
ROGELIO ALONSO
FERNANDO REINARES

L'ESPAGNE FACE AUX TERRORISMES

107

Au cours des dernières décennies, l'Espagne a été l'une des démocraties libérales occidentales les plus touchées par le terrorisme et ayant acquis le plus d'expérience dans la lutte contre ce phénomène. Elle a d'une part affronté le terrorisme ethno-nationaliste de l'ETA, qui depuis son apparition au cours des années 1960, sous la dictature franquiste, a provoqué presque un millier de morts, la plupart pendant la période démocratique. Bien que ce terrorisme-là ait été le plus intense et le plus sanguinaire que le pays ait connu, pendant la transition avec le régime autoritaire il y eut également des attentats imputables autant à l'extrême gauche qu'à l'extrême droite. D'autre part, les attentats du 11 mars 2004 à Madrid ont mis en évidence les défis que pose actuellement le terrorisme islamiste.

DÉMOCRATIE ET DÉMOCRATES DEVANT LE TERRORISME D'ETA

L'histoire contemporaine de l'Espagne est marquée par la menace exercée par l'organisation terroriste ETA, dont le cycle de violence a culminé à la fin des années 1970 et connaît depuis lors une lente régression. Même si actuellement et au cours de ces dernières années le niveau de violence d'ETA a considérablement diminué, cette tendance ne s'est pas encore traduite par la disparition définitive du groupe. On observe de surcroît que les effets du terrorisme d'ETA sur le tissu politique et social persistent encore aujourd'hui : le gouvernement du pays Basque est sérieusement touché par des décennies de pression violente

sur la citoyenneté, en particulier sur la citoyenneté non nationaliste. Des milliers de citoyens basques sont encore privés d'exercer pleinement leurs droits civils les plus fondamentaux, les diverses options politiques étant incapables de participer aux élections successives qui ont lieu dans la région dans les conditions d'égalité que tout système démocratique doit garantir. Il n'est donc pas étonnant que la société espagnole continue à identifier le terrorisme comme l'une de ses préoccupations prioritaires, malgré la diminution évidente du nombre de victimes de l'ETA au cours de ces dernières années. Cependant, étant donné les succès indubitables que la lutte contre le terrorisme a remportés, la violence terroriste ne menace plus avec l'intensité de ses premières phases la stabilité d'une démocratie désormais pleinement consolidée.

108 Le changement de système politique et le processus de démocratisation entamé après la disparition de la dictature qui avait vu apparaître l'ETA n'ont pas constitué des stimulants suffisants pour que le groupe renonce à la violence. Il a choisi au contraire de poursuivre dans cette voie malgré les nombreuses initiatives innovantes adoptées pendant la transition, dont un statut approuvé par une majorité considérable d'habitants de la région, qui accorde une grande autonomie au pays Basque. La friabilité institutionnelle inhérente à cette transition politique et sociale a encouragé certains secteurs de l'organisation terroriste à aller plus loin dans la violence afin de renforcer les effets de la menace qu'elle constitue dans une conjoncture critique et incertaine. Cependant, la démocratisation entreprise dans la seconde moitié des années 1970 a eu des effets dissuasifs sur quelques centaines d'activistes qui abandonnèrent l'organisation terroriste au moment où l'introduction de diverses réformes éloignait la démocratie naissante du régime autoritaire qui l'avait précédée. La dissolution, en 1982, du courant ETA politico-militaire (ETA pm) a constitué un événement important qui a mis en évidence le succès de la démocratisation vers laquelle le pays se tournait. Les mesures de réinsertion offertes et l'éloignement de certains militants notables vis-à-vis de la discipline de l'organisation terroriste ont accentué la perte progressive du soutien politique et social dont bénéficiait le groupe.

Ces avancées furent complétées par des réformes dans d'autres domaines, notamment judiciaire, soutenues par un changement juridictionnel significatif lors de la suppression des tribunaux militaires et de la création de l'Audience nationale, tribunal qui allait juger à partir de 1977 les délits liés au terrorisme. À ces transformations s'ajouta

la professionnalisation croissante des forces et des corps de sécurité de l'État qui allait permettre aux responsables de l'ordre public de remplacer la dimension militaire appliquée aux questions de sécurité pendant la période franquiste. La modernisation des services de sécurité, discréditées en raison de leurs liens avec l'appareil oppresseur du régime précédent, transformation qui impliqua le remplacement de certains cadres et une lente réorganisation des structures, contribua à ce que la société retrouve progressivement confiance en ces institutions et à ce que la police, à son tour, voie augmenter son efficacité dans la lutte contre le terrorisme. Toutefois, cette modernisation nécessaire a parfois été ralentie par la réticence de certains fonctionnaires de police et de justice à accepter dans leur totalité les principes et les normes démocratiques, attitude se traduisant par une certaine tolérance envers la violence d'éléments néofascistes et d'extrême droite.

109

À ce sujet, les actions des Groupes antiterroristes de libération (GAL), entre 1983 et 1987, qui ont provoqué le décès de 27 personnes, se sont révélées particulièrement nocives. Les activités de ce groupe illégal, dirigé clandestinement par plusieurs policiers espagnols qui avaient recruté des mercenaires portugais et français, ont joui pendant un temps d'une impunité favorisée par la passivité et le soutien de politiques haut placés du parti au gouvernement, le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE). Divers dirigeants et responsables policiers allaient être jugés ultérieurement et condamnés pour leur responsabilité dans ces crimes, démontrant ainsi l'efficacité de mécanismes légaux dont le bon fonctionnement et l'application ont permis de mettre un frein à la perte de légitimité de l'État, due à l'implication de certains de ses représentants dans ces délits. En même temps, les familles des citoyens assassinés par les GAL ont reçu la compensation financière que l'État envisageait pour les victimes du terrorisme *etarra*, mettant ainsi au même niveau les actions criminelles des deux organisations.

La combinaison de ces initiatives, dans le cadre du processus de démocratisation entrepris après la disparition du franquisme et en réponse aux demandes d'action antiterroriste en accord avec l'État de droit, allait améliorer sensiblement l'image extérieure du pays. Cela allait se traduire par des bénéfices remarquables sur le plan de la coopération internationale, particulièrement en ce qui concerne les relations avec la France. La collaboration décisive avec notre voisin, entamée en 1984 par un accord bilatéral interministériel, se perfectionna au point de restreindre à l'extrême la capacité d'action de l'organisation terroriste dans un territoire considéré pendant de nombreuses années comme un sanc-

taire de l'ETA. La décapitation de la direction etarra en 1992 et 2004, ainsi que l'efficacité croissante des arrestations et procès en France, où la police espagnole peut opérer depuis les années 1990, permettent de constater une coopération étroite entre les deux États. Coopération qui fut par la suite étendue à d'autres types de délinquance terroriste.

110 Toutes ces mesures ont garanti que le terrorisme etarra reste un phénomène minoritaire, ayant perdu appuis et légitimité de manière directement proportionnelle à la résorption du déficit démocratique dans lequel était apparue l'ETA. Malgré le soutien significatif que reçoivent encore des formations politiques héritières de Herri Batasuna, bras politique de l'organisation terroriste, le rejet social de l'ETA et de sa violence est aujourd'hui une constante au pays Basque et dans le reste de l'Espagne. Très révélatrice sur ce point, la perte de soutien et de justification de la violence, y compris dans les rangs de la gauche *abertzale* (patriote), est exposée avec cohérence par l'Euskobaromètre. On peut donc affirmer que la démocratie espagnole a maintenant réparé les injustices qui avaient légitimé le début d'un terrorisme nationaliste, dans une région dirigée par des nationalistes pendant trois décennies. La consolidation des institutions démocratiques a sans doute réparé ce déficit qui avait justifié pour certains une violence que, progressivement, une majorité de citoyens basques est parvenue à rejeter, la disparition du soutien explicite et total à l'ETA se confirmant aujourd'hui.

L'éradication du terrorisme etarra a constitué le principal objectif de la politique antiterroriste des gouvernements successifs depuis la consolidation de la démocratie en Espagne. La matérialisation de cette aspiration a commencé à être jugée possible dans de vastes secteurs politiques et sociaux après que la politique antiterroriste eut atteint dans la période comprise entre 2000 et 2004 d'excellents niveaux d'efficacité. Devant la recherche constante par l'ETA du désistement et de l'isolement social d'une partie de la société, les secteurs contraints avaient besoin d'une réponse de l'État pour compenser cette vulnérabilité qui mettait en question la capacité étatique à défendre les citoyens. Ce fut dans ce contexte que le gouvernement et l'opposition ont appliqué une politique antiterroriste totale, articulée autour de l'accord pour les libertés et contre le terrorisme signé par le PP et le PSOE en 2000. Le consensus politique matérialisé par cet accord, dans lequel le gouvernement et l'opposition s'engageaient à « mettre en échec la stratégie terroriste », en utilisant pour cela tous les moyens que l'État de droit mettait à leur disposition, a été complété par des succès significatifs dans d'autres domaines de la lutte antiterroriste.

L'intensification et l'amélioration de la coopération entre la France et l'Espagne ont permis le démantèlement d'importantes structures d'ETA, ainsi que la mise en détention de nombre de ses membres. Les peines pour actes de terrorisme urbain (*kale borroka*) ont été alourdies ; dans le même temps, les organisations qui apportaient leur appui à l'ETA ont été interdites, mettant ainsi hors la loi son bras politique. Cette stratégie a été motivée par l'analyse de l'organisation terroriste et de son environnement comme un tout organique – une « trame de structures, organismes sociaux et politiques, entreprises et sociétés mêlés » – complexe au service d'ETA, comme le stipulait l'acte judiciaire de dissolution de Batasuna rédigé en août 2002. Ces initiatives ont bénéficié du soutien massif de la société civile qui montrait une opposition de plus en plus forte à la violence et une capacité de mobilisation croissante devant l'intimidation *etarra*, affaiblissant ainsi considérablement le groupe. Tout cela fut assorti de nouvelles initiatives politiques et législatives qui mettaient au centre de la politique gouvernementale les victimes du terrorisme, laissées pour compte pendant des années, communiquant ainsi un puissant message de solidarité envers les personnes touchées par la violence terroriste, tandis qu'on supprimait leur légitimité à ceux qui la perpétreraient ou la soutenaient.

111

La combinaison d'une pression politique, policière, sociale et judiciaire efficace a placé l'organisation terroriste dans une situation critique. Cette pression a conduit l'ETA à pronostiquer un avenir sombre pour la gauche *abertzale* en annonçant dans des documents internes datés d'avril 2004 que « son décès était programmé pour 2003/2004 ». En juin de cette dernière année, l'ETA admit la gravité de cette crise en reconnaissant dans son bulletin *Zutabe* que « l'efficacité politique de la gauche *abertzale* est limitée », l'obligeant ainsi à se mettre « sur la défensive », alors qu'elle subissait de surcroît « un échec aux élections de la Communauté autonome basque de 2001 ». L'organisation reconnaissait en juin de cette même année qu'elle avait « perdu la clé pour mener le cadre autonome vers un cadre souverain ». Dans ce contexte, les répercussions négatives pour Batasuna de sa sortie de la légalité sont évidentes et décisives ; selon un document distribué par l'organisation complice et écran de l'ETA à ses membres en 2005, elles ont donné lieu à « l'un des cycles les plus durs pour la gauche *abertzale* » qui a vu fondre la capacité de mobilisation de ses militants et sympathisants, les obligeant à consacrer « beaucoup d'énergie » à cette « forme de répression ».

La mise hors la loi du mouvement est parvenue à miner considérablement le contrôle politique et social exercé par l'ETA, en privant

112 en outre l'organisation d'importantes ressources économiques. Pour les nombreux citoyens menacés par l'ETA – qui subissaient alors une intimidation angoissante inspirée par la stratégie de « socialisation de la souffrance » –, le harcèlement envers l'environnement terroriste a été une défense efficace et nécessaire. L'importance fondamentale du facteur peur dans la compréhension du phénomène terroriste au pays Basque conditionne les comportements et altère les valeurs politiques et sociales. Ce fait est très souvent ignoré et empêche une analyse rigoureuse des effets du terrorisme et, par conséquent, une réflexion sur les politiques gouvernementales à mettre en place pour leur résister. Les conséquences dramatiques du terrorisme sur le plan politique et social, et les moyens à mettre en œuvre pour les neutraliser, s'évaluent à l'aune du bilan de l'ETA, depuis 1995, celle-ci a assassiné trente citoyens basques liés à des partis non nationalistes ; quinze étaient des membres du PP et neuf du PSOE. Les attentats terroristes contre leurs sièges et leurs sympathisants démontraient l'absence de conditions minimales d'égalité dans l'exercice des droits politiques propres à une démocratie plurielle.

Dans ces circonstances, les mesures coercitives appliquées par l'État ont conduit six importants prisonniers etarras à reconnaître l'échec de l'ETA dans une lettre écrite à l'été 2004 et publiée dans le quotidien basque *El Correo* le 3 novembre de cette même année. Dans ce document, ils demandaient à l'organisation de mettre un terme aux violences, en arguant que cette « stratégie politique avait été dépassée par la répression exercée par l'ennemi ». On pouvait considérer comme une avancée notoire qu'un activiste de premier plan comme Francisco Múgica Garmendia, *alias* Pakito, chef incontesté de l'ETA jusque dans les années 1990, ainsi que cinq autres prisonniers, admettent dans cette même missive que jamais ils n'avaient été « en si piteux état dans l'histoire de cette organisation ». Ils reconnaissaient ainsi que « l'incapacité de renforcer la lutte armée et l'impossibilité de réunir les forces qui permettent la négociation en dernier ressort avec le pouvoir central [les obligeaient] à remettre en question la stratégie d'avant-garde défendue jusqu'à présent ».

Dans ce contexte sensible pour l'ETA, le nouveau gouvernement socialiste formé après les élections générales de mars 2004 a opté pour un changement significatif de la politique antiterroriste dans laquelle, contrairement à ce qu'avaient proposé les prisonniers etarras mentionnés, qui comptaient sur un appui plus important des collectifs de prisonniers, on proposait une négociation avec l'organisation terro-

riste. Cette décision s'est matérialisée dans la résolution parlementaire de lutte contre le terrorisme de mai 2005 qui ouvrait l'espoir d'une négociation avec l'organisation terroriste, bien que ce soit à certaines conditions dont il n'est finalement pas certain qu'elles aient été respectées. Cela put avoir lieu parce que le dialogue avec le groupe fut entamé et maintenu, bien que, contrairement aux exigences du mandat parlementaire, on n'ait jamais décelé au sein de l'ETA « une volonté claire de mettre fin à la violence », ni avant ni après la déclaration de « cessez-le-feu permanent » rendue publique par le groupe en mars 2006.

Dans les mois précédant et suivant cette annonce, l'antagonisme entre gouvernement et opposition a été constamment renforcé parce que la confiance du premier dans les possibilités de fin du terrorisme n'était pas accompagnée d'actes qui les rendent suffisamment crédibles ; c'était en outre l'ETA qui devait susciter la confiance dans une société qui se méfiait en toute logique des intentions d'une organisation terroriste responsable de l'assassinat de centaines de personnes. L'absence d'assassinats depuis mai 2003 ne démontrait absolument pas une hypothétique volonté de l'ETA de ne pas tuer à nouveau ; son activité terroriste manifeste démontrait au contraire de manière indiscutable que le groupe avait commis des tentatives d'assassinat au cours de cette période. L'ETA avait simplement adapté ses tactiques à une stratégie qu'elle maintenait encore intacte, qui lui permit de diviser durablement ceux dont l'unité l'avait tant affaiblie. L'assassinat de deux citoyens le 30 décembre 2006 à l'aéroport de Barajas a confirmé l'absence de volonté de l'ETA de mettre fin à la violence. Cela fut corroboré par le communiqué de juin 2007 dans lequel les terroristes annonçaient la réouverture de « tous les fronts » contre l'État. Un haut responsable de la police française dit alors, selon *El País* du 29 avril 2007, qu'avant la déclaration de cessez-le-feu l'ETA était « asphyxiée », alors que la gestion de ce processus lui a apporté de l'« oxygène pour des années ».

113

II MARS ET DÉFIS DU TERRORISME DJIHADISTE

Aux premières heures du 11 mars 2004, dix bombes ont explosé dans quatre trains de banlieue qui s'approchaient du centre de Madrid, en provenance d'Alcalá de Henares. Il y eut 191 morts et plus de 1 600 blessés, outre de nombreux dommages matériels. On estime que les engins explosifs ont été placés par dix ou treize individus, et qu'une trentaine au total, Marocains pour la plupart, ont pris part aux attentats, principalement financés par le trafic de drogue. Parmi les ter-

roristes, il y avait des membres du Groupe islamiste combattant marocain. Les attentats furent d'abord revendiqués par les Brigades d'Abu Hafs al-Masri, puis Ansar al-Qaida en Europe et finalement par Oussama ben Laden.

Mais les terroristes du 11 mars n'avaient pas mené leurs plans à terme. Au mois d'avril ils préparaient un autre attentat contre le train à grande vitesse reliant la capitale à Séville, dans la province de Tolède. La police était déjà à la recherche d'individus impliqués dans les faits, et avait découvert dans la localité de Leganés un immeuble où se cachaient sept d'entre eux, lesquels se suicidèrent en constatant que la police les avait localisés, après avoir tué un policier du groupe des opérations spéciales.

114 Les attentats du 11 mars étant survenus trois jours avant les élections générales en Espagne, on a beaucoup spéculé sur les intentions des terroristes d'influer sur le résultat de ces élections pour provoquer la défaite du gouvernement du Parti populaire, aligné sur les États-Unis et leurs alliés dans l'invasion de l'Irak. Mais il n'est pas possible de conclure qu'ils ont affecté en ce sens le comportement électoral des Espagnols ni qu'ils aient ainsi provoqué un changement de l'exécutif. D'autres questions de politique nationale et de gestion de la crise par les autorités expliquent mieux pourquoi le Parti socialiste ouvrier espagnol a finalement remporté les élections. Quand le nouveau chef du gouvernement ordonna le retour des troupes espagnoles d'Irak, cela fut interprété, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays, comme une concession à Al-Qaida alors qu'il s'agissait d'un compromis électoral formulé à l'avance et que, presque simultanément, la présence des soldats espagnols en Afghanistan fut augmentée. Cependant, les interprétations diverses des attentats de Madrid – les socialistes accusant le gouvernement du PP d'imprévision et de mensonge, tandis que ce dernier parti conspirait pour les chasser du pouvoir – ont provoqué de sérieuses ruptures entre les principaux partis politiques et au sein même de la société espagnole. Cependant, la menace du terrorisme djihadiste existait en Espagne avant la guerre en Irak et le 11 mars, et elle persiste encore à un niveau très élevé.

Après les attentats du 11 mars et le suicide des terroristes le 3 avril à Leganés, l'Espagne n'a pas introduit de nouvelles lois antiterroristes qui tendraient vers une diminution des droits et des libertés. La seule réforme du code pénal liée aux attentats djihadistes est celle qui augmente les peines en rapport avec le maniement illégal d'explosifs. Les décisions gouvernementales se sont centrées sur l'adaptation des

structures de sécurité intérieure aux défis que pose l'actuel terrorisme global. Jusqu'à présent, l'Espagne disposait d'un système antiterroriste très développé et hautement efficace dans la lutte contre des terrorismes de nature ethno-nationaliste ou socio-révolutionnaire, dont les attentats se limitaient au territoire national, même si les organisations terroristes qui les pratiquaient traversaient des frontières à la recherche d'un refuge, d'approvisionnement ou de publicité. Or, il s'agissait d'un ensemble d'instruments et de services mal dotés, tant en termes humains et matériels qu'en termes de connaissance spécialisée, face au terrorisme djihadiste, réseau mondial complexe se développant en territoire espagnol. C'est un phénomène qui remonte en l'occurrence aux années 1990, même si, jusqu'au massacre des « trains de la mort » de Madrid, il constituait une menace sous-estimée aussi bien par les élites politiques que par la société.

115

Actuellement, les études d'opinion mettent en évidence que les trois quarts des Espagnols sont conscients que le terrorisme international constitue une menace pour l'Espagne et environ la moitié d'entre eux le considère, deux ans après les attentats du 11 mars, comme la plus grande menace terroriste que le pays ait à affronter. Cette perception, si largement répandue aujourd'hui dans l'opinion publique espagnole, se trouve en adéquation avec le fait que, depuis le changement de gouvernement, la lutte contre le terrorisme djihadiste est devenue une priorité dans l'agenda du ministère de l'Intérieur, l'institution centrale en matière de politique antiterroriste. Plus concrètement, elle est en accord avec la série de mesures destinées à adapter les structures de sécurité intérieure aux défis inhérents à un terrorisme international que ses orientations idéologiques, son articulation organisatrice, sa composition sociologique, ses connexions transnationales, ses stratégies de mobilisation et ses modes opératoires distinguent dans une large mesure d'autres expressions du terrorisme que l'Espagne a eu à connaître. Quelles sont ces mesures ?

L'expérience acquise dans la lutte contre d'autres terrorismes ne se transfère pas nécessairement de façon simple et immédiate à la lutte contre l'actuel terrorisme islamiste, bien que cette expérience fournisse de précieuses leçons pour aborder la réforme des instruments et services étatiques de sécurité en charge des différentes facettes de cette criminalité si dangereuse. Nous savons, par exemple, que prévoir et réduire une menace terroriste, sous toutes ses formes, implique de disposer d'une information adéquate, bien analysée et transformée en renseignements de qualité convenablement distribués. Il ne faut donc

pas s'étonner que l'adaptation des structures de sécurité intérieure ait eu comme but principal de renforcer les capacités de renseignement de l'intelligence policière, parallèlement à l'accroissement des capacités de renseignement des services secrets espagnols, c'est-à-dire le *Centro nacional de inteligencia*, dépendant du ministère de la Défense.

D'où, dès le début de l'actuelle législature, la décision de renforcer les services centraux d'information et d'intelligence policière, aussi bien au sein de la police que de la Garde civile, avec de nouvelles sections spécialisées dans les procédures et modes opératoires propres au terrorisme djihadiste. D'où le fait aussi que l'on ait non seulement choisi d'augmenter les effectifs destinés aux services respectifs de lutte contre le terrorisme international, mais aussi que les autorités du ministère de l'Intérieur aient décidé de les multiplier. En 2004, trois cents nouveaux policiers et gardes civils rejoignent la centaine d'agents qui exerçaient leurs fonctions dans les unités d'information extérieure lors des attentats du 11 mars. En 2005 on leur en a adjoint trois cents de plus, nombre semblable à celui que l'on compte ajouter en 2007, pour remplir l'objectif initialement fixé de disposer d'ici à la fin de la législature d'environ mille personnes se consacrant à la lutte contre le terrorisme djihadiste. Nouveaux effectifs bénéficiant de programmes spécifiques de formation et du soutien d'environ quarante nouveaux traducteurs de langue arabe.

Une autre ligne d'activité importante a consisté à renforcer la coordination entre les services de sécurité, après que des insuffisances en la matière eurent été mises en évidence lors de l'examen de ce qui s'était produit avant les attentats de Madrid : le manque de coordination entre les différents corps qui est une constante du modèle policier espagnol. La création en mai 2004 d'un Comité exécutif pour le commandement unifié des forces et corps de sécurité de l'État, présidé par le secrétaire d'État à la sécurité, a été suivie de peu par celle du Centre national de coordination antiterroriste (CNCA), dont le fonctionnement effectif débuta à l'été 2004. Cette organisation, où travaillent conjointement des spécialistes de la police et de la Garde civile, avec des analystes du *Centro nacional de inteligencia*, constitue une avancée très significative dans l'analyse intégrée et de la coordination antiterroriste. En outre, elle collabore avec des institutions semblables d'autres pays, à l'intérieur et hors de l'environnement européen, en fournissant une valeur ajoutée à la coopération internationale.

En lien étroit avec les développements de la coordination antiterroriste, la mise en pratique du principe de disponibilité de l'informa-

tion – s’agissant d’information présentant un intérêt pour la sécurité publique et significative pour la lutte contre le terrorisme – assure, par une nouvelle gestion des bases de données policières, un accès rapide, conjoint et partagé pour les forces et corps de sécurité de l’État. Cela n’existait pas mais c’est désormais une réalité dans le cas de bases de données comme celles de la carte nationale d’identité, des armes et explosifs, des formulaires remplis par des voyageurs ou des systèmes d’identification d’empreintes digitales, par exemple.

Éviter des attentats ou répondre à d’éventuels incidents terroristes partout sur le territoire espagnol requiert des dispositifs renouvelés et spécifiques dans la mesure où les actes de terrorisme djihadiste perpétrés dans les sociétés occidentales s’avèrent généralement mortels et ont un grand impact social. C’est dans ce sens que le Comité exécutif pour le commandement unifié des forces et des corps de sécurité de l’État a approuvé en mars 2005 un plan de prévention et de protection antiterroriste. Ce plan contient des normes pour mobiliser à titre extraordinaire une énorme quantité de moyens policiers, y compris militaires à condition que ce soit à la demande du ministre de l’Intérieur et uniquement pour des tâches de soutien. Le plan est activé selon le niveau prévu de menace terroriste, qui peut varier selon les époques de l’année ou les circonstances nationales et internationales. Ce plan vise prioritairement, entre autres cibles potentielles, à protéger d’attentats éventuels un ensemble d’infrastructures critiques et les réseaux de transport, y compris les ports et le transport maritime. Mais, eu égard à ce qui est considéré comme une évolution probable de l’actuel terrorisme global, une dérive vers des attentats impliquant l’emploi de composants chimiques, bactériologiques, radiologiques, voire nucléaires, le ministère de l’Intérieur a aussi décidé d’un plan spécifique pour prévoir d’éventuels incidents comportant des éléments non conventionnels et préparer une réponse adéquate.

Le gouvernement espagnol a par ailleurs avancé dans l’application de mesures effectives de surveillance d’activités suspectées de fournir une couverture économique et financière à des groupes ou à des organisations terroristes, par le développement réglementaire de la loi en vigueur sur la prévention et le gel des fonds du terrorisme, qui date de 2003. Un développement dont l’incidence est combinée avec le travail sur le financement du terrorisme que mènent les services policiers d’information et l’unité espagnole d’intelligence financière, le SEPBLAC. Sur le plan pénitentiaire, d’autre part, a été adoptée en novembre 2003 une mesure grâce à laquelle les prisonniers en rapport avec le terrorisme

djihadiste ont été répartis dans un peu plus de trente établissements pénitentiaires, afin d'éviter que des détenus entretenant des liens avec le salafisme djihadiste ne transforment les prisons en lieux de radicalisation et de recrutement. À cet effet, cette initiative a été accompagnée d'autres mesures disciplinaires et de contrôle préventif sur cette catégorie de détenus.

118 Mais l'actuel terrorisme djihadiste est un phénomène largement transnational, voire global, et c'est pourquoi l'impact des initiatives consacrées tant à augmenter les capacités nationales d'information et d'intelligence qu'à renforcer la coordination entre les services de sécurité – entre autres mesures – serait très limité en l'absence d'une coopération internationale. Le renforcement de la coopération internationale a été défini comme une priorité par les autorités compétentes en matière de sécurité intérieure, en établissant des secteurs et des pays à l'activité stratégique préférentielle. D'abord, les pays de notre environnement européen immédiat et l'Union européenne elle-même. L'Espagne, par le biais du ministère de l'Intérieur, a poursuivi sa participation active dans des domaines de coopération renforcée dans le cadre des Conseils des ministres de la Justice et de l'Intérieur de l'Union européenne. Certaines décisions prises dans le cadre national ces deux dernières années ont été transférées à ces domaines intergouvernementaux, d'où émanent à leur tour des décisions collectives dont la transposition obligée à l'ordre espagnol implique une européanisation de la politique antiterroriste espagnole en général et des mesures envisagées pour combattre le terrorisme international en particulier. L'Espagne et la France disposent d'un dispositif conjoint de recherche consacré au phénomène terroriste.

Deuxièmement, le renforcement de la coopération policière anti-terroriste pendant la première moitié de la législature a également défini comme cadre préférentiel le Maghreb, et particulièrement le Maroc, d'où proviennent les trois quarts des immigrants musulmans en Espagne et quatre individus sur dix détenus dans les prisons espagnoles pour des infractions liées au terrorisme djihadiste ; sans oublier d'autres pays du monde islamique, en collaboration bilatérale contre un terrorisme à orientation islamiste aux connexions transnationales étendues. Dans un bon nombre d'affaires, sont détachés pour la première fois des agents du ministère de l'Intérieur. Troisièmement, la coopération contre le terrorisme international a privilégié les échanges avec les États-Unis, même si la réponse du gouvernement espagnol au terrorisme d'Al-Qaïda s'inscrit dans le modèle européen prédominant,

qui accorde la préférence aux instruments judiciaires et aux services policiers dont est doté l'État de droit, renforcés par la coopération internationale dans les affaires de justice et de police. C'est-à-dire qu'elle appréhende le terrorisme, quelles que soient ses manifestations, comme un problème criminel et non comme une guerre.

UN CONSENSUS NATIONAL ANTITERRORISTE EST URGENT

En Espagne, les principales mesures adoptées par les gouvernements démocratiques successifs dans la lutte contre le terrorisme ethno-nationaliste de l'ETA montrent des règles de continuité et de changement. Ces mesures incluent des initiatives de règlement du conflit entre nationalistes et constitutionnalistes qui affecte la société basque : programmes de réinsertion sociale pour terroristes et formules de traitement pénitentiaire, action policière et de renseignement, innovations législatives et judiciaires, ainsi qu'une coopération internationale croissante. Auparavant, les variations observables en matière de politique gouvernementale contre l'ETA étaient comprises comme le résultat de conditions politiques changeantes dues à l'alternance du pouvoir. Mais ces changements dépendaient lourdement de l'absence d'un accord antiterroriste entre les deux principaux partis politiques espagnols, le PSOE et le PP. L'accord antiterroriste souscrit par ces deux formations durant l'année 2000 a été déterminant pour affaiblir l'ETA comme jamais auparavant et a prouvé son efficacité contre son environnement complice. Au cours de ces dernières années, cet accord s'est brisé suite au virage pris par l'actuel gouvernement socialiste à l'égard de l'organisation terroriste, virage qui, ainsi qu'il a été vérifié, n'était pas suffisamment fondé et qui n'a, en tout état de cause, pas été accepté par le principal parti de l'opposition. Cependant on peut estimer que les tâches qui incombent à la police espagnole n'ont pas cessé pendant la période de négociations entre le gouvernement et l'ETA. De toute manière, il est urgent de retrouver un consensus d'État sur cette question fondamentale pour la démocratie espagnole.

119

L'absence de ce consensus national et la lutte entre les deux principaux partis espagnols ont aussi bien influencé la formulation que la mise en œuvre de mesures pour adapter les instruments existants et les services antiterroristes aux défis du terrorisme international ; cela, particulièrement en raison de l'insistance incompréhensible du Parti

populaire à croire à une participation imaginaire de l'ETA aux attentats du 11 mars 2004 à Madrid. Toutefois, l'actuel gouvernement a développé, après ces attentats, une série d'initiatives pour adapter les structures nationales de sécurité intérieure à la menace que représente l'actuel terrorisme international. Contrairement à ce qui s'est produit dans d'autres démocraties occidentales, l'Espagne n'a pas opté pour une nouvelle législation antiterroriste et, par conséquent, on ne peut en aucune façon parler d'érosion des droits fondamentaux et des libertés publiques. Parmi les priorités, on trouve, au contraire, celle visant à augmenter les capacités d'information et de renseignement de la police, à renforcer la coordination entre les services de sécurité, établir des plans spécifiques de prévention et de protection, maintenir une interaction fluide avec les communautés musulmanes et renforcer la coopération avec d'autres pays également touchés par le terrorisme djihadiste. Ces mesures contre le terrorisme international ont été jugées comme très importantes par l'opinion publique espagnole et ont été prolongées en direction de la défense nationale, des aspects religieux ou des relations extérieures.

TRADUIT DE L'ESPAGNOL PAR MARIANNE MILLON

*

BIBLIOGRAPHIE

- Rogelio Alonso et Fernando Reinares, « Terrorism, Human Rights and Law Enforcement in Spain », *Terrorism and Political Violence*, vol. 17 (2005), p. 265-278.
- Rogelio Alonso, « Pathways out of terrorism in Northern Ireland and the Basque Country : the misrepresentation of the Irish model », *Terrorism and Political Violence*, vol. 16 (2004), p. 695-713.
- José Luis Barbería et Patxo Uunzueta, *Cómo Hemos Llegado a Esto. La Crisis Vasca*, Madrid, Taurus, 2003.
- Florencio Domínguez, *Las raíces del miedo. Euskadi, una sociedad atemorizada*, Madrid, El País Aguilar, 2003.
- Antonio Elorza (dir.), *La historia de ETA*, Madrid, Temas de Hoy, 2006.
- José María Irujo, *El Agujero. España invadida por la yihad*, Madrid, Aguilar, 2005.
- Oscar Jaime Jiménez, *Policía, Terrorismo y Cambio Político en España, 1976-1996*, Valence, Tirant lo Blanch, 2002.

- Fernando Reinares, *Patriotas de la muerte. Quiénes han militado en ETA y por qué*, Madrid, Taurus, 2001.
- Fernando Reinares, « Al Qaeda, neosalafistas magrebíes y 11-M : sobre el nuevo terrorismo islamista en España », in Fernando Reinares et Antonio Elorza (dir.), *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*, Madrid, Temas de hoy, 2004, p. 36-37.
- Fernando Reinares, « ¿ Cuál es la amenaza que el terrorismo yihadista supone actualmente para España ? », ARI Madrid, Real Instituto Elcano, n° 33, 2007.
- Fernando Reinares et Rogelio Alonso, « Confronting ethnonationalist terrorism in Spain: political and coercive measures against ETA », in Robert J. Art et Louise Richardson (dir.), *Democracy and Counterterrorism. Lessons from the past*, Washington, United States Institute of Peace, 2007, p. 105-132.
- Eduarne Uriarte, *Terrorismo y democracia tras el 11-M*, Madrid, Espasa, 2004.

R É S U M É

L'Espagne a été l'une des démocraties occidentales les plus affectées par le terrorisme et ayant acquis la plus grande expérience en matière de lutte contre ce phénomène. D'une part, elle a affronté le terrorisme de l'ETA, face auquel elle s'est bâti une expérience antiterroriste conséquente qui lui a permis d'affaiblir considérablement cette organisation jusqu'à pratiquement la vaincre. D'autre part, les attentats du 11 mars 2004 à Madrid ont mis en évidence le défi que représente le terrorisme djihadiste. Pour donner une réponse à cette menace d'ordre international, il a été nécessaire d'adapter les moyens et les organismes de sécurité intérieure. Les dernières années de la vie politique espagnole se sont malgré tout caractérisées autant par un affrontement entre les deux principaux partis du pays que par une profonde division sociale à ce sujet, situation qui contraste fortement avec celle qui avait cours lors de la législature précédente.