

BÉATRICE BRUGERE

Magistrate française, ancienne juge antiterroriste

« LES MOYENS ETATIQUES DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME – LE CAS DE LA FRANCE »

Introduction

Alors que la menace terroriste se rappelle constamment à nous, il est légitime de s'interroger sur les réponses qui lui ont été opposées ces dernières années, ayant le souci de préserver à la fois l'efficacité de la réponse et au maximum, nos libertés publiques et l'État de droit.

Le sujet porte donc sur les moyens étatiques que la France a mis en œuvre pour lutter contre la vague terrorisme dont elle est victime depuis cinq ans, particulièrement de la part de groupes djihadistes.

Deux remarques liminaires :

- Dans la lutte contre le terrorisme islamique ou djihadiste, compte tenu de la nature de l'idéologie totalitaire qui le sous-tend, l'État ne peut pas tout résoudre seul (rappelons qu'en France s'applique la liberté de penser et la liberté de religion). L'État peut néanmoins oeuvrer pour prévenir et parer à la menace. La thématique abordée dépasse ainsi, les seuls pouvoirs régaliens. En effet, le mode opératoire choisi pour faire progresser l'idéologie de la terreur

n'est parfois que la partie visible de l'iceberg d'un projet politique plus global comme le rapporte l'essayiste Hakim El Karoui, expert proche du président de la République, dans son rapport de 600 pages, intitulé « La Fabrique de l'islamisme » publié en septembre 2018 pour le compte de l'Institut Montaigne .

« Face au danger terroriste porté par des individus se réclamant de l'islam, la première réaction de l'État a été et demeure sécuritaire. Si cette réponse est légitime dans ce contexte si dramatique, elle ne peut être suffisante pour préserver la cohésion sociale et la concorde nationale pour les générations à venir. »

Selon ce rapport, il y aurait entre 30 000 et 50 000 personnes qui seraient acquises à l'idéologie salafiste.

- Il existe donc deux niveaux dans l'analyse du phénomène : celui de l'islamisme radical qui est un terreau sur lequel le djihadisme, la lutte armée et le terrorisme peuvent prendre appui pour inspirer et légitimer un mode d'action criminel au service d'une idéologie et celui d'un projet politique, qui s'est concrétisé à partir de 2011 dans la création de l'État islamique (EI) en Syrie pour la création d'un califat universel.

Nous ne traiterons donc qu'une partie du sujet.

Mais avant d'aborder les moyens que l'État français a mis et continue de mettre en place, il convient de rappeler le contexte français et international pour apprécier l'état de la menace.

I- LE CONTEXTE : UNE MENACE POLYMORPHE ET ÉVOLUTIVE SENSIBLE À LA GÉOPOLITIQUE QUI MET AU DÉFI LA FRANCE MAIS AUSSI L'EUROPE.

A/ Une menace d'intensité variable en France mais qui s'appuie sur des relais solides.

1 - Une intensité variable

Depuis 2015, la France a subi une série d'attentats spectaculaires (Bataclan, Nice, Charlie Hebdo) tout en étant victime aussi, d'une forme de terrorisme « low cost » alimentant une tension permanente (s'apparentant à une « stratégie de la tension ») par des attaques régulières perpétrées avec un véhicule, un couteau, etc.

Le terrorisme djihadiste inspire un mode d'action à divers degrés d'intensité et d'organisation. Il dérouté les services de police et de renseignement par sa forme décentralisée voire réticulaire. Nous ne sommes pas seulement confrontés à des groupes organisés mais aussi à des individualités qui passent à l'acte, inspirés et motivés par les réseaux sociaux fédérés en groupement virtuel. La propagande de l'État islamique est un véritable fléau : à la fois, elle influence des personnes présentes sur notre territoire et aspire de nombreux apprentis pour faire le djihad en Syrie. Nous avons mis beaucoup de temps à en prendre conscience et à élaborer des contre-discours qui reste un enjeu majeur. Rappelons que la France a été l'un des premiers pays en Europe à pourvoir l'Etat islamique (EI) en combattants djihadistes, avec notamment, des jeunes adolescents et adolescentes.

Il importe également de distinguer djihadisme et islamisme. Le djihadisme est l'engagement dans une lutte armée pour établir le califat sur terre et défendre un territoire. Il suppose le recours à un moyen : le terrorisme dans un but politique. Le djihadisme se distingue de l'islamisme,

ce dernier partage le même idéal mais il ne veut pas nécessairement l'établir par un affrontement armé.

Dans le djihadisme, le projet est planétaire.

La lutte contre ce terrorisme nécessite donc prioritairement, une analyse approfondie de l'idéologie et des ressorts de sa propagande. Plus l'idéologie se répand, plus son expansion assoie la légitimation de ceux qui veulent également passer à l'acte sur notre territoire.

2 - Une stratégie évolutive

L'État islamique et les groupes radicalisés ont eu une stratégie de séduction avérée via les nouvelles technologies auprès de populations ciblées (français issus de l'immigration, jeunes désœuvrés, femmes, etc.) à qui ils ont su adresser des messages très performants associés à des promesses de bonheur et un discours paré de figures héroïques.

Ils ont aussi su exploiter les failles de notre société pour proposer un monde alternatif.

Ils ont également su investir des associations (culturelles, sportives...) et des lieux collectifs d'influence (comme les mosquées et les prisons) aux fins de recrutement.

Depuis plus de deux ans, on assiste à une multiplication inquiétante d'agressions terroristes de faible intensité conformément aux recommandations du calife de l'EI. Ce dernier a en effet appelé dans une de ses déclarations, à tuer les mécréants par tous les moyens possibles. Si ce type d'actes correspond bien aux recommandations de l'organisation terroriste, il est aussi le reflet de son affaiblissement. Il est objectivement plus compliqué d'organiser aujourd'hui de grandes opérations comme celle du 13 novembre 2017, et ce d'autant que nos services de renseignement ont depuis gagné en expérience et compétence.

Il est possible de tergiverser sur les origines de la radicalisation et/ou sur les éventuels troubles psychiatriques des auteurs d'acte de terrorisme – de surcroît, pas forcément incompatibles avec leur commission – mais chacun s'accordera pour admettre que tous agissent au nom d'une idéologie précise. Si cette idéologie progresse, nous pouvons forcément déduire une corrélation. Nous pouvons aussi constater

le rôle majeur des relais médiatiques, interroger leur degré d'instrumentalisation et interpeller leur responsabilité dans une diffusion à profusion.

3 – Des relais solides

a) Les médias

Les supports de diffusion sont multiples et connexes :

- les propres médias des réseaux terroristes traduits en français : al dabiq ou inspire
- les médias à grande écoute, des maisons d'édition
- la télévision étrangère par satellite

L'éminent chercheur et spécialiste du terrorisme Walter Laqueur résumait ainsi l'effet synergique entre terrorisme et médias : le terroriste allume la mèche, mais ceux qui font exploser la bombe, ce sont les médias. La bombe entendue ici, sous l'acception du choc psychologique provoqué. Combien de nouveaux crimes pour autant de nouveaux meurtriers se comptabilisent par jour ? Sans qu'aucun média n'en fasse écho... Le « génie » des djihadistes réside dans leur capacité à garantir systématiquement l'effet multiplicateur de chacun de leur agissement, grâce à la médiatisation.

b) Les réseaux sociaux

Si l'influence salafiste progresse en France, les musulmans sunnites français ne sont pas, pour la grande majorité d'entre eux, des wahhabites salafistes. L'influence wahhabite est très forte sur les réseaux sociaux. Les jeunes sont fortement exposés à ces prêcheurs, prédicateurs plus ou moins modérés. Influencés par leurs discours, ils peuvent finir par considérer l'imam de leur mosquée comme un agent de l'extérieur modéré, n'incarnant pas ou plus, un « vrai musulman pur et dur ». Force est d'admettre que nous n'avons jamais su créer un véritable contre-discours en capacité de neutraliser ou d'enrayer a minima, ces réseaux pernicieux d'influence. Engager une lutte contre ces derniers semble un combat perdu d'avance, faute d'être armé d'un offensif contre-discours cohérent et percutant.

c) Les prisons

Comme indiqué précédemment, l'État islamique et les groupes radicalisés ont également su investir des associations et des lieux d'influence aux fins de recrutement comme les prisons. Rappelons que plus de cinquante détenus sont incarcérés pour des faits liés au terrorisme islamiste dans les prisons françaises, mille deux-cents détenus incarcérés pour des faits de droit commun sont repérés comme radicalisés.

Les moyens étatiques doivent et ont évolué pour s'adapter à la menace terroriste même si celle-ci reste protéiforme et très agile, plus endogène désormais, qu'exogène, toujours sensible au contexte géopolitique comme source d'inspiration (d'une idéologie d'une lutte contre la France et de sa démocratie) et d'aspiration (la France est l'un des premiers pourvoyeur de djihadistes et est confrontée à problématique du retour des combattants de la zone irako-syriennes et de leurs familles).

B/ ...Et prend sa source dans une menace plus internationale

Le ministre français des Affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian a averti en septembre 2018 qu'un assaut du régime syrien sur la ville d'Idlib aurait des conséquences directes pour la sécurité en Europe en raison du risque de dispersion des milliers de djihadistes concentrés dans cette zone.

« Il y a un risque sécuritaire dans la mesure où dans cette zone se trouvent beaucoup de djihadistes, se réclamant plutôt d'Al-Qaïda, qui sont entre 10 000 et 15 000 et qui sont des risques pour demain pour notre sécurité », a-t-il déclaré sur la chaîne de télévision française d'information nationale, BFMTV, évaluant à « quelques dizaines » le nombre de combattants français parmi eux.

« (Ils) risquent de se trouver dispersés si l'offensive syrienne et russe se mettait en œuvre dans les conditions que l'on imagine aujourd'hui », a relevé le chef de la diplomatie française.

Évoquant aussi le risque de catastrophe humanitaire dans cette zone où se concentrent trois millions de personnes, il a indiqué que le précédent d'Alep, autre bastion rebelle repris par le régime en décembre 2016, ne serait « rien par rapport à l'horreur que cela peut représenter ».

Pour appréhender cette situation, il importe de rappeler comment la ville syrienne, Idlib, est devenue le plus grand réservoir au monde de djihadistes d'Al-Qaïda et de combattants islamistes. Cette zone est l'une des quatre zones de « désescalade » négociée entre les représentants de la Russie, de la Turquie et de l'Iran lors des rencontres d'Astana. Les négociations entre les différents acteurs de la guerre civile en Syrie ont permis de reprendre La Ghouta, Alep et le sud du pays aux termes de bombardements massifs contre les récalcitrants mais aussi d'accords de « réconciliation » et d'exfiltration négociés avec des groupes rebelles et djihadistes autorisés momentanément à s'installer à Idlib. Cette province est devenue depuis, un repère de rebelles et de djihadistes sous protectorat turc.

C/ ...à laquelle l'Europe doit faire face.

Le terrorisme ne concerne pas seulement la France, il touche aussi d'autres pays d'Europe tels que l'Angleterre, la Belgique, l'Espagne, les pays nordiques, etc. L'ampleur du phénomène suppose donc une réflexion d'ensemble pour assurer un continuum de sécurité. Les frontières n'existant plus réellement, et les terroristes étant très mobiles, le renforcement des frontières extérieures à l'Europe s'est imposé.

Pour répondre à cet objectif, le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker a demandé en septembre 2018, que Frontex – l'agence européenne de gardes-frontières – soit dotée de 10 000 agents supplémentaires d'ici 2020 et qu'ils disposent de plus de pouvoir.

La fluidité du renseignement est aussi un enjeu capital. Nous disposons de structures opérationnelles de coopération comme l'Office européen de police (Europol) et l'Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (Eurojust) qui ont développé leurs compétences et déployé des

moyens renforcés pour soutenir les partenaires nationaux dans la lutte contre le terrorisme.

Dans ce contexte, la coopération est le fondement nodal d'une réflexion transversale et transfrontalière permettant d'élaborer entre tous les acteurs concernés, une stratégie commune. Ainsi et par exemple, depuis les attentats en France de 2015, la coopération avec la Belgique a été amplifiée, les dossiers sont désormais partagés et des équipes communes d'enquêtes ont été renforcées. Cette étape de progression est encourageante autant que performante, mais notre marge d'amélioration et notre montée en compétences est encore importante : la place du renseignement, l'harmonisation des outils judiciaires et de lutte contre le terrorisme restent encore à parfaire.

Nous sommes aujourd'hui confrontés à une attente forte pour répondre à la crainte ambiante et latente d'un nouvel attentat terroriste meurtrier. Les municipalités européennes réclament plus de pouvoirs de la part de l'Union Européenne et des autorités nationales pour sécuriser davantage la vie quotidienne en Europe et rassurer leurs concitoyens.

La France en a eu conscience et a déployé un dispositif de riposte.

II. LA RIPOSTE DE L'ÉTAT FRANÇAIS

Elle repose sur deux axes :

- - La prévention
- - La répression

Quelques remarques liminaires :

D'une part, nous constatons que le gouvernement français n'a investi que récemment la prévention. D'autre part, la répression a évolué par le projet de création à Paris, du Parquet national anti-terroriste (PNAT) et du juge de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme (JIVAT), figurant dans le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice.

Néanmoins, la responsabilité majeure de l'Etat est de s'adapter le plus rapidement possible et de la manière la plus efficace à la menace. L'exemple de l'effondrement du pont Morandi à Gênes qui a provoqué la mort de quarante-trois personnes, le 14 août 2018 est symptomatique d'une négligence pérenne : la vétusté du pont étant connue depuis longtemps, depuis 37 ans, sans que les mesures utiles et/ou préconisées en terme de sécurité ne soient jamais prises. Le drame n'a pas pu être évité alors que tous les signaux d'alerte étaient optimaux. Il s'agirait peut-être alors de tirer toutes les conséquences de cette expérience aux funestes conséquences.

Avant de procéder à une présentation des actions essentielles de l'Etat pour lutter contre le terrorisme, quelques chiffres seront énoncés pour illustrer concrètement l'ampleur de la menace numérique. Ils sont issus d'une publication de juin 2018 par le Centre de Réflexion sur la Sécurité Intérieure (CRSI).

Nous relevons ainsi que :

- 730 djihadistes français se trouveraient en zone de guerre irako-syrienne et plus de 300 auraient été tués au combat par la coalition occidentale.

Selon le Ministère de la justice en juin 2018 :

- 261 auraient regagné le territoire français
- 1200 détenus de droit commun seraient identifiés radicalisés. A l'horizon 2019, près de 450 d'entre eux sortiront de prison
- 512 sont actuellement incarcérés pour terrorisme
- 20 000 personnes sont inscrites au fichier des signalements pour la prévention et la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT)
- parmi les fichés S¹, 3158 sont étrangers
- en 2017, 197 personnes sont recensées en situation irrégulière et 80 en situation régulière ont été expulsés pour islamisme radical
- la cybercriminalité a augmenté de 32% en 2017 avec plus de 63 500 faits constatés.

1 fiche signalétique du fichier des personnes recherchées en France

A/ Une organisation judiciaire de l'anti-terrorisme depuis les années 80

La France avait déjà connu des vagues d'attentats sur son territoire, surtout dans les années 80. En effet, entre le 7 décembre 1985 et le 17 septembre 1986, elle a subi pas moins de quatorze attentats.

Dans les années 94-96, notre pays est victime d'une seconde vague d'attentats attribués en partie au groupe islamique armé (GIA) dont l'attentat du 25 juillet 1995, dans un RER B à la station Saint Michel tuant huit personnes et en blessant plus de cent cinquante autres.

En 2012, elle est à nouveau exposée à la série d'attentats perpétrés à Toulouse et à Montauban par le terroriste islamiste Mohammed Merah, tuant sept personnes, dont trois militaires et trois enfants d'une école juive.

Confrontée à plusieurs reprises à des actions terroristes d'origine nationale et internationale - qui se sont multipliées dans les années 80 et ont distillé un climat de terreur latent -, la France s'est dotée dès 1986, d'un arsenal législatif spécifique en matière de lutte contre le terrorisme.

Le législateur a ainsi choisi de doter la puissance publique de pouvoirs dérogatoires du droit commun en créant un dispositif particulier mais permanent, maintenant le juge au coeur de la lutte anti terroriste tout en préservant l'équilibre entre l'efficacité répressive et les libertés publiques.

Par ce procédé, la France s'est abstenue de recourir à des législations d'exception qui auraient porté atteinte aux protections fondamentales garanties par notre système judiciaire.

Pour éclairer nos propos, nous citerons quelques lois françaises aussi essentielles qu'illustratives du processus législatif évolutif de lutte contre le terrorisme.

- La loi du 9 septembre 1986 est la première législation spécifique en matière de terrorisme. Elle le définit comme la combinaison entre un crime ou délit de droit commun avec « une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ». Cette loi étend la durée possible de garde à vue à quatre jours et reporte la durée de l'avocat à la 72ème heure.

- La loi du 30 décembre 1986 complète celle pré-citée. Les crimes terroristes sont désormais jugés par une cour d'assises spéciale, composée exclusivement de magistrats, sans présence de jurés.
- La loi du 22 juillet 1996 insère les actes de terrorisme dans le nouveau code pénal, pour en faire des infractions spécifiques et plus sévèrement sanctionnées. Cette loi revêt une particulière importance, elle est le socle de notre répression qui a créé l'association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme, définie également comme constituant un acte de terrorisme.
- La loi du 15 novembre 2001 a créé un délit de financement des actes de terrorisme et a prévu une peine de confiscation des biens des personnes reconnues coupables d'actes de terrorisme.
- La loi du 23 janvier 2006 a permis d'augmenter la durée de la garde à vue de quatre à six jours (144h) en cas de risque d'attentats.
- La loi du 21 décembre 2012 a modifié le code pénal en permettant de poursuivre les actes de terrorisme commis par des ressortissants français à l'étranger ou par des étrangers résidant habituellement en France, ainsi que les personnes ayant participé à des camps d'entraînement terroristes à l'étranger.
- La loi du 13 novembre 2014 a pénalisé « l'entreprise individuelle à caractère terroriste », elle a renforcé la répression l'apologie du terrorisme et la provocation en faveur de tels actes. Sur le plan administratif, cette loi a également créé un dispositif d'interdiction du territoire en cas de risque à une participation à des activités terroristes. Elle a aussi renforcé les dispositions visant à lutter contre la diffusion de messages en faveur du terrorisme sur internet.

Une immersion descriptive s'avère ici illustrative de nos propos.

La loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat a consacré la création d'une justice anti-terroriste à la française, en renonçant à une justice spéciale au profit d'une justice spécialisée. Le texte crée en effet, un corps de juges d'instruction et de procureurs, avec un service central de la lutte anti-terroriste, communément dénommé « 14ème section du parquet » pour traiter tous les dossiers de terrorisme – avec compétence nationale et internationale –, et spécialisant ainsi toute la chaîne pénale (près de trente magistrats), soutenue par une cellule de crise.

Les crimes de terrorisme sont jugés par des magistrats professionnels à la cour d'assises de Paris, en dérogeant à la règle du procès de cour d'assises devant un jury populaire.

Les procédures comportent deux types d'incrimination :

- les infractions de droit commun aggravées par la circonstance de terrorisme
- les infractions spécifiques comme l'association de malfaiteurs.

Les dossiers jugés par la section anti-terroriste relèvent des spécificités de techniques d'enquêtes adaptées à la complexité des infractions poursuivies. Sont ainsi exploitées toutes les possibilités des cyber infiltrations (recours à l'IMSI-catcher, au keylogger, ou bien encore aux perquisitions de nuit et/ou aux perquisitions informatiques à distance).

Ce contentieux n'a eu de cesse de progresser et traite aujourd'hui, des dossiers comportant des procédures relatives à 90 % à l'islam radical.

B/ La consolidation de l'arsenal répressif pour l'adapter à l'état de la menace terroriste.

L'année 2015 est un tournant pour la France, l'arsenal répressif se renforce pour faire face à la menace terroriste, qu'elle vienne de groupes étrangers ou d'individus présents sur le territoire.

En juillet 2015, est promulguée la loi sur le renseignement qui autorise les services de renseignement à utiliser certains moyens techniques d'accès à l'information tout en garantissant le respect des libertés publiques et de la vie privée. Dans le cadre de la prévention du terrorisme, la loi prévoit l'analyse automatique des données de connexion pour identifier les comportements caractéristiques des terroristes sur internet.

Fondé sur la loi du 3 avril 1955, l'état d'urgence a été déclaré sur le territoire métropolitain de la République à compter du 14 novembre 2015, et étendu à compter du 19 novembre aux collectivités d'outre-mer, à l'exception des territoires du Pacifique et de Saint-Pierre-et Miquelon.

Après l'attentat terroriste du Bataclan le 13 novembre 2015, le Président de la République, François Hollande a annoncé la mise en place de l'état d'urgence. La France devient alors le seul Etat en Europe, victime de terrorisme, à opter pour cette solution et à faire, de ses nombreux renouvellements, un argument fort de communication politique pour la sécurité de ses concitoyens.

Sa durée initiale est normalement de douze jours et sa prolongation doit être autorisée par le parlement par le vote d'une loi.

En France, l'état d'urgence a été prolongé à six reprises.

L'état d'urgence a été un mode singulier de réponse à l'intensité de la menace terroriste et à l'émoi provoqué par la crainte d'une réitération d'actes meurtriers et d'un ressenti latent d'insécurité pour les citoyens français. Il a peut-être aussi été, avec un recul d'analyse, une réponse précipitée, en sur-réaction à un contexte ambiant qui nécessitait des annonces politiques fortes pour rassurer les français.

Sa promulgation et ses multiples prolongations ont conséquemment soulevé de nombreux débats, oscillant entre adhésions et controverses.

Pour ses partisans, l'état d'urgence n'est évidemment pas l'abdication de l'État de droit. Il n'est autre qu'un régime juridique qui élargit temporairement les pouvoirs de police de l'autorité administrative, en logique préventive, et sous l'entier contrôle du juge administratif. Son dispositif est par ailleurs, subordonné à l'avis des Sages de l'institution suprême, le Conseil constitutionnel, qui peut-être saisi par la voie de la question prioritaire de constitutionnalité et se prononcer ainsi, sur la conformité des lois à la Constitution. Loin d'abolir l'État de droit, l'état d'urgence permet de le sauvegarder : c'est l'établissement d'un état du droit qui permet à l'État de surmonter des circonstances exceptionnelles, et ainsi, de sauvegarder la Nation. Par conséquent, l'état d'urgence ne menace en rien les libertés des citoyens, mais il restreint celles de nos ennemis, qui s'attaquent à l'État et à leurs ressortissants.

Pour ses détracteurs, l'état d'urgence a substitué à la réponse judiciaire, une réponse sécuritaire, en commutant le juge judiciaire au profit du juge administratif, au risque de fragiliser les garanties de nos libertés publiques et individuelles.

Indépendamment des controverses qu'elle a suscité, la déclaration de l'état d'urgence aura objectivement généré un arsenal législatif de lutte contre le terrorisme, sans précédent. Ce dispositif d'exception aura en effet permis le vote de huit lois nouvelles dont la dernière en date, promulguée le 30 octobre 2017, renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Cette législation vise à doter l'Etat de nouveaux instruments de lutte contre le terrorisme afin de pouvoir mettre fin au régime dérogatoire de l'état d'urgence.

Par cette loi, les pouvoirs de l'autorité administrative (préfets, Ministère de l'intérieur) seront renforcés pour notamment, assigner un individu, non plus à résidence mais dans un périmètre au minimum égal à la commune, réaliser des perquisitions, fermer un lieu de culte ou ordonner des contrôles d'identité près des frontières, sans autorisation judiciaire, à l'exception des perquisitions. D'autres mesures peuvent aussi être prononcées pour favoriser la surveillance des communications et des réseaux via internet et mieux contrôler la propagande djihadiste.

Dans ce contexte, la loi du 30 octobre 2017 permettra de renforcer les pouvoirs de police pour la prévention des actes de terrorisme. Elle favorisera aussi un renseignement mieux encadré, notamment pour le renseignement pénitentiaire.

Ainsi, une révolution culturelle est annoncée par le Ministre de la Justice, Jean-Jacques URVOAS, le 1er février 2017, par la création du Bureau Central du Renseignement Pénitentiaire (BCRP). Les services pénitentiaires intègrent ainsi officiellement ceux du renseignement. Il y avait urgence de repenser tout le réseau pour que les informations soient mieux remontées, centralisées, triées et analysées. Telle sera désormais la mission du BCRP disposant conséquemment, pour ses agents – habilités « secret défense » – d'un accès à des techniques spécifiques telles que la sonorisation des cellules, la réalisation d'écoutes téléphoniques ou l'installation en détention des IMSI-catchers : des valises, en capacité de capter dans un certain périmètre, les données de téléphones portables sans que les détenus n'en aient connaissance.

Dans le nouveau plan de lutte contre le terrorisme présenté en juin 2018 par le Premier Ministre, Edouard Philippe, le gouvernement a pour ambition de mieux articuler les dispositifs existants en matière de lutte contre le terrorisme. Les derniers attentats commis sur le sol français, notamment à Trèbes le 23 mars 2018 et à Paris, rue Monsigny, le 12 mai 2018 ont révélé des profils différents de ceux de 2015. Un défi d'anticipation conjugué au 10 % de détenus pour terrorisme, soit une cinquantaine de personnes, devant sortir de prison entre la fin de l'année 2018 et 2019, tandis qu'un tiers de condamnés de droit commun en fin de peine sont considérés comme radicalisés. Il en résulte une préoccupation majeure d'une sortie contrôlée des intéressés des établissements pénitentiaires. Le Bureau central du renseignement pénitentiaire se devait en conséquence d'organiser sa montée en compétences leur permettant d'organiser « un groupe interservices de suivi des sortants » de prison, sous la direction de l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT).

Ces deux années durant lesquelles la lutte contre le terrorisme s'est imposée comme une priorité pour le gouvernement français, permettront de renforcer les moyens humains et financiers de la justice. Elles auront aussi le mérite de s'intéresser en amont, à la question de la radicalisation et en aval, à celle de la déradicalisation.

A titre d'expérimentation, de très nombreux programmes ont ainsi été lancés, notamment au sein des établissements pénitentiaires.

Le succès de ces programmes est néanmoins relatif.

C/ La prévention

A partir de 2015, le gouvernement a mené une action renforcée en matière de prévention de la radicalisation au travers du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

Créé en 2006, le Comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD), présidé par le Premier Ministre, a pour mission de fixer les orientations de la politique gouvernementale en matière de

délinquance, de veiller à sa mise en œuvre, de coordonner l'action des ministères et l'utilisation des moyens budgétaires.

Le second plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART) en date du 9 mai 2016 élargie le CIPD à la prévention de la radicalisation (CIPDR). Il articule ses missions autour de sept axes, répartis en quatre-vingts mesures, dont cinquante nouvelles. Notamment, il s'agit de :

- détecter les trajectoires de radicalisation et les filières terroristes le plus tôt possible ;
- surveiller, entraver et neutraliser les filières terroristes ;
- combattre le terrorisme dans ses réseaux internationaux et dans ses sanctuaires ;
- densifier les dispositifs de prévention de la radicalisation pour assurer une prise en charge individualisée des publics ;
- développer la recherche appliquée en matière de contre-discours et mobiliser l'islam de France ;
- mieux protéger les sites et les réseaux vulnérables ;
- savoir réagir à toute attaque terroriste et manifester la résilience de la Nation.

La Secrétaire Générale du CIPDR, Muriel Domenach déclarait en juillet 2018 que « les leçons des échecs avaient été tirées ». En effet, le CIPDR a été chargé de mettre en action les quatre-vingts mesures du plan national présenté le 9 mai 2016, par le Premier Ministre, Edouard Philippe. Ce plan a été complété le 13 juillet 2018 par un second, incluant des secteurs d'intégration aux réseaux de signalement aussi larges que l'école, l'université ou le sport, mobilisant ainsi, vingt ministères et incluant les collectivités locales comme la société civile.

Ces plans ambitieux pourraient être rassurants, pour certains, tout autant qu'ils pourraient pour d'autres, susciter une certaine perplexité, tant le retard accumulé est conséquent et les champs à investir abyssaux.

Si le gouvernement semble embrasser largement la menace terroriste avec, enfin, une préoccupation anticipée de prévention, il achoppe toujours sur les notions complexes de violence terroriste et de radicalisation. Ces concepts ne peuvent objectivement pas être définis tant ils sont protéiformes et mouvants au risque de devenir, en forçant l'excès, des notions « fourre-tout ».

Muriel Domenach, en assumant ses échecs, concédait d'ailleurs, qu'« il n'y a pas de potion magique pour déradicaliser ». Elle mise sur des programmes comme Rive, qui ne vise néanmoins qu'une faible proportion de prévenus et dont l'efficacité devra objectivement être évaluée par des données quantitatives et des analyses qualificatives à moyen et long terme.

Parallèlement à ce dispositif, des mesures gouvernementales ont été créées pour s'adapter autant que possible à l'intensité de la menace et mieux l'anticiper.

Nous relèverons notamment la création par décret du 5 mars 2015, du fichier des signalements pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT), un fichier quasiment inconnu du grand public, ayant pourtant un rôle décisif dans la lutte contre le terrorisme.

En juin 2017, le conseil de défense a par ailleurs, validé la mise en place d'un centre national de contre-terrorisme chargé du « pilotage stratégique » de l'ensemble des services de renseignement en s'assurant « qu'ils coopèrent véritablement », afin d'avoir à tout moment « une vision globale et consolidée de l'état de la menace ». Une promesse de campagne d'Emmanuel Macron qui s'était engagé à mettre en place une « task force anti-Daech ».

III. Des Pistes de réflexion permanente avec une évaluation des politiques publiques

Il importe ici, d'aborder compte tenu des enjeux judiciaires, le rôle majeur de la contribution des sénateurs français dans la réflexion (rapport sénatorial n°639) sur l'évolution de la menace terrorise et les moyens dont doit se doter notre pays pour l'anticiper et la combattre.

A/ Sur les aspects judiciaires

Publié en juillet 2018 et intitulé « L'organisation et les moyens des services de l'Etat pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique », ce rapport s'inscrit dans un contexte particulier qu'il est utile de rappeler pour en saisir toute la portée.

Le groupe Union Centriste présidé par le sénateur Hervé Marseille sollicite en janvier 2018, la constitution d'une commission d'enquête, estimant que les mouvances de la menace terroriste islamiste devait justifier une réflexion évolutive et adaptée des attributions des services de l'Etat.

Rendu le 4 juillet 2018, il ne constitue pas un projet de loi mais comporte une dimension politique à tous les égards.

Il est finalisé neuf jours avant l'officialisation par l'Elysée de la création officielle d'un parquet national anti-terroriste (PNAT), annoncée le 18 décembre 2017 par la Ministre de la justice, Nicole BELLOUBET, pour faire face en France, à « une menace sans commune mesure ».

Le rapport sénatorial est par certaines de ses mesures, une émanation politique de la vision de la lutte anti-terroriste. L'exemple d'une possibilité de permettre aux maires d'accéder au fichier des signalements pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste en est une illustration. Cette faculté n'est pas prévue dans le plan gouvernemental. A contrario, et comme précédemment évoqué, le gouvernement propose la mise en place d'une « cellule spécifique » pour les détenus terroristes ou radicalisés, sous la direction de l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) en lien direct avec le Bureau central du renseignement pénitentiaire (BCRP). Ce projet n'est pas envisagé dans le rapport de la commission d'enquête, qui n'évoque pas non plus, la « cellule de profilage des auteurs d'actes de terrorisme et d'identifications des facteurs de passage à l'acte » placée au sein de la task force de l'Elysée.

Cependant, le rapport n°639 plaide comme le gouvernement, en faveur d'un parquet national anti-terroriste. En effet, dans son titre III « En matière d'organisation judiciaire » est mentionné en proposition 14 :

« Créer un nouveau parquet national compétent en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, renforcer la section C1 du parquet de Paris et revoir les règles de coopération, voire les relations hiérarchiques entre parquets ».

Nous observons que le projet gouvernemental élargie pour sa part, les champs de compétence du futur Parquet national anti-terroriste aux infractions liées aux crimes de guerre et crimes contre l'humanité et ambitionne un double degré de juridiction, en permettant au futur procureur de porter l'accusation de l'instruction jusqu'à la cour d'assises.

Si le rapport de la commission d'enquête sénatoriale comporte soixante-trois propositions, seules onze concernent la justice (service pénitentiaire inclus), soit un peu moins d'un sixième.

Outre la création du PNAT, nous relèverons notamment :

- le renforcement de la répression du délit d'entreprise individuelle terroriste (délict créé en 2014) pour mieux réprimer les actes matériels préparatoires (repérage, filature, apologie privée d'actes de terrorisme),
- la formation spécifique et la spécialisation des magistrats amenés à siéger dans les cours d'assises spécialement composées pour les crimes terroristes.

Nous soulignerons qu'une attention particulière est également portée à la prise en charge pénitentiaire des détenus radicalisés, avec la volonté de renforcer l'évaluation de leur dangerosité et d'élargir les pratiques de la déradicalisation – qui n'ont pas encore, devenons-nous l'admettre – véritablement prouvé de leur efficacité.

Sont ainsi préconisées, la généralisation des programmes de prévention de la radicalisation à tous les établissements pénitentiaires, la réévaluation de manière régulière, des personnes repérées comme radicalisées en détention et la soumission de l'ensemble des femmes détenues pour

des faits en lien avec le terrorisme islamiste à une évaluation en créant en conséquence des quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER) pour les femmes.

Il était grand temps de les impliquer dans ces dispositifs et de dépasser des considérations victimaires qui ne correspondent plus, pour partie, à la réalité du rôle primordial qu'elles ont pu, peuvent et pourront incarner.

Le rapport aborde par ailleurs, une problématique majeure face à laquelle notre droit et nos réglementations sont encore très insuffisants : celle du recrutement des aumôniers, pour lequel les sénateurs préconisent de le conditionner à la validation de l'administration pénitentiaire, au regard de leur formation et de leurs compétences.

De cette avancée, d'autres préoccupations émergent encore comme irrésolues. Nous n'avons pas les moyens humains aujourd'hui de contrôler et de vérifier le contenu des discours dispensés par les aumôniers opérant en détention et s'exprimant dans une langue insuffisamment maîtrisée. Pas davantage, que nous sommes en mesure de maîtriser la réalité des enseignements acquis ou en cours d'acquisition par les lectures en bibliothèque et les livres commandés par les détenus, en ignorant l'impact de cette zone d'influence, assurément non négligeable et « incubatrice » potentielle de radicalisation.

B/ Sur les revenants des zones à risque

La communication des marqueurs de l'évolution de la politique pénale du Parquet de Paris apparaît aussi dans ce document. En effet, est consacré un développement sur « la politique de judiciarisation systématique des revenants et des femmes depuis 2015 », dès leur arrivée sur le territoire national en raison de leur particulière dangerosité potentielle.

Selon Europol, ils sont cinq mille (dont un millier de Français) à être partis combattre pour Daesh mais seuls mille cinq cents ont fait le choix de revenir sur le territoire européen.

En France, la prise en charge des « revenants » a été moins nombreuse que prévue : deux cents soixante dix huit adultes et soixante dix sept mineurs.

Les returnees² correspondent à trois profils schématiques : ceux chargés de passer à l'action sur le territoire national, les déçus ou les repentis et les femmes et les mineurs qui figurent dans une même catégorie.

Sur ce dernier point, considérer les femmes avec les enfants sans distinguer l'un et l'autre nous paraît ne pas correspondre à une réalité très significative. Le rôle des femmes dans le djihad ne doit pas être sous-estimé, ni leur dangerosité.

S'agissant des mineurs, les enfants de djihadistes français, pour la plupart âgés de moins de six ans, la France a mis en œuvre un dispositif sui generis. En février 2018, le Premier Ministre, Edouard Philippe a signé une circulaire fixant les instructions gouvernementales à l'adresse des différents acteurs judiciaires et sociaux afin de prendre en charge les mineurs à leur retour de zone d'opérations de groupements terroristes. Ils font ainsi l'objet d'un traitement judiciaire systématique, que ce soit sur le plan pénal (poursuites judiciaires) ou civil (ordonnance de placement provisoire par le Parquet, saisine du juge des enfants, instauration de mesures d'assistance éducative, évaluation pluridisciplinaire...).

C/ Une volonté affichée d'une politique pénale criminalisée

Entre 2014 et 2017, deux cents trente huit personnes en lien avec les filières syro-irakiennes ont été jugées dans le cadre de soixante-seize procès devant la tribunal correctionnel, la Cour d'assises spécialement composée ou le tribunal pour enfants, dont deux cents neuf hommes, dix neuf femmes et dix mineurs pour une moyenne d'âge de 24 ans et demi.

² personnes impliquées dans le groupe terroriste Etat islamique, qui sont toujours en Syrie et qui ont un lien avec la France

Face au contexte de menace grandissante et la multiplication des actes terroristes depuis 2015, le Parquet de Paris a fait le choix en avril 2016 d'opérer un durcissement de sa politique pénale en matière de terrorisme.

Ainsi, la participation à une association de malfaiteurs terroriste s'est vue revêtir d'une qualification criminelle, dès lors que les individus remplissent deux critères cumulatifs : un départ sur zone depuis janvier 2015 ou une présence sur zone à cette date et la participation à des combats, des patrouilles armées ou à la police islamique avec l'EI ou le Front Al Nosra.

Cet affermissement de la politique pénale de criminalisation du parquet de Paris a été validée par la Cour de Cassation en juillet 2016. L'autorité judiciaire suprême a affirmé en surplus, que la seule appartenance à un groupement, une entente, ayant pour objet la préparation de crimes, suffit à qualifier le crime, sans qu'il soit besoin de démontrer une quelconque participation effective aux crimes, aux combats ou à leur préparation de la part des membres du groupe.

Ce changement de positionnement a néanmoins induit des conséquences qui ne sont pas mentionnées dans le rapport du Sénat, ni même d'ailleurs particulièrement publiquement relevées, en dépit du paradoxe constaté. Une démonstration de causes à effets suffit pourtant à la démonstration.

Depuis 2012, la section anti-terroriste du Parquet de Paris doit faire face à une croissance exponentielle du nombre de dossiers de terrorisme djihadiste et les Cours d'assises spécialement composées sont d'ores et déjà asphyxiées. En pratique, les correctionnalisations se sont multipliées pour des faits qui strictement appréciés au regard du durcissement de la politique pénale affichée par le Parquet de Paris, auraient dû revêtir une qualification criminelle. Devrions-nous par conséquent, aboutir à la réflexion conclusive, que les annonces n'engagent que la communication politique et s'évaporent dans la pratique, faute de moyens dédiés et d'anticipation stratégique à la hauteur des enjeux ? Nous sommes ici, au cœur du sujet, avec davantage d'interrogations que de réponses à apporter, objectivement argumentées.

D/ La lutte contre le financement terroriste

La lutte contre le terrorisme a évidemment pour corollaire celle de son financement. Le traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN) est considéré légitimement dans le rapport n°636 des sénateurs comme un fer de lance en la matière. Pour les cent cinquante fonctionnaires de cette administration, la mission est sans appel : « tarir les sources de financement d'activités terroristes sur le territoire français ». L'année 2017 est marquée par une hausse des déclarations de soupçons de financement du terrorisme avec une tendance à niveau similaire en 2018. La collaboration avec le Parquet anti-terroriste de Paris s'est imposée en évidence, qui disposait déjà en 2016, d'un substitut référent « financement du terrorisme ». Des améliorations techniques sont envisagées. Des risques élevés sont aussi repérés sur le manque de transparence de certaines associations françaises et les soupçons de financements des associations culturelles ou humanitaires qui financent avec discrétion les filières djihadistes, auxquelles sont ajoutées les dérives liées aux monnaies virtuelles qui méritent d'être également dans le viseur de ce redoutable organisme.

IV. Les défis à venir

A/ Le traitement judiciaire du salafisme

Une des propositions forte du rapport sénatorial hors du secteur justice est la qualification du salafisme comme dérive sectaire. Il précise en effet que la dissolution des associations culturelles est possible : « en application de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, peuvent être dissous toute association ou groupement de fait qui ont pour objectif d'attenter à la forme républicaine du Gouvernement ». Les lieux de culte peuvent aussi être concernés par une suspension de leurs activités.

Sur cette proposition, on notera que les critères d'appartenance au salafisme devraient d'abord être scientifiquement établis et définis, ce qui n'est pas évident du point de vue juridique.

Par ailleurs, l'explication de l'idéologie salafiste n'est pas complète et pourrait être davantage explicitée dans son contexte historique d'émergence. Elle mériterait aussi d'être clarifiée. On ne saisit pas en quoi le salafisme s'inscrit dans une grille de lecture fondamentaliste. On ne voit par ailleurs jamais apparaître les notions d'innovation ou d'anti-occidentalisme alors qu'elles font partie des valeurs sous-jacentes du salafisme. De même, la portée politique innervant le discours salafiste n'est ni explorée, ni précisée.

En lien avec cet aspect, l'enjeu de la création d'un islam de France n'est pas nouveau mais demeure éminemment politique puisque le gouvernement devrait annoncer un plan à la fin de l'année 2018.

Le rapport sénatorial dans sa proposition 47 est intéressante à ce sujet. Il préconise en effet « d'inviter l'islam de France à mieux se structurer et à se financer de façon transparente ».

L'épineux problème d'une construction d'un islam de France est soulevé par cette réflexion des sénateurs qui ne dissimule pas la complexité du problème et la durée significative des débats à son propos, tant par l'exécutif que les parlementaires. La tendance consensuelle serait la création envisageable d'un islam républicain. Pour atteindre cet objectif, le processus devrait s'initier par le bas – au niveau départemental, incluant également les lieux de culte et par le haut – avec une structure de formation des imams et une représentativité plus visible et cohérente.

A ce titre, le rapport souligne pertinemment l'implication du ministère de l'Éducation Nationale, auquel est associé nombre de propositions, à la hauteur de ses missions et du rôle important qu'il investit déjà et qu'il saura, sans nul doute, déployer davantage.

B/ Des outils dimensionnés aux enjeux

Les enjeux à venir se situent vraisemblablement au niveau européen et international même si la menace actuelle semble se déplacer sur une menace plus intérieure avec la chute de l'Etat islamique.

Dans tous les cas, la lutte contre le terrorisme doit s'approprier tous les paradoxes pour être mieux anticipée.

La nécessité de travailler ensemble par une coopération en « intelligence collective », en dispositifs articulés de manière réticulaire et en harmonisation de nos législations nous semble avoir été démontrée.

Nous avons, tous, intérêt d'anticiper les enjeux de demain, en renonçant à une réactivité d'actualité, sous pression médiatique ou d'indicateurs électoralistes. Les avancées en matière de lutte contre le terrorisme ne peuvent répondre à la pression des événements mais doivent être suffisamment réfléchis en amont pour investir une nouvelle ère que nous serons capables de maîtriser au lieu de la subir.

A nous de mobiliser nos forces conjuguées pour parvenir à cet ambitieux objectif et traiter avec suffisamment d'anticipation et de cohésion les défis à venir que représentent :

- la cohésion de l'Europe sur les sujets de sécurité et de droits fondamentaux ;
- le renforcement de la coopération policière et judiciaire ;
- la création d'un parquet européen antiterroriste qui nécessiterait une harmonisation en amont ;
- le renforcement d'une culture de magistrats anti-terroristes européens ;
- la lutte contre la cybercriminalité et ses liens avec le terrorisme.