de trois prisonniers de la RAF à la prison de Stammheim, le 18 octobre 1977 (Andreas Baader, Gudrun Ensslin et Jan-Carl Raspe), tout comme à l'occasion de la mort d'Ulrike Meinhof, retrouvée pendue dans sa cellule le 8 mai 1976, puis celle d'Ingrid Schubert, pendue elle aussi dans sa cellule le 12 novembre 1977. La thèse des assassinats semble être confirmée par le témoignage d'Irmgard Möller, une autre militante de la RAF incarcérée à la prison de Stammheim en même temps qu'Andreas Baader et Ulrike Meinhof et qui a été victime d'une tentative d'assassinat dans sa cellule le jour de la mort de ses co-détenus.

### **d. L'exemple italien**

L'exemple italien concerne évidemment les mesures d'exception prises à

---

<sup>6</sup> Ils ne semblent pourtant pas être les uniques responsables de ce contre-terrorisme qui met en cause d'autres corps de la sûreté de l'Etat. Les rapports des services secrets espagnols, le CESID (Centro Superior de Informacion de la Defensa, Centre supérieur d'information de la Défense), rendus publics en décembre 1996, lors de l'enquête menée par le juge Baltasar Garzon, montrent l'implication à la fois de la police, de l'armée et de la garde civile, principales cibles de l'ETA durant les années 1980.

l'encontre des Brigades rouges. La difficulté d'accéder à des sources officielles, relatives notamment aux méthodes de la torture, mérite d'être signalée. La question de la liberté de violer la loi par les forces de l'ordre engagées dans la lutte contre le Brigades Rouges et le terrorisme anarcho-communiste n'a jamais été un sujet à l'ordre du jour dans la presse ou dans le monde universitaire en Italie.

Les seules indications d'une possible utilisation de moyens « non conventionnels » (torture, assassinat ciblé, enlèvement, libre usage des armes) par la Polizia di Stato (Police Nationale) et par les Carabinieri sont parues dans la presse et la littérature de l'extrême gauche extraparlamentaire pendant la période noire (1970-1985) de l'histoire de la République Italienne.

Ainsi, selon ces sources, le 03 janvier 1982, Ennio di Rocco et Stephane Petrella sont arrêtés et parlent sous la torture. Fin janvier de la même année, cinq autres brigadistes sont « arrêtés », torturés, puis officiellement arrêtés au bout de quelques jours. Suite à une révolte dans la prison spéciale de Trani, en soutien à l'action des Brigades rouges, la police intervient et torture les prisonniers. En janvier 1980, cinq brigadistes sont exécutés par les unités spéciales, le 28 mars la police 'exécute' quatre brigadistes.

Ce sont surtout les journaux « Il Manifesto » (extrême gauche trotskiste) et « Lotta Continua » (milieu anarcho-communiste) qui lancent ouvertement des accusations aux forces de l'ordre. Le journal « Lotta Continua » sera fermé après l'assassinat, à Milan en 1972, du commissaire de la Police Luigi Calabresi. Ce journal avait incité à tuer le commissaire car il avait été soupçonné d'avoir jeté un jeune anarchiste arrêté de la fenêtre du commissariat pendant l'interrogatoire (selon la version officielle, le jeune, soupçonné de l'assassinat d'un policier, s'était jeté lui-même de la fenêtre). La raison pour laquelle ces sujets n'ont été jamais traités d'une façon officielle est peut-être liée au fait que les Brigades Rouges ont été perçues comme un véritable danger pour la démocratie et la liberté en Italie, dont le milieu politique était déjà fragilisé par un parti communiste énormément puissant.

Mais, au-delà des dénonciations de l'extrême gauche, il y a des éléments incontestables qui témoignent la concession par l'Etat d'un statut particulier aux policiers et aux carabinieri. Il s'agit de certaines lois qui ont permis d'étendre les pouvoirs des forces de l'ordre. Notamment :

- Loi n. 99 de 1974, qui prévoit la possibilité d'enfermer un individu soupçonné de terrorisme jusqu'à 8 ans avant de commencer le procès (incarcération préventive),
- Loi n. 497 de 1974, qui permet aux forces de l'ordre d'interroger les interpellés sans informer le juge.

Mais, la loi qui restera célèbre est la Loi n. 152 de 1975 (connue comme « Loi Reale » du nom du député qui l'avait présentée) qui prévoit :

- la possibilité pour les forces de l'ordre d'utiliser les armes contre tout individu soupçonné de terrorisme (sans le respect du principe de l'autodéfense) ;
- la possibilité pour les forces de l'ordre d'effectuer des perquisitions sans le mandat du juge ;

- l'interdiction pour la population de participer aux manifestations et aux rassemblements publics avec des cagoules ou avec la tête couverte ;
- la soumission des policiers aux règlements militaires et au code pénal militaire ;
- l'extension du concept d'arme blanche à toute lame longue plus de 3,5 cm et l'interdiction de porter des armes blanches sans l'autorisation par les forces de l'ordre ;
- la possibilité d'effectuer des interceptions téléphoniques en informant le juge dans les 48 heures pour avoir l'autorisation (ou recevoir l'ordre d'interrompre l'interception)
- la création de prisons spéciales consacrées seulement aux terroristes (elles seront ensuite utilisées pour enfermer les « mafiosi »)

Un ouvrage de la gauche extraparlamentaire (*Libro Bianco sulla Legge Reale*, Centro Sociale di Iniziativa Popolare « Luca Rossi », Milano, 1990) fait le compte de « résultats » de la Loi Reale et affirme que, pendant les 15 années en vigueur, il y a eu 625 victimes (254 tués et 371 blessés) par les forces de l'ordre.

#### **e. L'exemple anglais**

L'exemple britannique est lui relatif à la politique britannique menée contre le terrorisme en Irlande du Nord. Lors de la période 1972-1984, le PIRA a essayé d'obtenir par la violence le retrait des forces britanniques d'Irlande au moyen d'une campagne d'attentats. Vers 1984, il est devenu d'ailleurs clair qu'une telle approche a fait perdre au PIRA beaucoup d'appuis parmi la communauté catholique, en raison de la destruction des infrastructures et de la mort d'innocents. Ainsi, entre 1984 et 1994 on a assisté à des attentats ciblés contre les soldats britanniques, leurs familles et le gouvernement. En représailles, le gouvernement britannique a fait exactement la même chose et a mené une politique de « permis de tuer » contre les membres de PIRA, tout en collaborant en secret avec les terroristes loyalistes. De cette façon, 14 membres de PIRA ont été tués par le SAS entre 1987 et 1991, et 13 activistes du Sinn Fein ont été tués par les gangs loyalistes entre 1990 et 1993.

#### **f. L'exemple israélien**

Un dernier exemple, bien qu'il ne concerne pas un pays de l'Union européenne, concerne l'état d'Israël. Le Mossad a utilisé les actions clandestines dont un certain nombre relèvent d'un terrorisme, placé la plupart du temps sous le signe de représailles. En ce sens, la longue traque, organisée à la suite du massacre des athlètes israéliens le 05 septembre 1972 à Munich, constitue le prototype de l'opération de représailles qui entre de plain-pied dans l'univers du terrorisme<sup>7</sup>. Cette mission est d'exécuter les onze hommes qui ont participé à l'opération terroriste de Munich. Bénéficiant de fonds presque illimités (250 000 dollars en permanence), un commando israélien doit impérativement frapper de stupeur les palestiniens. Un mois à peine après Munich, le recruteur du commando palestinien est ainsi localisé dans son appartement à Rome et abattu de quatorze balles. De chasseur, le commando du Mossad, après quelques exécutions réussies, va passer au statut de gibier, puis être lâché par le gouvernement israélien.

---

<sup>7</sup> Cf le témoignage de l'agent du Mossad Avner, recueilli par l'écrivain George Jonas et publié sous le titre de « La Vengeance d'Ephraïm » et reproduit dans « Les dossiers secrets du terrorisme », Roland Jacquart, 1985, p 159 à 161.

## 2. Une politique qui se révèle être néfaste

### a. Le dilemme entre la sécurité et la liberté

Ainsi, si la plupart des pays démocratiques se retrouvent le plus souvent du côté des victimes des actions terroristes, certains d'entre eux peuvent, malgré leurs condamnations de ces pratiques et leurs discours officiels, être dans le même temps les auteurs d'actes similaires.

Il est pourtant à craindre que de tels actes ne portent atteinte à la crédibilité de la lutte contre le terrorisme. En effet, si un État effectue clandestinement des actions illégales violentes lorsqu'il l'estime conforme à ses intérêts, de quelle légitimité peut-il se prévaloir pour dénier à un autre le droit d'en faire de même ? Quel est sur le plan moral son crédit, et quelle force ont ses condamnations, lorsqu'il est surpris à agir ainsi ? Sans doute beaucoup tiennent-ils alors son discours comme relevant de l'hypocrisie, voire de la loi du plus fort. Un sentiment d'injustice est alors prévisible, qui peut déculpabiliser ou encourager ceux qui pratiquent de même, voire inciter certains à passer à l'acte.

Une autre vulnérabilité des États face au terrorisme est l'obligation qu'ils ont, pour lutter contre lui, de prendre des mesures qui portent atteinte à la liberté et aux droits de l'homme. Cette lutte entraîne des effets pervers car, pour mieux protéger leurs citoyens, les États sont contraints d'utiliser des moyens qui nuisent à leurs intérêts. Ils ont le devoir d'assurer leur sécurité, en prenant des mesures adaptées. Or, comme le fait remarquer Kofi Annan, « ils doivent aussi veiller par tous les moyens à ce que les mesures antiterroristes ne puissent se transformer en mesures servant à masquer ou justifier des violations des droits de l'homme. Le terrorisme a la fâcheuse tendance de provoquer des réactions répressives dans l'ensemble de la société.<sup>8</sup> » Même dans les États démocratiques, le risque existe de voir, sur le plan intérieur, des libertés de base limitées, voire supprimées. Ceci aurait paradoxalement pour conséquence d'affaiblir la sécurité collective au lieu de la renforcer. Ainsi, en 1994, alors que la France devait faire face à une vague d'attentats d'origine islamiste, le ministre de l'intérieur avait justifié les mesures répressives prises, en arguant du fait que la raison d'État passait avant l'État de droit.

De la même façon, dans d'autres pays, la tentation existe de profiter du prétexte qu'offre le combat contre ce fléau pour renforcer la lutte contre des opposants intérieurs. Par exemple, la Russie mène depuis le 11 septembre 2001, au nom du combat contre le terrorisme, une politique de répression accrue en Tchétchénie, sous l'œil étonnamment indulgent de la communauté internationale.

Les États se retrouvent ainsi piégés par les terroristes, puisque les mesures qu'ils sont amenés à prendre peuvent les conduire à sacrifier la liberté ou le droit, voire à provoquer de nouveaux différends entre eux. Ces dérives, conséquence de la lutte menée officiellement contre ce fléau, ont paradoxalement pour effet « d'offrir aux terroristes une victoire qu'aucun de leurs actes ne pourrait seul leur apporter.<sup>9</sup> »

---

<sup>8</sup>ANNAN Kofi, *Discours à l'université de Tilburg*, 21 novembre 2002.

(<http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/>).

<sup>9</sup> *Ibidem*.

Cette situation illustre la difficulté du combat mené contre le terrorisme qui, par sa perversité, retourne contre eux-mêmes les armes que les États tentent de mettre en œuvre pour se protéger.

La guerre d'Algérie illustre d'ailleurs assez bien une politique militaire certes efficace, mais aux conséquences lourdes pour la démocratie ou la mémoire collective. A titre d'exemple, on peut ainsi citer le cas de la Bataille d'Alger : en quelques semaines, l'offensive terroriste est enrayerée. Le général Massu et la 10<sup>ème</sup> Division Parachutiste reconstituent tout l'organigramme de l'organisation politico administrative mise en place par le FLN sur la Zone autonome d'Alger. Si la torture n'a pas été un moyen de combat pour les parachutistes, les cas de sévices et autres fautes ont été habilement exploités par le FLN, qui en a évidemment inventés beaucoup d'autres.

Cette guerre constitue un traumatisme encore prégnant dans la société d'aujourd'hui. En France, peu d'auteurs s'interrogent ainsi sur l'emploi de l'outil militaire contre le terrorisme, en partie parce que l'expérience française en Algérie a engendré une réticence à donner des pouvoirs élargis aux militaires et a occulté cette possibilité. La réticence des hommes politiques français à envisager le recours aux moyens militaires de coercition pour résoudre une crise est également forte, quelque soit le courant politique auquel ils se rattachent.

#### **b. La politique américaine et ses dangers**

Les Etats-Unis ont depuis le 11 septembre 2001 pris le parti, au nom de l'efficacité et dans le cadre de la "war on terror", de sacrifier les valeurs qui sont pourtant inscrites dans leur constitution. Le traitement des prisonniers ainsi que la pratique d'enlèvements sont deux exemples qui reviennent régulièrement à la une des médias<sup>10</sup>.

Les méthodes américaines, malgré les démentis parfois maladroits et peu convaincants de l'administration Bush, semblent en effet s'éloigner de plus en plus des droits de l'homme. De nombreux témoignages crédibles, et de plus en plus fréquents, montrent que dans leur « guerre contre le terrorisme », les Américains n'hésitent plus à avoir recours aux enlèvements ou à la torture. Sans discuter encore de l'éventuelle efficacité de telles méthodes, il convient de souligner ici le développement croissant de l'opposition à l'administration Bush au sein de son pays. Le sénateur Kerry dénonce ainsi de plus en plus vigoureusement des pratiques selon lui non seulement inefficaces mais gravement dommageables à terme pour l'image des Américains, notamment dans le monde arabe. Comme c'est souvent le cas dans ces situations, les preuves de tels actes font éclater la vérité au grand jour, comme ce fut le cas avec les scènes de torture ou d'humiliation dévoilées par les photographies prises à la prison d'Abu Grahim. Ces images, qui ont fait le tour du monde en un temps record, ont créé un profond ressentiment à l'égard des Américains chez de nombreux musulmans, même pour ceux qui jusqu'à présent n'en avaient pas forcément. En outre,

---

<sup>10</sup> "The circumstances involving the abuse and inhumane treatment leading to the death of two Afghan prisoners in Bagram in 2002, reported in the New York Times on the basis of a US army investigation, are deeply disturbing. Such abuses are utterly unacceptable and are an affront to everything the international community stands for in Afghanistan. They run counter to the Bonn process, the central goal of which is to restore the rule of law after Afghans were denied their basic human rights for decades." Déclaration du représentant spécial des Nations Unies en Afghanistan du 22 mai 2005

les recruteurs pour le djihad peuvent désormais utiliser dans leur rhétorique ces arguments pour démontrer la justesse de leur cause, et trouver plus aisément des volontaires de plus en plus jeunes pour aller combattre les « infidèles ».

### **c. L'influence de la politique américaine sur la politique européenne**

Les pays de l'Union européenne sont-ils tentés de réagir comme les Etats-Unis ? Il est à cet égard intéressant de regarder désormais l'exemple britannique.

A la suite des attentats du 11 septembre 2001, les autorités britanniques ont procédé à plus de 500 arrestations « liées au terrorisme », mais un faible nombre de condamnations en relation avec Al Qaïda a été prononcé. En 2003, 14 personnes étaient toujours détenues en application de la loi relative à la sécurité et à la lutte contre la criminalité et le terrorisme. Cette loi autorise la détention illimitée, sans inculpation ni jugement et essentiellement sur la base d'informations secrètes, des étrangers qui ne peuvent pas être expulsés. Le Royaume Uni a invoqué différentes raisons pour justifier ces mesures, notamment le caractère trop rigoureux de ses règles en matière de preuve, qui paralyserait les procédures judiciaires traditionnelles.

Suite aux attentats de juillet 2005 à Londres, un suspect a été abattu de huit balles dans la tête par la police britannique à bout portant. Contrairement aux dépositions de la police, les images vidéo ont prouvé qu'il ne s'était pas enfui. Il était Brésilien et n'avait, à priori, rien à voir avec les attentats. Plus qu'une politique prônée, cet exemple malheureux montre les dangers engendrés par la volonté de réussir rapidement, ainsi que la difficulté pour les forces de l'ordre, dans ces circonstances exceptionnelles, de faire abstraction de l'émotionnel et donc de penser constamment aux droits de l'homme.

Plus récemment, le projet de loi antiterroriste a été bloqué sur le point controversé du délai de la garde à vue, qui devait passer de quatorze jours à trois mois<sup>11</sup>. Il convient de rappeler que les « Law Lords » - sept magistrats de la Chambre des Lords- avaient déjà jugé contraire à la Convention européenne des droits de l'homme une disposition de 2001 qui permettait d'incarcérer de façon illimitée des étrangers suspectés de terrorisme, sans inculpation ni jugement. La Grande Bretagne a signé, avec la Jordanie et la Libye, des accords prévoyant l'expulsion d'extrémistes jugés indésirables et négocie des accords avec le Liban, l'Egypte et l'Algérie. Toutefois, le veto des autorités judiciaires pourrait intervenir, même si les accords stipulent que les droits humains des intéressés seront respectés dans leur pays d'accueil. Un tel refus accroîtrait le fossé entre le gouvernement et la police d'un côté et les juges de l'autre. Devant le Parlement européen, le Ministre de l'intérieur britannique Charles Clarke, sans contester la nécessité d'un « équilibre » entre respect des libertés individuelles et sécurité, a argué que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme constitue un frein à une lutte anti-terroriste efficace en restreignant les expulsions d'étrangers : elle bloquerait juridiquement l'expulsion des imams qui prêchent la violence sur le territoire. Charles Clarke a plaidé pour un assouplissement, idée qui est

---

<sup>11</sup> Rappelons à cet égard que les conditions de garde à vue sont moins pénibles en Grande Bretagne qu'en France.

loin de faire l'unanimité.

L'exemple espagnol concerne la garde à vue. L'Espagne permet qu'un suspect soit placé au secret pendant treize jours. Il ne peut, durant cette période, communiquer ni avec l'avocat ni avec le médecin de son choix. Le défenseur qui est commis d'office ne peut lui parler et le juge d'instruction peut couvrir par un secret complet tout ou partie de son dossier. Des terroristes présumés peuvent être placés en détention préventive pendant un maximum de quatre ans. C'est le gouvernement conservateur de José Maria Aznar qui, en 2003, a porté le délai de mise au secret à treize jours : il était de cinq jours antérieurement.

Aux Pays-Bas, où l'on débat aussi des délais de garde à vue et de détention préventive, des voix se sont élevées pour réclamer l'instauration d'un système 'à l'israélienne', permettant l'incarcération de suspects pendant plusieurs mois, sur la base d'informations fournies par les seuls services de renseignements. La droite allemande suggère, de son côté, une modification de la loi afin de pouvoir emprisonner de manière préventive les étrangers soupçonnés d'activités islamistes radicales.

En Allemagne, le tribunal régional supérieur de Hambourg (Hanseatisches Oberlandesgericht) a décidé le 14 juin 2005 de retenir des preuves ayant probablement été obtenues par la torture, violant ainsi son obligation au titre du droit international d'enquêter sur les plaintes de torture et de ne pas retenir une déclaration faite sous la torture ou tout autre traitement cruel, inhumain ou dégradant.

### **3. Les raisons des dérives et les leçons à en tirer**

#### **a. Un aveu d'impuissance ?**

Concernant les attentats de septembre 2001, l'idée d'une faillite du renseignement américain a souvent été émise pour expliquer l'étonnante facilité dont avaient fait preuve les terroristes pour parvenir à leur fin. Pourtant Jean-Dominique Merchet et Eric Denécé<sup>12</sup> relativisent la responsabilité des services secrets en mettant en lumière les dysfonctionnements institutionnels qui limitent leur action : ils citent notamment l'extrême judiciarisation de la société américaine, la bureaucratie et le politiquement correct. Ces dysfonctionnements, propres aux démocraties, sont souvent des arguments mis en avant lorsqu'il s'agit de justifier des pratiques peu démocratiques. Il s'agit finalement d'un aveu d'impuissance, et les dérives sont la mise en relief d'une certaine incapacité des Etats démocratiques à vouloir combattre un ennemi qui lui ne respecte aucune règle, si ce n'est celles de la clandestinité, de la terreur, de l'horreur. Faut-il pour autant « terroriser les terroristes » selon la célèbre formule de Charles Pasqua ? Peut-on réellement lutter à armes égales contre les terroristes sans utiliser certaines de leurs méthodes ? Ainsi, au nom de la raison d'Etat, la démocratie ne pourrait-elle pas dans certaines circonstances avoir recours à des mesures exceptionnelles ? Malgré tous les arguments que l'on peut avancer – valeurs démocratiques, droits

---

<sup>12</sup> *Guerre secrète contre Al-Qaeda*, Centre Français de recherche sur le Renseignement sous la direction d'Eric Denécé, collection Ellipses, 2002.

de l'homme, faire le jeu des terroristes, etc. – il sera difficile de toujours éviter de tomber dans des dérives. Toutefois, ce sont souvent les hommes d'action, plutôt que les intellectuels, qui défendent cette idée ! En outre, où se trouve la frontière entre les dérives et la répression légitime ? « Les enjeux du débat d'aujourd'hui dépassent largement celui d'une simple page controversée de notre histoire. La question demeure en effet au-delà des polémiques : face au terrorisme, au chantage, aux mafias de toutes sortes, quelles armes la démocratie veut-elle employer pour défendre ses citoyens ? Quelles solutions pour ne pas laisser grandir sans fin le nombre des victimes ? Qu'est-ce que garantir les droits de l'homme, si c'est l'innocent désarmé qu'on laisse détruire et le coupable que l'on préserve. »<sup>13</sup>

« La polémique autour du rôle de l'armée française durant la bataille d'Alger reflète la pensée angéliste qui anime un certain nombre de membres de l'intelligentsia. C'est la croyance que l'on peut répondre à la violence sans violence. Le nerf de la guerre antiterroriste réside d'abord dans la récolte de renseignements, l'objectif étant d'empêcher de nouveaux attentats. C'est une guerre qui est forcément sale... la guerre antiterroriste menée par les Etats-Unis depuis les attentats du 11 septembre est-elle propre ? Est-elle pour autant illégitime ? N'ont-ils pas raison de combattre ceux qui ont été capables de tuer des civils par milliers et qui se vantent de pouvoir renouveler leurs attentats barbares ? »<sup>14</sup>

### **b. Les autres raisons**

A travers les exemples historiques évoqués précédemment, il convient désormais de tirer quelques conclusions sur les raisons des dérives des démocraties :

- Le manque de coopération peut amener un Etat à avoir recours à des méthodes contestables sur le territoire d'un autre Etat (La France, spécialement pendant le régime franquiste, mais aussi dans les années 1980, considérait le problème de l'ETA comme exclusivement espagnol.)
- Les réactions qui peuvent parfois sembler excessives dans la lutte anti-terroriste le sont d'autant plus lorsque les terroristes ont eux-mêmes été les auteurs d'actes particulièrement violents, voire atroces. La tentation d'avoir recours à des méthodes, certes contraire aux droits de l'homme, est d'autant plus grande que les terroristes ont bafoué les droits élémentaires de victimes innocentes. Face à un terrorisme de plus en plus aveugle, radical, et avec lequel l'espace de négociation est parfois inexistant, les dirigeants des démocraties peuvent se sentir légitimement amenés à privilégier une solution officiellement peu avouable. Cette tendance est d'autant plus forte lorsque la société est menacée dans son existence même, comme ce fut le cas avec les Brigades Rouges en Italie, ou lorsque l'Etat a vécu un attentat comme un véritable traumatisme, comme ce fut le cas pour Israël en 1972 à Munich ou pour les Etats-Unis le 11 septembre 2001.

---

<sup>13</sup> Préface du Livre Blanc de l'armée française en Algérie, Editions Contretemps 2001.

<sup>14</sup> Général Morillon, Livre Blanc de l'armée française en Algérie, Editions Contretemps 2001

- Un homme à lui tout seul peut parfois faire prendre un virage dangereux à une démocratie : cf. François Mitterrand avec le cas de la cellule anti-terroriste de l'Élysée sans oublier sa responsabilité indirecte dans la mauvaise gestion du dossier de l'ETA par l'Espagne.
- Une autre raison, peu avouable, de certaines dérives est l'efficacité de certaines méthodes. Ainsi, de nombreux témoignages attestent de l'efficacité et de la nécessité de « l'interrogatoire poussé ».
- L'exécution d'un terroriste est pour certains parfois préférable à un long procès, à une médiatisation qui victimise un être abject, et à la crainte d'une libération anticipée, certains avocats sachant manipuler un système qu'ils connaissent bien, et exploitant ainsi les failles juridiques ou les erreurs de procédures commises par les policiers,
- En outre, une riposte musclée d'une démocratie peut avoir des effets dissuasifs sur les terroristes. C'est la thèse défendue notamment par Rafi Eitan, ancien dirigeant du Mossad. Selon lui, le Premier ministre israélien Golda Meir a décidé, après le meurtre des athlètes juifs en 1972, d'écraser Septembre noir, l'organisation terroriste fondée par Yasser Arafat et dirigée par Ali Hassan Salamé. Plus qu'une vengeance, il s'agissait également d'obliger toutes les organisations terroristes sous la tutelle d'Arafat afin de les amener à adopter une stratégie défensive et non plus offensive. La politique commencée par Golda Meir a ainsi été suivie par Yitzhak Rabin et Menahem Begin<sup>15</sup>. En s'en prenant « directement » aux terroristes et à leurs infrastructures, les israéliens ont mené une politique efficace, et ont réduit considérablement leur capacité d'action. En effet, après l'attentat de Munich, Yasser Arafat, le Fatah et toutes les branches du leadership palestinien ont crié victoire. Cette victoire extraordinaire leur permettait de collecter des fonds supplémentaires pour trouver de nouvelles recrues et poursuivre leurs actes terroristes. Selon Rafi Eitan, Israël n'avait pas d'autre choix que d'y mettre un terme.

### c. Les leçons à tirer

Pourtant, afin de ne pas tomber dans le cercle vicieux d'une politique hasardeuse, aux conséquences souvent dommageables à moyen ou long terme, nos dirigeants doivent absolument s'inspirer de l'histoire pour pouvoir en tirer les leçons idoines, et appliquer ainsi en priorité les méthodes qui ont fait leur preuve. A titre non exhaustif, on pourrait ainsi citer :

- Le renforcement des mesures de protection,
- Le développement du renseignement intérieur et extérieur ainsi que la coopération internationale (une véritable coopération de la France avec l'Espagne aurait vraisemblablement permis d'éviter le fâcheux épisode des GAL),
- Le recours à des méthodes efficaces utilisées dans le passé :
  - o La répression : la répression policière peut atteindre son but complètement lorsqu'il s'agit de groupes limités et identifiés. L'épisode Action directe s'arrête avec la mort des quatre protagonistes. Elle est toujours la première prévention au moins parce qu'elle gêne la constitution des réseaux terroristes et la réalisation de leurs actions.

---

<sup>15</sup> Le chef de Septembre noir est ainsi éliminé à Beyrouth en 1979, alors que Begin était Premier ministre.

- Provoquer des dissensions et suspicion dans ces mouvements paranoïaques afin de provoquer leur autodestruction : le SDECE fut expert en la matière. Son intoxication du FLN durant la guerre d'Algérie (bleuïte) provoqua des purges sanglantes au sein de ce mouvement. En 1958, le Colonel Godart monte avec le Capitaine Léger une vaste opération d'intoxication dans les wilayas, consistant à faire croire à l'infiltration d'espions et de correspondants français au sein même des groupes rebelles et de leur commandement. L'opération est un succès. La folie du complot envahit l'esprit du commandant de la wilaya III, Amirouche, qui procéda à une purge de plus de 1000 personnes en quelques mois. Cette folie va s'étendre également aux wilayas voisines.
  
- Infiltrer les réseaux :
  - Cas de la police italienne qui a infiltré les BR : le 14 octobre 1974, la police procède ainsi à des arrestations grâce à un infiltré (permis par sa « publicité » dans la presse qui l'a fait passer pour un militant internationaliste).
  - Les services français (DST, RG et DGSE) ont prouvé, tout en remontant des filières, qu'ils pouvaient faire monter en structure des agents de pénétration, retourner et recruter des militants et des sympathisants. Roland Jacquard, le biographe d'Oussama Ben Laden explique : « La campagne antiterroriste française est une réussite parce qu'elle s'est toujours employée à devancer les terroristes. Une des tactiques de la DST est d'envoyer des taupes dans les mosquées afin d'infiltrer les cercles islamistes radicaux. C'est le genre de chose que les Américains et les Britanniques se sont toujours refusé à faire au nom du respect des libertés publiques. »<sup>16</sup>
  - Citons encore le cas de l'IRA infiltré par les forces spéciales britanniques, avec l'exemple fameux de l'agent qui s'occupait notamment du recrutement de l'organisation terroriste.
  
- Mener des actions clandestines violentes :
  - le Secret Intelligence Service a mis récemment sur pied un service Action comparable à celui de la DGSE ou de la CIA, alors que, par tradition, les Britanniques n'avaient recours à l'action clandestine violente qu'en cas de guerre.
  - On peut citer le cas de l'opération « Cantate », menée par le 11<sup>ème</sup> choc le 18 mars 1956 lors de la Guerre d'Algérie, qui a consisté à faire éliminer le chef de la wilaya 1, Ben Boulaïd, avec un poste de radio piégé. Sa mort provoqua d'ailleurs une lutte sanglante pour sa succession.
  - Le 19 septembre 1957, un trafiquant d'armes travaillant pour le FLN, Marcel Léopold, fut abattu par deux officiers du 11<sup>ème</sup> choc à Genève.

<sup>16</sup> *Courrier International*, 4 octobre 2001. Voir aussi Roland JACQUARD, Au nom de Ben Laden : dossier secret sur le terroriste le plus recherché du monde, Paris, Éditions Jean Picollec, 2001.

- Ne pas faire appel à des mercenaires amateurs afin d'éviter la bavure qui peut mettre directement en cause les Services secrets et le gouvernement commanditaire aux yeux de l'opinion internationale. Ainsi, il convient de citer l'opération israélienne menée le 21 juillet 1973 à Lillehammer, en Norvège, visant à éliminer Ali Hassan Salameh, chef du commando palestinien de Munich : une 'brochette d'amateurs' va abattre un serveur de restaurant marocain, qui ne présentait d'ailleurs aucune ressemblance physique avec la cible.

Enfin, le recours aux actions clandestines violentes doit être évité au maximum, et toutes les précautions doivent être prises pour éviter un échec, parfois lourd de conséquences dans une démocratie. Rappelons également que ce genre d'actions ne permet souvent de remporter que des victoires tactiques, et non stratégiques. Au final, c'est la volonté politique qui souvent, en essayant de mettre fin au sentiment d'injustice qui anime les volontaires d'actes terroristes, est la clé de la lutte anti-terroriste. Malheureusement pour les démocraties, cette volonté politique est parfois absente, ou elle se heurte à d'autres obstacles qui favorisent la montée du terrorisme.

## **DEUXIÈME PARTIE: LA DEMOCRATIE, MAL ARMÉE FACE AU TERRORISME ?**

### **1. Une politique à court terme, privilégiant la démagogie**

#### **a. La gouvernementalité par l'inquiétude ?**

La relation à l'opinion publique ne doit pas être négligée dans l'analyse de la réaction européenne après un attentat, dans le sens où le regard qu'elle porte sur l'événement conditionne la réponse politique. En effet, elle représente une contrainte, en ce sens qu'elle est une instance majeure de disqualification d'une action ou d'une politique, pouvant aller de la désapprobation à la sanction électorale<sup>17</sup>. Mais elle est également une ressource importante en tant qu'instance de valorisation, par le soutien qu'elle peut manifester à une action.

Plus encore que dans tout autre domaine, cela s'applique dans celui des politiques de sécurité : le diptyque « rassurer et protéger » autour duquel s'articule, comme l'a montré Jean Delumeau<sup>18</sup>, toute énonciation de la sécurité, met en évidence la dimension subjective de cette politique et son interdépendance avec l'état de l'opinion publique dans ce qu'elle a de plus profond. En effet, toujours selon lui, il s'agit de rassurer contre une peur à la fois individuelle et collective, renvoyant donc de manière symbolique à la possibilité de mort tant individuelle que du groupe, mort physique et mort sociale et identitaire. Face à des attentats bouleversant un certain nombre de repères et de croyances qui faisaient sens, ces peurs vont s'exprimer d'abord de manière individuelle. En effet, une enquête internationale mise en place entre le 14 et le 15 septembre 2001 montre que l'ordre symbolique auquel se rattache l'opinion est perçu comme profondément

---

<sup>17</sup> Le parti socialiste espagnol a gagné les élections le 14 mars 2004, alors que jusqu'aux attentats du 11 mars, il était largement devancé dans les sondages par le parti au gouvernement.

<sup>18</sup> DELUMEAU Jean, *Rassurer et protéger, le sentiment de sécurité dans l'occident d'autrefois*, Fayard, 1989.

bouleversé<sup>19</sup>. Entre une saturation médiatique, des informations contradictoires sur les origines et les prolongements possibles de l'événement, et un désordre, voire un chaos du discours public dénotant une forme de perte de contrôle affectant la première puissance mondiale, ce qui apparaissait comme solide ne l'est plus.

Mais ces peurs s'expriment également au travers des discours qui les prennent en charge, les rationalisent et qui en font une grille de lecture du monde pour lui redonner un sens. En effet, elles appellent à être gérées et contiennent donc en elles-mêmes un potentiel d'instrumentalisation, consciente ou inconsciente. Une première étape dans cette gestion des peurs, explique Delumeau, réside dans le fait de désigner, de démasquer, de dire qui fait peur, ce qui est susceptible de créer de l'insécurité.

L'acte subjectif de rassurer qui vise d'abord, selon Didier Bigo<sup>20</sup>, à « réinstaurer l'ordre symbolique, non pas dans sa forme originale, mais en en gérant la transformation » court ainsi le risque d'une dénaturation. En voulant rassurer et protéger, les acteurs en charge de la sécurité en viennent à « troubler et inquiéter » en instrumentalisant ces peurs. Nous semblons alors nous diriger vers une forme de « gouvernementalité par l'inquiétude » pour reprendre le titre d'un article de Didier Bigo, où les acteurs en charge de la gestion de ces peurs confortent leur position en en faisant fructifier leur capital de savoir « évoquant tous les dangers possibles pour vendre de la sécurité ». Le Léviathan gouverne toujours par la peur. Mais ce n'est plus la peur de « l'Etat », que les institutions européennes n'ont pas les moyens de susciter, mais une peur que ces acteurs supra et internationaux font naître chez les individus, via des discours – où l'on retrouve ici le rôle central du langage – qui dépeignent l'ennemi en des termes qui ne peuvent que faire peur.

Ainsi, ce ressort de la peur et de la construction d'un ennemi permet-il aux Etats et aux institutions européennes de se poser en garants de cet ordre symbolique déstabilisé. Pour reprendre les termes de Murray Edelman, « bien qu'ils puissent porter des coups réels et des blessures qui n'ont rien d'imaginaire, les ennemis sont souvent un atout entre les mains de ceux qui les désignent comme tels »<sup>21</sup>. Le discours sur l'ennemi permet donc de contrôler ces peurs en leur trouvant une origine, et ainsi d'asseoir le rôle du politique qui voit donc légitimées les mesures prises pour lutter contre cet ennemi.

Il apparaît donc que les institutions et les acteurs de la sécurité ne font pas « que répondre à la menace, elles déterminent ce qui est menaçant et ce qui ne l'est pas. Et elles le font en tant que 'professionnels', c'est à dire que leurs agents sont investis de la qualité d'énoncer ce qui nous fait peur et la hiérarchie des priorités »<sup>22</sup>.

Le discours qui sera produit, et qui ne sera pas tant le fait d'un acteur dominant que le résultat de rapports de force et de positionnement relatif des différents acteurs au sein du champ de la sécurité,

---

<sup>19</sup> Communication de Jean-François REYNIE, « Les perceptions des opinions publiques européennes » au colloque *La sécurité européenne après le 11 septembre* de la Fondation pour la Recherche Stratégique, Paris, 24 mai 2002.

<sup>20</sup> BIGO Didier, « To Reassure and Protect, After September 11 », Article en ligne du Social Science Research Council, [www.ssrc.org](http://www.ssrc.org), 2002.

<sup>21</sup> EDELMAN Murray, *Pièces et règles du jeu politique*, Editions du Seuil, 1991, p. 129.

<sup>22</sup> BIGO Didier, « Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude ? », in *Cultures et conflits*, n° 31-32, automne-hiver 1998.

servira donc de justification à l'action menée. Ainsi, la réponse globale de l'Union européenne face au terrorisme rencontre-t-elle une demande de l'opinion largement conditionnée par le discours qui lui est tenu en matière de sécurité.

### **b. Une réponse à l'attente de l'opinion publique**

En effet, on remarque, notamment au travers des sondages Eurobaromètre, une certaine convergence entre la demande de l'opinion publique et la politique suivie par l'Union européenne<sup>23</sup>.

Tout d'abord, cette réponse véhicule une image rassurante de l'Union. En effet, à l'opposé d'une Europe dérégulatrice, notamment en matière commerciale, qui inquiète fortement l'opinion, cette Europe de la sécurité intérieure, qui émerge après les attentats du 11 septembre 2001 et ceux de Madrid en 2004 et Londres en 2005, apparaît comme régulatrice et protectrice. En outre, cette action de régulation devient fondamentale dans le domaine de la sécurité, dans lequel, compte tenu de la perception d'une menace élevée, toute action apparaît a priori comme légitime.

De plus, même si selon les termes de J.F. Reynié, les Européens « sont plus demandeurs de régulation que de nation », cette politique est d'autant plus appréciée de l'opinion qu'elle ne remet pas en cause les dispositifs nationaux de protection, et qu'elle entend plus les renforcer et les coordonner que s'y substituer.

Ici doit être par ailleurs soulignée une différence fondamentale entre les politiques de lutte contre le terrorisme mises en œuvre par les Etats-Unis et l'Union européenne. En effet, l'administration américaine met l'accent sur une menace d'origine extérieure (même si cette dernière s'implante à l'intérieur), ce qui justifie une action militaire globale. En revanche, l'UE entre dans une logique de repli sur soi (comme en témoignent les conclusions du Conseil européen de Séville en juin 2002 consacré à l'immigration) et de sécurité intérieure, qui justifie la prédominance des mesures JAI dans le plan d'action contre le terrorisme. En termes d'opinion publique, il convient de souligner les impacts opposés de ces deux politiques, l'aspect rassurant de l'option judiciaire, qui met en œuvre une sorte d'opération de police s'attaquant à des délinquants, tranchant avec le tour inquiétant que prendrait une opération militaire s'attaquant à des réseaux présentés comme insaisissables et tout puissants par les médias.

L'opinion publique se voit donc confortée dans sa demande de sécurité, voire de fermeture et d'étanchéité, qui converge avec l'orientation policière et judiciaire de la politique antiterroriste suivie par l'Union. Mais dans son analyse, J.F. Reynié met en évidence les conséquences que cette perception de la sécurité pourrait avoir sur le processus d'élargissement de l'Union, qui du simple point de vue lexicologique comme dans ses conséquences en matière de circulation au sein de l'espace européen, véhicule une image d'ouverture en totale contradiction avec cette demande de l'opinion publique.

---

<sup>23</sup> REYNIÉ Jean-François, communication citée.

En effet, si cette dernière révélait avant le 11 septembre une certaine crainte vis à vis de l'élargissement, l'indifférence dominait largement. Mais la perspective change radicalement ensuite, les enquêtes révélant une perception de ce processus comme « une machine à importer les conflits du monde », la problématique se structurant très largement autour de la question de l'Islam avec l'adhésion de la Turquie. Selon cette analyse, cette hostilité de l'opinion laisse entrevoir une gestion plus difficile de l'élargissement, et a déjà fait sentir ses effets au travers d'une sensible atténuation de la volonté politique de faire aboutir les Traités dans les délais initialement fixés.

Dans leur lutte, les autorités ont privilégié plusieurs modes d'action. Certains, destinés à lutter directement contre les auteurs des attentats, impliquaient souvent une relative discrétion, même si leur efficacité était réelle. D'autres, par contre, ont été beaucoup plus médiatisés, même si leur efficacité a été moindre. Au-delà des résultats matériels, leur but était souvent, sur le plan psychologique, de rassurer l'opinion publique. Parmi les mesures de ce genre, la plus visible était le plan Vigipirate. Or, quelle que soit son efficacité à court terme, relativement limitée au demeurant, il est vraisemblable qu'elle a eu des conséquences condamnables et, surtout, a entraîné insidieusement des effets pervers bien plus néfastes sur le long terme.

Elle a consisté à déployer de manière ostentatoire des éléments militaires pour appuyer les forces de police dans les lieux publics. Les patrouilles, menées dans un contexte de lutte contre le terrorisme islamiste, ont parfois incité à privilégier le contrôle des personnes jugées visuellement « à risques », à commettre des discriminations qualifiées de « délit de faciès ». Les victimes des contrôles étaient souvent des hommes jeunes, issus de l'immigration. Cette dérive est, pour beaucoup, condamnable dans une démocratie. Pire encore, elle a jeté l'opprobre sur une partie de la population française qui cherche majoritairement à s'intégrer. Soumise à de telles mesures sélectives, cette catégorie risque, par réaction, de se sentir rejetée et de ressembler à l'image qu'on se fait d'elle. Comme le soulignent certains observateurs, « le plan Vigipirate peut contribuer à pousser vers l'islamisme ceux qu'il traite de façon discriminante et disqualifiante. Dans sa logique propre et pas seulement dans ses dérapages, il est susceptible de participer à long terme à des logiques de fragmentation et de montée de la violence qu'il combat à court terme.<sup>24</sup> »

### **c. La faiblesse des autorités politiques dans la démocratie**

#### **a) La politisation du dossier**

Dès 1986, le terrorisme est défini en France comme une menace qui attaque l'Etat à son sommet, comme un défi au chef d'Etat<sup>25</sup>. Les responsables politiques sont personnellement impliqués dans la lutte contre les terroristes, ceux-ci jouant d'ailleurs volontiers sur ce lien. Ainsi, en 1986, Jacques Chirac se sent personnellement visé comme maire de Paris. Sous la cohabitation, le terrorisme restera une pomme de discorde entre Mitterrand et Chirac<sup>26</sup>. Certes, ces querelles politiques ont

<sup>24</sup> WIEVIORKA Michel, *Terrorisme et démocratie*, ([http://www.stratisc.org/strat/strat\\_6667\\_Wievorka.html](http://www.stratisc.org/strat/strat_6667_Wievorka.html)).

<sup>25</sup> Jacques Chirac déclare ainsi « le terrorisme, c'est la guerre ».

<sup>26</sup> Cf. la campagne électorale de 1988 à propos de l'affaire Gordgi, où ils s'accusent mutuellement de menteur.

tendance à s'estomper, le consensus s'imposant après les horreurs révélées par les attentats. Qui ose désormais discuter la légitimité d'un gouvernement qui prend à bras le corps le dossier de la lutte anti-terroriste, si ce n'est quelques illuminés ou quelques personnalités en manque de médiatisation ? Néanmoins, ce risque de politisation est toujours prégnant et pourrait être aisément ravivé. En outre, l'utilisation des services de renseignement à des fins politiques et partisans est également dommageable. Enfin, gardons en mémoire également les dégâts de la cohabitation, toutes les initiatives liées à la lutte anti-terroriste et du ressort de services dépendant du Premier ministre étant par exemple systématiquement sabotées par l'Elysée en 1994.

#### **b) La vision à court terme**

Cette politisation au sommet, sensible après la prise en main du dossier terroriste par François Mitterrand, va avoir de redoutables effets : secteur particulièrement visible de l'action du gouvernement, l'antiterrorisme implique une personnalisation au plus haut niveau, cause de dramatisation et de médiatisation. Or, le temps du professionnel de la lutte anti-terroriste est différent de celui du politique et de celui des médias. Les professionnels ont besoin de délais pour travailler dans la durée et la sécurité les actions de renseignement, d'acquisition des informations et de la connaissance de cette menace dans toutes ces composantes. Les actions d'infiltration demandent ainsi un temps certain et, surtout, une très grande discrétion. Celle-ci garantit la réussite des actions, la sécurité des personnes engagées et la crédibilité dans les relations avec des services amis. A contrario, la logique du Politique privilégie les résultats à court terme, afin d'en tirer un profit immédiatement exploitable à des fins électorales. Elle demande ainsi des actions immédiates et visibles pour rassurer les populations et pour donner une lisibilité au soutien apporté aux nations concernées par les mêmes menaces. D'ailleurs, le Politique ne peut imposer des efforts financiers substantiels sans contrepartie directement perceptible par la population.

En effet, des considérations moins avouables pourraient expliquer le fait que le terrorisme persiste à constituer un fléau préoccupant. Actuellement, il est valorisant pour un gouvernement élu d'agir spectaculairement contre le terrorisme, quels qu'en soient les résultats. L'opinion publique en est relativement rassurée, et lui en sait gré. Or, une véritable politique préventive, qui consisterait principalement en une action diplomatique en amont des attentats, ne présenterait en cas de réussite aucun caractère spectaculaire. En l'absence d'acte terroriste, il serait très difficile aux citoyens d'en mesurer l'efficacité et, par conséquent, à un gouvernement de s'en attribuer les mérites. Les sommes dépensées, apparemment en pure perte, ne manqueraient pas de susciter les critiques des électeurs. Il est à craindre qu'il y ait peu de dirigeants suffisamment lucides pour avoir le courage de mener une telle politique. Outre la volonté, elle nécessiterait de plus continuité et durée, ce qui est bien souvent peu compatible avec les échéances à court terme de la vie politique démocratique. L'absence d'élites, d'hommes ou de femmes ayant réellement une dimension historique, se fait cruellement sentir dans la plupart des démocraties. L'opinion publique, pour accepter une politique stratégique de lutte contre le terrorisme, a besoin de nouvelles élites, de véritables leaders qui sauraient ainsi se servir par exemple des médias comme d'une arme contre les terroristes.

## **2. Les médias, talon d'achille de la démocratie ?**

### **a. Médias et terrorisme : un couple infernal ?**

L'histoire du terrorisme semble également liée aux progrès médiatiques, qui contribuent à rendre n'importe quel événement présent presque immédiatement à n'importe quel habitant du monde. Ce sont les médias, par la mise en oeuvre d'une stratégie de communication, qui assurent aux terroristes la publicité de leurs actes et de leurs idées, et qui peuvent donc leur permettre, parfois, de développer leurs effectifs, leurs organisations et leurs activités. Ce rôle ambigu des techniques modernes de communication, à la fois indispensable pour l'information des citoyens et constitutif du phénomène terroriste, pose un défi particulièrement marqué dans les démocraties confrontées au terrorisme, mais attachées aux respects des libertés individuelles comme à la préservation absolue des vies humaines.

Le moindre attentat fait la une des journaux et le terrorisme est traité souvent de façon quasi quotidienne, même si les journalistes n'ont d'ailleurs plus rien à dire. Les studios de télévision deviennent parfois une espèce de sanctuaire évident pour les terroristes, qui l'ont bien compris. Plus l'action est cruelle et inhumaine, plus le terrorisme a besoin du média télévisuel pour impressionner ses cibles et délivrer ses messages en temps quasi réel et avec une audience mondiale. De la même manière, ces studios de télévision tirent leurs bénéfices des images insupportables et inhumaines qu'ils diffusent.

Les médias sont parfois très critiquables lorsqu'ils donnent impunément la parole à des terroristes, ou à des personnalités soutenant les actes terroristes. La recherche du scoop leur fait oublier les conséquences des images et surtout du discours qui, dans une société dominée par la télévision, va être relayé partout et susciter peut-être de nouvelles vocations. En outre, c'est également donner une légitimité à des êtres pourtant peu recommandables : « On ne devrait plus voir certains médias français donner la parole aveuglément, et même en lui témoignant une certaine sympathie, au chef d'un clan de tortionnaires...Présenter ces criminels comme des militants, voire des martyres, c'est d'abord insulter leurs victimes, c'est ensuite faire en quelque sorte l'apologie de leurs actes et donner à penser qu'il y aurait des terrorismes légitimes. »<sup>27</sup>

Les médias et le terrorisme forment donc aujourd'hui un couple infernal qui rendra la lutte de plus en plus difficile. C'est un fait irréversible que les démocraties doivent prendre en compte dans leur stratégie future.

### **b. Une déontologie biaisée.**

La question est désormais de savoir s'il est possible de faire comprendre aux médias qu'il est parfois préférable de ne pas tomber dans la surenchère, d'éviter la recherche du scoop, afin de ne pas faire une publicité abusive aux terroristes. Cette question s'est d'ailleurs posée récemment, dans un autre contexte, en novembre 2005 lors des émeutes dans les banlieues.

---

<sup>27</sup> Général Maurice Schmitt, cité dans le livre blanc de l'armée française en Algérie.

« Une voiture qui brûle, c'est une image très forte, un symbole qui peut donner des idées » déclare alors Etienne Leenhardt, directeur adjoint de l'information de France 2. Il rajoute : « Nous sommes pris entre notre devoir d'information et le souci d'éviter la contagion. »<sup>28</sup>

Au fur et à mesure, les différents médias ont pris conscience de leur rôle, ont acquis comme une espèce de maturité, et ont ainsi cessé de faire le décompte des véhicules incendiés, pour ne pas pousser à la surenchère. Cet infléchissement du traitement de l'information lors de la crise de novembre doit être gardé en mémoire par les différents médias, surtout télévisuels, et pourrait servir d'exemple lors d'une prochaine attaque terroriste.

La tentation de « contrôler » les médias lors de certaines circonstances a en outre été déjà ressentie lors de certains événements. Ainsi, lors des attentats de 1985, le Premier Ministre Jacques Chirac essaya d'empêcher Paris-Match de publier les photos prises Rue de Rennes. Le directeur de l'hebdomadaire refusa en prétextant que cette tentative était une atteinte à la liberté de la Presse. En fait, les photos chocs représentaient un scoop que l'hebdomadaire comptait bien diffuser, afin de faire monter les tirages : cet exemple montre que la réflexion sur la déontologie des médias est en fait biaisée. Il est en effet facile pour un journaliste de se réfugier derrière des valeurs démocratiques – au nom par exemple de la liberté d'expression – pour en arriver à un but purement mercantile, en faisant fi des conséquences sur les familles des victimes, ou la population toute entière. L'exemple du traitement médiatique de l'attentat de Karachi est à cet égard édifiant : la famille d'un des ingénieurs de la DCN a ainsi été filmée au moment même où le journaliste lui apprenait en direct sa mort. Les images de la famille bouleversée étaient tout simplement la garantie d'un journal télévisé réussi. Selon certains spécialistes, ce traitement de l'information correspond exactement aux attentes des terroristes : faire fléchir un gouvernement à travers l'opinion publique et les familles des victimes.

### **c. Une coopération médias-autorités souhaitable ?**

Alors dans quel piège les médias ne doivent pas tomber ? Car la question n'est finalement pas de montrer ou de ne pas montrer les images : la démocratie implique par définition qu'il faut montrer, on peut pas échapper à cette logique. La vraie question est : qu'est ce que l'on montre ? Il convient sans doute de convaincre les grands acteurs des médias de ne plus tomber dans la surenchère, d'éviter de montrer l'horreur, les gens bouleversés ou paniqués. Une évolution semble toutefois avoir eu lieu dans ce domaine ces dernières années. Ainsi, les médias se sont longuement concertés, en liaison avec les familles et le ministère de l'intérieur, afin de déterminer s'ils devaient diffuser la cassette vidéo des otages en Irak. Finalement, seule une partie de la bande a été diffusée, ce qui était sans doute la meilleure solution. En outre, on pourrait s'inspirer de la gestion du traitement médiatique des attentats de juillet 2005 à Londres, où la coopération entre les autorités britanniques et les médias a été exemplaire. Lors de certaines circonstances, la coopération entre les médias et les autorités gouvernementales doit ainsi être recherchée, afin d'éviter au maximum de faire trop de

---

<sup>28</sup> 20 minutes Paris, numéro du 08/11/2005.

publicité à des terroristes qui recrutent de plus en plus grâce aux images véhiculées par la presse, la télévision ou internet.

### **3. Une lutte impossible ?**

#### **a. Un combat sans fin ?**

Une comparaison peut être tentée entre la lutte menée par un État démocratique contre le terrorisme et celle qu'il mène contre le trafic de drogue. Périodiquement, des annonces triomphantes des autorités viennent saluer une prise spectaculaire ou le démantèlement d'un réseau important. Or, il semble que depuis plusieurs dizaines d'années, malgré les déclarations rassurantes des forces de l'ordre et des dirigeants, le trafic ne diminue pas, mais au contraire augmente. Au-delà de l'efficacité des actions menées, ou de l'éventuelle complicité de certains États, la raison tient sans doute au fait que la demande ne faiblit pas non plus. Tant que ce sera le cas, tant qu'une partie de la population éprouvera le besoin de consommer de la drogue et agira pour l'assouvir, il est à craindre que cette lutte ne perdure, quelles que soient les mesures de prévention ou de répression qui seront prises.

Sans prétendre que le terrorisme puisse représenter un « besoin », il constitue peut-être une face sombre, une déviation du comportement humain, qu'il n'est pas possible d'éradiquer. Ainsi, à l'image de la lutte contre la drogue, celle contre le terrorisme, loin d'être ponctuelle, risquerait au contraire de s'inscrire dans la durée, voire dans la permanence. Aucun observateur sérieux ne prétend aujourd'hui que la guerre contre le terrorisme sera brève. Certains comparent le combat qui nous attend à une nouvelle « guerre de Trente Ans », car cette guerre, que connut l'Europe entre 1618 et 1648, « ressemblait à certains égards au processus dans lequel le monde est entré avec les attentats du 11 septembre<sup>29</sup> ».

D'autres observateurs, plus pessimistes ou plus réalistes, estiment quant à eux qu'il s'agit d'une lutte permanente. C'est à cette idée que Bruce Hoffman aboutit à la fin d'une de ses études sur le terrorisme : « Le combat contre le terrorisme, de toute façon, est sans fin. Le terrorisme existe depuis 2000 ans et doit sa survie à une capacité d'adaptation et d'ajustement aux défis et aux contre mesures et à continuer à identifier et à exploiter les faiblesses de ses adversaires. Si nous voulons vaincre le terrorisme, nos efforts doivent être aussi incessants, innovants et dynamiques que ceux de nos adversaires<sup>30</sup>. »

#### **b. Un problème mal posé ?**

Mais en réalité, il est permis de se demander si le problème du terrorisme est convenablement posé. Car, si la lutte des États contre lui peine à aboutir, c'est peut-être parce que ce terme ne recouvre pas une réalité concrète mais un grand nombre de notions distinctes, de nature différente. Sans doute est-il commode pour certains dirigeants de les rassembler sous ce vocable,

---

<sup>29</sup> HEISBOURG François et la Fondation pour la Recherche Stratégique, *Hyperterrorisme : la nouvelle guerre*, Paris, Odile Jacob, 2001.

<sup>30</sup> HOFFMAN Bruce, *Lessons of 9/11*, Rand Documents, CT-201, October 2002 : « *The struggle against terrorism, however, is never-ending. Terrorism has existed for 2,000 years and owes its survival to an ability to adapt and adjust to challenges and countermeasures and to continue to identify and exploit its opponent's vulnerabilities. For us to succeed against terrorism, our efforts must be as tireless, innovative and dynamic as our opponents.* »

mais c'est alors risquer l'impuissance lorsqu'il s'agit de le combattre. Ainsi, pour Georges Le Guelte, « (...) le terme de terrorisme est une abstraction : une armée ne peut pas plus combattre « le terrorisme » qu'elle ne peut vaincre le séparatisme, l'extrémisme ou le révisionnisme. Quant aux hommes qui recourent à des attentats qualifiés de « terroristes », leurs motivations sont très diverses [...] Rassembler dans une même catégorie des éléments aussi disparates pour leur appliquer le même traitement, c'est se condamner à l'échec dès le départ<sup>31</sup>. »

Ainsi, la sécurité à 100% n'existe pas et n'existera jamais : on ne peut pas mettre un policier derrière chaque citoyen. De même, il est impossible de protéger la totalité des points sensibles et l'ensemble de la population partout et en même temps. Nos sociétés sont confrontées à un phénomène qui ne disparaîtra pas en quelques mois, quels que soient les moyens mis en œuvre. D'ailleurs, il suffit d'évoquer la situation en Irlande du Nord – où l'IRA et les Britanniques s'affrontent depuis 1920 – ou en Palestine – où les Arabes et les Juifs s'opposent depuis les années 1930 – pour avoir déjà une petite idée de la complexité de la lutte antiterroriste. En effet, dans ces deux cas, les effectifs terroristes ne sont que de quelques centaines d'hommes, dotés d'armement conventionnel, sur un théâtre plus ou moins limité. Or, Al Qaeda lance un tout autre défi, à l'échelle du globe, ce mouvement bénéficiant « d'agents dormants » ou de masses de volontaires partout dans le monde.

### **c. L'exploitation des faiblesses de la démocratie.**

Le régime politique des pays de l'Union européenne est en fait un terrain favorable au développement des mouvements terroristes. En effet, étant démocratiques, ces pays souffrent de fragilités intrinsèques que les terroristes savent exploiter.

La liberté de mouvement et d'action politique qui prévaut en démocratie, comme la facilité de l'anonymat et des communications, sont ainsi des éléments qui facilitent le terrorisme en le rendant moins détectable. Ensuite, le besoin d'obtenir le maximum de publicité (« le terrorisme reste un coup d'éclat » - Chaliand) trouve dans l'existence d'une opinion publique, et grâce à l'effet multiplicateur de médias libres, un champ parfaitement adapté à l'objectif visé. Enfin, quand bien même les responsables d'actes terroristes seraient arrêtés sur le territoire européen, un procès en bonne et due forme, la facilité à faire jouer les droits des différents pays les uns contre les autres (cf. le contentieux Rachid Ramda entre la Grande Bretagne et la France qui a duré plus de dix ans), le secours moral que « quelques intellectuels romantiques » leur apportent au nom de la défense des opprimés, ou encore « la vigilance attentive » de quelques associations promptes à fustiger la moindre fermeté d'un Etat au nom de la défense des droits de l'homme, réduisent toujours les risques d'un châtement sévère, amoindrissant tout effet dissuasif.

Face au défi terroriste, et pour être en mesure d'assurer au mieux la défense de ses citoyens, l'Union européenne est-elle bien armée ? Les insuffisances de la législation anti-terroriste, dans la coopération, révélées par les nombreux attentats ces dernières années ont-elles fait prendre conscience aux acteurs de l'Union européenne de l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir ?

---

<sup>31</sup> LE GUELTE Georges, *Une stratégie contre le « terrorisme national » ?*, Défense Nationale, N°2, Février 2004.

## TROISIEME PARTIE: L'UNION EUROPEENNE ET LA LUTTE ANTI TERRORISTE

### 1. Des progrès indéniables

#### a. Le mandat d'arrêt européen<sup>32</sup> et l'équipe commune d'enquête

##### i. Le mandat d'arrêt européen

Trois jours après les attentats du 11 septembre 2001, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE déclarent : « En Europe comme ailleurs, l'horrible agression terroriste qui a frappé les Etats-Unis a bouleversé profondément nos citoyens. (...) Face aux lenteurs de toutes sortes, nous serons du côté de l'initiative et de l'ambition. Pour éradiquer ce fléau, les autorités policières et judiciaires de tous les pays doivent, dans les jours qui viennent, redoubler d'efforts. (...) L'Union européenne accélérera la mise en œuvre d'un véritable espace judiciaire commun, ce qui implique entre autres la création d'un mandat d'arrêt européen, d'arrestation et d'extradition, conformément aux conclusions de Tampere, et la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et des jugements.<sup>33</sup>

Le MAE va être alors politiquement entériné dans un temps record, être présenté comme la clé de voûte de l'arsenal antiterroriste européen<sup>34</sup>, qualifié de « bijou de la couronne »<sup>35</sup> par le commissaire européen chargé de la justice et des affaires intérieures, Antonio Vitorino.

D'autres progrès méritent d'être mis en exergue.

##### ii. L'équipe commune d'enquête

La transposition dans la loi de la notion d'équipe commune d'enquête a été concrétisée avec la création de la première équipe commune à la suite d'un accord passé le 15 septembre 2004 entre le Procureur de l'Audience nationale de Madrid et le Procureur de la République du Tribunal de grande instance de Paris, dans le cadre d'investigations menées contre l'organisation terroriste ETA. Cette structure, composée de six policiers français et de six policiers espagnols, travaille aujourd'hui de façon active. De nombreux enseignements seront sans doute tirés de cette expérience dans un domaine où la coopération s'exerce sans retenue, la difficulté étant parfois de trouver un intérêt à agir des deux côtés de la frontière. En effet, si les actions criminelles sont commises sur le territoire espagnol, la direction, la structure et la formation des commandos de l'ETA s'opèrent sur le territoire français. Cette mise en oeuvre de l'équipe commune d'enquête doit s'appuyer sur un certain nombre de principes, gages de sa réussite, qui ne sont pas faciles à atteindre, comme apporter une valeur ajoutée aux formes traditionnelles de coopération policière et judiciaire qui, jusque là, ne dysfonctionnaient pas.

<sup>32</sup> Une liste de trente-deux infractions est prévue auxquelles le mandat s'applique, les actes terroristes étant inscrits en deuxième position. La transmission du mandat se fait d'autorité judiciaire à autorité judiciaire. Ainsi, le principe de nationalité est éliminé du fait de la prise en compte de la notion de citoyenneté européenne, un Etat ne pouvant donc refuser la remise de ses propres citoyens, renforçant ainsi la réalité de l'espace judiciaire européen.

<sup>33</sup> Déclaration commune des Quinze, Bruxelles, 14 septembre 2001, dépêche AFP.

<sup>34</sup> M. de Vries déclare qu' « il sera désormais plus difficile aux criminels d'échapper aux arrestations et de trouver un abri sûr dans un autre Etat de l'Union », Le Monde, Jeudi 3 juin 2004.

<sup>35</sup> Le Monde, Jeudi 3 juin 2004.

**b. Le Centre de situation de l'Union européenne, Europol, la Task Force des Chefs de Police (TFCP), le coordonnateur.**

Au-delà même des dispositions de nature politique qui ont été prises depuis plusieurs années dans le domaine de la lutte antiterroriste, un petit investissement en commun a été réalisé, qui n'est pas très connu : le Centre de situation de l'Union européenne. Il a été créé en 2001, auprès de Javier Solana, et regroupe un certain nombre de représentants des services de renseignement extérieur visant à soutenir et à fournir des analyses communes utiles pour cet acteur autonome qu'est le Haut Représentant de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Récemment, les gouvernements ont pris la décision de donner à ce Centre une dimension antiterroriste, et depuis quelques mois, il accueille des représentants des services intérieurs à cette fin. Cette petite participation vise, non pas à mettre en commun l'alerte, mais à partager les analyses des phénomènes terroristes, qui ne constituent pas simplement des enjeux sécuritaires mais qui font déjà partie de notre paysage politique. S'il est trop tôt pour juger de son action, selon les témoignages recueillis ce Centre connaît une grande montée en puissance, et son rôle devrait s'avérer rapidement essentiel.

Quant à Europol, elle continue sa montée en puissance, et a permis récemment – par l'intermédiaire du fichier AWF 98 – de résoudre quelques affaires. Quelques pays qui accordaient une confiance limitée à cette agence ont changé de politique, surtout après les attentats de 2001, et fournissent désormais massivement des renseignements jusqu'alors considérés comme strictement nationaux. Il convient également de citer la Task Force des chefs de police (TFCP), créée en décembre 1999, à la demande du Conseil européen, qui coopère d'ailleurs pleinement avec Europol. Cette structure semble avoir montré une grande efficacité et son rôle a augmenté après les attentats du 11 septembre, le conseil JAI ayant demandé une plus grande collaboration opérationnelle. En 2003, cette efficacité est d'ailleurs réaffirmée par l'Italie. De nombreux experts de la lutte anti-terroriste s'accordent pour souligner le rôle positif de cet organisme qui, en France, travaille en étroite collaboration avec l'UCLAT.

Enfin, le Conseil européen a pris une décision semble-t-il très importante récemment, puisqu'il a désigné en mars 2004 un coordonnateur de la lutte antiterroriste, Gijs De Vries.

**c. Autres progrès.**

D'autres progrès considérables méritent encore d'être cités, à défaut d'être développés :

- L'adoption d'une définition commune (instrument juridique majeur)<sup>36</sup>,
- les accords Schengen 3,
- les accords de Prüm sur le Réseau d'alerte rapide,
- adoption d'un document permettant les échanges d'informations sur les incidents

<sup>36</sup> Avec l'adoption de la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme en juin 2002, le Conseil JAI1 dote l'UE d'une définition commune des infractions terroristes et de celle d'un « groupe terroriste ». En outre, la décision-cadre a pour objectif de définir un seuil minimal commun pour les peines et sanctions applicables en cas d'infractions terroristes.

- terroristes,
- renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'Union,
  - adoption d'instruments juridiques assurant la mise en œuvre de la résolution 1373 du Conseil de sécurité (2001), notamment le gel des avoirs financiers de personnes et d'organisations terroristes internes ou externes à l'Union,
  - adoption, dès octobre 2001, de mesures de sécurité aérienne,
  - la liste des personnes, groupes et entités impliqués dans les activités terroristes, établie par la position commune 2001/931/PESC, est régulièrement mise à jour,
  - adoption de mesures concrètes concernant les implications de la menace terroriste pour la politique en matière de non-prolifération, de désarmement et de maîtrise des armements,
  - adoption d'une proposition de règlement visant à renforcer la sécurité dans les installations aéroportuaires et à prévenir des attaques terroristes depuis un navire,
  - clause sur le terrorisme insérée dans tous les accords avec les pays tiers,
  - accroissement de la coopération avec les Etats-Unis (entraide pénale, extradition, immigration illégale, faux documents, etc.), et réalisation d'une interface opérationnelle,
  - renforcement de la coopération avec la Russie et de nombreux États de la CEI,
  - participation à l'action humanitaire et aux efforts internationaux en Afghanistan,
  - relations renforcées avec le Comité contre-terrorisme de l'ONU,
  - appui à la proposition indienne d'élaborer au sein de l'ONU une convention générale sur le terrorisme international,
  - décision de signer et de ratifier les douze conventions internationales existantes
  - La Commission et le Parlement européen prennent pour la première fois réellement en compte la dimension terroriste, au travers de la nouvelle troisième directive sur le blanchiment d'argent qui est actuellement en préparation<sup>37</sup>.

## 2. Les difficultés

### a. Une multitude de structures qui facilite peu la coopération

La lutte contre le terrorisme impose une coopération à tous les niveaux, non seulement au niveau des services de renseignement, des services de police ou des services judiciaires, mais également au niveau politique. Or, une des difficultés majeures dans cette coopération tient justement à un paradoxe : le renseignement ne se prête pas naturellement à la coopération, déjà au sein d'un pays et encore plus entre différents pays.

Il est également difficile de se frayer un chemin dans la jungle des organismes européens compétents dans la lutte anti-terroriste. Si l'Union s'appuie sur les Etats pour le renseignement, les actions de police et les suites judiciaires, elle agit malheureusement de manière dispersée pour permettre :

---

<sup>37</sup> Ce texte mettra l'accent sur la surveillance des transferts d'argent liquide aux frontières extérieures de l'Union, les échanges d'information sur les mouvements suspects, et la régulation du domaine des organisations charitables et humanitaires. Elle encouragera également la mise en place pratique de procédures de coordination et d'échange ainsi que le développement de CELLULES DE RENSEIGNEMENTS FINANCIERS (CRF) dans chaque Etat membre et dans les pays coopérant avec l'UE.

- la coopération en matière de renseignement (EMUE/DIVINTELL) ;
- l'évaluation de la menace terroriste (UPPAR, COTER, GT/JAI) ;
- la coopération policière (TFCP, EUROPOL, UP/DGE, GDII) ;
- la coopération judiciaire (EUROJUST)

En outre, chaque pilier de l'UE a ses propres structures ! Le premier pilier dispose ainsi du comité RELEX (gestion de crise), le deuxième pilier de la PESC ou du COTER et le troisième gardant les prérogatives sur tout ce qui concerne la Justice et les affaires intérieures. La création de nouveaux organismes, au lieu de regrouper ceux qui existent, est malheureusement souvent privilégiée.

### **b. Des cultures différentes entravent la coopération européenne**

Nous avons vu, avec le cas de l'ETA, que pour protéger leurs ressortissants, les Etats peuvent avoir une attitude peu active face à des groupes de terroristes, lorsque les attentats sont commis dans un autre état membre, alors que la base logistique terroriste est située sur leur propre territoire. Mais, de manière plus générale, face à la présence du terrorisme sur leur territoire, les différents pays européens ne réagissent pas du tout de la même façon. Certains ont été confrontés pendant très longtemps au phénomène du terrorisme 'ultra-gauche' : Brigades Rouges et années de plomb en Italie, Fractions Armées Rouges en Allemagne, Action Directe en France, GRAPO et ETA en Espagne, IRA en Angleterre. Cette menace européenne au quotidien a probablement engendré des réflexes opérationnels non codifiés entre certains pays. En Allemagne, l'histoire pèse lourd : les moyens juridiques et policiers restent insuffisants. La relative faiblesse de la police fédérale par rapport aux très ombrageuses polices des Länder peut ralentir la lutte antiterroriste. Même si ces dernières années la coopération s'est améliorée, notamment pour démanteler les réseaux qui approvisionnaient en armes les maquis algériens, les insuffisances du système seraient sans aucun doute rapidement révélées en cas d'attentat grave.

En outre, la divergence des législations est un problème réel, dans la mesure où coexistent sur le territoire de l'Union Européenne trois écoles juridiques fondamentalement différentes (droit romain, droit anglo-saxon et droit scandinave) qui conduisent à des notions différentes en ce qui concerne le droit, les procédures et l'ordre public.

### **c. Des progrès à relativiser**

Malgré le succès apparent du mandat d'arrêt européen, il convient toutefois de rappeler qu'il a connu une fabrication essentiellement motivée par la lutte contre la criminalité organisée.<sup>38</sup> La difficulté de mise en place du MAE illustre également ces hésitations. En Italie récemment, mais aussi au Royaume-Uni, au Danemark, en France<sup>39</sup> et en Allemagne<sup>40</sup>, ce mandat d'arrêt européen a du mal à rentrer dans les législations, dans les esprits et dans les pratiques. Si selon certains spécialistes, ces difficultés sont salutaires - elles effacent l'idée du caractère automatique de

<sup>38</sup> Cahiers de la sécurité intérieure, numéro 55, page 93.

<sup>39</sup> le 1er juin 2004 par exemple, le tribunal de Pau a refusé l'extradition vers l'Espagne de trois membres d'un groupe indépendantiste basque, considérant que les infractions avaient été commises en partie en France.

<sup>40</sup> En juillet 2005, la Cour constitutionnelle a bloqué l'extradition vers l'Espagne d'un responsable présumé d'Al-Qaïda. Les juges ont, à cette occasion, appelé le législateur à préciser les modalités d'application du MAE.

cette mesure que certains seraient tentés de dénoncer pour contester son utilité – il convient peut-être de nuancer le bilan positif présenté précédemment.

Si la nomination du coordonnateur de la lutte antiterroriste, Gijs De Vries, est une bonne nouvelle, force est de constater qu'il est malheureusement confronté au cloisonnement des services des Etats, qui n'aiment pas les structures multinationales. La principale préoccupation de ce haut fonctionnaire semble être tout simplement d'essayer de trouver sa place dans le maquis juridique et fonctionnel des différents organismes compétents ! Cela dépend certes en grande partie de sa bonne volonté, mais aussi de la bonne volonté des fonctionnaires des États membres. L'efficacité de ce coordonnateur reste donc pour l'instant à démontrer<sup>41</sup>.

Les Conseils européens des 4 et 5 novembre 2004 ont adopté un programme dit de La Haye dans le but de renforcer la liberté, la sécurité, la justice dans l'UE. Cela fait suite à une série de décisions qui déclinaient autour de quinze chapitres et quatre-vingt mesures et engagements, différentes obligations. On peut se poser la question de savoir s'il était véritablement nécessaire de rentrer autant dans le détail, alors que ce que l'on recherche finalement c'est la solidarité entre États et la mutualisation des moyens. Il s'agit d'un problème de bonne volonté. Il faut bien reconnaître que ce qui était possible et abordable dans une Europe à quinze sera sans doute beaucoup plus difficile à mettre en oeuvre dans une Europe à vingt-huit. Si Europol a été cité dans les progrès, il convient d'apporter un bémol. Selon, Paul Swallow de Scotland Yard, cette agence souffre toujours fortement d'un problème crucial, celui du manque de confiance. La tâche d'Europol est en effet difficile, notamment dans le domaine de la lutte anti-terroriste, car les policiers européens se connaissent entre eux et préfèrent éviter de s'adresser à un intermédiaire anonyme et à l'efficacité contestée. Ainsi, un policier de la DST en France possesseur d'une information sensible la donnera directement à un de ses collègues européens qu'il connaît bien, mais évitera de la donner à Europol de peur de perdre le contrôle de cette information. En outre, l'augmentation des compétences et des moyens d'Europol ne s'est pas traduite par des résultats convaincants. En ce qui concerne la *task force*, et malgré les points positifs cités auparavant, cette structure n'a pas réussi, selon l'avis de certains experts, à véritablement s'imposer aux nombreuses autres structures existantes.

En outre, de nombreux experts de la lutte anti-terroriste mettent en exergue que seules les coopérations bilatérales semblent réellement fonctionner. D'ailleurs, de l'aveu de certains acteurs de l'Union européenne, même si les réunions à 25 ne sont pas inutiles, les réunions informelles, à deux ou à trois dans les couloirs, sont beaucoup plus productives.

En effet, il est également frappant de constater que si les progrès sont indéniables, ce n'est que suite à des événements particulièrement tragiques que la coopération s'accélère. Ainsi, la déclaration du Conseil européen du 25 mars 2004 prévoit de développer une stratégie de long terme pour traiter l'ensemble des facteurs du terrorisme : les frustrations et les injustices, les conflits régionaux mais aussi les vecteurs de financement, de propagande et de recrutement des terroristes.

---

<sup>41</sup> Selon l'UCLAT, si les membres de l'équipe de Monsieur De Vries ont été présents à plusieurs réunions de niveau stratégique, ils n'ont apporté aucune contribution, de même que rien en terme de ligne de conduite, concept ou réflexion n'est venu de son bureau.

Cette déclaration aurait-elle vue le jour sans les attentats de Madrid ? Nous sommes donc en droit de nous demander si malheureusement quelques attentats ne vont pas encore se produire avant que l'Union européenne prenne enfin la mesure du chemin qui lui reste à parcourir !

### **3. Les solutions à privilégier**

Quels doivent être les objectifs prioritaires ? On les retrouve dans la fameuse note du secrétariat général au Conseil de l'Union, mais surtout dans celle du Comité des Représentants Permanents des Etats Membres auprès de l'Union européenne (Coreper) au Conseil du 11 juin 2004. Succinctement, il faut d'abord améliorer la collaboration entre les différentes autorités chargées de la sécurité intérieure. Après étude de différents rapports, et entretiens avec différents experts dans le domaine de la lutte anti-terroriste, les solutions qu'il convient de privilégier sont les suivantes :

#### **a. Europol et Eurojust**

C'est sur ce point que se pose le problème de l'Office européen de police (Europol), qui devra sans doute gagner en légitimité, et démontrer sa capacité à recueillir de l'information en provenance des services nationaux. Il faudra également qu'Europol restitue aux acteurs concernés cette information et c'est un problème de savoir-faire qui demeure toujours en matière de diffusion. C'est à ce moment-là que se pose le problème de la relation multilatérale ou bilatérale dans le traitement de la menace terroriste.

Ce point a d'ailleurs été abordé lors de la conférence sur le contre-terrorisme qui s'est tenue à Riyad les 5 et 6 février 2005, concernant la proposition des autorités saoudiennes de créer un centre mondial contre le terrorisme. Devant le scepticisme de certaines délégations, il a été décidé que l'on privilégierait un face-à-face bilatéral à une mise en commun de l'information et du savoir-faire. À cet égard, imaginons au niveau de l'Europe ce que pourrait engendrer la diffusion d'une information en provenance d'une source infiltrée au sein d'une organisation terroriste et lui faisant courir un risque. Aucune personne avertie ne peut concevoir que cette coopération atteigne un tel niveau de confiance, même dans les années à venir. Lorsque l'on voit les difficultés de diffusion de l'information non ouverte au sein même du Federal Bureau of Investigation (FBI) à l'occasion des attentats du 11 septembre, alors même qu'il s'agit d'une agence fédérale dans un État organisé, on mesure l'enjeu qui s'offre à Europol. On peut supposer qu'il en sera de même pour l'Office européen de la justice (Eurojust), qui est son " cousin judiciaire ". Faut-il considérer que Europol et Eurojust devraient se satisfaire de l'information ouverte, voire pourquoi pas de simples notes de synthèse ?

Europol a également besoin d'être doté de véritables compétences opérationnelles, ce qui nécessite au préalable la constitution d'un centre de décision plus clair et le renforcement du contrôle tant juridictionnel que parlementaire de cet organisme. Il faut également doter Europol de davantage d'experts linguistes susceptibles de comprendre les langues rares, essentielles pour analyser les communications interceptées et pour infiltrer les réseaux terroristes.

Quant à Eurojust, il reste un organisme modeste d'une cinquantaine de personnes sans véritables pouvoirs. Pour améliorer son efficacité, qui dépend aujourd'hui de la coopération des autorités

nationales, il faut instituer un lien organique entre cette institution et Europol. Eurojust pourrait par exemple être chargé du contrôle judiciaire sur les activités opérationnelles d'Europol.

### **b. L'exploitation judiciaire du renseignement**

D'autre part, il faut aborder le problème du « firewall », à savoir la muraille qui sépare le renseignement de son exploitation judiciaire. L'expérience du 11 septembre montre que les échecs dans le contre-terrorisme tiennent en large part à nos hésitations et à nos pudeurs dans ce domaine. La France paraît en avance compte tenu de l'implication décidée politiquement de ses services de renseignement dans le traitement judiciaire du terrorisme. Mais il est vrai qu'il existe des risques évidents encourus lors d'une telle démarche, et ces expériences pourraient être mises à plat dans un pot commun. Cela mériterait dans tous les cas qu'une réflexion soit menée au plus haut niveau de l'UE.

Il convient ainsi d'officialiser les pratiques officieuses car efficaces mais illégales. Est-il pertinent d'appliquer les principes de la CNIL, une loi faite en 1978 lorsque la menace terroriste était peu présente ? Les meilleures polices du monde fichent. Certes, le souvenir des fichiers d'Interpol, dont s'étaient servis les Nazis, continue à hanter les législateurs ! Toutefois, de l'aveu de nombreux acteurs de la lutte anti-terroriste en France, la loi de la CNIL - sans que pour autant soit remise en cause sa nécessité, afin que justement soient préservées certaines libertés fondamentales - pose un sérieux problème dans le domaine de l'anti-terrorisme. Cette loi ne permet pas à l'heure actuelle le croisement de certains fichiers qui permettraient parfois de résoudre des enquêtes plus rapidement. En outre, un terroriste se sachant suspecté, peut demander à un enquêteur de la CNIL de vérifier si des informations sont détenues à son sujet. Si tel est le cas, le terroriste peut en conclure qu'il est surveillé, prendre les mesures ad hoc et réduire ainsi les efforts de la police à néant. Ce cas, certes extrême mais possible, démontre que la CNIL devrait comporter au moins une exception - ce pourrait être le cas également dans le domaine de la criminalité organisée, souvent lié au terrorisme - et ne pas permettre dans le cas du terrorisme l'accès au fichier à un enquêteur de la CNIL mais uniquement à un magistrat.

### **c. Les autres mesures à privilégier**

- élaborer une législation en matière de disponibilité de l'information (principe of availability). L'idée de fond est que, dans une Union qui partage les mêmes valeurs et les mêmes principes, l'échange d'informations entre services répressifs devrait être aussi bon qu'entre les services répressifs au niveau national, ou qu'il devrait y avoir un espace unique d'échange de l'information.
- interconnexion possible des bases de données ADN. La question est de savoir s'il faut harmoniser le contenu des bases de données ADN au niveau européen, parce que les bases de données ADN de chacun des États membres sont très différentes, ou s'il faut simplement trouver un moteur de recherche qui donne aux services répressifs l'accès aux bases de

données ADN des autres États membres sans intervenir sur leur contenu, lequel serait laissé au choix national.

- permettre aux services répressifs l'accès au système VIS <sup>42</sup> qui a été établi pour les visas.
- S'interroger sur la façon dont le respect des garanties au niveau européen, tout particulièrement la protection des données et l'existence d'un standard commun de protection de celles-ci, va être assurée. Il est difficilement envisageable d'avoir une législation européenne en matière d'accès à l'information sans qu'il y ait aussi un standard commun ou une législation commune en matière de protection de données dans le troisième pilier. Il existe pour le moment une directive européenne en matière de protection des données mais qui ne s'applique que dans le domaine commercial. Analyser également la possibilité de créer un instrument plus adapté aux nécessités des services répressifs et judiciaires en matière de protection des données, parce que c'est un obstacle juridique qui se pose et qui est important dans l'échange d'informations entre États membres, mais aussi avec des États tiers. La Commission européenne peut intervenir sur des éléments législatifs en la matière, mais la première difficulté à cet égard provient de la question de la confiance entre les services de chacun des États membres, car cette confiance ne s'établit pas par décret. Il demeure aussi des obstacles culturels importants en Europe. Ainsi, l'on peut avoir accès à une base de données en Grèce, mais celle-ci sera toujours en grec. La Commission européenne peut régler ce type de problèmes par législation car c'est le seul moyen dont elle dispose.
- L'Union va devoir s'accorder sur la question de la conservation des données téléphoniques, sujet essentiel dans le cadre de mesures de lutte anti-terroriste. Les ministres de la Justice de l'Union n'ont pas réussi jusqu'à présent à s'accorder sur une initiative qui, pourtant, semblait faire l'unanimité après les attentats de Londres, en juillet 2005 : obliger les opérateurs de téléphonies fixe et mobile à conserver pendant un an toutes les données techniques, à l'exception du contenu des communications. Plusieurs pays s'y opposent, soit pour des questions de protection de la vie privée, soit pour des raisons financières : « Cela coûtera plus de 100 millions d'euros aux entreprises allemandes » a ainsi déclaré l'ancien ministre de la Justice allemande, Brigitte Zypries<sup>43</sup> Dans le même ordre d'idées, il convient de contrôler l'acquisition des cartes SIM dans les pays de l'union (cf. conclusions de la Commission d'enquête suite aux attentats de Madrid.
- L'Union doit renforcer sa capacité à agir à l'intérieur des frontières de l'Europe mais aussi à l'extérieur, notamment en développant des stratégies d'assistance technique pour les pays les plus menacés, que ce soit pour leur venir en aide dans leur façon de lutter contre le terrorisme, mais aussi lorsque des ressortissants de nos États membres sont frappés par des actes de terrorisme à l'extérieur de l'Union.

---

<sup>42</sup> Le VIS est une banque de données concernant les visas, ayant pour objectif principal le combat contre l'immigration clandestine.

<sup>43</sup> Le Point, numéro du 15 septembre 2005.

- Développer la culture du renseignement : lors de la campagne pour le référendum en France pour le traité constitutionnel, le déficit démocratique dans la construction européenne s'est fait ressentir de manière brutale. Les instances de l'Union ont désormais compris qu'il leur fallait travailler pour tenter de développer un esprit européen. Ne faudrait-il pas également œuvrer pour développer une culture du renseignement ? Ce que l'on appelle le petit renseignement, à la portée du citoyen ordinaire, est parfois réellement déterminant dans le succès de la lutte anti-terroriste.
- Accentuer la lutte contre les trafics de faux papiers, la contrefaçon, la petite délinquance, tout ce qui contribue au financement des réseaux terroristes ;
- Donner un véritable poids au coordonnateur, qui selon de nombreux témoignages, n'a aucune autorité. L'Union européenne est en fait organisée en trois piliers plus ou moins autonomes, chaque pilier voulant s'occuper du terrorisme, à l'image par exemple de la France où plusieurs ministères ont créé plusieurs cellules anti-terroristes. Le vrai enjeu pour Monsieur De Vries est de créer une cohérence globale, car au lieu de créer du haut vers le bas, il doit aller du bas vers le haut. L'U.E devrait s'inspirer du modèle britannique, où tous les renseignements sur le terrorisme convergent vers un service interministériel, le JITAC, qui a fait ses preuves.

## CONCLUSION

Il convient donc de veiller à ce que les États ne s'abaissent pas à utiliser, pour lutter contre le terrorisme, des moyens incompatibles avec les valeurs démocratiques. En effet, ce qui constitue le danger le plus grave, leur emploi a pour conséquence, en les abaissant sur le plan moral, de leur ôter toute légitimité.

Enfin, comme nous l'avons vu, ces mesures, prises dans un but d'efficacité immédiate, risquent de se révéler néfastes à long terme. Ainsi, dans le combat contre le terrorisme plus que dans tout autre, « la fin ne justifie pas les moyens ». Les démocraties, en l'oubliant, risquent non seulement de perdre une bataille, mais surtout de perdre leur âme. Car, comme l'avait prévenu Benjamin Franklin, « ceux qui abandonnent la liberté essentielle pour obtenir un peu de sécurité temporaire ne méritent ni l'une ni l'autre. »

Même si des circonstances exceptionnelles surviennent, qui demandent des mesures de conduite prises dans l'urgence, l'ensemble du dispositif de prévention et de lutte doit se situer dans un cadre de fonctionnement régulier des pouvoirs publics. L'intervention des services de police, renseignement, l'engagement d'un dispositif opérationnel à l'extérieur comme à l'intérieur du territoire national, et l'action de la justice doivent obéir aux règles habituelles d'un Etat de droit. En effet, une victoire indirecte du terrorisme est de remettre en cause les principes fondateurs de l'Etat de droit. Néanmoins, les insuffisances des démocraties, certaines circonstances exceptionnelles alliées à d'autres facteurs parfois difficiles à prévoir – tout simplement la nature humaine – ne pourront parfois pas éviter les dérives. Il y aura alors souvent recours à des méthodes parfois à la limite de la légalité, contestables, comme l'histoire l'a prouvé. Ces pratiques doivent être canalisées au maximum, s'inspirer de celles qui ont fait leur preuve et doivent être mises en œuvre par des professionnels confirmés et couverts par leur gouvernement.

Les attentats du 11 septembre 2001, ceux du 11 mai 2004 à Madrid ainsi que ceux de Karachi, Riyad ou Bali ont montré que la menace terroriste s'intensifie et se globalise. Les deux séries d'attaque de juillet 2005 à Londres, confirment que nous nous trouvons face à un phénomène pérenne et qu'en aucun cas l'Europe ne peut se considérer comme à l'abri de ce type d'agressions. En outre, le phénomène terroriste est en mutation, et la difficulté d'y répondre tient pour une large part à ce que celui-ci s'attaque avec méthode aux vulnérabilités des démocraties occidentales. Il exploite les failles inhérentes à l'asymétrie de puissance entre les acteurs non-étatiques – faibles mais insaisissables – et les puissances occidentales – bien armées mais trop sensibles aux pertes civiles nationales, fondées sur les libertés de réunion, d'association et de circulation ; et soucieuses de ne pas se rendre coupable de discrimination à l'égard de ses minorités religieuses, notamment islamiques. Il parie sur le retentissement émotionnel que saura donner le système médiatique mondial à ses actes terroristes. La symbolique, le calendrier, le type d'attaque, la référence à Al Qaïda sont donc des éléments-clé de « succès » pour de telles opérations.

Le caractère mondial et transnational de cette menace terroriste induit une dimension inédite dans la situation stratégique à laquelle nous sommes confrontés tant en terme de capacité à mobiliser des

moyens qu'en terme de prévention et de réponse à ces agressions. Les mouvements terroristes disposent en effet désormais de ressources importantes qui leur permettent d'entretenir un réseau complexe dans de multiples pays et d'envisager des attentats sans restriction frontalière. De cette menace globale neuve, il résulte – en autres – un bouleversement de la ligne de partage entre les notions de sécurité interne et de sécurité externe, inhérent à la définition même de la lutte antiterroriste.

Tous ces éléments nécessitent un renouveau de la pensée stratégique dans lequel l'Europe a manifestement un rôle clé à jouer. Celui-ci doit s'articuler autour de trois principes directeurs : c'est d'abord par la coopération et le multilatéralisme que l'UE peut faire face aux menaces globales comme le terrorisme. Ensuite, le renforcement de la sécurité ne doit pas porter atteinte au respect des libertés civiles fondamentales. Enfin, il faut éviter à tout prix d'inscrire la stratégie européenne dans un scénario de « choc des civilisations » - scénario qui ne semble pas aussi improbable qu'il y a dix ans - dont les effets à long terme seraient dévastateurs.

L'enjeu de l'antiterrorisme pose donc un défi de grande ampleur à l'Union. En particulier parce que la lutte contre le terrorisme a une incidence sur une multitude de domaines de coopération de niveau européen. C'est ce qui la rend si difficile à mettre en oeuvre. Les pays de l'Union européenne doivent donc absolument continuer leurs efforts de coopération, harmoniser leur législation, et coordonner leurs différents services. Devant la lenteur des réformes, il est à craindre que plusieurs attentats auront encore lieu avant qu'une Union européenne réellement efficace dans la lutte anti-terroriste ne voie le jour.

« L'Union européenne doit aller plus vite, sinon elle sera prête quand tout sera fini ! »<sup>44</sup>. Ainsi, selon de nombreux experts, la solution idéale réside dans une harmonisation aboutie de la législation, ainsi que dans la création d'un véritable parquet européen. Cela suppose tout simplement la dépossession totale de la souveraineté nationale dans ces domaines, ce qui pour beaucoup relève de l'utopie...

---

<sup>44</sup> Déclaration de M. François Géré, le 15 novembre 2005, séminaire de géopolitique au CID.

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages en français

- BADIE Bertrand, *Un monde sans souveraineté : les Etats entre ruse et responsabilité*, Fayard, 1999.
- BARBE Emmanuel, *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, Réflexe Europe, La documentation française, 2002.
- BARRIL Paul (Capitaine), *Guerres secrètes à l'Elysée – 14 ans de coups tordus...–*, Editions Albin Michel, 2000.
- BONIFACE Pascal (Collectif sous la direction de), *Le 11 septembre : un an après*, IRIS, PUF, Paris, 2002.
- CETTINA Nathalie, *L'antiterrorisme en question : de l'attentat de la rue Marboeuf aux affaires corses*, Edition Michalon, 2001.
- CHALIAND Georges, *L'arme du terrorisme*, Editions Louis Audibert, janvier 2002.
- COURMONT Barthélémy, *terrorisme et contre-terrorisme : l'incompréhension fatale*, Le Cherche-midi éditeur, collection Documents, janvier 2003.
- DELPECH Thérèse, Les Cahiers de Chaillot, n°56, *Le terrorisme international et l'Europe*, Institut d'études et de sécurité de l'Union européenne, décembre 2002.
- DENECE Eric, *Forces spéciales : l'avenir de la guerre ?*, Editions du Rocher, 2002.
- DENECE Eric, (Collectif sous la direction de), *Guerre secrète contre Al-Qaeda*, Centre Français de recherche sur le Renseignement, collection Ellipses, 2002.
- HEISBOURG François et la Fondation pour la recherche stratégique, *Hyperterrorisme : la nouvelle guerre*, Editions Odile Jacob, 2001.
- JACQUART Roland, *Les dossiers secrets du terrorisme*, 1985
- MUELLE Raymond (Commandant), *Sept ans de guerre en France*, Editions Jacques Grancher, 2001.
- NETANYAHOU Benjamin, *Combattre le terrorisme : comment les démocraties peuvent venir à bout des réseaux terroristes*, Editions l'Archipel, janvier 2002 (nouvelle édition).
- STOLLER Irène, *Juge à la 14<sup>ème</sup> section*, Laffon, 2002.
- WIEVIORKA Michel et WOLTON Dominique, *Terrorisme à la une*, Gallimard, 1987.
- Ouvrage collectif, *Livre Blanc de l'armée française en Algérie*, Editions Contretemps 2001

### Ouvrages en anglais

- THOMSON Robert (Sir), *Defeating Communist Insurgency : Experiences from Malaya and Vietnam*, London, Chatto&Windus, 1966.
- REINARES Fernando, *European democracies against terrorism*, Aldershot, Ashgate publishing, 2000.

**ARTICLES DE REVUES EN FRANÇAIS**

- BIGO Didier, « *Sécurité et immigration : vers une gouvernamentalité par l'inquiétude ?* », in *Cultures et conflits*, n° 31-32, automne-hiver 1998.
- LE GUELTE Georges, « *Une stratégie contre le « terrorisme national » ?* », *Défense Nationale*, N°2, février 2004.
- SARKOZY Nicolas, « *La défense de la liberté* », *Défense Nationale*, N°21, novembre 2004.

**ARTICLES DE REVUES EN ANGLAIS**

- BIGO Didier, « *To Reassure and Protect, After September 11* », Article en ligne du Social Science Resarch Council, [www.ssrc.org](http://www.ssrc.org), 2002.
- HOFFMAN Bruce, « *Lessons of 9/11* », *Rand Documents*, October 2002.

LES DERIVES DES DEMOCRATIES DANS LA LUTTE ANTI TERRORISTE .....	1
<b>INTRODUCTION</b> .....	1
<b>PREMIÈRE PARTIE : LES DERIVES DES DEMOCRATIES DANS L'HISTOIRE</b> .....	2
1. Des exemples historiques nombreux .....	2
a. <b>L'exemple français.</b> .....	2
b. <b>L'exemple espagnol</b> .....	3
c. <b>L'exemple allemand</b> .....	4
d. <b>L'exemple italien</b> .....	4
e. <b>L'exemple anglais</b> .....	6
f. <b>L'exemple israélien</b> .....	6
2. Une politique qui se révèle être une bombe à retardement .....	7
a. <b>Le dilemme entre la sécurité et la liberté</b> .....	7
b. <b>La politique américaine et ses dangers</b> .....	8
c. <b>L'influence de la politique américaine sur la politique européenne</b> .....	9
3. Les raisons des dérives et les leçons à en tirer .....	10
a. <b>Un aveu d'impuissance ?</b> .....	10
b. <b>Les autres raisons</b> .....	11
c. <b>Les leçons à tirer</b> .....	12
<b>DEUXIÈME PARTIE: LA DEMOCRATIE, MAL ARMÉE FACE AU TERRORISME ?</b> .....	14
1. Une politique à court terme, privilégiant la démagogie.....	14
a. <b>La gouvernementalité par l'inquiétude ?</b> .....	14
b. <b>Une réponse à l'attente de l'opinion publique</b> .....	16
c. <b>La faiblesse des autorités politiques dans la démocratie</b> .....	17
2. Les médias, talon d'achille de la démocratie ? .....	19
a. <b>Médias et terrorisme : un couple infernal ?</b> .....	19
b. <b>Une déontologie biaisée.</b> .....	19
c. <b>Une coopération médias-autorités souhaitable ?</b> .....	20
3. Une lutte impossible ?.....	21
a. <b>Un combat sans fin ?</b> .....	21
b. <b>Un problème mal posé ?</b> .....	21
c. <b>L'exploitation des faiblesses de la démocratie.</b> .....	22
<b>TROISIÈME PARTIE: L'UNION EUROPÉENNE ET LA LUTTE ANTI TERRORISTE</b> .....	23
1. Des progrès indéniables .....	23
a. <b>Le mandat d'arrêt européen et l'équipe commune d'enquête</b> .....	23
i. <b>Le mandat d'arrêt européen</b> .....	23
ii. <b>L'équipe commune d'enquête</b> .....	23
b. <b>Le Centre de situation de l'Union européenne, Europol, la Task Force des Chefs de Police (TFCP), le coordonnateur.</b> .....	24
c. <b>Autres progrès.</b> .....	24
2. Les difficultés .....	25
a. <b>Une multitude de structures qui facilite peu la coopération</b> .....	25
b. <b>Des cultures différentes entravent la coopération européenne</b> .....	26
c. <b>Des progrès à relativiser</b> .....	26
3. Les solutions à privilégier .....	28
a. <b>Europol et Eurojust</b> .....	28
b. <b>L'exploitation judiciaire du renseignement</b> .....	29
c. <b>Les autres mesures à privilégier</b> .....	29
<b>CONCLUSION</b> .....	32
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	34
<b>Ouvrages en français</b> .....	34
<b>Ouvrages en anglais</b> .....	34

