POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

N° 158

SOMMAIRE

Jean-Luc Marret
Action-réaction : le terrorisme et l'État 5

Olivier Roy
Peut-on comprendre les motivations des djihadistes ? 15

Alain Juillet
La lutte contre les ressources du terrorisme 25

Louis Gautier
Les voies et les moyens de la lutte antiterroriste 39

Wanda Mastor et François Saint-Bonnet
De l'inadaptation de l'état d'urgence face à la menace djihadiste 51

Claire de Galembert, Céline Béraud
et Corinne Rostaing
Islam et prison : liaisons dangereuses ? 67

Dounia Bouzar et Marie Martin
Méthode expérimentale de déradicalisation :
quelles stratégies émotionnelles et cognitives ? 83

Alain Bauer
Les mutations du terrorisme 97

Mathieu Guidère
Internet, haut lieu de la radicalisation 115

Catherine Calothy
Face au terrorisme, progrès et limites
d'une coopération internationale tous azimuts 125

Bernard Cazeneuve
Un ministre de l'Intérieur face au terrorisme (entretien) 139

CHRONIQUES 153

REPÈRES ÉTRANGERS
(1er janvier – 31 mars 2016)
Pierre Astié, Dominique Breillat et Céline Lageot 155

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1er janvier – 30 avril 2016)
Pierre Avril et Jean Gicquel 171

Summaries 207

LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME EST ÉTUDIÉE PAR

Alain Bauer, professeur de criminologie au Conservatoire national des arts et métiers, professeur associé à l'université Fudan (Shanghai), président du Conseil national des activités de sécurité (cnaps). Il a publié de nombreux ouvrages sur les questions de sécurité.

Céline Béraud, maître de conférences à l'université de Caen Basse-Normandie. Ses recherches portent sur la religion dans les institutions publiques et les questions du genre dans le catholicisme.

Dounia Bouzar, docteure en anthropologie, directrice du Centre de prévention, de déradicalisation et de suivi individuel. Elle est l'auteure de *Comment sortir de l'emprise djihadiste* et de *La Vie après Daesh* (L'Atelier, 2015).

Catherine Calothy, conseillère des affaires étrangères, sous-directrice chargée de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, ministère des Affaires étrangères et du Développement international.

4 Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur.

Claire de Galembert, chargée de recherche cnrs à l'Institut des sciences sociales du politique (ens Cachan). Ses recherches portent sur la religion comme objet de politique publique et, plus particulièrement, sur la régulation par le droit.

Louis Gautier, conseiller maître à la Cour des comptes, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale. Professeur associé à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, il y dirige la chaire « Grands enjeux stratégiques contemporains ».

Mathieu Guidère, agrégé d'arabe, professeur de civilisation contemporaine à l'université Paris 8. Il a récemment publié *Le Retour du Califat* (Gallimard, 2016).

Alain Juillet, président du Club des directeurs de sécurité des entreprises et de l'Académie d'intelligence économique, ancien directeur du renseignement à la dgse et haut responsable chargé de l'intelligence économique au sgdn.

Jean-Luc Marret, maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique, chercheur associé à l'université Johns Hopkins (ctr-sais). Il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur la violence politique.

Marie Martin, psychologue clinicienne, psychothérapeute d'orientation cognitive et comportementale.

Wanda Mastor, professeure de droit public à l'université Toulouse 1-Capitole, directrice de l'École européenne de droit et du Centre de droit comparé. Spécialiste de droit constitutionnel américain, elle a notamment travaillé sur le *Patriot Act* et ses prolongements.

Corinne Rostaing, maître de conférences à l'université Lyon 2 (Centre Max Weber). Ses recherches portent sur le monde carcéral.

Olivier Roy, professeur à l'Institut universitaire européen de Florence, directeur du Programme européen et du projet « ReligioWest ». Spécialiste de l'islam politique, il a notamment publié *La Sainte Ignorance* (Seuil, 2008) et *En quête de l'Orient perdu* (Seuil, 2014).

François Saint-Bonnet, professeur d'histoire du droit à l'université Paris 2 Panthéon-Assas. Spécialiste du droit des périodes de crise et du droit des libertés, il est en particulier l'auteur de *L'État d'exception* (puf, 2001).

Jean-Luc Marret

ACTION-RÉACTION : LE TERRORISME ET L'ÉTAT

Le terrorisme, ce *happening traumatisant*, cette arme du faible, pousse l'État – appareil politico-administratif qui produit de la norme et l'applique – à agir, voire même à réagir. Et il (ré)agit parfois d'une manière nette, fragilisant même aux yeux de certains l'équilibre fragile des pouvoirs qui fonde une démocratie ici ou un équilibre des pouvoirs accepté et acceptable ailleurs, en vertu du bien public ou de l'intérêt supérieur de la nation. Les motifs ne manquent pas et par exemple celui-ci, bien français et légitime : la sécurité (sûreté) fait partie des droits de l'homme. La Déclaration de 1789 place ainsi en son article 2 la sûreté au même niveau d'importance que la liberté, la propriété et la résistance à l'oppression. Ces motifs semblent même innombrables, déclinés dans chaque pays frappé par ce mal. Et c'est ainsi que l'ensemble d'une société touchée dans son cœur par le terrorisme se trouve face à des choix pour le coup manichéens… Que choisir en effet ? Les libertés ou la sécurité ? Des pouvoirs accrus de surveillance ou le respect de la vie privée ? La déchéance de double nationalité ou les bombardements ? Le travailleur social ou le drone ? Le travailleur social *et* le drone ? Placée dans une telle situation, toute démocratie se doit d'agir et par conséquent de débattre, ce qui revient à dire qu'elle utilise pour ce faire ses moyens habituels (expression de groupes d'intérêt, médiatisation, travaux administratif et législatif, marchandages et choix divers…), au même titre que pour n'importe quel enjeu sociétal. Et l'on voit l'État réagir selon ses moyens et ses principes, parfois limité par des règles du jeu constitutionnel qu'il doit bon gré mal gré s'appliquer. Il aimerait tant faire plus, spécialement dans les pays où existe une tradition de *big government*, mais il ne peut pas ou alors au moyen d'expédients – lois d'exception, empiétement du pouvoir législatif par le pouvoir exécutif, désormais actif, spécialisation

d'exception du pouvoir juridique, proclamation de l'état de guerre, etc. Il arrive même que le terrorisme soit un prétexte – prétexte à un pouvoir d'exception qui dure et devient une règle, voire une habitude ; prétexte à une sémantique martiale dont le secret espoir est peut-être de reconquérir une opinion lasse d'un manque de résultat ailleurs, prétexte enfin pour le politique à entrer dans l'histoire par un excès de volontarisme et une posture télévisuelle figée face au drame et à ses commémorations.

Ainsi, une *sensibilité de l'État et de la société* face à la violence qui entend les toucher, voire les remettre en cause, entraîne une oscillation collective momentanée – la puissance publique selon différents facteurs (sensibilité politique du moment, problèmes sociaux à gérer, constituantes de la société, influence des groupes d'intérêt, rôle polarisateur et commentateur des médias) fait évoluer les règles du jeu, mais toujours après le trauma de l'attentat. De ce point de vue peut-on dire que le politique suit le terroriste, qu'il s'adapte à lui, à son action sanglante, qu'il modifie son agenda politico-médiatique et tente de se faire une force des circonstances. En d'autres mots, il réagit. Au demeurant, certaines sociétés semblent mieux à même de réagir face au terrorisme. Passons sur les régimes autoritaires aux moyens par définition expéditifs : la loi martiale n'y est pas un tabou, ni le putsch et encore moins les rafles de populations en raison de leur croyance ou de leur appartenance ethnique ou clanique. Les régimes démocratiques ne sauraient utiliser de telles armes au risque de se perdre eux-mêmes. Les terroristes, du reste, y ont bien pensé : ainsi, les marxistes révolutionnaires des années 1970 (notamment l'organisation terroriste allemande Fraction armée rouge) imaginaient que le recours à la force contre la démocratie « capitaliste et bourgeoise » entraînerait une vague de répression qui trahirait définitivement aux yeux du peuple la nature autoritaire de la démocratie représentative à l'occidentale. Aujourd'hui, le djihadisme rêverait de pouvoir créer des oppositions de violence dans les pays occidentaux, entre les « non-musulmans » (athées proscrits, juifs, francs-maçons et chrétiens, homosexuels, voire musulmans « traîtres ») et les « vrais musulmans », en particulier ceux d'essence diasporique. La prose qu'il produit à l'endroit de ses lecteurs potentiels en Europe le montre.

Le *moment du drame* est désormais vécu par tous en direct, et avec lui son cortège de fumée, de victimes, de forces antiterroristes déployées dans l'espace public, de dirigeants politiques se rendant immédiatement sur les lieux (sans parfois prendre en compte l'élémentaire mesure de

précaution visant à s'assurer qu'aucun engin explosif ne se trouve sur place). À quel titre le sacro-saint devoir d'information devrait-il prendre le pas sur les exigences de discrétion afin de ne pas fournir d'informations sur leur impact et sur les forces de l'ordre aux terroristes ? Est-ce réellement là, dans cette couverture médiatique, que réside le cœur de la démocratie ou n'est-ce qu'une exigence corporatiste journalistique, voire, pire, une course à l'information ainsi que l'exige toute entreprise médiatique en recherche de profit ? Commence alors le bal politico-médiatique : on veut comprendre, on veut que cela cesse, on veut prévenir, empêcher que cela se reproduise, car nos sociétés n'acceptent plus la mort violente, paraît-il. On tend des micros et des caméras aux « experts », chercheurs (dont l'auteur de ces lignes), mandarins universitaires qui usent de leur position académique pour parler de tout et de n'importe quoi, anciens policiers qui « savent », etc. Puis, dans les semaines qui suivent, tel(le) député(e) met sur la table des idées parfois farfelues à force d'être volontaristes – le bagne à Cayenne, la déportation, l'interdiction –, publie un rapport parlementaire qui souvent réinvente la roue ou pille des travaux de recherche ; les éditorialistes, quant à eux, fournissent industriellement des explications superficielles et morales. Temps bref que tout cela, temps de crise, temps médiatisé, temps de l'apparence.

Le *temps de la réforme*, lui, est à la fois plus long et plus substantiel : c'est un effort d'adaptation, un mouvement tendant à la mobilisation collective. Mais, si le terrorisme passe (ainsi, celui de l'extrême gauche révolutionnaire des années 1970 et 1980), les lois organisant la lutte antiterroriste, elles, restent. Il s'agit là, sans doute, d'un effet de cliquet : il est frappant de constater que, dans une démocratie représentative comme la France, on trouvera peu de monde, une fois au pouvoir, ayant la volonté de défaire réellement une loi antiterroriste, au-delà de simples aspects de forme ou de détail – et encore –, dont l'efficacité est réputée le cas échéant avoir fourni un cadre efficace aux services de sécurité. Le succès de la lutte antiterroriste conduit ainsi à se poser une question vitale : à partir de quand un État peut-il se considérer comme moins en danger au point de lever la garde ? Il est difficile pour n'importe quel pouvoir exécutif de répondre à cette question. Qu'un attentat arrive et on lui reprochera aussitôt d'avoir baissé la garde. Ainsi, par prudence ou réalisme, cette question n'est jamais posée. De son côté, soit le terrorisme ne réussit pas à agir, car le bouclier légal et policier est efficace, soit le terrorisme est mort de sa bonne mort – en particulier si les terroristes ont abandonné

la lutte, qu'ils ont été « neutralisés » ou qu'un accord politique a mis fin à leur lutte contre une satisfaction acceptable de leurs demandes.

Autre aspect de politique publique : le coût. Il est frappant de constater que, dans toute réponse à un attentat, le coût n'est jamais un élément ouvertement débattu, comme si le terrorisme et son cortège de traumas exigeaient des moyens à peu près sans limites. L'examen systématique de l'antiterrorisme comme politique publique dépasse le cadre de cet article. Cela concerne pourtant des aspects sensibles : *quid* du coût de l'antiterrorisme ? Comment juger de son efficacité si l'on veut dépasser la survenance ou non d'attentats comme unique critère, certes décisif ?

Force est de constater, toutefois, que la France fait face à différentes formes de violence politique durable et que la dernière en date, le djihadisme, ne paraît pas devoir cesser dans un avenir proche.

Dans les faits, il semble évident que, comme toute politique publique d'essence démocratique, celle touchant à la lutte contre le terrorisme procède des mêmes énergies et principes – une *adaptation par négociation et conviction* des pouvoirs institutionnels. La crise médiatisée est utilisée par beaucoup d'acteurs politico-administratifs comme une source de légitimité (« Nous sommes les meilleurs, voici les preuves »), de renforcement (« Nous aurions pu mieux faire, si nous avions eu les moyens suivants ») ou d'éviction (« Ils n'ont pas fait bien, nous pourrions mieux faire aux conditions suivantes »). Ainsi, en France, la lutte entre la police nationale (DGSI, SDAT[1] et autres) et la gendarmerie nationale a toujours été gagnée par la police, lorsqu'il s'agit de l'antiterrorisme, quoique la gendarmerie a ou ait eu des arguments à faire valoir.

Il est aussi vrai que certains États sont plus doués que d'autres pour justifier leur réaction. C'est affaire de culture : la notion de *guerre contre le terrorisme* (*war on terror*) était bien faite, après les attentats du 11 septembre 2001, pour mobiliser le peuple américain – et au-delà – afin de justifier des actions militaires d'envergure obéissant à une vision néoconservatrice du monde, en particulier du Moyen-Orient. C'est oublier que ce recours au mot « guerre » est traditionnel aux États-Unis et synonyme de moyen exceptionnel à l'encontre d'un problème exceptionnel. Ainsi, précédemment, les États-Unis avaient-ils recouru à l'imaginaire guerrier contre le cancer (*war on cancer*) et les drogues (*war on drugs*), avec des succès incertains, mais avec une évidente capacité à mobiliser des moyens et des initiatives. La « guerre contre le

1. Direction générale de la sécurité intérieure ; sous-direction antiterroriste.

terrorisme » était, comme on le sait, un concept polysémique : la première étape consistait, autour de la figure présidentielle, dans la mobilisation immédiate du peuple américain, des médias traditionnels et des alliés les plus proches des États-Unis pour tirer des conséquences légales et opérationnelles domestiques (dont découla par exemple la création du puissant Department of Homeland Security). Cela servit aussi pour intervenir en Afghanistan en vue de démanteler « Al-Qaïda central », ainsi que le régime des talibans, et de se lancer dans une tentative de réingénierie politique du pays, en ajoutant au droit humanitaire international la norme heureusement pragmatique, mais unilatérale, d'ennemi combattant. Ce concept légal sulfureux, au regard du droit international humanitaire, favorisa plusieurs pratiques discutables, en particulier envers des valeurs qui avaient contribué à fonder les États-Unis : le *waterboarding* (interrogatoires coercitifs), les enlèvements pour interrogatoire, le camp de Guantánamo, sans compter *in fine* le renversement du régime de Saddam Hussein.

Le pouvoir exécutif français, surtout depuis la guerre en Libye et l'intervention au Mali, a régulièrement recouru, lui aussi, à une rhétorique guerrière de mobilisation, mais sans doute avec plus de prudence, moins de moyens et aussi moins de vision. Le messianisme américain n'est pas tout à fait transposable à la France. Ainsi, le recours sémantique au concept de « guerre contre le terrorisme » n'est pas, dans notre pays, l'indice d'une vision géopolitique du monde, plutôt un indice de volontarisme et la justification de moyens militaires.

Le *temps de la commémoration* est encore un phénomène de mobilisation (des bons sentiments et du chagrin) à peu près total. Il est d'autant plus paradoxal qu'il est supposé être apolitique, s'incarner dans une liturgie humaine *a-religieuse*, compte tenu (spécialement dans le cas des défilés en hommage à *Charlie Hebdo* après l'attentat) de la coexistence en France de communautés multiconfessionnelles, mais aussi athées, le tout dans une société pétrie de laïcité. Les politiques et les élus sont pourtant omniprésents, surtout depuis janvier 2015 – jusqu'à des chefs d'État étrangers, dont au demeurant l'intégrité démocratique n'est pas toujours évidente. Dans le droit fil de Maurice Halbwachs, il faudra un jour étudier ces phénomènes de production de mémoire collective sous une lumière quasi religieuse, et peut-être y verra-t-on l'équivalent d'une célébration postmoderne du souvenir et de la commisération où bougies, slogans puérils (« Même pas mal ») et recueillements font office de religion sans religion.

Le *marketing de l'effroi* joue encore un rôle dans cette réaction mobilisatrice sociétale. On parle ici de la représentation de la menace. Certes, il est difficile de définir le mot « terrorisme ». C'est même pour cela que pendant des années, faisant fi du problème, l'université et la recherche publique refusèrent d'étudier le problème, comme si la sociologie ou le droit n'étaient pas remplis de concepts fluides ou imprécis (ainsi « social »), quoique idéologiquement plus légitimes. « Al-Qaïda », raccourci du nom commun *al-tanzim al-qaidat al-jihad* (« l'organisation de *la base* du djihad »), devint un label simplificateur mondialement connu, mais qui était aussi révélateur de l'approche américaine post-11-Septembre visant à s'attaquer au problème par le centre, plutôt que par la périphérie – les organisations locales djihadistes aux Philippines, en Indonésie, au Proche-Orient ou ailleurs, ce qu'il advint seulement dans un second temps. L'on est sans cesse en recherche de ces concepts dramatisants et simplificateurs qui permettent de représenter et par conséquent de « vendre » la menace. Dernier en date, l'invocation de « Molenbeek » français est une approximation stupide en de nombreux aspects, quoique d'un autre côté cette analogie soit un peu trop fortement contestée afin de nier certains aspects que la France n'aime pas voir – la dimension productrice de violence de nos quartiers, voire la surreprésentation diasporique dans l'origine des djihadistes français. Si les États-Unis et le nord de l'Europe n'ont jamais hésité à travailler sur la sociologie des diasporas, y compris sur la diffusion en leur sein de violences globalisées et d'identités politiques multiples, la France et sa recherche en restent à la fiction proprette d'une violence djihadiste uniquement due à des facteurs sociaux, car les citoyens français sont tous supposés être immédiatement charmés, convaincus et façonnés par les bienfaits de la République et des Lumières. La réalité pourrait bien être plus complexe.

Il est vrai que le djihadisme est une *violence hybride* en de nombreux aspects. D'abord, il juxtapose des époques diverses qui seraient « moralement pures » pour les plus anciennes et qui sont mêlées par ceux-là même qui s'en font les zélateurs, ceci au demeurant sans conscience de l'impossibilité, voire de la naïveté, de pouvoir vivre aujourd'hui comme jadis. Il est aussi un mélange des lieux et des pratiques : une organisation djihadiste sera ainsi à la fois enchâssée dans la réalité la plus locale, dans son mode de vie et le cas échéant dans ces liens familiaux, tout en trouvant une source d'inspiration, voire des solidarités, avec de lointaines « terres de djihad » elles-mêmes productrices de normes, de

discours et de techniques de violence – une organisation à la fois locale et globale, c'est-à-dire « glocale ».

Enfin, les tentatives de compréhension de cette violence sont nombreuses, en proportion sans doute de l'intérêt général pour cette matière. Pour autant, une explication simple, disons « mono-causale », paraît relever soit de la naïveté, soit du militantisme. La radicalisation djihadiste est en réalité un processus complexe, multivariable et non linéaire, ainsi que l'ont démontré de nombreux programmes de recherche non français[2].

Si l'on se voulait provocateur, on dirait que le djihadisme est désormais une composante intégrale de la société française et même une production nationale que l'on exporte. On n'y est pas encore, mais peut-être presque et, si le pire n'est pas toujours à craindre, il doit être envisagé par précaution : que se passerait-il sur notre sol (et en Europe), si un jour l'équivalent de ce qui se déroule en Syrie se retrouvait dans un pays plus proche et dont la France abrite une forte diaspora ? Pourquoi devient-on djihadiste lorsqu'on est Français ? Il y a malheureusement des centaines de facteurs explicatifs non seulement possibles ou probables, mais qui agissent ensemble. Toutes les explications simples sont fausses d'être incomplètes – en simplifiant certes, elles rassurent, mais elles aveuglent aussi.

Dernièrement, après un immobilisme très français d'une décennie, la France a décidé de se lancer dans la prévention. Elle l'a fait non pas par opposition à la sécurité répressive, mais parce que, rationnellement, il était nécessaire de le faire compte tenu des tensions capacitaires de la police et du nombre croissant de djihadistes français. Et c'est ainsi que la « déradicalisation », terme fluide lui aussi, est devenue une *nouvelle ruée vers l'or*. Le mot « radical » a fait florès, est utilisé par tous et partout, sans distinction, et passe désormais pour une panacée, alors que par exemple l'évaluation de la radicalisation violente d'un individu est un processus éminemment complexe, sans parler de son risque de récidive.

Au demeurant, les réponses sont parfois politiques, quand elles ne sont pas superficielles : comme pour la criminalité, des voix s'élèveront à gauche : « C'est le social ! » Et l'on évoquera alors la prévention. Mais à moyens limités, possibilités limitées. Comment offrir du travail à ces jeunes si l'on postule – et nous l'avons montré[3] – que le chômage les

2. Cf. par exemple le programme de recherche européen FP-7 SAFIRE (SAFIRE-project-results.eu).

3. Jean-Luc Marret (dir.), *Les Fabriques du jihad*, Paris, PUF, 2005.

frappe plus que d'autres, quand des millions de citoyens sont aujourd'hui au chômage ? Et comment laisser aussi de côté certains aspects non sociaux (ainsi la dévalorisation du père dans certaines familles d'origine maghrébine) ou psychologiques qui contribuent à plonger dans le djihadisme certains de nos enfants, mais ceux-là issus de l'immigration (soit 80 % de nos citoyens qui vont en Syrie) ?

Des voix s'élèveront ailleurs : « C'est l'islam ! » Nous ne devrions pas avoir peur d'un tel discours s'il était vrai, mais il est faux. Ce n'est ni politiquement correct ni naïf de dire que l'islam est une religion de paix, spécialement d'ailleurs celui de rite malékite pratiqué par nos concitoyens.

On dira encore : « Le djihadisme est une secte ! » Considérer les outils anti-sectaires comme permettant de travailler sur la radicalisation djihadiste a des avantages politiques et satisfait au politiquement correct. Cela a de nombreux inconvénients : d'abord, d'un point de vue scientifique, on devrait être circonspect devant un concept qui n'est repris nulle part en Europe, aux États-Unis et dans le monde arabe. Sauf à considérer que nous sommes les meilleurs du monde, on devrait pour le moins se méfier et voir pourquoi les champions de la prévention de la radicalité violente – les Pays-Bas, l'Allemagne, par exemple – n'utilisent pas cela. Sont-ils aveugles ? Sceptiques ? L'approche sectaire a aussi l'inconvénient de déculpabiliser les familles en leur donnant un instrument de dénégation de leur culpabilité éventuelle (« Ma fille est tombée dans une secte, ce n'est pas de ma faute ! »). On se prive enfin et surtout d'un accès aux musulmans par tradition familiale pour qui le basculement dans le djihadisme peut être un cheminement lent, légitime, voire reconnu par la famille elle-même. Tout individu basculant dans le djihadisme n'est pas en effet une victime ou une jeune fille isolée dans sa chambre individuelle face aux thèses complotistes trouvées dans les médias sociaux. Plusieurs travaux scientifiques[4] ont, eux, prouvé que d'autres facteurs jouaient : un manque d'estime de soi, un manque de gestion de la frustration, un manque d'inhibition à l'égard du recours à la violence, ou encore l'expression d'une solidarité fantasmée envers des musulmans perçus comme des victimes ; l'utilisation d'un média social, d'un groupe ou réseau radical comme une structure transitionnelle, qui

4. Cf. par exemple Reuben Tzachor-Vaisman, « The Psychological Profiles of Terrorists », *The Forensic Examiner*, vol. 15, n° 2, 2006, p. 6-17 ; Jennifer K. Bosson et Joseph A. Vandello, « Precarious Manhood and Its Links to Action and Aggression », *Current Directions in Psychological Science*, vol. 20, n° 2, 2011, p. 82-86 ; Thomas Ross et María Isabel Fontao, « Self-Regulation in Violent and Non-Violent Offenders : A Preliminary Report », *Criminal Behaviour and Mental Health*, vol. 17, n° 3, 2007, p. 171-178.

est dans les faits un passage entre l'immaturité et la maturité adulte ; la méconnaissance ou l'ignorance de normes collectives, leur non-intériorisation, etc. Ce jargon abscons signifie que le basculement dans la radicalisation violente peut suivre des parcours très variés, mais qu'il est souvent réversible, grâce à différents moyens comme le travail social, l'exemplarité d'une peine de prison, des approches psychologiques individuelle, familiale, (ré)éducative, ou une combinaison de tout cela. Il faut pour autant admettre que certains individus ne seront pas récupérables par notre société en raison de leur dangerosité d'abord (il y a là un nécessaire et impérieux besoin de s'en protéger) et de leur personnalité clivée dans la violence djihadiste ensuite. La gestion des retours de djihad depuis la Syrie, ou la prochaine terre de djihad, devrait prendre en compte cette diversité des cas et distinguer, non pas judiciairement, mais en termes de traitement curatif ou préventif, entre les individus revenant du djihad et toujours convaincus de la légitimité de leur action, ceux désormais sceptiques et « amendables », et ceux relevant d'un traitement médical psychiatrique, car il y en a.

*

La France a des problèmes identiques à ceux d'autres pays européens ou arabes. Elle peut et doit trouver aussi chez les autres des solutions et des bonnes pratiques, tout en s'appuyant sur ce qu'elle est.

Dans sa politique à l'égard du traitement du djihadisme national, l'État français a fait des choix clairs : poursuite de l'approche traditionnelle bipartisane de sécurité et émergence de la prévention. Faisant cela, il a grandement innové au regard de la politique en vigueur depuis 2002-2003, sceptique à l'égard de la radicalisation et encore plus à l'endroit de la déradicalisation. Il est possible que cette dimension préventive ne soit au demeurant pas reprise après la prochaine élection présidentielle, par exemple si un attentat djihadiste d'ampleur historique survient sur notre territoire d'ici là. La déradicalisation, cet ensemble d'outils permettant de ramener les individus radicaux violents dans une normalité pacifiée, avec des chances raisonnables de succès (et des limites), et qui apparaît tout juste dans notre pays, serait alors mort-née.

RÉSUMÉ

Le terrorisme et l'État entretiennent une relation inévitable, du trauma de l'attentat aux réponses sécuritaires ou sociétales qu'il engendre, spécialement dans les démocraties. Une séquence spécifique (la couverture médiatique en direct, la poursuite des terroristes, leur arrestation et les conséquences qui suivent) a plusieurs effets : l'agenda politique ou les doctrines opérationnelles de sécurité peuvent être révisés, le pouvoir exécutif tend souvent à dramatiser pour mobiliser et, finalement, de nouveaux instruments de politique publique peuvent apparaître – par exemple, la prévention de la radicalisation.

Olivier Roy

PEUT-ON COMPRENDRE LES MOTIVATIONS DES DJIHADISTES ?

Pour lutter contre le terrorisme, il faut identifier les raisons du terrorisme, en sachant par avance qu'il n'y a évidemment pas une cause, mais un faisceau de causes et de motivations qui vont de plus se décliner différemment selon les cas individuels et les différents pays. Il faut souligner que notre recherche ne porte ni sur le terrorisme en général ni sur la violence en relation avec l'islam, mais sur une catégorie précise de militants vivant en Europe et qui commettent des attentats sur ce continent ou partent pour le djihad en Syrie ou en Irak.

Nous disposons d'une donnée importante : la liste et la biographie des terroristes agissant en Occident. Car pratiquement tous les auteurs des attentats commis ou projetés en Europe (et aux États-Unis) ont été identifiés par la police, tandis que leur trajectoire a été plus ou moins abondamment décrite par les journalistes. On sait aussi que, pour de bonnes ou mauvaises raisons, les journalistes ont facilement accès aux sources judiciaires et policières et n'hésitent pas à les publier. Bref, d'un point de vue méthodologique, il n'y a pas besoin de faire de longues enquêtes de terrain pour connaître la trajectoire des terroristes. On dispose du matériau, on a les profils. Le problème surgit quand il s'agit de travailler sur leurs motivations.

Bien sûr, un autre problème méthodologique se pose : qui est terroriste ? Si l'on peut s'entendre sur le fait que les tueurs du Bataclan, comme ceux de *Charlie Hebdo*, rentrent dans cette catégorie (définie par les modalités d'action), faut-il considérer que tous les candidats au djihad qui partent sur le front syrien sont des terroristes ? Beaucoup de terroristes sont passés par la case djihad, mais pas tous, et tous les djihadistes

ne sont pas forcément destinés à devenir des terroristes, ne serait-ce que parce qu'il semble que Daech fasse une sélection d'emblée entre ceux que cette organisation renvoie en Occident après formation et ceux destinés à participer à des attaques-suicides sur le terrain de la guerre. Mais, justement parce que les volontaires étrangers qui partent en Syrie sont sélectionnés en priorité pour commettre des attaques-suicides et parce que aujourd'hui presque tous les terroristes agissant en Europe sont destinés à mourir en action, les deux catégories se rejoignent au moins sur un point : la mort volontaire. Nous prenons comme hypothèse que les terroristes aujourd'hui sont un sous-ensemble des djihadistes. Il n'en a pas toujours été ainsi : les djihadistes internationaux des années 1980 qui allaient en Afghanistan n'utilisaient pas les techniques kamikazes au combat et ne commettaient pas d'actes terroristes en Occident ; de même, les membres du groupe de Djamel Beghal (1997) n'ont pas été impliqués dans des attentats-suicides en Europe. Mais aujourd'hui la mort volontaire est bien l'horizon commun. On a certes plus d'informations sur les trajectoires individuelles des terroristes agissant en Europe que sur les djihadistes qui vont sur le terrain et ne reviennent pas. Cependant, si on recoupe les trajectoires de ceux que l'on a identifiés et celles des terroristes opérant en Europe, on s'aperçoit qu'elles sont proches à quelques nuances près, comme le confirme une enquête effectuée par des étudiants de l'École de journalisme de Sciences Po sur les Français décédés en Syrie[1]. De même, la remarquable enquête de David Thomson, *Les Français jihadistes*[2], confirme les constantes identifiées. Il y a par ailleurs plus de convertis qui se font sauter sur le front du djihad que lors d'attentats en Europe, et les femmes tendent à partir en Syrie plutôt qu'à opérer sur le continent. Mais les trajectoires sont très proches et relèvent des mêmes catégories. Nous partons quant à nous d'une base de données purement française, constituée par nous et portant sur une centaine de personnes impliquées dans le terrorisme sur le territoire métropolitain et/ou ayant quitté la France pour participer à un djihad « global » entre 1994 et 2016. Tous les participants aux principales actions (réussies ou non) visant les territoires français et belge (car la connexion est constante) s'y trouvent[3].

1. *Libération*, 23 mars 2016.
2. Paris, Les Arènes, 2014.
3. Attentats dits du Groupe islamique armé et gang de Roubaix en 1995, complot contre le marché de Strasbourg en 2000, groupe des Buttes-Chaumont en 2003-2005, Mohammed Merah à Toulouse en 2012, complot contre l'église de Villejuif en 2015, cellule de Cannes-Torcy (2012), Musée juif de Bruxelles (2014), *Charlie Hebdo*, Thalys, Bataclan et attentats

Le profil des djihadistes

La première conclusion est que sur vingt ans les profils ne changent guère ; Khaled Kelkal, le premier terroriste élevé en France (région lyonnaise, 1995), et les frères Kouachi (*Charlie Hebdo*, 2015) se ressemblent sur certains traits précis : Français de seconde génération ; plutôt bien intégrés au début ; une période de petite délinquance ; radicalisation en prison ; un attentat ; et la mort, les armes à la main, face à la police. Le profil type des terroristes est remarquablement stable. On trouve deux catégories majeures : les seconde génération (60 % de l'échantillon) et les convertis (25 %) – les première (mais la plupart d'entre eux sont installés en France) ou dans une moindre mesure les troisième génération représentant 15 %. Presque tous sont des *born again*, qui retrouvent soudainement, après une vie fort profane (discothèque, alcool, petite délinquance), une pratique religieuse, soit de manière individuelle, soit dans le cadre d'un groupe restreint (jamais dans le cadre d'une organisation religieuse). Ils passent à l'action dans les mois qui suivent leur « reconversion » ou « conversion » religieuse. On retrouve les proportions et les caractéristiques décrites ici dans toutes les bases de données ou listings qui circulent aujourd'hui.

Les cibles ne changent guère non plus sur vingt ans : transports en commun et espaces publics (RER, parking du commissariat de Roubaix, marché de Strasbourg, Bataclan), lieux juifs (mais pas israéliens), comme l'école juive Ozar-Hatorah de Toulouse (Mohammed Merah), « blasphémateurs » (*Charlie Hebdo* a été menacé bien avant l'attentat du 7 janvier 2015). Si l'on compare avec l'étranger (Grande-Bretagne ou États-Unis), il manque l'attentat individuel fait, au hasard ou presque, par un individu de type « loup solitaire » (encore que certaines actions attribuées à des individus souffrant de problèmes psychiatriques peuvent relever de cette catégorie, comme la décapitation d'un chef d'entreprise par son employé en Isère en juin 2015, qui poussera le mimétisme jusqu'à se suicider).

La deuxième constante est la remarquable continuité entre tous ces réseaux : dans chacun de ces derniers, il y a au moins un acteur qui connaissait bien une ou plusieurs personnes liées à un réseau précédent. Prenons juste deux cas. Chérif Kouachi a rencontré Djamel Beghal en

---

liés (2015). Il ne faut pas oublier les attentats commis ailleurs en Europe (non étudiés ici) pour éviter de tomber dans le travers du « djihad français », où l'on ferait de la France un cas particulier : attentats de Madrid (2004), Amsterdam (2004), Londres (2005), suivis en Grande-Bretagne d'une série de tentatives ratées ou isolées (2006, 2008).

prison ; il a lui-même fait partie du « groupe des Buttes-Chaumont » (2004), où il a fait la connaissance de Peter Chérif, parti au Yémen pour rejoindre Al-Qaïda ; Chérif Kouachi a également connu Slimane Khalfaoui (impliqué dans l'attentat raté du marché de Strasbourg en 2000). Fabien Clain, le converti toulousain qui a annoncé depuis la Syrie les attentats du 13 novembre 2015, connaissait Merah (Toulouse, 2013) et Mohamed Dahmani (impliqué dans l'attentat du Caire de 2009 qui a tué une Française) ; le petit frère de Dahmani, Ahmed, était, à Bruxelles, un ami intime de Salah Abdeslam et a, comme ce dernier, joué un rôle clé dans la série d'attaques terroristes du 13 novembre et de Bruxelles. De même, Clain était lié à Sid Ahmed Ghlam, qui a monté l'attentat raté de Villejuif en septembre 2015 et dont la petite amie, Émilie L., une convertie, a ensuite épousé religieusement Farid Benladghem, dont le frère Hakim, tué par la police belge en 2013, avait été mis en cause pour ses liens avec les auteurs de l'attentat du Caire.

Enfin, les processus de formation du groupe radical sont quasiment identiques. Ils se constituent parfois autour d'une forte personnalité (Christophe Caze pour Roubaix, Olivier Corel, Djamel Beghal) ou de manière plus égalitaire : plusieurs membres partent sur le terrain du djihad (Bosnie, Afghanistan, Yémen, Syrie) et assurent ensuite l'articulation entre le groupe et un « centre » (Al-Qaïda, Daech). La structure du groupe est toujours la même : une bande de copains et de frangins, qui peuvent être amis d'enfance ou s'être rencontrés en prison, parfois dans un camp d'entraînement. Le nombre de fratries est impressionnant, d'autant que, quand elles sont absentes, elles sont reconstituées par des mariages avec la sœur du copain. Ce côté autarcique du groupe est important car cela révèle sa marginalité par rapport à la société musulmane réelle.

Un point très important ici, pour l'étude des motivations, est que le groupe n'est pas créé par une organisation extérieure. Celle-ci n'existe pas toujours : ni le gang de Roubaix ni Beghal au début ne sont affiliés à une organisation, ils la rencontrent en participant à un djihad extérieur. Le cas de Kelkal illustre plutôt une transition : jusqu'à l'attaque du RER B en juillet 1995, les attentats commis en France dans le contexte du Moyen-Orient, et qui n'avaient pas grand-chose à voir avec la radicalisation islamique, l'étaient par un commando venu de l'extérieur (rue des Rosiers, Tati) et qui cherchait à rester dans la clandestinité sans se faire prendre, soit pour récidiver, soit pour revenir au bercail. Le but de l'attentat était d'infléchir la position du gouvernement français sur un dossier précis (Liban, soutien à l'Irak contre l'Iran, soutien aux militaires algériens, comme pour le RER en 1995). Mais dès 1994 (attentat de Marrakech)

et surtout en 1995 (toujours le RER), on voit apparaître un nouveau phénomène : des organisations islamistes radicales étrangères instrumentalisent de jeunes Français de seconde génération (radicaux islamistes marocains pour le premier attentat, Groupe islamique armé (GIA) pour le second, même si dans les deux cas le rôle des services algériens reste possible, ce qui compte, c'est que les recrutés soient convaincus d'agir pour une cause islamique). Depuis, ce schéma est constant.

La conséquence est d'importance : la radicalisation précède le recrutement. Il suffit qu'il y ait un « agent de liaison » entre le groupe local et l'organisation dont le djihadiste se réclamera par la suite. Mais le groupe peut passer à l'action sans être actionné par une organisation (ce fut le cas du gang de Roubaix et des « loups solitaires » en Grande-Bretagne et aux États-Unis). Ce qui veut dire que détruire les groupes extérieurs ne mettra pas fin à la radicalisation. Si donc ces derniers, du GIA à Daech en passant par Al-Qaïda, puisent dans un réservoir existant qu'ils n'ont pas créé, ce sont donc bien les causes internes de la radicalisation qu'il faut étudier. La raison de la radicalisation n'est pas à chercher dans la logique stratégique (frapper l'Europe) ou tactique des organisations radicales (recruter des « frères » pour éviter l'infiltration ou des filles converties pour tromper la sécurité aux aéroports).

En même temps, il est évident que le choix que font les radicalisés de s'identifier au djihad et de se réclamer d'une organisation islamiste radicale n'est pas un simple choix opportuniste : la référence à l'islam est centrale et fait toute la différence avec les autres formes de violence chez les jeunes.

Avant de revenir sur cette question clé du registre de radicalisation, nous passerons en revue d'autres faisceaux de causes et motivations possibles.

L'absence de causes « objectives »

À part certains traits communs que nous avons évoqués (seconde génération, convertis, fréquence d'un épisode de délinquance et retour très tardif à la pratique religieuse), il n'y a guère de corrélation avec d'autres indicateurs socio-économiques ou psychologiques qui permettraient de comprendre les motivations.

Il n'y a pas un profil social et économique type des radicalisés. Les djihadistes sont loin d'être systématiquement des produits des banlieues sensibles. Bien sûr, les banlieues sont très représentées, tout simplement parce que par définition les seconde génération s'y trouvent en surreprésentation. Mais l'ouest de Paris est tout aussi représenté que l'est, et

Nice a un nombre de djihadistes en valeur absolue supérieur à celui du 93 et surtout à celui de Marseille[4]. Les convertis viennent souvent de la province et de petites villes, voire de la campagne, comme Maxime Hauchard (né en 1992 à Bosc-Roger, dans l'Eure), ce qui contredit l'idée que les non-musulmans se convertissent par solidarité avec leurs « frères de galère » (cela arrive bien sûr et peut expliquer la surreprésentation des Antillais et des gens d'origine africaine parmi les convertis, comme les frères Granvisir, ou bien William Brigitte). Surtout, les profils des djihadistes font apparaître un groupe important de jeunes très bien intégrés et pourvus de diplômes (Kamel Daoudi, Hakil Chraibi, Moustapha el-Sanharawi). La famille Abaaoud appartenait à un milieu de petits commerçants qui ont plutôt réussi, et le père d'Abdeslam a fait une carrière d'employé.

20 Il n'y a pas non plus de profil psychopathologique particulier des terroristes, comme l'a montré Marc Sageman, lui-même psychiatre et expert sur le terrorisme[5]. Cependant, il est intéressant de noter que les psychiatres et psychologues interviennent de plus en plus dans le champ de la radicalisation. Il y a bien sûr, comme pour toutes les disciplines, un effet d'opportunité : l'ouverture du marché de la déradicalisation, qui s'est opéré en France tardivement avec les attentats du 13 novembre. Mais cela ne suffit pas à invalider l'apport des « psys ». S'ils écartent toute pathologie, ils soulignent en général l'importance de la « blessure narcissique » des terroristes. Ce sont plutôt les psychanalystes qui contribuent à cette recherche (Fethi Benslama, Jean-Luc Vannier, Raymond Cahn[6]), parce qu'ils raisonnent moins en termes de pathologie qu'en termes de structure de la personnalité. Bref, la question n'est pas tant de définir une psychopathologie du terroriste, laquelle est introuvable, que de noter que la radicalisation joue aussi sur un faisceau d'affects que l'on retrouve bien sûr chez d'autres jeunes au comportement suicidaire (comme les lycéens américains qui font un massacre dans leur établissement et se suicident après) mais qui ne se lancent pas dans le terrorisme islamiste.

Le narcissisme étant la chose du monde la mieux partagée (à commencer

4. Carte publiée dans *Le Monde* daté du 27 mars 2015.

5. Marc Sageman, *Understanding Terror Networks*, Philadelphia (Pa.), Pennsylvania University Press, 2004.

6. « Entretien avec Fethi Benslama : islam, islamisme, musulmans… », Mediapart.fr, 22 novembre 2015 ; Jean-Luc Vannier, « Djihadisme et déchéance de nationalité. Les faces cachées du pulsionnel », Republique-exemplaire.eu, 4 février 2016 ; Raymond Cahn, « Les djihadistes, des adolescents sans sujet », LeMonde.fr, 8 janvier 2016.

par les experts en terrorisme), il faut aller chercher ailleurs les motifs de radicalisation.

Le vengeur de la communauté musulmane souffrante

Le plus simple est sans doute d'écouter ce que disent les terroristes. Les mêmes thèmes reviennent chez tous, résumés dans la déclaration posthume de Mohammed Siddique Khan, le chef du groupe qui a mené les attentats de Londres, le 7 juillet 2005[7]. La première motivation est l'évocation des atrocités commises par les pays occidentaux contre le « peuple musulman » (« mon peuple à travers le monde », dans la déclaration en question), la deuxième est le rôle de héros-vengeur dévolu au militant qui parle (« Je suis directement responsable de protéger et venger mes frères et sœurs musulmans » ; « Vous allez maintenant goûter la réalité de cette situation »), enfin la troisième est la mort (« Nous aimons la mort comme vous aimez la vie ») et la réception au paradis (« Puisse Dieu m'élever au rang de ceux que je révère, comme le Prophète, ses messagers, les martyrs », etc.).

Sous des formes diverses, on retrouve ce thème chez les frères Kouachi (« Nous avons vengé le Prophète »), ou chez Amedy Coulibaly, qui énonce à ses victimes – les otages d'une supérette casher de la porte de Vincennes à Paris – comment il leur fait connaître à leur tour la peur. De même, les bourreaux de Daech retournent la situation en habillant leurs victimes de tenues de prisonnier de Guantánamo ou en leur infligeant des morts censées dupliquer celles des victimes « musulmanes » – on brûle ou fait exploser les prisonniers. Le thème de la mort choisie et désirée est aussi récurrent (« Nous aimons la mort comme vous aimez la vie », repris par Mohammed Merah : « J'aime la mort comme vous aimez la vie ») et l'argument du paradis revient avec constance dans les derniers messages adressés à la mère, où rédemption et intercession se mêlent (la mort efface les péchés du militant, qui pourra intercéder pour les membres de sa famille, même si, à ses yeux, ils ont oublié l'islam).

Venger la oumma

La communauté musulmane que l'on veut venger n'est presque jamais spécifiée (« à travers le monde »). C'est une donnée non historique et non spatiale. On parlera plus volontiers des « croisés » que des parachutistes

7. « London Bomber : Text in Full », News.bbc.co.uk.

français lors de la bataille d'Alger (1957). Chaque conflit particulier est une métaphore d'un conflit millénaire qui ne pourra se terminer que dans une bataille finale. On va en vrac parler de Palestine, Tchétchénie, Chine, Bosnie ou Irak. Les photos d'atrocités proviennent de tous les théâtres d'opération. Les terroristes ne s'inscrivent jamais explicitement dans le temps colonial, ils rejettent ou ignorent tous les mouvements politiques ou religieux qui les ont précédés. Ils ne s'inscrivent pas dans les luttes de leurs pères, car justement ils considèrent que leurs pères ont failli et que, dans le fond, ils sont, eux, les jeunes, les seuls à être à la hauteur du temps du Prophète. Aucun ne revient faire le djihad dans le pays d'origine de ses parents, ce qui serait le cas s'il y avait une « généalogie coloniale » (la seule exception, qui ne concerne pas la France, est celle des Somaliens). On trouve ce schéma dès l'origine : le groupe de Marrakech en 1994 est composé… de Franco-Algériens. Pour les convertis, cette relation « virtuelle » à la communauté de tous les musulmans est évidente : c'est l'islam global qui les intéresse, et pas tel ou tel conflit. Il est significatif qu'aucun des djihadistes, musulmans ou convertis, n'ait, à ma connaissance, milité dans un mouvement pro-palestinien, ou bien dans un comité quelconque de lutte contre l'islamophobie, ni même dans une ONG islamique. Ils ne sont pas le produit d'une militance déçue (ce qui fut souvent le cas des gauchistes de 1968, souvent anciens du Parti communiste et militants contre la guerre d'Algérie).

Cette indifférenciation temporelle se retrouve dans le spatial. Ils pratiquent un nomadisme djihadique qui les amène là où il y a du djihad, mais aucun ne cherche à s'intégrer dans le pays où il combat (la seule exception est Lionel Dumont en Bosnie, qui épouse une jeune Bosniaque et reste après la guerre, mais ce fut dans le cadre d'une petite enclave salafiste). Leur iconoclastisme marque aussi leur indifférence à toute culture locale.

Cette vision globale s'impose aussi à l'ennemi. Il n'y a pas d'innocents : les peuples occidentaux sont responsables de l'action de leurs gouvernements, et le musulman qui ne se révolte pas est un traître qu'il n'y a pas de raison de vouloir épargner lors des attentats aveugles. Il est un peu vain de chercher une raison stratégique à chaque attaque contre un pays précis : pourquoi en 2004 frapper l'Espagne et pas l'Italie, alors que les deux participent à la coalition américaine ? Il y a plus un effet d'opportunité : on frappe là où on dispose de la main-d'œuvre nécessaire.

Le héros

Ce positionnement de l'individu qui se vit comme humilié et dominé en « vengeur » et en héros solitaire est aussi une constante. L'individualisation fonctionne même quand il y a action de groupe. On mettra par exemple en valeur le héros qui se fait sauter en tête de la vague d'assaut ; la nécrologie des radicaux est une suite d'hagiographies et le corps même du martyr est au-dessus du sort commun : il est beau et exhale un parfum, ou bien il se sublime dans l'explosion.

Le narratif joue sur l'image du super-héros des films ou des jeux vidéo. Non seulement il sauve la oumma souffrante et passive, mais il a tout pouvoir : pouvoir de vie et de mort, et pouvoir sexuel. La fascination sexuelle fonctionne évidemment plus pour le djihad que pour le terrorisme.

Ce grand récit se décline sur deux registres : les références à la première communauté des croyants (le martyre, le droit aux esclaves sexuelles), la conquête des déserts et des villes, le Califat qui doit incarner cette oumma globale et virtuelle. Mais il s'inscrit aussi dans une esthétique de l'héroïsme et de la violence très moderne. La violence est mise en scène, elle est scénarisée dans des vidéos très élaborées. Cette « barbarie » n'est pas celle de l'ancien temps : elle reprend un code « sadien » – comme Pier Paolo Pasolini a su le mettre en scène dans le film *Salo* (1976). Bref, Daech s'inscrit à la croisée de deux imaginaires, l'un religieux et classique (le Califat), l'autre très présent dans une certaine culture « jeune », qui va s'exprimer aussi dans des contextes sans rapport avec l'islam – gang de rue, banditisme, comme on le voit avec le succès de *Scarface*, le film de Brian De Palma (1983), chez les jeunes. La femme du djihadiste rejoint ici celle du chef de gang, dans une culture machiste et violente. Si Marseille fournit si peu de terroristes, c'est probablement parce qu'on peut être un super-héros à kalachnikov sans avoir à passer les frontières. Et sur l'esthétique de la violence, il suffit de regarder les vidéos des narcotrafiquants mexicains mettant en scène les décapitations et tournées bien avant Daech. L'augmentation récente de volontaires pour le djihad est sans doute aussi liée à cette esthétisation de la violence (saluée par des « Like » sur Facebook), car Al-Qaïda ne jouait pas sur le registre sadien et gore de Daech.

La mort

Curieusement, tous ces défenseurs de l'État islamique ne parlent jamais de la charia et presque jamais de la société islamique qui se construirait sous l'égide de Daech. Il est paradoxal que l'argument selon lequel ils voulaient « juste vivre dans une vraie société islamique » est justement mis

en avant par les « retournés », qui récusent toute participation à l'action violente ; comme si vouloir se battre et vouloir vivre sous l'islam était dans le fond antagonique. Ils veulent bien être sous la gouvernance d'un État islamique, mais ne veulent pas y vivre. Car c'est le paradoxe : ces jeunes ne sont pas utopistes, ils sont nihilistes parce que millénaristes. Le lendemain ne sera jamais à la hauteur de leur grand soir. Aucun d'eux ne participe à la vie concrète de la société des pays en djihad. Aucun d'eux n'est docteur ou infirmier, il n'y a pas de Médecins sans frontières djihadiste. Par contre, leur mort efface leur vie de péchés, ce qui explique que, à leurs yeux, la question de la pratique religieuse n'a rien de fondamental. Le nihilisme (inanité de la vie, soulignée par tous) fait partie de leur mysticisme (rejoindre Dieu). De plus, en présentant la mort comme la fin souhaitée de leur trajectoire, ils sont nombreux à insister sur leur rôle d'intercesseur : grâce à leurs sacrifices, leurs parents (et surtout leur mère) seront sauvés, malgré leur impiété. Le fils, maître de la vérité religieuse, est celui qui sauve ses parents et leur permet à leur tour et par son intermédiaire de devenir comme lui des *born again*. Le rapport de génération est inversé : le fils meurt en donnant la (re)naissance à ses propres parents.

Le passage à l'acte est donc lié à l'articulation d'une révolte personnelle, fondée sur un sentiment d'humiliation du fait de son appartenance à une « communauté » virtuelle (culturelle pour les seconde génération, choisie pour les convertis), sur un grand récit du retour à l'âge d'or de l'islam, récit scénarisé selon les codes d'une esthétique contemporaine de la violence et mis en scène par des organisations nées des crises concrètes du monde musulman (Al-Qaïda, Daech), qui ont, quant à elles, une stratégie propre (leurs leaders ne se suicident jamais).

RÉSUMÉ

Les djihadistes français recrutent essentiellement parmi les musulmans de seconde génération et les convertis, ayant tous vécu un retour brutal à la religion en dehors de toute institution islamique ou communauté musulmane concrète. Ils n'ont pas de profil socio-économique ou psychologique particulier mais expriment leur rejet de la société en adoptant le narratif offert par Al-Qaïda ou Daech : devenir des super-héros qui vengent la communauté musulmane globale, victime des Occidentaux. Mais ce ne sont pas des utopistes travaillant à la construction d'une société plus juste : ils sont tous fascinés par la mort et meurent presque tous.

Alain Juillet

LA LUTTE CONTRE LES RESSOURCES DU TERRORISME

Quelles que soient leurs origines sociales politiques ou religieuses, les organisations terroristes ont un besoin de moyens financiers qui varie selon qu'elles sont dormantes ou actives, intégrées dans la société ou totalement clandestines, opérationnelles ou en situation d'attente. Comme nous le verrons, les réponses qu'elles trouvent dépendent de leur positionnement idéologique et de leur environnement.

Dans la lutte contre le terrorisme, de nombreux experts pensent que l'assèchement des moyens financiers contribue à leur disparition. Cette réflexion rejoint la vision stratégique des militaires sur le blocus ou le siège, qui permettent d'amener l'ennemi à reddition en lui coupant l'approvisionnement en vivres ou en armement. Ainsi que nous l'avons vu récemment avec les embargos sur Cuba, l'Irak ou l'Iran, l'histoire montre que c'est très compliqué et moins efficace que l'on imagine, car il est difficile de couper tous les accès. De plus, l'homme possède en lui des réserves insoupçonnées lorsqu'elles s'appuient sur une forte motivation idéologique ou religieuse.

Le besoin de financement

Dans la vie quotidienne, qu'il soit clandestin ou dans la cité, le terroriste a besoin de se nourrir et de se loger dans l'endroit où il se cache ou à l'extérieur. Il doit se tenir au courant des nouvelles par l'écoute de la télévision ou la lecture des journaux et magazines. Il doit également pouvoir communiquer par téléphone et par moyens informatiques. Chaque opération l'oblige à utiliser des intermédiaires pour ne pas courir

de risque inutile. De surcroît, le maintien en état de son réseau l'amène à se déplacer pour contacter, recruter, échanger et donner ou recueillir des instructions. Il lui faut aussi une ou plusieurs identités fictives, ce qui suppose de se procurer d'une façon ou d'une autre passeport et carte d'identité. Cela occasionne un montant de frais mensuels réguliers variable selon le nombre de gens concernés, qu'il faut pouvoir régler en argent liquide pour laisser le moins de traces possible.

Lorsqu'une action est envisagée, les coûts changent d'échelle car il faut activer des réseaux dormants, former les différents acteurs, faire des déplacements pour reconnaître les objectifs, se procurer des véhicules ou utiliser des avions ou des trains, acheter des armes et autres moyens techniques ou fabriquer des explosifs. Il faut aussi organiser la mise en place des terroristes individuels ou des équipes et leur exfiltration en dehors des actions kamikazes.

Dans une action totalement clandestine, on ne doit pas utiliser des moyens de paiement classiques, allant de la carte bleue au chèque en passant par les virements bancaires, ou bien il faut les avoir suffisamment démarqués pour que l'on ne puisse pas remonter jusqu'au véritable utilisateur. Le rôle des réseaux qui relaient et approvisionnent pour éviter le contact direct prend ici un rôle essentiel.

Dans une action menée par des gens intégrés dans la vie quotidienne, si une partie des dépenses peuvent être faites au grand jour, l'autre partie doit être totalement dissimulée pour éviter tout rapprochement préjudiciable au terroriste et à son réseau. Ce qui implique une organisation logistique parallèle ou la capacité de séparer clairement dans la durée les deux activités chez le même individu.

L'évolution des moyens

Contrairement à ce que beaucoup peuvent croire, l'action terroriste en elle-même n'exige pas un gros investissement puisque, dans la réalisation d'un attentat, le support technique est généralement peu coûteux mais plus ou moins difficile à se procurer. Son montant varie en fonction du nombre de participants, de l'éloignement de la cible et des moyens mis en œuvre. Dans les attentats des frères Kouachi et d'Amedy Coulibaly en janvier 2015, on voit bien que c'est l'armement qui a coûté le plus cher. Selon l'analyse des attaques de Bombay de novembre 2008 réalisées par trois équipes séparées venues d'ailleurs, c'est la reconnaissance et la mise en place des attaquants qui ont demandé le plus gros investissement.

Les contrôles internationaux devenant de plus en plus rigoureux, il devient très difficile de transporter du matériel ou de l'argent d'un pays vers un autre par des transports en commun, qu'ils soient aériens, routiers ou ferroviaires, ce qui requiert des réseaux logistiques, des systèmes de transfert et des équipes sur place. Ce sont ces dernières qui vont acheter les armes et matériels requis, récupérer les informations nécessaires, fabriquer les explosifs ou les produits utilisés. Par ailleurs, des moyens de communication variés deviennent essentiels car les acteurs des réseaux terroristes modernes sont en liaison permanente à tous les niveaux.

Dans le terrorisme transnational auquel nous sommes confrontés aujourd'hui, les ordres viennent d'un pays, la mission se prépare dans un autre et l'action se fait dans un troisième, ce qui exige une capacité de liaison et de réaction rapide bien éloignée des pigeons voyageurs de nos ancêtres. Au-delà du téléphone portable, dont chacun connaît les limites, la circulation de l'information repose essentiellement sur les outils numériques, d'internet aux réseaux sociaux.

Les pratiques traditionnelles

Il y a un siècle, les anarchistes russes, comme plus tard les agents du Komintern, conspiraient après leur journée de travail et se transformaient en terroristes pour commettre un attentat. Pendant la Seconde Guerre mondiale, des réseaux de résistance français, qualifiés de terroristes par les Allemands, recevaient des financements extérieurs lors de parachutage d'agents de liaison ou de containers et s'appuyaient sur des réseaux locaux. L'Armée républicaine irlandaise ou l'ETA espagnole percevaient un impôt révolutionnaire, ce qui n'empêchait pas cette dernière, tout comme Action directe en France, de réaliser des attaques de banques ou de bureaux de poste. La Fraction armée rouge allemande faisait de même mais recevait également un appui des services de l'Allemagne de l'Est. Tous se faisaient aider par les cercles relationnels proches de leurs idées.

À l'étude, il apparaît que les moyens de financement utilisés par chacun d'eux étaient très variés et fonction de la situation locale. Plus le groupe était important et clandestin, et plus il était obligé de se procurer par la force, d'une manière ou d'une autre, les moyens de financer sa vie clandestine. Plus son rapport avec la population était positif par suite de son comportement ou des idées qu'il défendait, et plus il bénéficiait d'un soutien actif de celle-ci dans l'hébergement et le ravitaillement de ses équipes.

Il est également intéressant de constater que, durant la seconde partie du XXe siècle, aucun de ces groupes ne se recommandait d'un État étranger, même si les agents communistes prenaient pour référence la Russie soviétique. Par contre, il existait une réelle collaboration entre les différentes entités terroristes ayant une vision proche sur le plan idéologique. Cette coopération concernait aussi bien le domaine des achats et transferts d'armes que celui, découvert plus tard, d'une véritable sous-traitance, qui amenait un groupe à commettre un attentat pour le compte d'un autre ou à se prêter des opérationnels efficaces.

Les pratiques récentes

Avec le terrorisme islamique, nous avons basculé du terrorisme idéologique au terrorisme religieux, dont chacun sait qu'il est consubstantiel au fanatisme et obligatoirement transnational. Sa particularité vient de ses oppositions internes, qui s'appuient sur des différences d'interprétation du Coran entre chiites et sunnites, et parmi ces derniers entre la vision traditionnelle et la vision salafiste, qui veut retrouver le temps béni des trois premiers califes ayant succédé au prophète Mahomet. Dans cette dernière, la perception d'Ayman al-Zawahiri, chef d'Al-Qaïda qui refuse de tuer les musulmans, s'oppose à celle des taqfiristes de Daech, pour qui tout ce qui ne pense pas rigoureusement comme eux est un mécréant à détruire, à commencer par les chiites. On peut y ajouter la référence, commune à tous, des Assashins du Vieux de la montagne se faisant tuer pour leur cause au XIe siècle ; ce sont eux qui les ont amenés à légitimer puis à pratiquer l'attaque-suicide. Tout cela s'inscrivant dans la volonté salafiste de créer un califat appliquant la charia, on comprend que nous sommes dans un type de terrorisme nouveau.

Les prosélytes de cette approche bénéficient d'une certaine bienveillance d'une partie de la population musulmane vivant dans des conditions difficiles et d'une partie des intellectuels de notre pays qui dénient la réalité pour éviter la stigmatisation. Pourtant, les choix politiques ayant amené la France à s'opposer à la création de l'État syro-irakien ont provoqué chez les dirigeants de cette entité la volonté d'y répondre en portant la guerre en France à travers des actions terroristes. Nous sommes donc devant un terrorisme dirigé de l'extérieur de l'Europe, réalisé principalement par des acteurs revenus chez eux après avoir fait leurs preuves dans les zones de combat, renforcé par des acteurs locaux ralliés à la cause qui y trouvent une raison d'exister et une forme de rédemption.

Il ne faut pas pour autant passer sous silence un autre acteur majeur par sa capacité de diriger, orienter ou influencer les terroristes et leurs soutiens. On oublie trop souvent que, à côté des imams marocains prêchant un islam tranquille et des Algériens qui aspirent à diriger l'islam de France, nous avons un nombre croissant d'imams venus d'ailleurs. Généralement financés par des pays du Golfe et de la péninsule arabique, ils ne parlent pas français, font des prêches extrêmement violents s'appuyant sur une connaissance limitée du Coran et sont souvent directement ou indirectement des pourvoyeurs de fonds pour les plus radicaux.

Le financement par Daech

Du fait de son occupation territoriale, Daech lève l'impôt en surtaxant ceux qui ne sont pas de purs salafistes, ce qui lui permet de se constituer un trésor de guerre et de payer son administration. Le terrorisme faisant partie de sa stratégie, il peut en réorienter une partie vers cette destination.

Daech bénéficie également de la revente en Turquie et au Kurdistan de pétrole, de coton et d'antiquités qui lui rapportent beaucoup d'argent. Il est clair que la lutte contre cette capacité de financement passe par l'anéantissement des possibilités de contrebande à travers un contrôle étroit des frontières et la pénalisation de ceux qui achètent ces produits pour les revendre de par le monde. La lenteur des Occidentaux à attaquer les camions-citernes et l'absence de volonté de sanctionner les intermédiaires qui se livrent à ce trafic montrent que certains intérêts particuliers freinent cette nécessité. Le fait également que Daech ait pu remplacer mille camions détruits par les frappes aériennes par d'autres, achetés à un constructeur asiatique et transitant par la Turquie, prouve que l'embargo annoncé par les Occidentaux est loin d'être une réalité.

Si l'on y ajoute l'énorme montant récupéré dans les banques de Mossoul lors de la prise de la ville en 2014, on comprend que Daech dispose de réserves financières importantes qu'il a placées à l'extérieur, dans des banques islamiques, des comptes offshore ou *via* des prête-noms. Il peut donc assurer sans problème le financement d'opérations extérieures.

Ajoutons, car c'est loin d'être anecdotique, que dans les organisations terroristes proche-orientales la famille de celui qui s'est fait sauter reçoit une indemnité substantielle de l'organisation, expliquant certaines actions même si cette motivation n'est pas décisive dans le choix du sacrifice.

Le financement par les soutiens des organisations terroristes

Comme nous l'avons vu dans l'ex-Yougoslavie, en Serbie, certains pays arabes n'hésitent pas à promouvoir leur vision particulière de l'islam en envoyant des imams faire du prosélytisme et en finançant des groupes de combattants très islamisés issus des Frères musulmans, d'Al-Qaïda ou autres groupes salafistes. Ces derniers n'hésitent pas à employer tous les moyens pour faire triompher leur cause et instaurer un État pratiquant un islam rigoureux.

Dans le cadre de la défense de leurs intérêts gaziers, le Qatar et l'Arabie saoudite ont appuyé fortement les opposants au régime syrien, regroupés principalement au sein du Front al-Nosra puis de Daech. Cet appui officiel a pris fin, au moins pour l'un d'entre eux, quand Abou Bakr al-Baghdadi a été considéré par le roi Salman comme un danger pour le royaume saoudien. Mais on oublie trop souvent qu'au-delà des gouvernements des pays du Golfe et de la péninsule arabique un certain nombre de grandes familles locales considèrent être leur devoir de musulmans de contribuer au financement de moudjahidine combattant pour l'implantation d'un islam sunnite sur des terres étrangères. De même qu'elles ont financé les actions menées en Afghanistan de 1980 à 1990 ou en Yougoslavie de 1992 à 1999, on les trouve derrière un bon nombre d'opérations financières au profit des groupes en Syrie et en Irak, dont la très grande majorité est totalement inféodée aux organisations terroristes.

Un autre moyen essentiel dans le financement du terrorisme islamiste repose sur l'utilisation de la *zakat*, ce pilier de l'islam qui oblige chaque croyant à donner selon ses moyens pour aider la communauté, quel que soit le lieu où il se trouve. Mélange des pratiques chrétiennes du denier du culte et de l'aumône, cette obligation religieuse se caractérise par la difficulté d'en identifier le montant et l'utilisation. Cependant, des enquêtes menées au Proche-Orient et dans certains départements français ont montré qu'une partie non négligeable était utilisée pour financer des organisations salafistes ou même des groupes terroristes comme Al-Qaïda.

Enfin, n'oublions pas le rôle bien identifié de certaines ONG qui, sous couvert d'humanitaire, appuient ou sont un faux nez des organisations terroristes, comme nous l'avons vu dans l'ex-Yougoslavie ou plus récemment dans le nord du Mali et certains autres pays de l'Afrique sahélienne.

Le financement par les trafics et la contrebande

Pour diversifier les moyens de financement présentant un risque réduit, un cinquième de tous les attentats terroristes de ces dernières années en Amérique du Nord, en Europe, en Afrique et en Asie ont utilisé la contrebande de cigarettes, selon l'étude de Jean-Claude Brisard publiée par le Centre d'analyse du terrorisme en mars 2015. L'importation de contrefaçons chinoises ou de produits venus d'Afrique centrale ou de Djebel Ali à Dubaï, ayant supporté des taxes inférieures de 90 % à celles payées dans les pays européens surtaxés comme la France, permet de dégager des marges considérables. De l'argent liquide est ainsi obtenu en quantité suffisante pour payer les équipements et moyens requis pour mener l'action envisagée.

L'achat et la revente de drogue, du cannabis à l'héroïne, constituent également une façon d'obtenir suffisamment d'argent liquide pour financer les opérations et accroître l'autonomie financière – plusieurs terroristes impliqués dans les attentats de janvier et de novembre 2015 à Paris y ont eu recours. Le besoin d'utiliser ce type de support de financement explique la recherche et la participation de personnes qui, dans la vie courante, ont un lien avec ces activités. L'aspect délictueux de ce procédé a appris à ces personnes à prendre des risques et leur donne une capacité d'agir, après qu'elles ont été convaincues de contribuer à des actions terroristes pour un motif qui dépasse leur petite délinquance.

Au niveau international, la même étude de Jean-Claude Brisard a démontré que, depuis 2001, quinze organisations terroristes ont utilisé de manière répétée la contrebande de cigarettes et de drogues pour assurer leur financement : le Mouvement des talibans du Pakistan, le Laskhar-e-Taiba, Al-Qaïda au Maghreb islamique, le Hezbollah, le Hamas, les Forces armées révolutionnaires de Colombie, le Parti des travailleurs du Kurdistan, l'ETA et l'Armée républicaine irlandaise. Cela implique des contacts et des échanges avec les contrebandiers, les distributeurs ou les intermédiaires et, parfois, l'appartenance à des réseaux communs.

Il faut également ajouter le trafic de pétrole et d'essence dont Daech est loin d'être le seul bénéficiaire. Boko Haram, Al-Qaïda au Maghreb islamique et le Mujao (Mouvement pour l'unicité et le djihad en Afrique de l'Ouest) le pratiquent à grande échelle dans un marché de troc où le litre de super vaut une cartouche de cigarettes.

Le financement par les actions violentes

Dans le passé, les organisations terroristes n'ont pas hésité à utiliser les attaques à main armée ou des prises d'otages pour se procurer de l'argent, des armes ou des explosifs. On se souvient de l'attaque de la poste à Auvers-sur-Oise par Action directe, qui avait besoin de financer sa clandestinité. Dans le même esprit, on ne comptait plus en Europe les attaques de casernes, commissariats ou entrepôts en vue de se procurer des armes et des explosifs. À l'époque, cela se justifiait par la difficulté d'acheter ce type de matériel. Aujourd'hui, le volume important d'armes mises en circulation par les filières criminelles de l'ex-Yougoslavie ou de Libye permet à chacun de trouver facilement, et à un prix acceptable, tous les types d'armes dans la plupart des grandes villes. Encore faut-il avoir l'argent liquide nécessaire pour en acheter sans laisser de trace.

Quant aux explosifs civils et militaires, si l'accès en est assez bien protégé, ce qui rend leur acquisition coûteuse ou risquée, les terroristes ont appris à en fabriquer à partir de produits vendus dans le commerce. Les choses sont ainsi beaucoup plus simples sous réserve d'avoir dans le groupe, ainsi qu'on l'a vu récemment dans le cas de Molenbeek, un artificier formé à les élaborer à partir des multiples informations et recettes existant sur internet. Il n'empêche que ces explosifs artisanaux se caractérisent par une puissance faible ou une instabilité physique qui peuvent provoquer des accidents ou des échecs.

On assiste enfin à l'apparition d'une nouvelle filière de financement avec le trafic d'êtres humains. De l'Afrique centrale à la côte libyenne, durant leur parcours à travers le Sahel ou sur place dans les ports d'embarquement vers l'Europe, les migrants sont rançonnés par des organisations terroristes qui leur promettent protection durant le parcours, sécurité sur les lieux d'attente ou délivrance d'une autorisation de quitter le territoire. Compte tenu du nombre de migrants qui empruntent cette filière, les sommes recueillies sont importantes et permettent à certains groupes terroristes de pouvoir répondre à toute opportunité.

On peut y ajouter le vol de voiture qui est monnaie courante dans les actions terroristes. Certes, on a vu récemment des kamikazes utiliser leurs voitures personnelles ou des voitures louées, ce qui leur permet de passer inaperçus avant l'action, mais, une fois qu'ils sont identifiés, la compréhension du réseau en est facilitée, comme constaté avec les attentats de 2015 en France.

La lutte contre le financement direct ou indirect des groupes terroristes

Le financement du terrorisme est donc aujourd'hui d'origines très variées. S'il est exact que la surveillance internationale des opérations financières et des paradis fiscaux a rendu difficiles certains mouvements de capitaux et contribue à leur éradication, il n'en est pas moins vrai que d'autres manœuvres se poursuivent sans problème. La lutte internationale contre le blanchiment en est un bon exemple, puisque nous-mêmes et les ONG dont c'est la finalité sommes incapables de savoir ce qui se passe dans l'État du Delaware aux États-Unis comme dans la province de Hong Kong en Chine.

Le contrôle des mouvements financiers ne peut être limité à certains États ou certains circuits. Pour faire face à un terrorisme transnational, il doit être au minimum européen, ce qui implique la création d'organismes de contrôle spécialisés et la mise en place d'une coopération internationale réelle et d'un dispositif de sanctions. Nos amis américains ont raison d'interdire toute entrée sur leur territoire de personnes ayant participé directement ou indirectement au financement d'organisations identifiées comme terroristes et de geler leurs avoirs. La position française qui s'auto-justifie par les courants d'affaires et les contrats potentiels paraît inadaptée devant l'amplification du risque encouru et la motivation de ceux qui y contribuent.

La lutte contre l'utilisation d'internet et des réseaux sociaux

Une autre façon de lutter contre les ressources du terrorisme repose sur le contrôle d'internet et la neutralisation des sites djihadistes. Ces derniers constituent des mines d'informations pour les apprentis terroristes, des points de départ en vue de trouver sur le marché les moyens qui leur manquent et des supports de propagande pour faire peur ou convaincre. Les djihadistes maîtrisent de mieux en mieux le web et surtout le « dark web », qui permet de monter des opérations puisque s'y trouvent les éléments utilisables pour une cyberattaque ou les outils nécessaires à une action violente. De surcroît, ils n'hésitent pas à sous-traiter à des équipes criminelles certaines actions qu'ils ne savent pas réaliser seuls, ainsi que ce fut le cas pour la cyberattaque contre TV5 Monde. Enfin, il faut rappeler que les terroristes rendus prudents dans leur utilisation

des téléphones portables ont recours à des technologies de liaison par internet très élaborées.

Dans ce combat très technique, on comprend qu'il faille consacrer tous les moyens nécessaires pour en freiner ou stopper l'utilisation. Mais cela implique une collaboration internationale basée sur des échanges en temps réel entre les services des États concernés pour identifier les sites, les pratiques et les échanges. Il faut aussi créer les conditions d'un partenariat public-privé qui est dans l'intérêt de tous et se doter d'un arsenal juridique permettant de surveiller et d'interdire tout site suspect. Dans le même esprit, il est nécessaire de traquer sur les réseaux sociaux les adresses IP servant de supports à la surveillance du web et aux échanges avec les cibles identifiées.

34

La lutte contre le financement par la contrebande

Comme nous l'avons évoqué, la contrebande de cigarettes et la revente de tous les types de drogue sont depuis longtemps un moyen de financement avéré du terrorisme. Mais la prise de conscience de cette réalité est récente car une partie de la population française refusait de croire, pour des raisons idéologiques, aux liens entre le terrorisme et le grand banditisme. Il est temps de regarder la réalité en face et de ne plus voir la vente de cigarettes comme un moyen de remplir les caisses de l'État par une taxation si élevée qu'elle provoque des flux croissants de produits venus d'ailleurs. Il est également temps de ne plus considérer la revente de drogue uniquement comme une composante de l'économie souterraine qui permet de stabiliser certaines banlieues difficiles. Le projet de mise en vente libre du cannabis, s'il est adopté, ne fera que renforcer ce constat et son impact sur le financement des réseaux clandestins.

Nous devons donc surveiller étroitement les populations se livrant à ces types de trafic et leur possible évolution vers un support ou une participation au terrorisme religieux.

La lutte contre la radicalisation

Il faut se mobiliser dans la lutte contre la radicalisation qui amène des citoyens à basculer dans le terrorisme à partir d'une interprétation partielle et partiale du Coran. La problématique n'est pas la même si l'on est un jeune des banlieues issu d'un milieu défavorisé et sans espoir

d'évolution dans une société dont on se sent rejeté ; si l'on est un délinquant qui se fait convaincre en prison qu'il y a mieux à faire que de rester un petit trafiquant et que l'on doit embrasser une cause qui donne une existence individuelle et transcende votre réalité ; ou encore si l'on est un enfant issu de la classe moyenne qui a envie de se consacrer à une juste cause loin de la matérialité et de l'individualisme égoïste de notre société moderne. Dans tous les cas, la conversion au salafisme, que l'on voit de l'extérieur se concrétiser par un certain nombre de signes de comportement, recrée l'espérance et donne une justification à une existence jusque-là terne et perçue sans avenir. Pour rester dans le concret, il ne faut pas oublier que, selon les estimations données au colloque de Nice sur la radicalisation en 2015, moins d'un dixième des convertis par ces moyens basculent dans l'action directe violente sur les champs de bataille ou dans les réseaux terroristes. Par contre, la majeure partie des convertis restants devient un support logistique et contribue financièrement à aider la partie clandestine du système.

Lutter contre cette radicalisation, qui se construit chez les étudiants en quelques mois d'échanges sur internet, implique d'en comprendre le processus et de s'y opposer en utilisant les contradictions du discours religieux. Mais cela suppose des imams ou des experts connaissant le Coran et s'appuyant sur les grands penseurs de l'islam pour démonter un argumentaire sectaire et souvent simpliste émis par des imams autoproclamés. La sagesse serait d'exiger de ces derniers qu'ils prêchent en français, fassent la preuve d'une véritable connaissance du Coran et de l'islam, et soient obligés de respecter nos lois et usages.

Les familles, qui n'ont généralement pas la capacité de s'opposer au processus de radicalisation, et même de le comprendre, doivent être aidées par des associations, les pouvoirs publics et l'éducation nationale. Malheureusement, cette dernière a totalement abdiqué cet aspect de sa responsabilité formatrice pour des raisons idéologiques. Les entreprises doivent être incitées et aidées légalement afin que leurs directions des ressources humaines et leurs responsables de la sécurité puissent agir efficacement et bloquer tout prosélytisme. Dans ce cadre, l'autorisation des pratiques religieuses au sein des entreprises prévue par la loi sur le travail dite loi El Khomri, en cours de discussion en avril 2016, est en contradiction avec l'exigence républicaine de laïcité et ouvre la porte à toutes les dérives.

*

Le terrorisme religieux auquel nous sommes confrontés en Europe est dirigé depuis un centre de commandement des opérations extérieures situé en Syrie. Aucune opération ne se fait sans son accord, sachant qu'il les authentifie par un communiqué. Ce n'est pas le cas en Afrique, où les chefs des katibas et autres mouvements terroristes assument directement leurs choix, à l'instar de Mokhtar Belmokhtar pour Al-Mourabitoune ou d'Abubakar Shekau pour Boko Haram. Les équipes opérationnelles sont composées de combattants ayant fait leurs preuves en Syrie, en Afghanistan ou dans les Balkans. Elles sont aussi constituées de locaux comprenant des petits délinquants convaincus durant leur séjour en prison et des convertis au salafisme majoritairement *via* internet.

La lutte contre les dérives terroristes auxquelles la France doit faire face passe par une vision réaliste de la situation qui exclut tout laxisme afin de mener le combat dans l'ensemble des domaines que nous avons évoqués. L'éradication du terrorisme est un travail de longue haleine qui réclame des actions de prévention, de répression et de suivi, et de ne pas craindre de désigner l'ennemi sous les masques derrière lesquels il se cache. En contrepoint, il faut fuir les amalgames et lutter contre la tentative visant à opposer les communautés, qui est l'objectif majeur des terroristes. Pour cela, il est nécessaire d'enrayer la dérive française qui nous conduit progressivement d'un processus d'intégration qui caractérisait notre nation à un processus de communautarisation à l'anglaise, auquel nous ne sommes pas culturellement préparés.

Le combat contre le financement du terrorisme concerne beaucoup de monde au niveau de l'Europe, des États, des administrations, des entreprises et des citoyens. On ne pourra l'emporter que par une coopération internationale au sein de laquelle chacun apporte sa contribution, son expertise et sa motivation. La même situation se retrouve vis-à-vis du contrôle des frontières de l'Europe : tout le monde sait qu'il faut mieux les surveiller mais que, pour ce faire, une cohésion totale et la volonté générale d'y parvenir doivent se faire jour.

Comme nous l'avons vu, le suivi de la délinquance, le contrôle des commerces illicites et la surveillance du cyberespace permettent de construire des barrières visant à réduire progressivement la capacité financière des réseaux, mais le succès passera par un travail dans la durée exigeant la continuité des politiques entreprises et la volonté dans l'action.

RÉSUMÉ

Le terrorisme a besoin de financement pour ses clandestins et les opérations qu'il mène. Afin de s'adapter aux réalités de son environnement, ses pratiques et les moyens qu'il utilise évoluent, que ce soit dans l'action ou pour assurer son financement. L'arrivée de Daech avec ses capacités financières internes et celles de ses appuis, auxquelles vient s'ajouter le recours à la contrebande et aux moyens de la petite délinquance, rend essentielle une lutte conjointe de toutes les entités concernées pour en venir à bout sur le long terme.

Louis Gautier

LES VOIES ET LES MOYENS DE LA LUTTE ANTITERRORISTE

L'arrestation de Salah Abdeslam le 18 mars 2016, qui précipita les attentats de Bruxelles du 22 mars et entraîna l'interpellation des principaux suspects, dont Mohamed Abrini et Osama K., est venue clore la séquence tragique amorcée en janvier 2015 avec les attentats de Paris, suivie du démantèlement de la cellule de Verviers. Maintenant que l'enchaînement des faits est entièrement connu, il apparaît que cette cellule était incorporée dans un réseau dont Abdelhamid Abaaoud était le cœur. Les membres de ce réseau frappèrent à nouveau Paris le 13 novembre 2015, avant de se tourner contre Bruxelles quelques mois plus tard, les logisticiens du Bataclan se transformant en kamikazes de l'aéroport de Zaventem. Fin de la séquence.

L'analyse rétrospective des attaques de Paris et de Bruxelles, auxquelles il convient d'amalgamer d'autres tentatives, celle avortée du Thalys et celle préméditée contre une ou deux églises de Villejuif, nous permet de décrire avec plus de précision la menace à laquelle nous sommes dorénavant confrontés. En quelques mois, l'Europe a été victime de plusieurs attaques selon un crescendo qui a conduit à des attentats-suicides de masse impliquant l'usage d'armes de guerre et perpétrés par des combattants commandités par Al-Qaïda ou Daech, formés à l'étranger ; certains de ces attentats ont été projetés depuis le front irako-syrien et ont disposé d'appuis en Europe.

On est loin des agressions ponctuelles dont la France fut autrefois la cible de la part d'États instrumentalisant l'arme du terrorisme, comme dans le cas de l'explosion du DC10 d'UTA commanditée en 1989 par le pouvoir libyen. Les attentats du type de ceux du Bataclan, organisés de longue main par Daech, viennent se superposer à ceux commis par des « loups solitaires » ou des individus autoradicalisés, comme Khaled

Kelkal en 1995, qui se sont également développés avec la propagation des discours djihadistes.

Face à cette évolution significative de la menace terroriste depuis 2012, les modalités de notre riposte ont elles-mêmes changé. Pour prévenir et combattre des adversaires endurcis dans les conflits et prêts à tous les crimes, notre pays a renforcé l'ensemble de ses dispositifs de sécurité selon une approche qui efface de plus en plus la distinction traditionnelle entre sécurité intérieure et sécurité extérieure. La notion globale de « sécurité nationale » s'impose alors. Avec des moyens et des objectifs qui restent distincts, elle lie désormais étroitement actions extérieures et protection du territoire national. La refonte de nos dispositifs de sécurité suscite cependant débats et interrogations, à la mesure des inquiétudes provoquées par la mutation des formes du terrorisme. L'amélioration des voies et des moyens de la lutte antiterroriste implique en effet une modification de certains équilibres institutionnels et démocratiques. Elle oblige de ce fait à rechercher comment concilier, de façon pérenne et efficace, défense des libertés et besoin de sécurité.

De la sécurité intérieure à la sécurité nationale

La France a dû faire face dans le passé à diverses formes d'action terroriste. Sans remonter jusqu'aux actions anarchistes du XIXe siècle, notre pays dut faire face à d'importantes vagues d'attentats perpétrés par le Front de libération nationale et l'Organisation armée secrète durant la guerre d'Algérie. Depuis cette période, les entreprises terroristes n'ont jamais cessé sur notre sol, qu'elles tirent leur origine de tensions intérieures ou de causes extérieures. La France connut ainsi diverses formes de terrorisme militant – d'extrême droite ou d'extrême gauche, autonomiste, corse, breton ou catalan, voire indépendantiste d'outre-mer, dans les Caraïbes et en Nouvelle-Calédonie. La France fut surtout, dans les années 1980-1990, la victime collatérale ou ciblée d'un terrorisme importé depuis le Moyen-Orient, le Levant ou le Maghreb, en lien avec la lutte arménienne, l'affrontement israélo-palestinien, la guerre Iran-Irak, la guerre civile algérienne ou le conflit tchado-libyen.

À ces formes bien identifiées de terrorisme, les réponses apportées furent doubles. Face aux actions orchestrées par des États hors la loi, la France milita pour l'adoption de sanctions à leur égard ou eut recours à des opérations extérieures coercitives. Ce fut notamment le cas en 1981 après l'assassinat de notre ambassadeur à Beyrouth Louis Delamare et

en 1983 à la suite de l'attentat du Drakkar perpétré au Liban contre nos soldats. Pour contrer les exactions commises sur notre sol, il fut décidé de renforcer les moyens et de spécialiser les instruments de notre sécurité intérieure. L'année 1978 vit ainsi la création du plan Vigipirate. En 1986, après la série d'attentats organisée par le réseau terroriste pro-iranien de Fouad Ali Saleh, la notion d'acte terroriste fut juridiquement définie dans le code pénal et des règles de procédure spéciales lui furent attachées alors que la section antiterroriste du parquet de Paris était instituée. Dans le même temps, les différents services chargés de la lutte contre le terrorisme virent leurs missions plus précisément spécifiées. Leur coordination fut renforcée par la création en 1984 de l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT).

Il y avait bien déjà dans la gestion des crises jusqu'en 2012 un aspect à la fois international et national, mais les réponses apportées restaient pensées et mises en œuvre de manière séparée. L'évolution du péril terroriste, notamment face à la migration d'Al-Qaïda vers l'Afrique ou au développement de Daech, a conduit non plus seulement à veiller à la bonne articulation, mais à viser à une plus grande intégration des actions internes et externes en riposte à un terrorisme lui-même intérieur et internationalisé. À une menace ponctuelle et largement importée s'en est effectivement substituée une autre, à la fois radicale et diffuse, domestique et transnationale. Les terroristes islamistes qui agissent aujourd'hui sur notre sol ne sont plus saoudiens, égyptiens ou syriens, ils peuvent être français ou belges, musulmans ou nouveaux convertis[1]. Leur formation s'effectue souvent hors d'Europe, dans des zones de conflit, hier en Afghanistan ou au Yémen, aujourd'hui sur le théâtre irako-syrien, qu'ils ont rejoint en nombre. Au mois de mars 2016, 609 Français ou résidents y étaient présents, près de trois cents étaient revenus sur le territoire national et beaucoup y étaient morts[2]. Aguerris au combat, exercés à la violence lors de leur séjour selon un processus initiatique d'« ensauvagement »[3],

1. Sur l'analyse détaillée des profils de ces individus, dont beaucoup relèvent d'une « radicalité islamisée », on se référera en particulier aux travaux d'Olivier Roy, notamment *La Peur de l'islam*, Paris, L'Aube, 2015, et *La Laïcité face à l'Islam*, Paris, Fayard, 2013. Sur la particularité que constitue Daech, cf. également Pierre-Jean Luizard, *Le Piège Daech. L'État islamique ou le retour de l'histoire*, Paris, La Découverte, 2015. Sur l'attraction qu'il exerce, cf. enfin Scott Atran, *L'État islamique est une révolution*, Paris, Les Liens qui libèrent, 2016.

2. Chiffres mentionnés par le Premier ministre, Manuel Valls, le 20 mars 2016, dans son discours prononcé à l'occasion de la fête de la Rose de Wattrelos.

3. Pour reprendre la formule de Thérèse Delpech qui décrit avec acuité ce processus affectant les guerres modernes et l'ensemble des relations internationales (*L'Ensauvagement. Le retour de la barbarie au XXIe siècle*, Paris, Grasset, 2005).

ces individus reviennent en Europe où ils sont accueillis par des cellules dormantes pour frapper. Au moment du passage à l'acte, ils recourent à des modes opératoires particulièrement féroces qui visent à produire le plus grand retentissement médiatique possible : attaque simultanée de cibles multiples, recours à des explosifs et à des armes de guerre, association de frappes localisées et de tirs en mouvement qui contribue à rendre plus difficile la réponse des forces de l'ordre et des secours. Le but en tuant est de sidérer l'opinion et de déstabiliser la société.

Dans la lutte contre ce terrorisme sans frontière ni limite, qui menace également nos compatriotes à l'étranger, comme l'ont tragiquement démontré les attentats commis en Tunisie en 2015 ou en Côte d'Ivoire en 2016, l'efficacité de l'État est non seulement recherchée en elle-même, mais parce qu'elle est aussi la condition nécessaire pour maintenir la cohésion de notre société, qui doit aussi développer une culture de la résilience. Le principal enjeu face à un adversaire qui exploite systématiquement nos vulnérabilités et qui pratique le contre-pied passe par le renforcement constant de la cohérence et de la coordination des actions publiques. Cohérence et coordination en amont des services de renseignement pour détecter et neutraliser des suspects nombreux et mobiles ; cohérence et coordination des mesures de protection intérieure et des actions de coercition à l'extérieur ; cohérence et coordination des forces d'intervention et de secours face à des attaques qui recherchent de plus en plus l'effet de saturation.

Le changement de dimension de la menace terroriste implique ainsi une adaptation interministérielle de la réponse sécuritaire qui vient contredire les logiques anciennes autrefois appliquées. La conciliation entre les impératifs de sécurité et l'exigence de contrôle avait en effet conduit notre pays, à partir de la fin du XIX^e^ et durant tout le XX^e^ siècle, à privilégier la création d'instruments distincts, et souvent redondants. Assurer, quoi qu'il arrive, la sécurité de la nation, y compris contre le risque que ces instruments représentaient potentiellement eux-mêmes, impliquait d'abord une claire assignation des missions confiées aux forces de sécurité intérieure et aux armées sur le territoire national. Cela supposait ensuite une duplication et un cloisonnement des services en charge de la police et du renseignement. La spécialisation mise en œuvre dans la lutte contre le terrorisme à partir des années 1970 ne fit que renforcer un certain foisonnement des acteurs au sein des grandes chaînes de sécurité intérieure et du renseignement : Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), Direction générale de la police nationale (DGPN), Préfecture de police de Paris (PPP), Direction de la

surveillance du territoire (DST) et Renseignements généraux (RG), puis Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT)… La lutte contre le terrorisme aujourd'hui implique au contraire des actions de plus en plus conjointes et intégrées de ces services. Face à une menace globale, la riposte doit être globale et l'impératif de la sécurité nationale supplante les exigences plus circonscrites de la sécurité intérieure. L'affaire Merah peut être encore considérée comme une affaire de sécurité intérieure ; pas les attentats de *Charlie Hebdo* ni du Bataclan, immédiatement évoqués en conseil de défense et de sécurité nationale, justement mis en place pour traiter ce type de crise qui exige une réaction plurielle de l'État, à la fois militaire, policière et judiciaire.

À l'opposé des anciennes logiques de partage des tâches, l'heure est à la fois au durcissement de nos dispositifs de sécurité et au décloisonnement des services. Moins d'éparpillement des efforts et plus de concentration.

Un cadre juridique adapté et des moyens renforcés et mieux coordonnés

La politique de lutte contre le terrorisme et la radicalisation passe par un renforcement et une meilleure coordination des capacités, mais aussi par un élargissement des voies pour agir. Le premier chantier est de ce fait juridique. Les exactions de Mohammed Merah conduisent tout d'abord à l'adoption, le 21 décembre 2012, d'une loi permettant de poursuivre les individus suspectés d'avoir commis des actes de terrorisme à l'étranger. Cette première disposition est par la suite complétée par une série de textes qui visent, par un aménagement de son cadre juridique, à rendre plus efficace la lutte contre le terrorisme. La loi du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire autorise l'utilisation de certains moyens techniques d'investigation par l'ensemble des services de renseignement dits du premier cercle : DGSE, DGSI, Direction du renseignement militaire (DRM), Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et agence de Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (Tracfin). Celle du 13 novembre 2014 renforce la main de la justice dans la répression des actes de terrorisme ; elle élargit la liste des infractions poursuivies, crée un délit d'entreprise terroriste individuelle et permet le blocage administratif des sites internet faisant l'apologie du terrorisme.

L'année 2015 est marquée par la promulgation consécutive des deux lois

du 24 juillet et du 30 novembre qui assoient le fondement juridique des activités des services de renseignement, tant en matière de police administrative que de recueil du renseignement provenant de l'étranger. Cette année est également marquée par le déclenchement de l'état d'urgence consécutif aux attentats de novembre. Entériné et prolongé par la loi du 20 novembre 2015, puis encore renouvelé en février et en avril 2016, l'état d'urgence est venu affermir la main de l'autorité administrative en l'autorisant à procéder à des perquisitions dans des conditions plus larges que celles qui s'imposent aux perquisitions judiciaires. Entre le 13 novembre 2015 et le 25 février 2016, 3 427 perquisitions administratives ont ainsi été effectuées, permettant de donner lieu à de nombreuses saisies, à des arrestations et à des révocations de mesures de contrôle judiciaire. Dans le même temps, plusieurs propositions ou projets de loi
44 ont intégré des dispositions visant à prévenir ou combattre les actes de terrorisme : proposition de loi dite Savary sur la sécurité dans les transports publics, proposition de loi dite Le Roux pour l'« économie bleue » (maritime), projet de loi de lutte contre le crime organisé et le terrorisme…

Ce renouvellement du cadre juridique s'est doublé d'un important travail organisationnel et doctrinal en matière d'emploi des forces, avec comme principal objectif la recherche d'une plus grande coordination. Issue de la fusion de la DST et des RG, la DCRI (Direction centrale du renseignement intérieur) avait été constituée dès 2008 dans le but de renforcer l'efficacité de la lutte contre le terrorisme. Sa transformation en DGSI en 2014, avec pour principal objectif de consolider en son sein le pôle d'action antiterroriste, a poussé, en 2016, à sa désignation comme référent de tous les autres services dans la lutte antiterroriste sur le sol national. Le partage de l'information et des tâches opérationnelles avec la DGSE, chargée de la détection et de l'entrave de la menace à l'étranger, résulte désormais d'un étroit copilotage. Sur le plan des forces de sécurité intérieure, une collaboration nouvelle a été établie entre l'unité de la police nationale RAID (Recherche Assistance Intervention Dissuasion) et GIGN (Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale), mais aussi entre le RAID et la BRI (Brigade de recherche et d'intervention), rapprochés dans le cadre de la FIPN (Force d'intervention de la police nationale), employée pour la première fois le 9 janvier 2015. Dans le même temps, l'organisation géographique des forces a été repensée afin de permettre, comme l'a annoncé le ministre de l'Intérieur le 29 février 2016, qu'une première réponse puisse être apportée en tout point du territoire dans les vingt minutes qui suivent une action terroriste. Ces évolutions ont abouti à la présentation, le 19 avril suivant, d'un nouveau

schéma national d'intervention des forces de sécurité, qui instaure en particulier une procédure d'urgence absolue permettant de s'affranchir des habituelles zones de compétence territoriale d'action des forces de l'ordre en situation de gravité extrême.

La mesure la plus visible de l'année 2015 fut sans aucun doute le déclenchement de l'opération Sentinelle, en raison du déploiement sur tout le territoire, et principalement à Paris, d'un important contingent militaire. Cette mesure a bouleversé le contrat opérationnel de l'armée de terre. Certes, la protection du territoire national a toujours constitué une mission des armées, à laquelle contribuent d'ailleurs quotidiennement la marine nationale pour la surveillance de nos côtes et l'armée de l'air pour le contrôle de notre espace aérien. Mais l'importance de cette mission de protection, depuis la fin de la guerre froide, alors que notre pays n'est plus menacé par une possible invasion venant de l'Est, s'était singulièrement réduite en pratique. À l'exception des missions maritimes et aériennes déjà évoquées, les forces militaires, comme l'indiquent les livres blancs sur la défense et la sécurité nationale de 2008 et 2013, étaient mobilisables en cas de péril grave, pour assurer un soutien qui pouvait être massif, mais toujours ponctuel et limité dans le temps. Ainsi, les armées, et en particulier l'armée de terre, devaient être à même de générer au coup par coup des forces d'appui en cas de catastrophes naturelles ou dans le cadre du plan Vigipirate (déclenché pour la première fois en 1991 lors de la guerre du Golfe). La réduction des effectifs, la professionnalisation des forces et la rétractation du dispositif militaire sur quelques bases de défense étaient à l'origine de cette évolution caractérisée par l'effacement progressif de l'empreinte territoriale des armées depuis la fin de la guerre froide. Peu à peu, notre politique de défense, principalement tournée vers les opérations extérieures, s'orientait vers un modèle d'armées de plus en plus « hors-sol ». À la suite des attentats de *Charlie Hebdo* en janvier 2015, le déclenchement, puis la prorogation par le président de la République, du contrat opérationnel de protection des armées entraînèrent le déploiement dans la durée de huit mille soldats (en moyenne de janvier 2015 à juillet 2016). Cette décision est venue changer la donne. La projection extérieure n'est plus le seul horizon opérationnel des armées. La sécurisation du théâtre national est devenue un autre objectif dimensionnant pour nos militaires, en termes de disponibilité et de moyens mobilisés[4].

4. Cf. à ce sujet *Conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population. Rapport au Parlement*, Assemblee-nationale.fr, février 2016.

Les améliorations recherchées en matière de protection et d'intervention qui concernent les forces de sécurité intérieure, les armées et les services de renseignement se sont accompagnées d'un plan interministériel de lutte contre la radicalisation. Les mesures qui en découlent trouvent pour la plupart d'entre elles leur origine dans un rapport sur la prévention de la radicalisation rédigé par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale et publié le 30 octobre 2013. Celui-ci fut décliné systématiquement à partir de 2014 selon une approche qui combine des interventions très diverses dans un périmètre allant des services de renseignement à l'école, en passant par les prisons, les associations et les centres de recherche, mais aussi les opérateurs de l'économie numérique – incontournables partenaires dans la lutte contre la propagande djihadiste – ou encore les entreprises – de plus en plus confrontées à la problématique des enquêtes administratives dites de criblage de leur personnel. Ce plan a été prolongé en avril 2016 par diverses mesures nouvelles proposées au gouvernement dans un document lui-même intitulé « Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme ».

Pour soutenir la vaste réorganisation de nos dispositifs de prévention, de protection, d'alerte et d'intervention mise en œuvre au cours des dernières années, d'importants moyens ont également été mobilisés. Outre la hausse de près de 4 milliards d'euros du budget de la Défense d'ici 2019, décidée en 2014 et 2015, les crédits affectés à la sécurité sont ainsi passés de 17 à plus de 18 milliards d'euros entre 2012 et 2015. Une politique de renforcement des effectifs a par ailleurs été mise en œuvre depuis 2012. Entre 2012 et 2017, 9341 emplois auront été créés au sein de la police et de la gendarmerie nationales, tandis que les déflations des effectifs militaires ont été arrêtées, restituant ainsi aux armées 18750 postes. Pour le ministère de la Justice et les services de renseignement financier, des créations de postes ont été inscrites au budget 2016 et au projet de loi de finances pour 2017.

Soutenabilité, État de droit et souveraineté : des défis à relever

Dans la période actuelle, personne ne peut contester le bien-fondé des investissements et de la priorité budgétaire consentis pour la sécurité. Cependant, si la sécurité n'a pas de prix, elle a un coût. La question du financement de nos efforts dans la durée se pose donc, qui invite à repenser certains dispositifs particulièrement onéreux, telles les gardes statiques, au profit de systèmes de protection plus économes

et efficaces s'appuyant notamment sur le développement de technologies innovantes, comme la surveillance dynamique, la vidéoprotection intelligente ou l'analyse des *big data*. Les maîtres mots du maréchal Foch, la « concentration des efforts » et « l'économie des forces », sont aussi de mise au sein de la lutte antiterroriste, dans un contexte marqué par le risque de fatigue d'un dispositif sécuritaire dont le déploiement est probablement appelé à se poursuivre encore – même si ce n'est pas au même niveau d'astreinte – pendant plusieurs années. La victoire contre Daech en Syrie et en Irak, en effet, ne mettra pas fin soudainement et entièrement à l'action d'organisations terroristes promptes à se relocaliser dans d'autres zones en crise, comme la Libye, l'Afghanistan ou le Yémen.

Dans cette perspective, l'évolution de l'ensemble des mesures déjà adoptées et la mise en œuvre de nouvelles dispositions contre la radicalisation et le terrorisme doivent être envisagées. C'est le sens des propositions contenues dans le Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme de 2016, qui pourraient être prolongées par l'établissement d'un outil de programmation sectorielle consacré à la lutte contre le terrorisme et la radicalisation, sur le modèle de la loi de programmation militaire. Cet instrument permettrait de mieux planifier dans le temps l'effort politico-financier, tout en donnant aux multiples actions budgétées encore plus de cohérence et de lisibilité. Son adoption et les débats ainsi favorisés contribueraient en outre à rendre les orientations politiques données à la lutte contre le terrorisme mieux compréhensibles pour la population et à renforcer l'adhésion de l'opinion, plus que jamais nécessaire dans le cadre du conflit idéologique que nous menons.

La guerre que Daech nous a déclarée est en effet une guerre de valeurs qui oppose deux visions du monde : celle de la démocratie, du respect des droits et de l'égalité des individus qui se trouve au cœur du projet européen ; celle d'une idéologie totalitaire qui asservit partout l'individu et promeut la barbarie. Aussi, concevoir la lutte antiterroriste comme une problématique purement sécuritaire et nationale conduisant chaque pays à construire sa propre « ligne Maginot » apparaît comme erroné. Ni le renforcement des contrôles intérieurs ni même la destruction des sanctuaires terroristes à l'extérieur, ne suffiront à assurer à eux seuls la victoire contre Daech, Al-Qaïda et l'ensemble de leurs affidés – Front al-Nosra, Al-Mourabitoune, Al-Qaïda au Maghreb islamique… Dans ce combat, l'unité de l'Europe et sa détermination, mais aussi la préservation et la réaffirmation sans faille de ses idéaux et de ses principes, constituent une condition à part entière de la défaite finale de notre

ennemi. Ce combat implique la sauvegarde collective de nos valeurs au nom même de l'exigence de sécurité.

C'est pourquoi la recherche aussi légitime qu'irréaliste du risque zéro ne doit pas conduire à des dérives susceptibles de dénaturer les principes fondamentaux de notre droit démocratique. Indispensable surveillance des suspects, mesures de contrainte administrative et condamnation de l'intention terroriste dessinent les limites d'une politique de prévention du terrorisme, qui appelle nécessairement des régulations et un droit de regard exercé par le Parlement, les juges, les autorités administratives. L'État doit rester en mesure de préserver l'équilibre toujours délicat entre liberté individuelle et sécurité publique. Là où il y a des extensions de compétences ou de pratiques qui peuvent remettre en cause cet équilibre, le besoin d'un surcroît de contrôle
48 se fait sentir. La création de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement décidée dans la loi, qui étend les moyens de recueil du renseignement, répond par exemple à cette logique, tout comme l'action du parquet antiterroriste ou celle de la commission d'enquête parlementaire diligentée à la suite des attentats de janvier et de novembre[5].

Dans la guerre des imaginaires ou des idéologies qui nous oppose aux terroristes, pour reprendre les formules de Pierre Vermeren et Michael Walzer[6], l'appel à une résistance des démocraties est ainsi essentiel afin de contrer la propagation d'un islamisme mondialisé. Face à des terroristes qui se déplacent avec aisance et qui recourent à des attaques obliques organisées depuis un pays tiers, la coopération interétatique est effectivement indispensable, en particulier en Europe.

L'Union européenne manque cependant d'armes pour se défendre, alors même qu'elle constitue l'espace transnational le plus intégré de la planète. Outre les insuffisances de la politique de défense improprement qualifiée de commune, les États restent seuls maîtres de leur sécurité intérieure, sans assez se concerter et coopérer. En conduisant les pays membres à privilégier les actions unilatérales, à commencer par

5. Sur cet enjeu, cf. plus généralement Mireille Delmas-Marty, *Libertés et sûreté dans un monde dangereux*, Paris, Seuil, 2010 ; Henry Laurens et Mireille Delmas-Marty (dir.), *Terrorismes. Histoire et droit*, Paris, CNRS Éditions, 2010.

6. Michael Walzer, « Nous devons mener une guerre idéologique », *Le Monde*, 26 novembre 2015 ; Pierre Vermeren, « Au cœur des réseaux djihadistes européens, le passé douloureux du Rif marocain », *Le Monde*, 23 mars 2016. Sur la pensée de ces auteurs, cf. plus largement Michael Walzer, *De la guerre et du terrorisme*, Paris, Bayard, 2004 ; Pierre Vermeren, *Le Choc des décolonisations. De la guerre d'Algérie aux printemps arabes*, Paris, Odile Jacob, 2015.

le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, la crise des migrants et la menace terroriste n'ont fait, hélas, que renforcer cette situation, au point de risquer de mettre en péril les acquis de l'Union, tel l'espace Schengen.

Les attentats de Paris et de Bruxelles eurent cependant, mais à quel prix, quelques effets salutaires pour convaincre les décideurs européens de conjuguer leurs efforts. Ils ont conduit à l'adoption par le Conseil du PNR (*Passenger Name Record*) ainsi que du principe d'une modification du code frontières Schengen afin de permettre la consultation systématique des bases de données SIS (système d'information Schengen) pour toute personne se présentant aux frontières de l'Union, y compris pour les ressortissants européens. Si la première disposition a été entérinée par le Parlement européen le 14 avril 2016, le succès de la seconde dépend toutefois d'une actualisation plus rigoureuse de la base SIS par les États membres.

Ces avancées restent néanmoins ponctuelles au regard des enjeux plus larges de la coopération des services de police et de renseignement nationaux, qui s'effectue dans le cadre de relations bilatérales et dans un cercle d'une douzaine d'États membres, mais qui demeure embryonnaire au niveau de l'ensemble de l'Union. Devant cette difficulté, la tentation du « moins d'Europe » est forte au moment où, paradoxalement, se développe un djihad transnational qui exploite toutes les failles de la mondialisation, à commencer par celles résultant de la division des Européens dans la lutte contre ce fléau.

*

Depuis 2012, l'évolution de la menace à laquelle nous sommes confrontés a conduit à entreprendre un important travail de redéfinition des voies et des moyens de la lutte contre le terrorisme. Et nos équilibres institutionnels et démocratiques, tout comme notre rapport à la souveraineté, en sont partiellement modifiés. La recherche de l'efficacité et l'attente légitime de protection chez nos concitoyens justifient de telles évolutions, qui doivent cependant être pensées dans la sérénité afin d'éviter d'offrir à nos adversaires, outre la jouissance infecte de leurs crimes, la victoire morale que constituerait un renoncement à nos propres idéaux. Face aux terroristes, le réarmement ne doit pas être uniquement matériel, il doit également être culturel et intellectuel. Pour spectaculaire qu'elle soit, l'odyssée sanglante des mercenaires du terrorisme mondialisé est de toute façon vouée à l'échec car notre pays et ses partenaires détiennent

les clés du succès : la supériorité militaire, la supériorité économique, bien sûr, mais aussi cette force que confère aux démocraties, et cela depuis des siècles, la quête de la liberté.

RÉSUMÉ

En quelques années, le terrorisme a connu une mutation profonde à l'origine d'un renouveau de notre riposte, qui s'affranchit de la distinction classique entre intérieur et extérieur pour penser la sécurité nationale d'une manière plus globale. Cet article propose de revenir sur les voies et moyens mis au service de cette politique de sécurité rénovée, ainsi que sur les débats et les interrogations qu'elle suscite.

Wanda Mastor
François Saint-Bonnet

DE L'INADAPTATION DE L'ÉTAT D'URGENCE FACE À LA MENACE DJIHADISTE

En septembre 2001, le président des États-Unis a déclaré la « guerre au terrorisme ». En novembre 2015, le président français lui a emboîté le pas en déclarant : « La France est en guerre. » Il s'agit d'une guerre angoissante et sidérante car on connaît mal l'ennemi. Faut-il aller le débusquer sur son terrain comme l'ont tenté les Américains ? Telle l'Hydre, un autre terroriste prendra la place de celui qui a été subjugué. Faut-il refermer ses frontières et se barricader ? Tels des chevaux de Troie, les djihadistes agissent à l'intérieur des États occidentaux. Faut-il surveiller l'ensemble de la population en caressant l'espoir de prévenir la commission d'attentats ? Tel Argus (ou Panoptès : « celui qui voit tout ») avec ses cent yeux, endormi par quelque musique, l'ennemi est en mesure de tromper la vigilance des plus sagaces agences de renseignement. Même si la connaissance du terrorisme djihadiste progresse, elle reste lacunaire. Or, si l'on en croit Sun Tzu : « Qui connaît l'autre et se connaît lui-même peut livrer cent batailles sans jamais être en péril. Qui ne connaît pas l'autre mais se connaît lui-même, pour chaque victoire, connaîtra une défaite. Qui ne connaît ni l'autre ni lui-même perdra inéluctablement toutes les batailles » (*L'Art de la guerre*). Il n'est pas impossible de penser que, si les États occidentaux se connaissent convenablement eux-mêmes, ils connaissent mal ce nouvel ennemi et que, s'ils sauront déjouer des attentats, ils subiront encore des attaques terroristes massives, pour un temps que chacun espère court.

Une partie du discours de François Hollande le 16 novembre 2015 est à cet égard intéressant. Après avoir constaté que le recours aux pouvoirs

spéciaux de l'article 16 de la Constitution ou la mise en application de l'état de siège de l'article 36 n'étaient pas adaptés à la situation et rappelé que « pourtant nous sommes en guerre », le Président en déduit que « cette guerre *d'un autre type* face à un adversaire *nouveau* appelle un régime constitutionnel permettant de gérer l'état de crise[1] ». Ce régime constitutionnel n'aurait pas à être imaginé *ex nihilo* mais prendrait la forme d'une adaptation de la loi de 1955 relative à l'état d'urgence ainsi que de sa constitutionnalisation[2], de manière à disposer d'un « outil approprié pour fonder la prise de mesures exceptionnelles *pour une certaine durée*, sans recourir à l'état de siège et *sans compromettre l'exercice des libertés publiques*[3] ».

Les ambiguïtés de novembre restent entières à l'heure où ces lignes sont écrites. 1) L'état d'urgence est conçu en effet « pour une certaine durée », celle de l'imminence du péril[4], or la menace djihadiste – tous les spécialistes l'affirment – va durer : elle ne se compte pas en semaines ou en mois mais en années voire en décennies. L'état d'urgence va-t-il demeurer en application « aussi longtemps que la menace est présente […], jusqu'à ce qu'on puisse, évidemment, en finir avec Daech »[5] ? Une telle formule en rappelle d'autres. Saint-Just avait affirmé, le 10 octobre 1793, que le gouvernement serait « révolutionnaire jusqu'à la paix[6] », inaugurant ainsi une phase nouvelle dans la Terreur (d'État). La loi du 5 août 1914 disposait, tant contre la lettre du texte que contre l'esprit de la loi de 1849, que l'état de siège demeurerait en vigueur « pendant toute la durée de la guerre[7] ». Saint-Just inspira l'effroi, Poincaré et Viviani la détermination, Valls l'étonnement. La question reste posée et reste à poser : l'état d'urgence, qui est une mesure par définition temporaire, est-il adapté à la menace terroriste qui, elle, ne l'est pas. 2) Le nouveau régime constitutionnel d'état d'urgence que François Hollande appelait de ses vœux le 16 novembre aurait eu pour caractéristique de ne pas « compromettre les libertés publiques ». L'idée de non-compromission est équivoque, elle mérite que l'on s'y arrête. Dans une acception large, elle suggère que les libertés ne vont pas être durablement malmenées quand bien même elles

1. Nous soulignons.
2. C'est ce qu'avait proposé, en 2007, le comité présidé par Édouard Balladur qui réfléchissait sur l'évolution de notre Constitution. Il suggérait de modifier l'article 36 de notre Constitution pour y faire figurer l'état de siège ainsi que l'état d'urgence, et sa proposition renvoyait à une loi organique le soin de préciser les conditions d'utilisation de ces régimes.
3. Nous soulignons.
4. Art. 1er de la loi de 1955.
5. Déclaration de Manuel Valls à la BBC, le 22 janvier 2016.
6. *Archives parlementaires*, vol. 76, 1793, p. 311-312.
7. *Bulletin des lois, nouv. série, année 1914*, t. 6, n° 135, 1914, p. 2268.

peuvent l'être pour un temps donné, bref qu'elles ne seront pas emportées par une vague sécuritaire qui conduirait à leur disparition. Dans une acception plus étroite, elle suggère qu'aucune liberté ne sera atteinte, ni à long terme ni immédiatement. Tout dépend en réalité de la conception des libertés à laquelle on se réfère : trois perspectives sont envisageables. Si on considère que le niveau de liberté doit être absolument constant, alors la suspension de certaines d'entre elles à l'occasion de la mise en application d'une législation d'exception les « compromet » même si ce n'est pas de manière durable. Si l'on estime au contraire que le niveau de liberté doit être toujours adapté à la menace, alors la législation d'exception est parfaitement protectrice des libertés « possibles » compte tenu de la situation : elles ne sont jamais compromises. Il est une dernière manière de considérer la question. Il faut alors distinguer nettement deux situations : l'état *normal* dans lequel les libertés doivent être parfaitement protégées et l'état *d'exception* dans lequel certaines d'entre elles pourraient être temporairement occultées sans pour autant disparaître, car c'est la loi (ou la Constitution) qui prévoit cette suspension. Cette dernière perspective suppose – et l'on en revient à la première ambiguïté – que ce qui est l'état exceptionnel ne se métamorphose pas en état normal à la (dé)faveur d'une mise en application longue de l'état d'urgence.

On entend ici montrer que l'état d'urgence, même « rénové » par la loi du 20 novembre 2015 et même s'il avait été constitutionnalisé, n'est pas le régime *adapté* à la lutte contre le terrorisme, ce qui ne lui ôte aucune pertinence pour faire face à d'autres situations particulières telles que des insurrections, révoltes, rébellions et autres séditions armées circonscrites à un ou des « foyers » donnés. On entend montrer également que le constat de cette inadaptation conduit à estimer que la suspension des garanties des libertés affectées par l'état d'urgence (aller et venir, réunion, manifestation, inviolabilité du domicile) est excessive et liberticide, ce qui ne préjuge pas du fait que d'autres libertés puissent être affectées par des mesures adaptées à la lutte contre le terrorisme. Pour ce faire, on peut prendre appui sur des données historiques et comparatistes.

L'adaptation de l'état d'urgence à la lutte contre l'ennemi intérieur

Le contexte de l'adoption de la loi sur l'état d'urgence en 1955 prouve que tant l'objet que l'objectif de celle-ci étaient radicalement différents de ceux prévalant aujourd'hui. Il en allait de même dans les grandes démocraties occidentales, qui se sont dotées d'arsenaux législatifs et

parfois constitutionnels pour lutter avant tout, et dans l'urgence, contre un ennemi intérieur.

Généalogie de la loi de 1955

C'est avec la Révolution que les législations d'exception voient le jour en France. Si la Constitution et la loi constituaient désormais des bornes qui encadraient l'action des pouvoirs, alors le franchissement de ces bornes – l'affaiblissement des contre-pouvoirs et la réduction des libertés – devait absolument être prévu légalement.

Le premier ennemi auquel on a songé à faire face est « extérieur », c'est l'État étranger qui est susceptible de menacer les frontières. La Constituante adopte le 8 juillet 1791 une loi sur les « places de guerre », qui constituent une sorte de cordillère de forteresses en forme de « ceinture de fer » (Vauban) aux marches du royaume, afin de préciser les conditions dans lesquelles peut s'exercer le pouvoir. Complétée en 1811, cette loi identifie trois situations : l'état *de paix*, dans lequel la répartition des compétences entre autorités civiles et militaires est « normale » ; l'état *de guerre*, lorsque le pays est en conflit mais que la place n'est pas sous le feu, qui conduit à l'élargissement du pouvoir militaire ; enfin l'état *de siège*, quand les communications entre l'extérieur et l'intérieur de la place sous le feu sont coupées, qui suppose le transfert de la totalité du pouvoir à l'autorité militaire. Cette loi concerne ce qu'il était convenu d'appeler l'état de siège *réel* ou *militaire*.

Le deuxième ennemi que la Révolution a dû combattre est intérieur. L'état de siège a été appliqué à des communes de l'intérieur en vertu d'une loi du 10 fructidor an V (27 août 1797)[8]. Ce régime a été abondamment utilisé et extensivement interprété pour lutter contre ces concitoyens-ennemis : monarchistes sous la République, républicains sous l'Empire ou la Restauration, bonapartistes sous Juillet. La doctrine désigne ce régime comme celui de l'état de siège *politique* ou *fictif*. En effet, si siège il y a, il s'agit de celui que subissent les insurgés, situation diamétralement inverse de celle de la loi de 1791 où la place de guerre est assiégée. Cet ennemi intérieur est considéré comme rebelle, séditieux, insurgé. Lui se prévaut du droit naturel de résistance (art. 2 de la Déclaration de 1789) ou à l'insurrection (art. 35 de la Déclaration de 1793). Son objectif est de renverser le régime politique, comme l'ont fait ceux qui exercent actuellement le pouvoir.

8. Cf., sur ce point, Sébastien Le Gal, *Origines de l'état de siège en France (Ancien Régime-Révolution)*, thèse en droit, dactyl., Université Jean-Moulin Lyon 3, 2011.

L'utilisation extensive de la loi de 1797 a conduit le constituant (art. 106) et le législateur de la IIe République (loi du 9 août 1849, aujourd'hui art. 36 de la Constitution et art. L. 2121-1 et suiv. du code de la défense) à prévoir un dispositif plus précis et plus contraignant. La loi relative à l'état de siège permet de placer des zones sous contrôle, soit pour les libérer de l'ennemi étranger, soit pour les libérer de l'ennemi intérieur grâce à des opérations de police très intrusives réalisées par des militaires (art. 9 de la loi et L. 2121-7 du code de la défense). Ces opérations sont bornées dans le temps et dans l'espace : c'est pourquoi les zones *en état de siège* ne sauraient être que celles, limitativement énumérées, qui sont en état *actuel* de « péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée ».

Lors de la vague de terrorisme anarchiste des années 1893-1894, pourtant extrêmement violente (avec l'assassinat du président Sadi Carnot, notamment), nul ne songe à recourir à la loi de 1849 car la menace n'est pas spatialement circonscrite[9]. De même, le placement en état de siège de l'*ensemble* du pays et pendant *toute la durée* de la guerre par la loi du 5 août 1914 susmentionnée a été considéré par la doctrine de l'époque comme une illégalité évidente[10], certes « légitimée » par la gravité de la situation et plus tard « dissipée » grâce à la bienveillante jurisprudence du Conseil d'État dite des circonstances exceptionnelles.

Le troisième ennemi auquel l'État doit faire face n'est ni véritablement extérieur ni réellement intérieur : il s'agit d'un front de libération nationale qui prospère dans le contexte de la décolonisation. Cependant, la logique spatio-temporelle inspire encore le législateur de 1955. La loi sur l'état d'urgence, adoptée peu après le début de ce que l'on qualifiait alors d'« événements d'Algérie », reste conçue comme un contrôle de zones[11] : il s'agit de circonscrire un territoire (le massif des Aurès ou des quartiers d'Alger pendant la guerre d'Algérie, des zones agitées de Nouvelle-Calédonie en 1985 ou des quartiers périphériques en 2005), d'en reprendre le contrôle total et de le rendre à la légalité *normale* au plus vite.

9. En revanche, ce fut le cas à Barcelone après que l'anarchiste Santiago Salvador eut lancé deux bombes sur le public au Grand Théâtre du Liceu, le 7 novembre 1893.

10. Spécialement Joseph Barthélémy dans ses articles à la *Revue du droit public*. Cf. François Saint-Bonnet, « L'abnégation des hommes, le sacrifice de la légalité. La Grande Guerre et l'impossible naissance d'un droit administratif d'exception », JusPoliticum.com, janvier 2016.

11. Même si l'article 1er n'exclut pas que la totalité du territoire métropolitain soit placée sous ce régime, ce qui ne préjuge pas du fait que les « zones » effectivement affectées à l'intérieur des « circonscriptions » arrêtées par décret soient beaucoup plus restreintes, et cela pour un temps donné (art. 3). Sur cette distinction, cf. Olivier Beaud et Cécile Guérin-Bargues, « L'état d'urgence de novembre 2015 : une mise en perspective historique et critique », *ibid.*

La lutte contre le terrorisme répond à une logique différente de celle qui est adaptée à ces trois catégories d'ennemis.

Il serait inutile et vain, dans une optique comparatiste, de tenter de trouver des contextes étrangers proches de celui de la guerre d'Algérie. En revanche, certains autres pays, à l'instar des États-Unis, ont dû combattre contre les deux types d'ennemis évoqués plus haut, « extérieurs » et « intérieurs ». C'est notamment pour tenter d'éradiquer une forme de terrorisme domestique que certaines démocraties européennes se sont dotées d'arsenaux législatifs proches de la législation française d'urgence.

La similarité des logiques étrangères

Historiquement, c'est également au nom de la lutte contre l'ennemi extérieur que la plupart des pays étrangers ont adopté des mesures permettant des restrictions aux libertés à titre exceptionnel. C'est sans doute aux États-Unis que le glissement conceptuel est le plus frappant, les ennemis ayant désigné tour à tour l'ancien colonisateur, l'ennemi extérieur, l'ennemi intérieur, puis le « combattant illégal ». Il faut commencer par rappeler que la Constitution des États-Unis, adoptée dans le contexte belliqueux que l'on connaît, peut être qualifiée de *guerrière*. Dès le Préambule, le peuple affirme comme objectif celui, entre autres, de « former une union plus parfaite, d'établir la justice, d'assurer la paix intérieure, de pourvoir à la défense commune […] ». La Constitution prévoit même que certains droits fondamentaux peuvent être restreints selon les circonstances, à l'instar de l'*habeas corpus* : « le privilège de l'*habeas corpus* ne pourra être suspendu, sauf dans les cas de rébellion ou d'invasion, si la sécurité publique l'exige » (art. I, 9-2). La Constitution des États-Unis contient donc des références multiples à la guerre, la rébellion, l'invasion, la piraterie, la milice, les armes, qu'il s'agisse de répartir les pouvoirs entre l'Union et les États, d'encadrer la protection de ces derniers ou de préciser le domaine d'application des libertés fondamentales.

La Cour suprême s'est souvent penchée sur la problématique des atteintes aux droits fondamentaux en période exceptionnelle. La guerre de Sécession, les deux guerres mondiales, la guerre froide, la guerre du Viêt Nam et, aujourd'hui, la guerre contre le terrorisme se sont toutes retrouvées, d'une manière ou d'une autre, au cœur du raisonnement des neuf juges. L'état d'exception a ainsi souvent servi d'élément justificateur aux atteintes portées à des libertés de valeur constitutionnelle, la liberté d'expression ayant été la victime principale des restrictions imposées par les circonstances. Le *Sedition Act* de 1918, amendement

à la loi sur l'espionnage (*Espionage Act* de 1917) permettait ainsi au gouvernement d'engager des poursuites contre ceux qui critiquaient la guerre. Ces lois ont donné l'occasion à la Cour suprême de justifier ces entorses au premier amendement de la Constitution en temps de guerre. À propos de militants qui furent poursuivis pour avoir distribué des tracts exhortant les jeunes recrues à ne pas partir combattre en Europe, la Cour répond, dans l'arrêt *Schenck v. United States* de 1919 : « La question, dans chaque cas, est de savoir si les mots utilisés le sont dans un tel contexte et avec une telle portée qu'ils sont créateurs d'*un danger manifeste et pressant* (*clear and present danger*) de nature à engendrer des maux que le Congrès se doit de prévenir. C'est une question d'urgence et de degré. Bien des choses qui pourraient être dites en temps de paix s'avèrent en temps de guerre compromettre les efforts de la nation à un tel point qu'il devient impossible d'en tolérer l'expression pendant la durée des combats[12]. »

C'est également au nom de ce « danger manifeste et pressant » que la Cour valida en 1951 l'*Alien Registration Act*, qui permettait au gouvernement de poursuivre les militants ou simples sympathisants communistes. Dans le célèbre arrêt *Dennis v. United States*, elle estima que « le renversement par la force et la violence du gouvernement constitue sans aucun doute un intérêt suffisamment important pour que le gouvernement limite la liberté d'expression[13] ». Doivent encore être cités parmi les dispositions liberticides la décision du président Lincoln de suspendre les recours d'*habeas corpus* pendant la guerre civile ou l'*Executive Order* du président Roosevelt de 1941, mesure ouvertement fondée sur la race ayant pour objet de maintenir, non les Japonais, mais les Américains d'ascendance japonaise dans des camps d'internement. Mesure validée par une Cour suprême relevant la présence d'« un nombre indéterminé de traîtres au sein de ce groupe » et déclarant que « lorsque, en raison des conditions de la guerre moderne, nos côtes sont menacées par des forces ennemies, le pouvoir de les protéger doit être proportionnel à la menace du danger »[14].

Finalement, l'ennemi a rarement, sauf pendant les deux guerres mondiales, été « extérieur », qu'il s'agisse des loyalistes, des Indiens, des sudistes pour les nordistes et inversement, des Américains d'ascendance japonaise, des communistes, pour ne citer qu'eux. La question des limitations aux droits

12. *Schenck v. United States*, 249 US 47 (1919).
13. *Dennis v. United States*, 341 US 494 (1951).
14. *Korematsu v. United States*, 323 US 214 (1944).

fondamentaux en période exceptionnelle se pose, aux États-Unis, plus de manière stato-centrée : ce ne sont pas les ennemis qui sont réellement identifiés, mais les besoins impérieux d'un État qui s'estime « en guerre ». La réaction aux attaques du 11-Septembre semble valider cette théorie, le gouvernement fédéral étant certain d'être en guerre face à un ennemi incertain[15]. Mais, dans tous les exemples précités, le contexte permettait d'identifier une situation d'urgence, susceptible de s'éteindre sur un court terme.

L'étude des législations européennes relatives à l'état d'urgence permet de mettre en relief des critères communs de définition de la mise en œuvre de mesures exceptionnelles : l'absolue nécessité et justification de ces dernières, leur proportionnalité et caractère temporaire. La comparaison invite souvent à la prudence, parfois à la méfiance, mais elle est ici particulièrement opportune. Les dispositifs européens relatifs à des équivalents de notre état d'urgence poursuivent le même objectif : ils ne sont pas un moyen préventif de lutte contre le terrorisme mais un instrument de réaction quasi instantanée. En France, l'état d'urgence a été pensé pour ne s'appliquer que pendant douze jours avant l'intervention éventuelle du Parlement. L'idée non seulement du provisoire, mais aussi du très court terme est donc incluse dans sa définition même. Dans quelques semaines, quelques mois, quelques années, le risque ne sera pas moindre. Face à un péril qui ne s'éteindra pas sur le moyen terme, voire sur le long terme, l'état d'urgence devient sans fondement et perd toute légitimité. Cette logique du provisoire se retrouve au Royaume-Uni, où l'état d'urgence peut être déclaré pendant sept jours au moins et trente jours au plus[16] ; quinze jours renouvelables au Portugal[17] et trente jours renouvelables en Espagne[18]. La plupart des constitutions contemporaines réservent une disposition à la réaction face à une situation « exceptionnelle », de « crise », d'« urgence », de « siège », d'« exception ». Beaucoup plus rares sont celles qui prévoient des restrictions de certains droits fondamentaux pour les nécessités de la lutte contre le terrorisme, à l'instar de celle du Royaume d'Espagne. L'article 55 de sa Constitution, donnant

15. Cf. Wanda Mastor, « L'état d'exception aux États-Unis : le *USA PATRIOT ACT* et autres violations "en règle" de la Constitution », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, vol. 24, 2008, p. 461-475, et « La prison de Guantanamo : réflexions juridiques sur une zone de non-droit », *Annuaire français de droit international*, vol. 54, 2008, p. 23-44.

16. *Civil Contingencies Act* de 2004.

17. *Lei Orgánica 44/86, de 30 de setembro, Regime do estado de sítio e do estado de emergência*.

18. *Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.*

compétence au législateur organique, envisage une telle « suspension » au cours d'« investigations liées aux agissements de bandes armées ou d'éléments terroristes ». Éléments terroristes qui, à l'époque de l'adoption de cette disposition, désignaient essentiellement un ennemi intérieur, l'ETA. Il n'est d'ailleurs pas certain que la constitutionnalisation de la lutte contre le terrorisme lui accorde plus de force[19]. En France, les débats dont on connaît l'issue politique pathétique se sont focalisés ces derniers temps sur l'introduction de l'état d'urgence dans la Constitution. Une telle volonté était parfaitement inopportune, tout comme la prolongation de l'état d'urgence est inadaptée à la menace d'un nouveau genre, prenant les traits d'un nouvel ennemi.

Les arguments historique et comparatiste prouvent une double inopportunité de l'état d'urgence tel qu'il est en ce moment appliqué sur le territoire français. Le contexte de l'adoption de la loi de 1955 nous rappelle que son objectif était difficilement comparable avec celui affiché aujourd'hui. L'ennemi était *intérieur* et l'objectif politique susceptible d'être atteint. Il en allait de même dans les autres démocraties européennes qui ont dû éradiquer des fléaux domestiques, comme aux États-Unis où le danger naissait surtout de l'intérieur. L'ennemi de notre nouvelle ère est radicalement différent et poursuit une autre logique. Le nouveau visage de la terreur n'est pas celui d'un délinquant, d'une victime à plaindre, d'un soldat, d'un combattant étranger (et gardons-nous bien de créer la catégorie des « combattants illégaux » qui a permis à Guantánamo de devenir une zone de non-droit), d'un insurgé. Le droit doit s'inventer face à une forme nouvelle d'hostilité, l'état d'urgence n'étant plus adapté.

L'INADAPTATION DE L'ÉTAT D'URGENCE À LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

La généalogie de la loi française de 1955 a permis de rappeler les raisons d'être d'une norme adoptée pour faire face à un danger essentiellement national. L'argument historique prouvant cette inadaptation originelle se double de l'argument factuel né de l'observation de ce nouvel ennemi qu'aucune des constitutions ou législations ne pouvait prévoir. Inadapté, l'état d'urgence l'est encore plus face au péril djihadiste.

Mais ce constat ne saurait conduire à une conclusion nihiliste : la menace est puissante mais l'inadaptation de l'état d'urgence ne doit pas

19. Cf., sur ce point, Carolina Cerda-Guzman, « La Constitutionnalisation : une arme efficace dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ? », *RFDC*, n° 73, 2008, p. 41-63.

empêcher les réflexions sur d'autres moyens de prévention du terrorisme. La surveillance et la coopération, encore imparfaites, pourraient être une voie de progression dans la lutte contre ce fléau d'un nouveau type.

L'inadéquation de la loi de 1955 au péril djihadiste

Le quatrième ennemi, djihadiste, se distingue des trois premiers en ce qu'il n'obéit pas à une logique spatio-temporelle, c'est-à-dire la poursuite d'un objectif politique (permettant de penser un terme au combat) qui se concrétise par une maîtrise territoriale (un espace conquis). Ces « combattants » n'entendent pas contrôler tout ou partie du territoire français selon une rationalité politique ou étatique moderne. Leur communauté est celle des croyants qui ont fait allégeance (*bay'at*) au calife Ibrahim (al-Baghdadi), qu'importe leur nationalité. Leur espace est universel. Tout territoire qui ne vit pas sous l'empire de la charia est réputé terre de djihad. Leurs objectifs ne sont pas politiques : ils entendent convertir ou rendre la justice en « vengeant les injures » faites au Prophète en tuant. Enfin, ils n'espèrent aucune sécurité ici-bas car leur véritable sécurité est dans la certitude d'obtenir les félicités célestes promises aux martyrs (*shahîd*), telles les fameuses soixante-dix vierges.

L'ennemi djihadiste se nourrit de sources et de références médiévales et prémodernes tout en s'inscrivant dans la perspective, à certains égards postmoderne, de la mondialisation et du dépassement des frontières des États territoriaux. Ces références sont parfaitement assumées par le « Califat » dont la rhétorique est amplement alimentée par les écrits et les images de ce Moyen Âge de l'islam, une période regardée comme heureuse, prospère, glorieuse. De manière symptomatique, les personnes tombées sous les balles des djihadistes le 13 novembre 2015 sont qualifiées de « croisés »[20]. Ces références ne renvoient pas à un Moyen Âge spécifiquement islamique car, précisément, cette idéologie djihadiste a été largement revivifiée pour répondre à la volonté occidentale de « reprendre » Jérusalem et de reconquérir la « Terre Sainte ». Lorsqu'en 1095 Urbain II appelle les chrétiens à la croisade en leur promettant la *remissio peccatorum* et la vie éternelle s'ils venaient à mourir pendant le voyage[21]

20. Revendication des attentats du 13 novembre 2015 : « Allah a conquis par leur [des « combattants »] main et à jeter [*sic*] la crainte dans le cœur des croisés dans leur propre terre. » Plus bas : « Et la France et ceux qui suivent sa voie doivent savoir qu'ils restent à [*sic*] les principales cibles de l'État islamique et qu'ils continueront à sentir l'odeur de la mort pour avoir pris la tête de la croisade […] . »

21. L'exhortation est connue par le texte de Foucher de Chartres, *Historia Hierosolymitana* (*Histoire de Jérusalem*), rédigé plusieurs années après.

ou lorsque Bernard de Clairvaux assure, en 1128, que les moines soldats de l'ordre du Temple[22] auront la vie éternelle s'ils massacrent des infidèles ou s'ils sont massacrés par eux, les logiques sont proches. Dans les deux cas, celle de la *respublica christiana* et celle de la *respublica mahumetana*, la logique est théocratique, non politique.

L'état d'urgence, héritier d'une logique issue de la Révolution et du XIXe siècle, permet de répondre pertinemment à de futures menaces territorialisées, mais il est impuissant pour faire face efficacement au djihadisme et s'avère largement liberticide pour ceux qui ont été assignés à résidence ou perquisitionnés pour des raisons étrangères aux activités terroristes. Pour près de trois mille perquisitions réalisées entre le 13 novembre 2015 et le 8 janvier 2016, une seule a abouti à une mise en examen *en lien* avec le terrorisme[23].

Faut-il en conclure que l'état d'urgence ne sert à rien dans le contexte du terrorisme ? On doit souligner une forme de productivité psychologique à ce dispositif. L'opinion attend du pouvoir qu'il réagisse rapidement et fermement. Elle n'aurait pas facilement compris que le gouvernement s'abstînt de réaction dans l'urgence, d'autant que l'organisation en 2015 de la Conférence de Paris sur le climat pouvait justifier un contrôle de zone en Île-de-France. Dans un pays traumatisé, l'effet rassurant de l'*annonce* d'une mesure (même si elle n'est pas très utile) n'est pas moins important que les mesures elles-mêmes. Les législations d'exception prévoient souvent une annonce ou une proclamation dont le but est de faire ressentir à la population et de partager avec elle la nécessaire cohésion en période d'état d'exception[24].

Cependant, les mesures psychologiques ne sauraient se substituer à des politiques. Pas plus d'ailleurs que les mesures symboliques telles que le projet d'extension de la déchéance de nationalité. Ces politiques peuvent s'orienter dans deux directions : le droit pénal de l'ennemi et le renseignement. La première est largement vouée à l'échec car tout le droit pénal repose sur la peur de la mort du délinquant – la peine de mort est même jugée excessive aujourd'hui – lors même que le terroriste non seulement ne craint pas la mort, mais la désire car elle lui procurera la gloire terrestre et le ciel éternel. En revanche, faire sortir le droit pénal de ses rets pour combattre non des délinquants mais des ennemis conduit à malmener sérieusement les principes forgés en la

22. *De laude novae militiae* (*Louange de la nouvelle milice*).
23. *Le Monde*, 8 janvier 2016.
24. François Saint-Bonnet, *L'État d'exception*, Paris, PUF, 2001, p. 371 et suiv.

matière depuis la Révolution française. Le droit pénal ne peut ni ne doit servir à prévenir la commission d'infractions, seulement à les punir. La dimension préventive repose sur une anthropologie moderne à laquelle les djihadistes sont étrangers. Le renseignement, quant à lui, liberticide également, peut s'avérer pertinent pour la prévention d'attentats. Mais il comporte deux défauts essentiels : parce qu'il est et doit rester largement secret, il ne peut être brandi comme la contre-mesure d'urgence qui rassure les populations, et il le peut d'autant moins qu'il est lui-même anxiogène précisément parce que tout le monde peut potentiellement être surveillé. L'efficacité du renseignement est toutefois largement conditionnée par la logique de coopération internationale. De même que les djihadistes n'ont pas de territoire et qu'ils peuvent agir partout, ceux qui les traquent par la surveillance doivent dépasser le cadre étatique et territorial auquel ils sont habitués et coopérer. La chose est d'autant plus difficile que la coopération est parfaitement étrangère à la culture des agences de renseignement.

La pertinence de la logique de coopération

Le terrorisme est une menace a-territoriale, un monstre aux tentacules exponentielles privilégiant les outils électroniques sans frontières, les réseaux sociaux étant un élément clé du recrutement. La modernité apparaît donc comme un obstacle supplémentaire à la maîtrise de ce nouvel ennemi ubiquiste. Dès le 11 septembre 2001, un arsenal de dispositions législatives a été adopté en France pour tenter de lutter contre le terrorisme. Le droit pénal, traditionnellement nationalement cloisonné, a dû faire face à l'internationalisation de la répression, l'Europe devenant aussi un espace de liberté, sécurité et justice. De la simple coopération à la confiance puis reconnaissance mutuelle des décisions répressives, le droit pénal est devenu européen[25]. Menant une guerre contre le terrorisme, selon ses propres mots adressés à l'Assemblée générale des Nations unies le 23 septembre 2014, le président de la République a exhorté l'ensemble des gouvernants à agir efficacement mais rapidement. Refusant de n'utiliser que des outils répressifs – peu efficaces à l'encontre de terroristes désirant la mort –, ces gouvernants ont donc réfléchi à d'autres possibilités préventives. Mais, la plupart du temps, la logique de la prévention a donné naissance à de nouvelles infractions, à l'image de celle qui a animé l'adoption de la loi du 13 novembre 2014 renforçant les

25. Cf. Guillemine Taupiac-Nouvel, *Le Principe de reconnaissance mutuelle des décisions répressives dans l'Union européenne*, Clermont-Ferrand, Fondation Varenne, 2011.

dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. Désireuse de s'attaquer au terroriste « à la source » en quelque sorte[26], la loi crée le délit de préparation individuelle à l'acte terroriste, comme si toute volonté de lutter contre ce fléau devait fatalement se muer en mesure pénale. La loi sur le renseignement du 24 juillet 2015, opportune dans son principe, a souffert de deux principaux maux : la comparaison inopérante avec le *Patriot Act* et les attaques de Paris successives dont la violence a entraîné une indignation nationale. Indignation et émotion qui, au lieu de permettre aux spécialistes de plaider pour l'application de cette loi, ont entraîné des débats délirants sur la constitutionnalisation de l'état d'urgence et la déchéance de nationalité. La loi n'est pas exempte de toute critique : l'option de finalités extrêmement larges et imprécises tout comme « l'évacuation » de la question des surveillances internationales (réparée par le législateur le 30 novembre de la même année[27]) et le choix de l'autorisation préalable par une nouvelle – et énième – autorité administrative indépendante étaient critiquables. Mais le principe était louable et les récents attentats de Bruxelles ont malheureusement redonné vie à l'argument de l'importance de la logique de coopération, non seulement pénale, mais également en matière de renseignement.

Les observateurs ont été nombreux à pointer la faille dans les échanges de renseignements, alors même que la France est dotée de services d'une grande renommée. La faiblesse ne viendrait pas de la qualité de chaque service national de renseignement, mais bien des échanges entre eux. Traditionnellement, le monde des services secrets est opaque, et l'image fantasmée que nous en avons collectivement est régulièrement confirmée par des révélations inouïes. Surtout, les progrès en ce domaine semblent lents : l'un des apports du livre blanc de 2008 fut la facilitation, non des échanges d'informations entre pays, mais entre… les services français. D'où la création de la coopération interservices, favorisée par l'émergence d'une « communauté du renseignement », composée de six services[28]. Le livre

26. Philippe Ségur, « Le terrorisme et les libertés sur l'internet », *AJDA*, vol. 71, n° 3, 2015, p. 160.

27. Loi 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales.

28. La Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), services à compétence générale, et quatre services spécialisés : la Direction du renseignement militaire (DRM), la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et le Service de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN). Cf. le décret n° 2014-474 du 12 mai 2014, codifié à l'article D. 1122-8-1 du code de la défense.

blanc de 2013 confirme le rôle central du renseignement dans la stratégie de défense et de sécurité nationale, et souligne l'émergence d'une « culture partagée ». Or le partage s'entend ici *au sein* de la communauté française du renseignement, et non entre services de pays différents. Les agences de renseignement semblent avoir toujours un temps d'avance sur le droit en vigueur. Ce dernier, inadapté car dépassé, découvre un nouvel ennemi que les services de renseignement connaissaient déjà. C'est ainsi que les citoyens français et belges ont appris que quasiment tous les suspects arrêtés dans le cadre des enquêtes sur les attentats avaient fait l'objet d'un fichage et/ou d'une surveillance. Notre nouvelle ère exige que lesdites informations circulent d'un pays à un autre : l'aspect a-territorial de la menace terroriste doit nous obliger à repenser le droit en dehors de toute frontière.

Un outil juridique est d'autant plus inadapté qu'il a pour conséquence la restriction des libertés : il en devient illégitime. Ceux qui estiment que l'état d'urgence préserve nos libertés se fourvoient et placent les curseurs au mauvais endroit. Pensé pour être un outil provisoire de réaction à une menace quasi instantanée, l'état d'urgence doit demeurer exceptionnel. Le caractère impérieux de l'élément déclencheur ne doit pas faire oublier les conséquences attentatoires aux libertés. Si le droit permet ces dernières, c'est uniquement parce qu'il le permet de manière *provisoire*. Au-delà de sa nécessité politique, l'état d'urgence prolongé entraîne l'obligation de réfléchir au champ des limites des droits fondamentaux. La plupart des constitutions contemporaines les ont explicitement prévues en cas de crise grave et de mise en œuvre de pouvoirs exceptionnels.

Cette question des restrictions possibles des libertés, et des limites aux limites, prend une teinte très particulière en période de lutte contre le terrorisme, où le règne – pour ne pas dire la dictature – de l'émotion obscurcit le débat argumentatif des juristes. Quel que soit l'instrument juridique utilisé, et malgré l'aspect provisoire des atteintes qui découlent de son application, les libertés ne devraient jamais être dénaturées. L'état d'urgence ne doit pas supplanter l'État de droit. La Constitution espagnole se réfère d'ailleurs à ce « contenu essentiel » (art. 53, al. 1er), tandis que la Loi fondamentale allemande énonce qu'« en aucun cas il ne doit être porté atteinte à la *substance* d'un droit fondamental » (art. 19, al. 2).

L'ère de la menace terroriste a rompu ces subtilités. Tout semble se passer comme si ce danger-ci était si imminent, si grave, qu'il serait presque déraisonnable de rappeler la nécessité de l'existence de garde-fous, qu'ils soient institutionnels ou temporels. Certains juristes paraissent s'épuiser dans le rappel d'évidences tautologiques : un état d'exception doit demeurer… exceptionnel.

RÉSUMÉ

L'état d'urgence n'est pas adapté à la lutte contre le terrorisme. Conçu en 1955 pour maîtriser des « insurgés », il ne saurait convenir pour combattre les djihadistes dont les objectifs sont différents. Comme la France, les grandes démocraties occidentales se sont dotées, dans l'urgence, de dispositifs pour lutter contre un ennemi intérieur. Liberticide, l'état d'urgence donne néanmoins le « sentiment » que le gouvernement agit. Il est toutefois plus opportun d'accentuer la coopération en matière de renseignement pour faire face aux djihadistes.

Claire de Galembert
Céline Béraud
Corinne Rostaing

ISLAM ET PRISON : LIAISONS DANGEREUSES ?

La place que tient effectivement la religion comme facteur d'engagement dans la violence au nom de l'islam est sujette à débat. Est-ce la radicalité qui s'islamise ou l'islam qui radicalise ? Que la religion soit le moteur de la révolte, comme le soutient Gilles Kepel[1], ou que l'islamisme violent ne soit que l'exutoire et la forme dans laquelle se coule une révolte générationnelle, ainsi que le défend Olivier Roy[2], il est difficilement contestable qu'existe un lien entre la religion et la trajectoire de ces terroristes « *home made* » qui ont récemment endeuillé la France.

La prison, réputée constituer un terreau de germination des vocations terroristes, n'échappe pas à cette interrogation sur le rôle de la religion dans le passage à la violence. Si tel est le cas, c'est que la prison fait effectivement partie des lieux potentiellement propices à l'extension d'une cause terroriste. À la fois parce que la confrontation à la violence d'État est un moteur qui nourrit en partie cette forme extrême de violence politique et parce que cet espace peut être exploité stratégiquement pour faire de nouvelles recrues ou offrir une caisse de résonnance à la lutte : l'IRA en Irlande ou la Fraction armée rouge en Allemagne en furent de bons exemples. Cette réputation va d'autant plus de soi dans le cas du terrorisme islamique que la prison est un lieu propice à l'islamisation et la réislamisation. La figure de Khaled Kelkal – jeune délinquant de la banlieue lyonnaise qui aurait redécouvert l'islam en prison, avant de

1. « "Radicalisation" et "islamophobie" : le roi est nu », *Libération*, 14 mars 2016.
2. « Le djihadisme est une révolte générationnelle et nihiliste », *Le Monde*, 24 novembre 2015.

rejoindre les rangs du GIA algérien et de participer à la vague d'attentats commis en France en 1995 – est, malgré les zones d'ombre sur sa trajectoire de radicalisation, devenue l'incarnation emblématique des conséquences délétères de l'islam carcéral sur une partie de la jeunesse en déshérence des banlieues françaises. Le constat de la récurrence du passage par la case prison des auteurs des attentats commis au nom de l'islam depuis 2012 n'a fait qu'accentuer cette inquiétude. Celle-ci prend aujourd'hui des allures de panique morale[3] à l'égard du rôle d'incubateur terroriste que jouerait le milieu carcéral.

Cette panique morale n'est certes pas dénuée de fondement empirique. Mais méfions-nous des raccourcis simplificateurs qui conduisent à confondre corrélation et causalité. Attribuer à la prison seule les dérives dans la violence terroriste se heurte à de sérieuses difficultés analytiques.

Comment expliquer alors qu'aucun des terroristes du Bataclan ne soit passé par la prison, que la majeure partie des personnes incarcérées pour fait de terrorisme soient dénuées de tout antécédent judiciaire, ou encore que la plupart des jeunes partis en Syrie ou candidats au djihad ne soient jamais passés par la case prison ?

Considérer la religion, et en l'espèce l'islam, comme déterminant de la radicalisation carcérale est tout aussi réducteur que prétendre que la prison fabrique le terroriste. L'enquête que nous avons menée[4] aboutit certes au constat que l'incarcération induit pour un certain nombre de personnes une intensification de la vie religieuse. Mais cette intensification, qui vaut pour toutes les religions, est loin de conduire mécaniquement à l'extrémisme violent, qui demeure exceptionnel et fruit de multiples contingences. De telles trajectoires existent certes. Elles ne doivent cependant pas conduire à ignorer les nombreux contre-exemples qui montrent que la religion peut constituer une ressource (parmi d'autres) de retour sur soi, de sortie de la délinquance, voire de déprise de la violence.

On voit donc les limites d'une interprétation qui voudrait faire de l'islam une variable indépendante dans les engagements radicaux et l'importance qu'il y a de passer d'un schéma explicatif monocausal à

3. Stanley Cohen, *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers* (1972), Oxford, Basil Blackwell, 1980.

4. Céline Béraud, Claire de Galembert et Corinne Rostaing, *De la religion en prison*, Rennes, PUR, 2016. Cette enquête, réalisée en 2011-2012, a porté sur huit établissements (trois maisons centrales, deux centres de détention, trois maisons d'arrêt) et nous a conduites à réaliser près de cinq cents entretiens avec des détenus, surveillants et autres catégories de personnels pénitentiaires, sans oublier les aumôniers.

un schéma multivarié et processuel[5]. Incarcération et appartenance à l'islam doivent moins être considérées comme des variables indépendantes que comme des possibles variables intervenant dans l'engagement dans l'activisme violent.

Ceci ne dispense évidemment pas de s'interroger sur ce qui conduit des personnes incarcérées à s'emparer de la religion pour affronter l'épreuve carcérale. Et ce, d'autant moins que la religion vient en effet souvent pallier les défaillances d'une institution qui ne sait aujourd'hui ni protéger, ni réinsérer, ni ouvrir d'avenir à ses « usagers ». C'est là l'un des principaux résultats de notre enquête, que nous exposerons brièvement. À un moment où la population carcérale ne cesse de croître, c'est peut-être autant voire plus sur ce terrain – singulièrement peu évoqué dans le débat public – qu'il convient de mener l'offensive antiterroriste que sur le simple terrain religieux, angle aujourd'hui privilégié. Nous voudrions à cet égard pointer deux principaux effets pervers de cette lecture de l'engagement radical. En faisant émerger une nouvelle figure de dangerosité potentielle, sujette à surveillance rapprochée et à mesures d'exception, la politique de détection des « radicaux » expose tout musulman pieux au soupçon. En prétendant faire des aumôniers musulmans des acteurs à part entière du plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes, la politique qui a cours en France tend à les mandater d'une action sécuritaire. Cet enrôlement sécuritaire nuit *in fine* à ce qui fait l'efficacité de ces intervenants : leur autonomie par rapport à l'administration pénitentiaire.

Une ressource dans l'épreuve carcérale

C'est au début des années 2000 que les inquiétudes relatives à l'attrait exercé par l'islam radical sur une partie de la population pénale prennent corps. Apparues en 1995 suite à l'incarcération de membres du GIA, elles se sont amplifiées après les attentats du 11 septembre 2001. La population pénale est alors jugée d'autant plus sensible à l'aura des détenus condamnés pour terrorisme islamique (nimbés du prestige des détenus politiques) que son ancrage dans la culture musulmane apparaît important. Ces craintes relatives aux risques que représente le prosélytisme qui sévit en prison entrent en résonance avec celles qui émanent d'une partie des personnels au vu de l'emprise que l'islam exerce sur la vie en milieu carcéral. D'une part parce que la pratique de l'islam complexifie le travail

5. Ce à quoi invitent nombre de recherches sur l'engagement dans l'activisme violent.

des personnels dont certains membres vivent parfois mal la transformation culturelle qui travaille à la fois la population carcérale et l'administration pénitentiaire (très marquée par la diversité). D'autre part parce que l'islam peut, dans certains établissements et à certains moments, devenir un ferment de solidarité collective et parfois même de contestation de l'ordre carcéral.

L'islam : première religion carcérale

Cette inquiétude a donné lieu à des évaluations chiffrées des musulmans qui appellent quelques nuances. La population pénale, issue pour sa majeure partie des classes populaires et de l'immigration[6], se démarque incontestablement du reste de la population par un moindre habitus séculier[7]. Le constat vaut aussi bien pour les chrétiens que pour les musulmans. Néanmoins, les pourcentages qui circulent régulièrement dans les médias et selon lesquels la part des musulmans représenterait entre 50 et 80 % de la population pénale surestiment la représentativité du fait musulman. Rappelons que, faute de statistiques religieuses, ces dénombrements ne peuvent se fonder que sur des indicateurs indirects. Les estimations, réalisées dans quelques établissements, se basent sur une présomption d'islamité déduite grossièrement des origines nationales des détenus ou de leurs patronymes[8]. Or ceux-ci ne préjugent en rien ni de leurs croyances (les enquêtes montrent par exemple qu'une partie non négligeable de la population issue du Maghreb se déclare athée) ni de leur degré de pratique. Surtout, comme l'a souligné Farhad Khosrokhavar en 2004[9] et comme nous l'avons observé sur le terrain, les rapports à l'islam sont protéiformes et les formes rigoristes demeurent très minoritaires. L'arbre « radical », aussi préoccupant soit-il, ne doit pas faire oublier la forêt : de nombreuses personnes étiquetées musulmanes sont largement sécularisées, voire hermétiques à la pratique religieuse, et pour une part se montrent critiques et parfois hostiles à l'égard du rigorisme islamique affiché par certains.

6. À titre d'indication, 20 % d'étrangers. Cf. Insee, *Synthèses*, n° 59, *L'histoire familiale des hommes détenus*, janvier 2002.

7. Patrick Simon et Vincent Tiberj, « Sécularisation ou regain religieux : la religiosité des immigrés et de leurs descendants », *Documents de travail INED*, n° 196, 2013.

8. Farhad Khosrokhavar, *L'Islam dans les prisons*, Paris, Balland, 2004.

9. *Ibid.*

L'incarcération : moment propice au retour au religieux

Ces nuances étant posées, l'expérience carcérale favorise néanmoins une intensification de la vie religieuse. Ce phénomène n'est cependant pas propre à l'islam (même si dans ce cas il a des conséquences particulières) mais concerne l'ensemble des religions présentes en prison. Voilà qui amène à s'interroger : qu'est-ce qui dans l'expérience carcérale peut expliquer cet attrait de la religion ? Il faut commencer par rappeler que l'administration pénitentiaire est un univers relativement ouvert à la religion, en comparaison d'autres administrations moins amicales et accueillantes à son égard. Assimilé à un élément pacificateur (il est courant d'entendre dire que « la religion apaise la détention », y compris pour l'islam), le religieux fait en quelque sorte partie des meubles. Ceci se traduit notamment par la place qu'y tiennent les aumôniers et les activités cultuelles. L'aumônerie musulmane a certes longtemps fait les frais de l'attentisme de l'administration pénitentiaire. Mais des formes d'accommodement locales (comme une certaine tolérance à l'égard des prières collectives sur les cours de promenade, proscrites depuis) pouvaient exister et étaient évocatrices de cette culture administrative ouverte au religieux.

Cependant, on ne saurait comprendre l'importance que la religion a en prison sans la replacer en perspective de l'expérience carcérale qui la détermine en partie, ainsi que le suggèrent des usages tactiques du religieux visant à s'ouvrir des marges de manœuvre maintes fois signalées[10].

La religion : soin palliatif de la peine

À bien des égards, le religieux s'offre comme une ressource venant pallier les défaillances d'une institution qui se révèle impuissante à protéger et à donner du sens à la peine. L'exemple le plus emblématique en est la manière dont les solidarités religieuses sont mobilisées comme un bouclier protégeant du racket et d'autres formes de prédations favorisées par une économie de pénurie. Parmi les religions, c'est, du fait du nombre de ses adeptes potentiels, surtout l'islam qui remplit cette fonction protectrice, même s'il n'a pas l'apanage des solidarités collectives. Certains détenus, surtout lorsqu'ils sont démunis de toute ressource, se trouvent en situation d'indigence ou de vulnérabilité (parfois du fait même des raisons de leur incarcération, tels les « pointeurs », c'est-à-dire les prévenus

10. Cf. notamment Irene Becci, « Tactiques religieuses dans les espaces carcéraux d'Allemagne de l'Est », *Revue d'histoire des sciences humaines*, n° 23, 2010, p. 141-156 ; Rachel Sarg et Anne-Sophie Lamine, « La religion en prison. Norme structurante, réhabilitation de soi, stratégie de résistance », *Archives de sciences sociales des religions*, n° 153, 2011, p. 85-104.

et condamnés pour affaires sexuelles), troquent, volontairement ou non, provisoirement ou non, leur âme contre la protection des « frères », l'intégration dans un groupe et quelques menues améliorations de l'ordinaire carcéral. Ces conversions sont dites de « confort » par les personnels pénitentiaires. Mais force est d'admettre que dans nombre de cas elles tiennent bien davantage de conversions contraintes ou de survie. Tout comme les pressions qui s'expriment en matière alimentaire (interdiction de consommation de viande de porc) ou vestimentaires (exigence du port d'un slip sous la douche), elles témoignent de la violence morale et physique présente en détention. Faire groupe peut non seulement permettre d'imposer sa loi à ses codétenus mais aussi de peser sur l'administration, et parfois de s'ouvrir des marges de négociation au sein des établissements pour bénéficier de telle ou telle tolérance.

Au-delà de ces usages instrumentaux des solidarités religieuses, ce qui fait l'efficacité du religieux, et plus particulièrement de l'islam, c'est qu'il peut tenir lieu de vecteur de restructuration de soi, une manière de se construire un lieu propre, de reprendre prise sur sa trajectoire carcérale et sa vie. Il peut devenir une ressource de restauration identitaire permettant d'échapper à l'enfermement dans le stigmate carcéral. Là encore, cet usage du religieux renvoie aux effets dévastateurs de l'incarcération. Réceptacle d'une population majoritairement composée de personnes pauvres et précarisées, pour une bonne part désaffiliée socialement ou en voie de l'être, la prison ne fait bien souvent qu'accentuer cette vulnérabilité et les pathologies sociales auxquelles elle est pourtant censée remédier. Promiscuité et détention dans des conditions indignes, exacerbées par la surpopulation, béance du temps carcéral, désœuvrement, perte d'autonomie et violence (celle des détenus et de l'institution elle-même) agissent sur les corps et les esprits bien au-delà de la réclusion elle-même. Quand elle ne conforte pas ses usagers dans des carrières délinquantes (la réputation de la prison-école de la délinquance n'est pas usurpée), l'incarcération parachève la déstructuration de la vie de ses usagers, quand elle n'en est pas à l'origine. L'individu, dépourvu des points d'appui à partir desquels construire son identité sociale (travail, famille, logement), se voit incessamment ramené à son numéro d'écrou ou ses chefs d'accusation. Dans ce qui s'apparente à ce qu'Hannah Arendt appellerait un « espace de désolation »[11], la religion compte parmi les rares ressources qui permettent de « tenir » et de tenter de se reconstruire.

11. Hannah Arendt, *Le Système totalitaire. Les origines du totalitarisme* (1951), Paris, Seuil, 2005.

Un outil de réordonnancement de soi

C'est dans cette façon dont l'islam se fait vecteur de réordonnancement de soi que se révèle ce qui constitue sans doute sa principale efficacité. Il y a là matière à réflexion sur cette énigmatique force intrinsèque du religieux qui intervient à un double niveau, pratique et symbolique. Par efficacité pratique, nous entendons la manière dont les religions, à travers leurs intervenants, ritualités, pratiques, peuvent offrir non seulement un espace de parole et d'échanges mais aussi un point d'appui et parfois même des solutions concrètes, pour s'ajuster au monde de la prison. Nous englobons également la manière dont leur savoir-faire en matière de gestion de soi ou de retour et de travail sur soi (prière, lecture, examens de conscience, méditation, rites divers, etc.) peut contribuer à une remise en ordre subjective, voire, pour quelques-uns, à une reconstruction identitaire. Cette efficacité pratique ne saurait se distinguer d'une efficacité symbolique. Celle-ci repose également sur le potentiel que recèle la nature idéologique des religions à produire du sens et à influer les subjectivités. Cette efficacité symbolique se fonde principalement sur leur capacité, en ouvrant un ailleurs, à convertir des expériences négatives en expériences valorisantes, à sublimer la souffrance en lui conférant une signification biographique positive[12]. Sur ce point, l'atout considérable dont disposent les religions consiste dans la possible référence à des entités invisibles et êtres surnaturels ainsi que la potentielle ouverture d'un « ailleurs », d'un espace extra-mondain (l'au-delà, le paradis, le ciel, l'enfer). L'invocation de la justice divine et d'un dieu (en général) miséricordieux fonctionne comme un espace de requalification morale dans lequel s'ouvre une échappatoire à une identité négative. C'est l'un des ressorts de la conversion ou d'un retour à l'islam réputés « effacer l'ardoise », « remettre les compteurs à zéro », « redonner une âme neuve », comme on l'a entendu parfois lors de notre enquête. La religion va même jusqu'à « réenchanter » la peine de certains, comme si celle-ci était intégrée au « plan de Dieu » comme voie de salut et de rédemption.

Pour le meilleur et pour le pire

Cette mobilisation du religieux, en réparant des identités blessées, peut donner lieu à des dynamiques vertueuses. L'autobiographie de Karim Mokhtari[13], ancien détenu condamné à dix ans de réclusion criminelle

12. Joaquín Algranti, « La valorisation des expériences négatives dans le néo-pentecôtisme argentin », *Socio-anthropologie*, n° 25-26, 2010, p. 103-117.

13. *Rédemption. Itinéraire d'un enfant cassé*, Paris, Scrinéo, 2013.

pour homicide, livre une illustration exemplaire de la manière dont la religion a été la pierre angulaire de sa transformation personnelle : sa rencontre avec l'islam a constitué un moment de prise de conscience, une source de reconstruction identitaire, ainsi qu'une voie de sortie de la violence et de rupture avec la délinquance. Ce récit, qui permet de suivre ce processus au fil de sa trajectoire carcérale, fait écho à plusieurs des entretiens que nous avons menés, révélant comment la religion peut pour certains constituer le déclic ouvrant des possibles et un avenir. Ce potentiel de resubjectivation que recèle le religieux n'est évidemment pas sans écueils. La religion peut en effet servir des stratégies psychologiques de « déni » (Dieu m'a pardonné, je suis quitte), d'opposition entre la justice de Dieu et celle des hommes (ce qui compte, c'est de se mettre en règle avec Dieu…) ou conduire à des formes de déresponsabilisation (c'était écrit, c'est le diable qui s'est emparé de moi, Dieu qui l'a voulu, etc.). Cette remoralisation religieuse, si elle est susceptible d'apporter un sentiment de sécurité individuel et collectif, peut en outre conduire à assimiler la source du mal-être au monde extérieur et creuser un fossé entre la communauté religieuse à laquelle on adhère et le monde profane dont celle-ci cherche à se distinguer. Autrement dit, la remoralisation religieuse peut induire des formes de repli sectaire, ainsi qu'on les observe par exemple chez les salafistes[14]. Elle peut enfin mener à des formes d'activisme radical légitimant le passage à la violence et servir de substrat à des formes d'héroïsations négatives et mortifères, que celles-ci viennent offrir un exutoire à une révolte et une rage que la prison contribue à exacerber et/ou une perspective de rachat et de salut.

Par comparaison aux autres religions présentes en détention, le potentiel de restructuration identitaire de l'islam est d'autant plus effectif qu'il tend pour ses adeptes à faire office – et ce phénomène excède la prison – de contre-culture opposée à une République laïque dont ils se sentent exclus et aux institutions répressives (police, justice, prison) qui, de manière plus ou moins directe, les discriminent. L'islam vient en quelque sorte « sacraliser » un sentiment d'injustice et de victimisation, tout en prenant une dimension, proprement politique, de ferment d'identité collective et de contestation.

Ce mécanisme victimaire fait fond sur une expérience qui, pour être en partie fantasmée, n'est pas dénuée de soubassement empirique. Pour rester sur le seul terrain carcéral, deux remarques peuvent être faites.

14. Mohamed-Ali Adraoui, *Du Golfe aux banlieues. Le salafisme mondialisé*, Paris, PUF, 2013.

Tout d'abord, s'il paraît aujourd'hui à chacun que l'islam est la première religion en prison, c'est toujours pour s'en inquiéter mais jamais pour s'interroger sur les mécanismes qui produisent la surreprésentation des minorités visibles en milieu pénitentiaire[15]. On ne s'avise en outre jamais du fait que cette lecture religieuse de la population carcérale qui associe islam et criminalité apporte du crédit au sentiment de discrimination. Ensuite, l'attentisme de l'administration pénitentiaire face aux demandes récurrentes liées à la pratique de l'islam a alimenté ce sentiment d'injustice. Au terme de son enquête sur l'islam en prison, Farhad Khosrokhavar n'avait pas manqué de tirer la sonnette d'alarme quant aux effets délétères de l'état de déshérence dans lequel cette religion était laissée alors que d'autres cultes avaient pignon sur rue[16]. Outre le fait que cette situation favorisait l'action de leaders religieux (les fameux « imams autoproclamés »), elle objectivait une inégalité de traitement.

L'interpellation du chercheur, très largement médiatisée, a certes été entendue par l'administration pénitentiaire. Celle-ci s'est en effet engagée, à partir de 2006, dans une politique de rattrapage en faveur du culte musulman, qui s'est traduite notamment par le développement de l'aumônerie musulmane. Toutefois, les bénéfices (en termes d'apaisement du sentiment victimaire des musulmans en prison) de ce qui aurait pu être davantage revendiqué et affiché comme une politique de reconnaissance à l'égard de l'islam au nom d'un principe d'égalité de traitement des cultes ont été relativisés par un discours politique et institutionnel insistant sur la dangerosité de l'islam en prison.

Une politique de reconnaissance brouillée par l'enjeu sécuritaire

La mise en œuvre d'une politique de détection de ceux que l'administration pénitentiaire qualifia de « prosélytes », avant de les renommer « radicaux » ou « en voie de radicalisation », ne peut en effet que brouiller le message positif qu'aurait pu véhiculer l'institutionnalisation de l'aumônerie musulmane. Et ce, d'autant plus que cette dernière est avant tout présentée comme un instrument de lutte contre la radicalisation.

15. Cf. Didier Fassin, *L'Ombre du monde. Une anthropologie de la condition carcérale*, Paris, Seuil, 2015, p. 111 et suiv.
16. Farhad Khosrokhavar, *L'Islam dans les prisons*, *op. cit.*

Les contours flous de la dangerosité radicale

La définition, peu précise et extensive, de la catégorie de « radical » conduit en détention (comme à l'extérieur) à inclure un nombre croissant de musulmans parmi les sujets à risque[17] et, pour certains, à les conduire aux quartiers dédiés. Le terme ne renvoie en effet pas seulement aux détenus qui sont passés à l'acte mais englobe des détenus « en voie de radicalisation » qu'il s'agit de détecter. Les grilles de détection mises à disposition des personnels ont longtemps conféré aux signes extérieurs de piété (marqueurs vestimentaires ou corporels) et à l'intensification de la pratique religieuse une place privilégiée parmi les indices de radicalisation. L'orthopraxie, surtout lorsqu'elle se cumule avec des gestes ou paroles de contestation de l'ordre pénitentiaire, la fréquentation de détenus incarcérés pour terrorisme islamiste, un discours de rupture par rapport aux valeurs républicaines et à la politique internationale de la France, demeure l'un des critères prééminents de présomption de passage à la violence radicale[18]. Ce raccourci peut faire craindre que certains détenus puissent « trouver dans ce soupçon à leur endroit la preuve du caractère anti-islamique de la société », justifiant le recours à la violence « comme seul moyen légitime d'y riposter[19] ». L'aumônier national musulman, Hassan El Alaoui Talibi, constate en ce sens : « On crée ainsi le risque d'une appréciation subjective, génératrice d'injustices, qui ne peut que créer de la frustration et induire des phénomènes incontrôlables. Certains, notamment en prison, cherchent dans la religion une dimension affective dont ils sont privés. Or, dès lors qu'ils se mettent à prier, on les qualifie de radicaux. D'autres ont connu le même sort, après s'être simplement laissé pousser la barbe, ce qui n'est absolument pas un signe de radicalisation[20]. »

Nos observations confirment des mécanismes de retournement du stigmate bien connu de la sociologie. Ceux-ci s'expriment notamment par l'affichage assumé d'une islamité ostentatoire provocatrice et contestataire. On observe à l'inverse des stratégies classiques d'évitement du stigmate *via* la mise à distance volontaire de la religion et le contrôle d'une présentation de soi évitant tout marqueur d'islamité. Mais ces

17. Claire de Galembert, « Le "radical", une nouvelle figure de dangerosité carcérale aux contours flous », *Critique internationale*, n° 72, 2016.

18. Farhad Khosrokhavar, « Nouveau paradigme de la radicalisation », in *Le Fait religieux en prison. Configurations, apports, risques*, Paris, Direction de l'administration pénitentiaire, 2014.

19. *Ibid.*, p. 171.

20. « On interpelle les musulmans comme de mauvais élèves » (interview d'Hassan El Alaoui Talibi et de Samia Ben Achouba), *Dedans Dehors*, n° 88, juillet 2015, p. 33.

tentatives semblent vaines car elles exposent au soupçon de dissimulation tandis que se popularise l'idée que le « vrai radical » ne serait plus tant celui qui s'affiche que celui qui, pour des raisons stratégiques, mettrait sa religiosité sous le boisseau[21]. En somme, plus le risque radical devient évident, moins sa définition va de soi et plus le spectre des possibles s'élargit : il n'est plus simplement question des radicaux (ou de radicalisés) mais des radicalisables. Le radical n'est plus celui qu'on croyait, tout en le restant pourtant. Cette indétermination, qui brouille les repères, peut susciter des conflits entre les personnels, comme dans le cas de l'affectation de détenus aux quartiers dédiés aux radicaux. Elle n'en favorise pas moins, principe de précaution oblige, le retour à ce qui semble spontanément un plus petit dénominateur commun, c'est-à-dire l'adhésion réelle ou supposée à l'islam, ce qui contribue au développement d'une paranoïa collective.

Des aumôniers musulmans agents de contrôle social

La peur du fichage impacte également l'aumônerie musulmane, qui fait les frais d'un discours politique ne cessant de la présenter comme un antidote à la radicalisation. Brouillant leur position d'extériorité à l'administration, ce discours expose les aumôniers à une suspicion de collusion avec l'État et renforce ce qui devient, par opposition à cet islam pénitentiaire légitime, un islam de contrebande. Ce que déplorait en 2015 la secrétaire de l'aumônerie nationale, Samia Ben Achouba : « […] de nombreux aumôniers reçoivent des courriers de détenus leur disant : "Je ne veux plus venir te voir actuellement, on a peur d'être fichés. Or, si elles ne trouvent plus auprès des aumôniers la réponse à leur besoin spirituel, ces personnes iront chercher des explications ailleurs. Auprès des radicaux[22]. » Ce n'est en effet pas le moindre paradoxe de voir la légitimité de l'aumônerie musulmane indirectement mise à mal par un discours politique qui ne cesse pourtant, dans le même temps, de la promouvoir comme un instrument de lutte contre la radicalisation.

Dès les années 2000, les pouvoirs publics français ont fait de l'aumônerie un élément clé de la lutte contre le radicalisme. C'est en référence à cette fonction que l'institutionnalisation d'une aumônerie nationale a été justifiée par le garde des Sceaux en 2006. Cette logique d'enrôlement sécuritaire des aumôniers, portée aussi bien par la droite que

21. Farhad Khosrokhavar évoque à ce sujet un « changement de paradigme » (« Nouveau paradigme de la radicalisation », art. cité, p. 175-178).

22. « On interpelle les musulmans comme de mauvais élèves », art. cité, p. 34.

par la gauche, n'a cessé de s'accentuer depuis. De manière significative, le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur « l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe », remis le 1er avril 2015, cite deux cent cinquante fois les termes « aumônier » et « aumônerie ». Les parlementaires y pointent le nombre « trop limité » de ministres du culte musulman en prison, ce qui empêche, selon eux, « le développement de la bonne connaissance de l'islam parmi les détenus musulmans ». Ils préconisent, pour « neutraliser les phénomènes carcéraux de radicalisation », d'agir sur les conditions de recrutement des aumôniers. Il s'agit aussi de « formaliser » et de « systématiser » les contrôles dont ils sont l'objet. Quelques semaines plus tôt, dans son « plan antiterrorisme », le Premier ministre, Manuel Valls, annonçait de son côté une hausse de 30 % des effectifs de l'aumônerie musulmane.

La réflexion sur son rôle dans la lutte contre la radicalisation carcérale est également l'une des priorités de l'instance de dialogue avec l'islam de France créée par le ministère de l'Intérieur.

Cette attention portée à l'aumônerie musulmane ne tient pas seulement d'une stratégie discursive visant à donner le change à une opinion publique inquiète. Il y a bien sur le terrain des formes d'enrôlement auxquelles les aumôniers peinent parfois à résister. Au cours de notre enquête, nous avons observé les relations souvent étroites qui sont nouées entre l'aumônier musulman et la direction de l'établissement. Dans l'une des maisons d'arrêt, l'un des directeurs fait équipe avec l'aumônier dans sa lutte contre ceux qu'il appelle « les salaf » (salafistes). Ils se rencontrent chaque semaine et échangent certaines informations. Du côté du renseignement pénitentiaire, ces aumôniers sont envisagés comme des « capteurs » susceptibles de rendre compte des « changements d'atmosphère » en détention.

Le soutien de l'État à l'aumônerie musulmane s'est concrétisé par d'importants engagements financiers, dont les derniers en date sont inscrits dans le plan de lutte contre le terrorisme de janvier 2015[23] : des budgets permettant le financement de soixante postes d'aumôniers musulmans, indemnisés à temps plein, ont ainsi été dégagés. En 2013 et 2014, à la suite de l'affaire Merah, trente postes supplémentaires avaient déjà été financés. Il y a aujourd'hui 193 aumôniers musulmans pour 188 établissements pénitentiaires. Le culte musulman est ainsi devenu le premier culte financé en prison, devant celui des catholiques[24]. En parallèle de

23. « Antiterrorisme : Manuel Valls annonce des mesures exceptionnelles », Gouvernement.fr, 21 janvier 2015.

24. Cependant, d'après la Direction de l'administration pénitentiaire, l'effort financier

cet effort financier a été entamé un début de réflexion sur le statut de l'aumônier, jugé peu attractif par les autorités musulmanes, du fait de la modestie des indemnités versées[25] et de l'absence de couverture sociale.

Évolution des effectifs des aumôniers musulmans entre 2000 et 2015

	2000	*2009*	*2012*	*2015*
Nombre d'aumôniers musulmans	44	142	151	193

Source : Direction de l'administration pénitentiaire.

La mise en place d'une formation initiale obligatoire, suivie et largement financée par le ministère de l'Intérieur, témoigne également d'une volonté de davantage contrôler l'aumônerie musulmane. À partir de 2016, les aumôniers des prisons (comme leurs homologues des hôpitaux et des armées) rémunérés par l'État (l'obligation ne concerne pas les bénévoles) devront, pour obtenir leur agrément (seules les nouvelles recrues sont donc concernées), être titulaires du diplôme universitaire de formation civile et civique. Si l'obligation vaut pour tous les cultes, elle a pour premier objectif la conversion identitaire[26] de spécialistes du religieux, musulmans en particulier, dont on soupçonne qu'ils ne seraient pas assez laïques. Elle renforce ainsi les garanties de contrôle qu'offre déjà la procédure d'agrément. Pour qu'un aumônier soit nommé, il faut qu'il soit agréé par l'administration, agrément qui peut être suspendu, voire retiré. Les profils sont donc sélectionnés. La direction pénitentiaire interrégionale s'appuie sur le casier judiciaire de la personne ainsi que sur une enquête diligentée par les services de renseignement à la demande du préfet. La procédure est identique quel que soit le culte, mais les services sont particulièrement attentifs lorsqu'il s'agit d'un candidat à l'aumônerie musulmane. À l'instar des imams, les aumôniers musulmans apparaissent ainsi plus que jamais comme « une autorité religieuse sous contrôle »[27].

Cet usage qui est fait de l'aumônerie n'est pas loin d'évoquer ce que

consenti par l'État en 2015 a moins conduit à la création de nouveaux postes (le solde net n'est que de onze postes), qui constituait pourtant un affichage politique, qu'à la consolidation de ceux déjà en place : 94 % des aumôniers pénitentiaires musulmans reçoivent désormais une indemnisation (contre 64 % fin 2014).

25. Au mieux, 800 euros mensuels, selon la Direction de l'administration pénitentiaire.

26. Claude Dubar, *La Socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 1991.

27. Solenne Jouanneau, *Les Imams en France. Une autorité religieuse sous contrôle*, Marseille, Agone, 2013.

Francesco Raggazi appelle le « multiculturalisme policier », soit une gestion de la sécurité passant par le ciblage de certaines communautés jugées suspectes et par l'association des relais communautaires au travail de prévention et de contrôle social[28]. Il y a là une forme d'utilitarisme religieux qui ne manque pas d'étonner alors que les pouvoirs publics n'ont par ailleurs de cesse de se référer au principe de séparation. Mais, au-delà de cette incohérence, ce qui interroge, c'est la manière dont cette logique fragilise la figure de l'aumônier en affaiblissant sa légitimité auprès des détenus, qui, redoutant une trop grande inféodation à l'administration, s'en éloignent. Ne conduit-elle pas à priver cet acteur de ce qui fait son efficacité, à savoir son autonomie par rapport à l'administration ? Les remarques évoquées de la secrétaire de l'aumônerie nationale musulmane invitent à le penser, de même que le constat, dans certains établissements, de la baisse de fréquentation du culte musulman.

*

La prison est un excellent révélateur de la force intrinsèque du religieux, que celle-ci intervienne pour le meilleur (comme vecteur de resocialisation, d'apaisement, de déprise de la violence) ou pour le pire (comme ferment de révolte conduisant au fanatisme violent, ou encore comme vecteur d'un « exil intérieur », forme d'enfermement piétiste).

Mais tout n'est pas religieux dans la religion : celle-ci s'articule à des réalités sociales, économiques et politiques qui en déterminent partiellement l'usage qui en est fait. On ne peut donc ignorer les fonctions de ressource par défaut et parfois de dernier ressort que remplit la religion en creux des défaillances de l'institution pénitentiaire et, plus largement, d'une société qui ne parvient plus à offrir un horizon de sens à certains de ses ressortissants. Il importe ainsi de prêter davantage attention à ce qui fait l'attrait de la religion lorsqu'elle est convoquée comme une planche de salut pour éviter le naufrage identitaire ou comme un moyen d'expression et de mise en forme d'une révolte individuelle ou collective. Variable dépendante ou non, la place de la religion dans l'engagement radical justifie que la bataille soit également livrée sur le terrain religieux. Il convient plus que jamais de faire en sorte que le culte musulman trouve pleinement sa place au sein du monde pénitentiaire. Encore faut-il ne pas scier la branche sur laquelle on est assis en faisant

28. « Vers un "multiculturalisme policier" ? La lutte contre la radicalisation en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni », *Les Études du* CERI, n° 206, septembre 2014.

peser sur tout musulman une présomption de dangerosité et en investissant les aumôniers musulmans d'une fonction de police religieuse, qui les délégitime auprès de leurs ouailles. Le remède pourrait sinon être pire que le mal et accroître un sentiment victimaire dont se nourrit en partie la radicalisation violente.

RÉSUMÉ

Même si la religion n'est pas une variable déterminante de l'engagement dans l'activisme violent, cela ne dispense pas de s'interroger sur ce qui conduit des personnes incarcérées à s'emparer, parfois pour le pire, parfois pour le meilleur, de la religion pour affronter l'épreuve carcérale. La religion vient en effet souvent pallier les défaillances d'une institution qui ne sait aujourd'hui ni protéger, ni réinsérer, ni ouvrir d'avenir à ses « usagers ».

Dounia Bouzar
Marie Martin

MÉTHODE EXPÉRIMENTALE DE DÉRADICALISATION : QUELLES STRATÉGIES ÉMOTIONNELLES ET COGNITIVES ?

Le processus de radicalisation comprend un embrigadement relationnel et un embrigadement idéologique[1]. L'embrigadement relationnel provoque une adhésion du jeune à son nouveau groupe et l'embrigadement idéologique suscite une adhésion du jeune à un nouveau mode de pensée. Les deux sont en lien direct, et même entremêlés puisque la fusion au sein du groupe s'opère sur la conviction de posséder « le vrai islam » et que cette conviction constitue le ciment qui relie l'individu à son nouveau groupe.

L'approche des recruteurs par un discours anxiogène

Il n'y a pas d'embrigadement djihadiste sans passage, à un moment ou à un autre, par la théorie conspirationniste, qui présente à certains égards des aspects générateurs de stress, de peur, de méfiance, de suspicion, d'« inconfort psychologique »[2] : le jeune a le sentiment que tous les adultes sont endormis ou complices de sociétés secrètes qui complotent

1. *Rapport annuel d'activité 2015 du* CPDSI, CPDSI.fr, 10 février 2016.
2. Dounia Bouzar, *Comment sortir de l'emprise « djihadiste »*, Paris, L'Atelier, 2015.

pour garder le pouvoir et la science pour elles, à l'insu du monde entier. Ces sociétés secrètes distilleraient partout des images subliminales pour empêcher les peuples de retrouver leur discernement. Il faut donc se couper des autres et de toute culture pour ne pas être aveuglé à son tour. Les recruteurs djihadistes s'appuient aussi sur la persécution des musulmans et instrumentalisent des versets coraniques pour faire croire que les athées, juifs et chrétiens veulent empêcher les musulmans de garder leur religion. L'objectif est le même : isoler le jeune de tous les interlocuteurs qui contribuaient à sa socialisation.

Plusieurs recherches ont mis en évidence que l'exposition à un discours conspirationniste engendrait l'augmentation du sentiment d'incertitude définie ainsi : « L'incertitude survient lorsque les gens ne comprennent pas ce qui a causé la situation dans laquelle ils se retrouvent, comment les facteurs relatifs à la situation interagissent et comment les événements vont évoluer. » Il a également été démontré que cette incertitude était à l'origine d'une recherche de mesures compensatoires pour y pallier : « Expérimenter des émotions qui reflètent l'incertitude relative au monde active le besoin de mettre de l'ordre et de la structure à travers une large palette de mesures compensatoires. »[3] Au fond, « l'incertitude explicite augmente l'anxiété de manière significative et incite à adopter un comportement de protection[4] ». Analysée sous cet angle, l'exposition des jeunes au discours complotiste peut être considérée en soi comme une situation stressante, qui donne lieu à un double processus d'évaluation : d'abord celui de l'appréciation de la menace, puis des capacités individuelles à y faire face[5]. Le propre du discours radical qui trouve un point d'entrée dans les théories conspirationnistes est qu'en même temps qu'il génère une anxiété il oriente le jeune vers le choix de solutions de plus en plus dysfonctionnelles commençant par des ruptures sociales, scolaires ou professionnelles et familiales[6] et allant jusqu'à le conduire à rejoindre le groupe radical et/ou à la violence. Autrement dit, plongé dans une grille de lecture de type « paranoïaque », le jeune veut se

3. Jennifer A. Whitson, Adam D. Galinsky et Aaron Kay, « The Emotional Roots of Conspiratorial Perceptions, System Justification, and Belief in the Paranormal », *Journal of Experimental Social Psychology*, vol. 56, 2015, p. 89-95 (traduction des auteurs).

4. Lillian Reuman, Ryan J. Jacoby, Laura E. Fabricant, Breanna Herring et Jonathan S. Abramowitz, « Uncertainty as an Anxiety Cue at High and Low Levels of Threats », *Journal of Behavior Therapy and Experimental Psychiatry*, vol. 47, p. 111-119 (traduction des auteurs).

5. Richard S. Lazarus et Suzan Folkman, *Stress, Appraisal and Coping*, New York (N. Y.), Springer, 1984, cité par Marilou Bruchon-Schweitzer et Robert Dantzer, *Introduction à la psychologie de la santé*, Paris, PUF, 1994.

6. Dounia Bouzar, *Désamorcer l'islam radical*, Paris, L'Atelier, 2014.

protéger en rejetant ce monde corrompu qu'il cherche dorénavant à fuir. Certains passent alors de la fuite du monde réel à la conviction que « seule une confrontation finale avec le monde réel pourra le régénérer[7] ».

Si l'on admet que la fréquentation de sites internet complotistes est stressante, le processus d'évaluation du danger du jeune en voie de radicalisation dépendrait, selon Richard Lazarus et Suzan Folkman[8], de la grille individuelle d'interprétation de la réalité, qui est elle-même fonction de caractéristiques personnelles de l'individu ainsi que des variables de la situation. Pour le dire autrement, la grille de lecture du monde paranoïaque des djihadistes atteint d'autant plus facilement un jeune déjà fragilisé par une histoire difficile ou un événement traumatique. Le processus est donc conscient et inconscient : le jeune apprécie la menace en fonction de ses ressources personnelles, de ses vulnérabilités et de ses aménagements défensifs. Les circonstances dans lesquelles cette grille de lecture paranoïaque lui est communiquée influent aussi sur sa réception. Elle aura plus de résonance sur le jeune quand les proches de ce dernier s'y reconnaissent aussi : si plusieurs camarades regardent les mêmes vidéos et ressentent la même angoisse, celle-ci sera décuplée. Ainsi, l'angoisse du jeune va trouver un écho chez ses amis, et cela va valider son sentiment. Les concepts de « stress objectif » relatif à la nature même de la situation stressante et de « stress perçu » relatif à la perception subjective de cette dernière[9] rendent compte des spécificités individuelles de l'interprétation cognitive à l'origine des différences comportementales et émotionnelles entre sujets pour un même type de stresseur. C'est pour cette raison que tous les jeunes qui visionnent des vidéos complotistes ne tombent pas dans les bras des djihadistes ! Et que tous les jeunes qui se rapprochent des recruteurs djihadistes ne deviennent pas violents !

Nul besoin d'opposer l'approche psychanalytique à l'approche cognitive : il y a bien une interaction entre l'état du jeune au moment où il rencontre le discours (résultat de son histoire et de ses caractéristiques personnelles) et l'effet du discours lui-même (réception différente des messages anxiogènes, choix de mesures compensatoires). Plus le jeune présente des vulnérabilités au niveau psychologique, plus le

7. Dounia Bouzar, *Comment sortir de l'emprise « djihadiste »*, *op. cit.*
8. *Stress, Appraisal and Coping*, *op. cit.*
9. Marilou Bruchon-Schweitzer et Robert Dantzer, *Introduction à la psychologie de la santé*, *op. cit.*

discours radical pourra augmenter son niveau d'anxiété et le précipiter vers des solutions inadaptées et dysfonctionnelles.

La radicalisation en lien avec l'islam se manifeste donc de manière observable par un cumul de ruptures dans les relations amicales, dans la scolarisation, dans les loisirs et aussi dans les relations familiales, qui précèdent les choix extrêmes tel que le départ pour rejoindre Daech ou le passage à l'acte sur le territoire français, même si ces ruptures n'y conduisent pas systématiquement. C'est ce que nous avons nommé « indicateurs d'alerte » dans nos travaux précédents et notre premier rapport[10], qui permettent de distinguer ce qui relève de la liberté de conscience (garantie par la République et la laïcité) de ce qui révèle un début de radicalisation, repris aujourd'hui par le SG-CIPD[11] en les croisant avec d'autres changements de comportement : croyance en la fin du monde, enfermement sur internet, etc.

Au niveau du fonctionnement psychique individuel, il est possible de classer ces ruptures selon leurs conséquences en termes de changement comportemental, cognitif et émotionnel.

Rupture émotionnelle par rapport à son ancien fonctionnement :

– Le discours radical a augmenté les émotions négatives diverses : anxiété augmentée par l'exposition à la théorie du complot ; anxiété augmentée par l'instrumentalisation théologique demandant de se méfier des non-musulmans et des autres musulmans (égarés) ; accentuation des émotions négatives en fonction du profil d'engagement du jeune (culpabilisation).

– Le discours radical a diminué des sources d'émotions positives habituelles : auto-exclusion de toutes les activités agréables (devenues paradoxalement anxiogènes puisque perçues comme susceptibles de le détourner de « la Vérité ») ; exclusion d'autrui et par conséquent des interactions positives dans les relations – les parents témoignent que le jeune devient « anesthésié » à toute preuve d'affection.

– Le nouveau groupe d'appartenance devient la source exclusive d'émotions positives, dans la mesure où il apparaît comme le seul cadre sécurisant qui offre des solutions pour échapper au monde corrompu : « On se reconnaissait au sentiment de méfiance qu'on avait vis-à-vis

10. Dounia Bouzar, Christophe Caupenne et Sulayman Valsan, *La Métamorphose opérée chez le jeune par les nouveaux discours terroristes*, Bouzar-expertises.fr, novembre 2014.

11. Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance, coordonnateur du plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes du ministère de l'Intérieur.

de l'extérieur… On savait que le musulman qui faisait confiance à un non-musulman était au mieux un endormi et au pire un traître, donc on s'en méfiait[12]. »

– Exaltation et valorisation recherchées dans le nouveau groupe, dans la mesure où les membres radicalisés sont en fusion et se sentent les mêmes, unis par leur vision du monde basée sur le sentiment de persécution : « On était comme les cinq doigts liés de la main, quand je voyais une sœur en niqab, c'était comme si je voyais une mini-moi[13]. »

Rupture cognitive par rapport à son ancien fonctionnement :

– Le jeune a intériorisé une grille de lecture paranoïaque du monde.

– Il pense être élu par Dieu pour avoir plus de discernement que « les autres ».

– Il doit se méfier de tous les adultes, perçus comme endormis ou complices des sociétés secrètes complotistes, y compris ses parents, qui pourraient devenir jaloux en sentant sa supériorité et vouloir l'éloigner de la Vérité.

– Il ne doit plus échanger avec un non-véridique pour ne pas être à son tour « endormi ».

– Il ne doit plus écouter la radio ou la télévision pour les mêmes raisons.

– Il doit se protéger de toute image et de toute musique, car les sociétés secrètes insèrent partout des symboles pour le détourner de la vérité.

– Il doit fuir physiquement ce monde corrompu.

– Il doit tuer tous ceux qui ne veulent pas comme lui régénérer ce monde corrompu.

Le jeune est donc conduit à intellectualiser l'existence d'un « problème » dans sa vie dont la solution se trouve dans la radicalisation (fuir ou régénérer le monde réel en l'affrontant).

Rupture comportementale :

– cessation des loisirs ;

– désinvestissement de la scolarité ou même décrochage scolaire ou professionnel ;

– prise de distance avec les amis ;

– changement d'habitudes extrêmes alimentaires (penser qu'il y a de la gélatine de porc dans tous les ingrédients industrialisés) ;

– changement vestimentaire (ne plus quitter des vêtements couvrants

12. Dounia Bouzar, avec Serge Hefez, *Au cœur des adolescents du djihad*, Paris, Stock, 2016.
13. Dounia Bouzar, *La Vie après Daesh*, Paris, L'Atelier, 2015.

qui détruisent les contours identitaires, portés comme s'ils devenaient « sa carapace », « son armure »);
– projet de départ pour rejoindre le groupe radical;
– projet de passage à l'acte en France, etc.

L'étape 1 de la déradicalisation passe par une approche émotionnelle

Notre méthode de déradicalisation expérimentée auprès de 1 075 jeunes en deux ans (dont 263 jeunes qui ont été récupérés à la frontière ou ont organisé leur voyage) accompagne le repositionnement individuel du jeune face à l'idéologie radicale en utilisant diverses techniques pour le « déradicaliser » ou le « désembrigader ». Il est possible de conceptualiser cette méthode d'accompagnement du changement comme un ensemble de techniques visant à faire face aux ruptures comportementales, émotionnelles et cognitives qui mobilisent des leviers émotionnels et cognitifs pour soutenir le changement comportemental. Cette méthode ne minimise pas l'importance des facteurs de risque et de vulnérabilité personnels ni les phénomènes de groupe en jeu. Au contraire, elle pousse ensuite le jeune à entamer un travail en psychothérapie pour réfléchir au déterminant individuel qui a contribué à son entrée en radicalité, partant du postulat de base de nos anciens travaux selon lequel, « si un discours fait autorité, c'est qu'il fait sens[14] ».

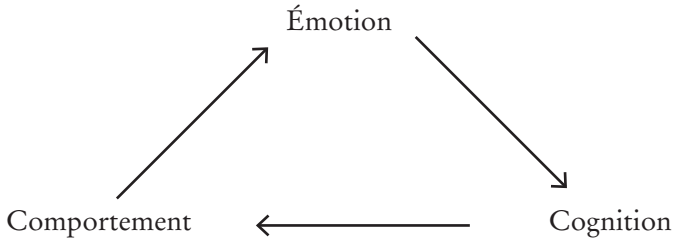
L'objectif est de proposer une analyse cognitive, émotionnelle et comportementale des techniques utilisées, d'identifier les processus psychiques qu'elles mobilisent, et de comprendre dans quelle mesure elles contribuent à « déradicaliser ».

Le paradigme de base de la théorie cognitive établit le lien entre émotions, cognitions et comportement[15]. Face à une même situation, l'interprétation individuelle qui en est effectuée influence aussi bien les émotions générées que les choix comportementaux.

Les émotions n'ont pas pour origine des situations et des stimuli, mais les évaluations qui en sont effectuées et les cognitions qui s'y rattachent, elles-mêmes en lien avec les choix comportementaux.

---

14. Dounia Bouzar, *Quelle éducation face au radicalisme religieux ?*, Paris, Dunod, 2006.
15. Aaron T. Beck, *Cognitive Therapy and the Emotional Disorders*, New York (N. Y.), The New American Library, 1976.



Le fonctionnement psychique d'une personne radicalisée se caractérise par la rigidité des cognitions auxquelles elle a été conduite à adhérer (vision paranoïaque par exemple) par l'intermédiaire d'émotions anxiogènes, qui orientent ses comportements dans le sens voulu par le discours radical. L'accès à des émotions ou cognitions ou comportements en lien avec ses activités habituelles devient ainsi impossible pour le jeune. L'objectif global de la méthode consiste à ébranler ce fonctionnement rigide par l'élaboration d'un protocole de prise en charge en plusieurs étapes, qui sont autant de brèches successives apportées à la carapace dans laquelle le jeune s'enferme à la suite de son adhésion à la propagande radicale.

En étape préparatoire, la méthode demande une recherche des ressources sur lesquelles on peut s'appuyer. Elle nécessite une alliance avec les parents ou avec un tuteur de résilience (éducateur, instituteur, etc.), qui peut être une figure d'attachement (oncle, grand-mère, ami proche, etc.). Cette alliance est fondamentale car elle ne peut se faire avec le radicalisé lui-même qui, persuadé que « les autres sont endormis ou complices de forces obscures complotistes[16] » se perçoit comme le seul individu ayant du discernement. Aucun radicalisé ne sera jamais volontaire pour se déradicaliser. C'est la principale difficulté. Toute déradicalisation doit se réfléchir avec l'aide *a minima* d'un tuteur de résilience.

Avec cette personne, il s'agit de faire l'anamnèse du jeune et de cerner son motif d'engagement, puisque nos précédents travaux établissent que le discours radical adapte l'idéologie djihadiste aux différentes aspirations cognitives et émotionnelles du jeune[17]. En effet, pour chaque engagement, il y a une rencontre entre les besoins inconscients du jeune (être utile, fuir le monde réel, se venger…), sa recherche d'idéal (changer le monde, construire une vraie justice, sauver les musulmans…) et le discours qui lui propose une raison de faire le djihad faisant sens pour lui (partir

16. Dounia Bouzar, *Comment sortir de l'emprise « djihadiste »*, *op. cit.*
17. *Ibid.*

pour sauver les enfants gazés par Bachar al-Assad, pour construire une société avec des valeurs musulmanes, pour se battre contre l'armée du dictateur…). Il s'agit donc pour nous de prendre en compte la quête de sens dans l'engagement radical car « la trajectoire de radicalisation commence par la quête de sens, qui motive la recherche ou la réceptivité aux moyens pour trouver du sens[18] ». Cette individualisation de l'embrigadement puis de l'engagement du jeune dans la radicalité exige par conséquent une individualisation de la déradicalisation.

La première étape de la méthode vise à ébranler le fonctionnement psychique rigide qui s'est installé chez le jeune. Le discours djihadiste ayant utilisé les émotions pour insécuriser et radicaliser la personne, il s'agit d'utiliser aussi les émotions pour la rassurer en première étape, de manière à contourner l'obstacle du verrouillage cognitif (conséquence de la radicalisation). Comme le discours djihadiste, notre méthode de déradicalisation va utiliser les émotions afin de pouvoir agir sur les cognitions.

Le discours anxiogène des djihadistes a provoqué une désaffiliation de l'individu en le plaçant dans une communauté de substitution et en lui donnant l'illusion d'appartenir dorénavant à une filiation mythique sacrée protectrice (processus nommé également « embrigadement relationnel »). Commencer par faire appel au lien originel comme principal facteur de reconstitution permet de replacer le jeune au sein de sa filiation pour qu'il retrouve d'abord une partie de ses repères affectifs, mémoriels, cognitifs. Il s'agit de le faire retourner dans une histoire où il se sentait en sécurité, avant de recevoir les émotions anxiogènes des djihadistes. Pour cela, les parents remettent en scène des « petits riens de la vie quotidienne », *a priori* négligeables, qui pourraient provoquer une remontée émotionnelle totalement inconsciente et réflexive chez leur enfant en lui rappelant quelque chose de son passé non atteint par l'embrigadement. Cette mise en situation de « remémoration de la petite enfance » crée les conditions propices à l'émergence des émotions en faisant référence à des éléments ancrés dans la mémoire à long terme (mémoire autobiographique). Cela explique l'incontrôlabilité du ressenti émotionnel en lien avec les souvenirs d'enfance. En effet, les parents racontent que leurs enfants « s'écroulent » en pleurant quand ils les touchent par une odeur, une musique ou un geste qui appartenait à leur petite enfance.

---

18. Arie W. Kruglanski *et al.*, « The Psychology of Radicalization and Deradicalization : How Significance Quest Impacts Violent Extremism », *Advances in Political Psychology*, vol. 35, n° 1, 2014, p. 69-93 (traduction des auteurs).

Sachant que le discours « djihadiste » a dilué l'individu dans le collectif paranoïaque, qu'il a opéré une sorte d'« anesthésie » des sensations individuelles, qu'il a coupé le jeune de toute culture pour lui interdire l'expérience du plaisir et l'incarnation de tout ressenti, la remémoration de micro-événements qui ont rythmé sa petite enfance fait ressurgir non seulement des sentiments provisoirement refoulés, mais aussi et surtout des sensations, ce qui le ramène à son corps et à ce qu'il est. Lorsque le jeune éprouve des sensations, il redevient un individu singulier, un sujet réincarné dans un corps. La déshumanisation visée par les djihadistes passe par la désincarnation. La déradicalisation passe par la réincarnation.

Cette remémoration agit sur l'émotion et par conséquent contre l'embrigadement relationnel (qui provoque l'adhésion du jeune à son nouveau groupe), en permettant au radicalisé de retrouver des sensations indélébiles de l'enfance, non liées au groupe radical. On réussit à lui faire sentir des choses pour qu'il se différencie du ressenti du groupe radical. Cette remémoration provoque une brèche dans le fonctionnement psychique rigide du jeune radicalisé en lui faisant revivre une expérience émotionnelle déstabilisante parce qu'elle lui donne les moyens de se rappeler le temps sécurisant où il faisait confiance aux adultes. En revenant à sa petite enfance, on le déstabilise parce que, pendant l'espace de quelques minutes, il est remis en sécurité par ceux qu'il perçoit depuis sa radicalisation comme des personnes dangereuses.

D'autres façons de créer les conditions propices à l'émergence d'émotions qui permettent au radicalisé de se rappeler qu'il est un individu distinct de son groupe peuvent s'inventer. Il s'agit tout simplement de trouver à chaque fois la meilleure manière de sécuriser le jeune envahi par des émotions négatives anxiogènes qui l'empêchent de garder des liens avec son entourage. La paranoïa du radicalisé a été construite par l'entourage djihadiste, du collectif vers l'individuel. La première étape de la déradicalisation doit trouver des stratégies pour instaurer des relations d'individu à individu, en touchant le radicalisé par un partage émotionnel.

Quand il s'agit de jeunes adultes parents, il est possible de les remobiliser comme individus en passant par des émotions liées à leur vécu de parents. Nous pouvons ajouter que la grossesse a été repérée comme une période propice pour provoquer des réaménagements psychiques.

L'étape 2 de la déradicalisation ouvre une fenêtre cognitive

La deuxième étape de la méthode consiste, en une seule séance, à commencer à ébranler les certitudes inhérentes à l'embrigadement idéologique en introduisant le doute dans le nouveau mode de pensée auquel le jeune a été conduit à adhérer. Cette étape propose au radicalisé, avec l'aide de repentis[19], des « solutions alternatives » pour assouplir la rigidité de sa cognition et créer une « ouverture cognitive », définie comme le processus par lequel la personne devient plus réceptive à des nouvelles idées et visions du monde[20]. On essaie de créer une brèche dans la rigidité des croyances du jeune en les confrontant à de nouvelles informations qui font émerger des incohérences. Le jeune est ainsi acculé à se confronter à ces incohérences qui ne correspondent pas à sa motivation initiale (aider les victimes de guerre par exemple). Au fond, le jeune comprend qu'il doit réajuster son engagement pour que ce dernier ne soit pas incohérent avec sa motivation initiale.

Cette partie de la méthode repose sur le constat initial que l'engagement dans l'« idéologie djihadiste » est construit en résonance avec les motifs et les idéaux de chacun. Six catégories d'engagement (sorte de mythes construits par les recruteurs djihadistes francophones pour attirer les jeunes) ont été identifiées parmi les 1 075 radicalisés suivis par le Centre de prévention, de déradicalisation et de suivi individuel[21]. Le « discours djihadiste » a pour objectif d'éloigner le jeune du monde réel pour l'installer dans une illusion permanente. À un moment donné, les recruteurs persuadent le jeune que le problème lié à son idéal, son besoin ou son mal-être sera réglé par son adhésion à l'idéologie proposée, seule capable à la fois de le satisfaire, de le faire renaître et de régénérer le monde. Les recruteurs établissent un lien cognitif entre la dimension transcendantale, en l'occurrence l'islam, et la dimension de son expérience vécue. Le jeune évolue alors vers une idéologie reliée à une identité collective.

Préalablement à cette deuxième étape, les repentis qui témoignent sont

19. Le terme « repenti » n'est pas utilisé ici dans le sens d'une notion de repentance judiciaire. Un repenti est un individu qui a participé à l'idéologie de Daech ou qui s'est rendu sur place et qui accepte de témoigner pour désembrigader d'autres jeunes afin qu'ils ne vivent pas ce qu'il a vécu.

20. Quintan Wiktorowicz, *Joining the Cause : Al-Muhajiroun and Radical Islam*, Syracuse (N. Y.), Institute for National Security and Counterterrorism, 2004 ; *id.*, « A Genealogy of Radical Islam », *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 28, n° 2, 2005, p. 75-97 ; *id.*, « Anatomy of the Salafi Movement », *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 29, n° 3, 2006, p. 207-240.

21. *Rapport annuel d'activité 2015 du* CPDSI, *op. cit.*

choisis parce qu'ils ont été embrigadés avec le même mythe que celui que l'on veut déradicaliser, de manière à ce que leurs témoignages provoquent un « effet miroir ». Ces séances de déradicalisation sont organisées sur le modèle structurel des « alcooliques anonymes » : des repentis partagent leur rétro-analyse en groupe. Lorsque le jeune entre dans la salle alors qu'il ignore l'objet réel de sa venue, il pense être là pour aider quelqu'un d'autre : ses parents qui auraient besoin de soutien, un autre jeune qui ne connaît pas bien l'islam, etc. Il reste pour plusieurs raisons : car il pense que cette séance n'est pas pour lui ; pour faire plaisir à ses parents avec qui il est en train de renouer partiellement du fait de la première étape ; et parce qu'il est curieux d'écouter la fin des discours des repentis qui ont commencé à s'exprimer.

La prise de recul vis-à-vis de l'idéologie djihadiste survient quand le jeune radicalisé se retrouve face à une information qui n'est pas cohérente avec l'idée qu'il se faisait de l'action et de l'objectif des djihadistes. Comme le discours radical fait autorité parce que le jeune cherche une réponse à ses questions existentielles, comme il se sent baigné dans une sorte de cohérence entre ses besoins et son engagement dans le djihadisme, il faut l'amener à se rendre compte du décalage entre le mythe présenté par les recruteurs (par exemple, régénérer le monde en possédant la Vérité), son motif personnel (par exemple, être enfin utile ou aider les musulmans) et la déclinaison réelle de l'idéologie (devenir complice de l'extermination de tous ceux qui ne pensent pas comme eux). C'est quand cette double cohérence se fissure, par l'intermédiaire de témoignages de repentis, que le radicalisé peut commencer un long travail de rétro-analyse de ses doutes, qui le mènera à la sortie de radicalité.

Cette technique consiste à identifier au préalable les motivations personnelles premières de la personne (aider les Syriens, créer un monde de justice, etc.) pour ensuite la mettre face aux contradictions que son engagement entraîne (il n'y a pas d'humanitaire chez Daech, seuls ceux qui font allégeance bénéficient du chauffage gratuit…). À cet égard, cette approche présente des similitudes avec les techniques de l'entretien motivationnel[22], qui passe par l'amplification des incohérences pour accompagner le changement. La remobilisation cognitive ne fonctionne néanmoins que si l'incohérence concerne une motivation personnelle du radicalisé. Si le repenti pointe une incohérence non liée à la motivation du radicalisé, de type général et abstrait (par exemple, il voit bien que

22. William R. Miller et Stephen Rollnick, *L'Entretien motivationnel. Aider la personne à engager le changement*, 2e éd., Paris, InterÉditions, 2013.

les djihadistes mentent en prétendant que la fin du monde est imminente puisqu'ils demandent aux femmes de faire des futurs soldats), elle ne touche pas le radicalisé. Pour que celui-ci se remette à penser, il doit être déstabilisé personnellement par l'élément rapporté par le repenti et réaliser lui-même les incohérences entre son besoin et le mythe qui lui a été présenté par les recruteurs, puis entre ce mythe et la réalité des actions sur le terrain. C'est le radicalisé lui-même qui doit être conduit à argumenter à partir des éléments rapportés par les repentis pour réaliser le décalage entre ce qui lui a été promis et la réalité.

L'effet miroir entre le témoignage du repenti et le motif d'engagement du radicalisé déstabilise ce dernier car il ne se méfie pas des témoignages entendus, ignorant qu'ils lui sont destinés… La déstabilisation émotionnelle ébranle l'« insularité cognitive »[23] afin de créer une ouverture pour une contre-argumentation en utilisant trois techniques :

– l'apprentissage social[24], que le jeune développe au contact des repentis ;

– le *flooding*[25], qui réside dans la contre-argumentation répétée tout au long des séances de groupe de parole en vue de déconstruire l'embrigadement idéologique ;

– et la restructuration cognitive[26], qui permet d'élaborer des pensées alternatives plus modérées.

L'étape 3 permet la restructuration cognitive

La troisième étape de la déradicalisation, appelée période de rétro-analyse, dure de nombreux mois. Le jeune « en voie de stabilisation » exprime son ambivalence et ses difficultés. Il se demande s'il n'a pas quitté un groupe qui détenait vraiment la vérité pour s'enfoncer dans le mensonge. Il n'a plus confiance en lui et éprouve une difficulté certaine à refaire confiance aux autres. Ses repères sont brouillés. La rupture avec le groupe radical, qui entraîne à la fois la perte du cadre normatif rigide et le deuil de l'utopie, le replace dans un sentiment d'incertitude, puisqu'elle ôte la certitude du groupe radical. Mais, au sein des groupes de parole, ce sentiment d'incertitude est valorisé comme expression de liberté : c'est

23. Mathieu Guidère, *Les Nouveaux Terroristes*, Paris, Autrement, 2010.

24. Albert Bandura et Richard H. Walters, *Social Learning and Personality Development*, New York (N. Y.), Holt, Rinehart & Winston, 1963.

25. Isaac M. Marks, « Flooding (Implosion) and Allied Treatment », *in* W. Stewart Agras (dir.), *Behavior Modification : Principles and Clinical Applications*, Boston (Mass.), Little Brown, 1972, p. 151-213.

26. Aaron T. Beck, *Cognitive Therapy and the Emotional Disorders*, *op. cit.*

bien de douter, de se poser des questions… L'incertitude devient la preuve que la pensée se remet en marche. Dans ces espaces, avec des pairs, il va prendre conscience du lien entre sa vulnérabilité, l'anxiété produite par le groupe radical et son histoire personnelle, afin de devenir acteur dans la recherche de solutions (et non pas de s'en remettre à un groupe qui pense pour lui et lui fournit des mesures compensatoires dysfonctionnelles). Au fond, la recherche de la compréhension de la source de la vulnérabilité crée des ressources positives qui vont lui permettre de sortir lui-même de l'incertitude.

*

Le temps de suivi en stabilisation est variable et ne peut être défini en amont. Notre retour d'expérience montre que ce temps est lié au niveau de radicalité du jeune. Plus le processus est diagnostiqué rapidement, plus le suivi sera rapide. Pour beaucoup de jeunes, la première étape a été suffisante pour qu'ils se ressaisissent sans qu'il soit nécessaire de passer par les autres étapes, ce qui prouve l'importance de l'approche émotionnelle et de l'alliance avec les proches. Le temps de suivi est aussi lié à l'âge du jeune. Les adolescents présentent plus d'ambivalences que les autres. Leur suivi doit être plus long. La principale difficulté est liée à l'embrigadement relationnel et à la dépendance au groupe, et non à l'embrigadement idéologique. Le suivi ne s'arrête jamais d'un seul coup mais diminue en intensité. Le Centre de prévention, de déradicalisation et de suivi individuel veille à ce que les équipes des préfectures et des services territoriaux proches du jeune prennent le relais selon ses besoins : insertion sociale, suivi psychologique, rencontre avec un imam, etc. Le temps de déradicalisation n'est qu'un tremplin, un espace transitionnel pour mener le jeune vers des interlocuteurs de droit commun.

RÉSUMÉ

La méthode de déradicalisation expliquée dans cet article inclut une approche émotionnelle pour déconstruire l'embrigadement relationnel et une approche cognitive pour déconstruire l'embrigadement idéologique. Comme l'embrigadement provoque une rupture qui donne au jeune une vision du monde anxiogène et paranoïaque, l'approche émotionnelle consiste à le sécuriser. Et comme il a pour objectif d'éloigner le jeune du monde réel pour l'installer dans une illusion permanente, l'approche cognitive permet de déconstruire le mythe qui lui a été présenté.

Alain Bauer

LES MUTATIONS DU TERRORISME*

Une « *revolution in terrorism affairs* » (pour reprendre une célèbre expression concernant la rénovation des stratégies militaires) a eu lieu au cours des dernières années ; passée presque inaperçue dans le bruit des bombes, elle a cependant tout changé ou presque dans la lutte contre cette activité d'abord criminelle.

La France a l'expérience du terrorisme depuis la Révolution de 1789. Elle en a même inventé le terme. S'il n'est aucune définition consensuelle du terrorisme, des zélotes aux haschischins en passant par la Narodnaïa Volia (maison mère du terrorisme contemporain), s'il est même facile de remplacer cette dénomination par « résistance » pour certains opérateurs, il est pourtant possible d'en préciser un contour suffisamment contesté par la plupart des organisations concernées pour qu'on puisse penser n'être pas loin de la vérité.

Pour simplifier outrageusement, quand l'ETA organise l'attentat à la bombe en 1973 contre le convoi de l'amiral Carrero Blanco, Premier ministre du dictateur Franco en Espagne, le monde démocratique applaudit. Quand la même ETA avec la même bombe fait sauter une caserne de la garde civile espagnole au Pays basque, en pleine démocratie, on est moins enthousiastes mais on feint de comprendre. Enfin, quand toujours l'ETA avec le même engin fait sauter un supermarché de Barcelone en 1987, alors l'illégitimité de la cible rend l'organisation purement terroriste, alors même qu'elle se proclamait libératrice et résistante, et présentait une certaine capacité de conviction dans les opérations précédentes.

* Cet article a été publié une première fois en octobre 2015 sous le titre *Qui est l'ennemi ?*. Il a été remanié par l'auteur et est reproduit ici avec l'aimable autorisation des éditions du CNRS.

Pour les criminologues le fait terroriste n'est donc pas essentiellement une question de signature ou de moyens, mais plutôt de cible[1].

Depuis l'invention du concept politique de terreur – un mode d'exercice de la révolution par l'élimination de l'adversaire intérieur, puis de déstabilisation de l'État adverse –, ce sont les gouvernements qui ont géré le terrorisme comme un art de la guerre par d'autres moyens – contre leurs opposants ou contre les adversaires, dans une guerre froide ou une paix chaude.

Il fallut ainsi en France attendre les années 1970 pour que Raymond Marcellin, alors ministre de l'Intérieur, impose à une Direction de la surveillance du territoire plus que rétive la création d'une unité antiterroriste qui l'éloignait, jugeait-elle, de sa mission essentielle. Mais l'utilisation par les services soviétiques de tous les mouvements révolutionnaires disponibles pour déstabiliser l'Occident, rendait l'antiterrorisme compatible avec le contre-espionnage.

Longtemps, le terrorisme a été aisément identifiable : tout était relié à Moscou ou à Washington. Mais, en 1989, après une étrange décennie qui vit l'Occident ne rien comprendre de trois éruptions majeures subies en 1979 (l'assaut contre La Mecque, l'invasion de l'Afghanistan par l'Armée rouge, la chute du shah d'Iran) et l'échec soviétique contre les rebelles afghans (rappelons que l'intervention militaire visait initialement à résoudre un conflit entre deux branches du Parti communiste afghan…), le mur tombait et l'Union soviétique décidait de se dissoudre partiellement.

L'ennemi rouge venait de disparaître. Faute de remplaçant évident, les services imaginèrent qu'il serait remplacé par un ennemi jaune. Et rien ne se passa comme prévu.

Le prototype Kelkal

En 1995, Khaled Kelkal, prototype de l'hybride, du « gangsterroriste », issu de la criminalité et de la délinquance, passé au service du GIA (Groupe islamique armé) algérien, lançait une campagne d'assassinats et d'attentats à la bombe. Si les relations entre crime organisé et terrorisme sont nombreuses, notamment en termes de logistique, si les pratiques d'impôt révolutionnaire sont également synonymes de racket, si les trafics servent aussi de financement à l'action politique, c'était la première fois qu'un criminel de droit commun passait au terrorisme idéologique.

1. Alain Bauer et Christophe Soullez, *Terrorismes*, Paris, Dalloz, 2015.

Né en 1971 à Mostaganem, en Algérie, Kelkal arriva enfant avec sa famille à Vaulx-en-Velin, dans la banlieue de Lyon. À l'adolescence, il devint délinquant. En 1990, il fut condamné à quatre ans de prison pour des faits de piraterie routière. C'est pendant son incarcération qu'il se lia avec des islamistes qui recrutaient des détenus pour des organisations radicales en Algérie. Après sa libération, Kelkal fréquenta régulièrement la mosquée Bilal de Vaulx-en-Velin, dont l'imam, Mohamed Minta, était un fondamentaliste. En 1993, il se rendit en Algérie où il fut recruté par l'une des branches radicales du GIA dirigée par Djamel Zitouni, dont l'objectif était de « punir la France ».

Première réplique

Un second groupe hybride, le gang de Roubaix, apparut à peu près à la même époque. Lionel Dumont, ancien militaire engagé en 1992, s'était converti à l'islam après avoir servi dans les forces de maintien de la paix en Somalie. Sous le nom d'Abu Hamza, il rejoignit les moudjahidine bosniaques durant la guerre civile en ex-Yougoslavie. Rentré en France, il fut accusé d'avoir été l'un des membres du gang qui avait tenté, sans succès, de faire exploser une bombe à l'occasion du sommet du G7 à Lille en mars 1996. Un autre membre, Christophe Caze, était un étudiant en médecine français, lui aussi converti à l'islam et lui aussi combattant en Bosnie.

Cette « cellule » qui comprenait des moudjahidine bosniaques avait débuté ses opérations criminelles pour se doter de ressources financières. Ses actions furent brèves et quatre de ces terroristes trouvèrent la mort lors de l'assaut du RAID – corps d'élite de la police nationale française – fin mars 1996 contre leur repaire. Christophe Caze, en fuite avec quelques autres, fut abattu peu après par la police belge.

Pour la première fois, ces prototypes de terroristes hybrides étaient actifs en France. Hors de tout cadre habituel, ils n'avaient pas été repérés par les services de renseignement et, faute de série longue, on oublia vite ce qui les caractérisait.

Ce qu'on croit devoir appeler Al-Qaïda

En 1996 apparut officiellement une nébuleuse sans lien avec un quelconque État que les Occidentaux appelèrent « Al-Qaïda » mais qui se nommait en réalité « Front islamique mondial pour le djihad contre les juifs et les croisés », appellation moins « marketing » mais plus pertinente.

Issue du Maktab al-Khadamât, créé par Abdallah Azzam en 1980 et qui entraînait les moudjahidine en Afghanistan contre l'occupant soviétique, elle bouleversa les modes d'organisation antérieurs du terrorisme, liés aux stratégies des superpuissances. La structure était décentralisée et nébulaire. Al-Qaïda n'avait plus rien de commun avec des mouvements comme l'ETA, l'IRA (Armée républicaine irlandaise), la RAF (Fraction armée rouge) allemande ou les FARC (Forces armées révolutionnaires de Colombie).

Ces attaques diverses (probablement au Yémen dès 1992, contre le World Trade Center en 1993, en Arabie saoudite en 1995 et 1996, au Kenya et en Tanzanie en 1998, au large d'Aden en 2000) préfigurèrent les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis. À cette différence près que ces derniers furent conduits par de « purs » terroristes, sans passé criminel. La plupart des groupes terroristes des années 1990 étaient, en effet, devenus totalement autonomes, liés seulement par une idéologie commune, mais sans revendication de territoires ou de souveraineté politique. Ils adhéraient à une mythologie née d'une interprétation radicale du Coran. Les attaques du 11-Septembre, qui suivirent l'assassinat du commandant Massoud – opposé aux talibans – en Afghanistan, démontrèrent ainsi la capacité des réseaux terroristes opérant au sein de la nébuleuse Al-Qaïda à mener des attaques simultanées sur le sol américain.

La conception générale de cette opération était l'œuvre de Ramzi Yousef, déjà organisateur de la première frappe contre le World Trade Center en 1993. Le projet spectaculaire Bojinka, qui prévoyait le détournement et la destruction de nombreux avions, conçu aux Philippines, mettait en œuvre des méthodes terroristes qui s'étaient développées au Liban dans les années 1980. La nature simultanée des attaques augmentait le niveau de risque mais n'impliquait pas un réel changement dans le *modus operandi*.

Pour la première fois depuis l'émergence du terrorisme contemporain, le terrorisme d'État ou lié à une lutte pour la conquête d'un pouvoir sur un territoire ou une culture donnait naissance à une entité nébuleuse et obscure, animée d'une pensée radicale et théologique, concentrée sur un objectif unique – le royaume du Ciel sur la Terre – et inaccessible à toute forme de compromis par la négociation. Si Oussama ben Laden n'alla pas jusqu'à établir un califat, d'autres ont plus tard visé cet objectif.

Surpris en 1986, un peu plus réactif en 1996, le gouvernement français eut une réaction totalement différente en 2001. La police et les services de renseignement parvinrent à démonter le fonctionnement, l'organisation,

la stratégie et le *modus operandi* du réseau, grâce au dispositif international et informel de coopération mis en place par le juge antiterroriste Jean-Louis Bruguière.

Le réveil Merah

Obnubilés par la nouvelle forme de terrorisme spectaculaire, les responsables politiques et policiers français ne surent pas voir qu'une hybridation avec le monde criminel était en cours en Occident. Les mises en garde ne manquaient pourtant pas.

Entre 1995-1996 et 2012, la France ne connut donc pas la reprise de la série lancée par Khaled Kelkal. Il fallut l'épisode Mohammed Merah pour que se reconnecte un processus qui ne s'est plus interrompu depuis.

En mars 2012, quelques semaines avant l'élection présidentielle, un parachutiste est tué à Toulouse. Le 15 mars, à Montauban, deux soldats en uniforme sont abattus et un troisième blessé. Le 19 mars, quatre personnes, dont trois enfants, sont tuées devant une école juive. L'auteur de ces meurtres, Mohammed Merah, est un Franco-Algérien de 23 ans, petit délinquant devenu terroriste islamiste. Merah s'en est pris à des militaires à cause de l'implication de la France en Afghanistan – et à des enfants juifs pour venger les enfants palestiniens, mais il s'agissait d'une cible secondaire après qu'il avait échoué à tuer un autre soldat. Les enquêteurs sont convaincus que la radicalisation de Merah a commencé en prison et s'est renforcée après deux séjours en Afghanistan et au Pakistan. Il laisse un long testament oral durant l'interminable négociation inaboutie menée avec le seul agent de la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) de Toulouse qui, à l'inverse du siège, avait parfaitement compris sa dangerosité.

La nouvelle ligne Maginot : nouvel axe du terrorisme

Le 24 mai 2014, Mehdi Nemmouche, un Français d'origine algérienne, ouvrit le feu au Musée juif de Bruxelles, tuant quatre personnes. Le 30 mai, par le plus grand des hasards, il était arrêté par les douanes de Marseille dans un autocar rentrant des Pays-Bas. Il avait passé plus d'une année en Syrie comme geôlier du groupe État islamique et semblait avoir été renvoyé en Europe en raison de ses violences à l'encontre de certains otages…

Le 7 janvier 2015, les frères Saïd et Chérif Kouachi, français eux aussi,

attaquaient *Charlie Hebdo*, assassinant onze personnes et en blessant onze autres au siège du journal, puis exécutant un policier arrivé à la rescousse. Le lendemain, Amedy Coulibaly, l'organisateur présumé de la tuerie, abattait une policière municipale, puis le 9 janvier quatre clients dans un hypermarché casher. Amedy Coulibaly est de plus soupçonné d'avoir tiré sur un joggeur le 7 janvier et organisé un attentat à la voiture piégée le 8. Les trois hommes furent abattus par la police au cours de sièges durant lesquels ils cherchèrent la mort.

Le 13 novembre 2015, des commandos attaquent le Stade de France à Saint-Denis, des cafés et la salle de concert du Bataclan dans Paris, faisant cent trente morts et trois cent cinquante blessés. D'autres se préparaient à des actions ailleurs. Les auteurs de ces opérations combinées, montées depuis un quartier de Bruxelles, avaient des caractéristiques communes avec le prototype que fut Khaled Kelkal. Le profil des frères Kouachi – de la rencontre d'un imam rigoriste et charismatique à l'apprentissage des armes jusqu'à la radicalisation en prison auprès d'une figure centrale des réseaux d'Al-Qaïda, Djamel Beghal – en atteste. Dans cette même prison se trouvait aussi un caïd de la cité de la Grande Borne à Grigny, nommé Amedy Coulibaly.

En 2010, le groupe organisa l'évasion d'un important terroriste algérien, Smaïn Aït Ali Belkacem, mais fut arrêté. Faute d'éléments suffisants pour les juges, les frères Kouachi échappèrent à la prison. Ils revendiquèrent les attentats de janvier 2015 au nom d'Anwar al-Awlaki, un prêcheur américain d'Al-Qaïda dans la péninsule arabique (AQPA), tué fin 2011 – et qu'au moins un des frères aurait rencontré au Yémen durant l'été 2011 –, alors qu'Amedy Coulibaly se drapait dans le drapeau de « l'État islamique » dans une vidéo publiée après sa mort.

Il semble que nous ayons eu affaire, en janvier 2015, à la première opération combinée, montée à la base par des ressortissants d'organisations concurrentes qui se livrent une guerre brutale au sommet. Les attentats de Bruxelles (Nemmouche) et les opérations manquées un peu partout en France (dans un Thalys, à Joué-lès-Tours, à Saint-Quentin-Fallavier, à Villejuif…) sont également marqués par cette même hybridité.

En mars 2016, les attentats de Bruxelles contre l'aéroport et une station de métro, opérés par le même réseau né à Verviers, d'où partirent les assassins du commandant Massoud, et la plupart des attentats menés au cours de la décennie précédente de chaque côté du Quiévrain, prélude aux opérations du 11-Septembre, conclurent un cycle d'opérations francophones doublé d'un cycle international qui toucha notamment Beyrouth (contre le Hezbollah chiite), Charm el-Cheikh (contre un

avion russe), Ankara (contre des manifestants majoritairement kurdes), Paris, Bruxelles…

Ces attaques spectaculaires ont révélé la réalité du « gangsterrorisme » et imposé la nécessité d'analyser le phénomène, à savoir la radicalisation de malfaiteurs en prison sous couvert de djihad.

Le refus de voir la réalité

La réalité est souvent difficile à accepter et s'adapte rarement à la bureaucratie et aux cerveaux formatés. Ce qui arrive aujourd'hui n'est pourtant pas une surprise stratégique. C'est une évolution dans une chaîne d'événements qui se déroule depuis les années 1980, mais qui n'a pas été identifiée. Après chaque catastrophe ou tragédie, une commission est formée pour tenter d'en comprendre les causes. Et la commission en conclut toujours que ceux qui étaient en charge savaient presque tout… et ont fait de gros efforts pour ne pas croire la vérité. Parce que la vérité dérange. Elle bouscule des systèmes parfaitement organisés pour réagir à ce qu'ils voient dans le rétroviseur et seulement à cela.

Alors qu'il avait créé dès 2002 la première entité moderne de renseignement terroriste en Occident, au New York City Police Department, Raymond Kelly, chef de la police de New York, a accepté en 2003 ma suggestion de confier à un groupe d'experts et de policiers l'examen de divers attentats terroristes (Madrid, Amsterdam, Londres, Sydney et Melbourne, Toronto et Lackawanna, Portland, Virginie du Nord et New York). Ces travaux[2] établissent que le processus de radicalisation se compose de quatre phases distinctes : la pré-radicalisation ; l'identification ; l'endoctrinement ; la djihadisation. Chacune de ces phases est unique et présente ses caractéristiques propres. Tous les individus qui entrent dans ce processus n'en parcourent pas forcément l'ensemble des étapes et ne suivent pas toujours une trajectoire linéaire. Mais ceux qui le traversent jusqu'au bout sont susceptibles d'entrer dans un projet terroriste.

Dumont, Caze, Kelkal, Merah, Kouachi, Coulibaly, Abdeslam… ont d'abord été considérés comme des exceptions. Et nous avons continué à faire confiance aux machines pour faire le travail de renseignement opérationnel. Ce fétichisme technologique était une erreur. Les systèmes sont utiles pour confirmer ou rejeter les hypothèses émises par les êtres humains. Mais ils ne les remplacent pas.

---

2. Mitch Silber et Arvin Bhatt, *Radicalization in the West : The Homegrown Threat*, New York (N. Y.), New York City Police Department, 2007.

Voici longtemps que nous mettons en garde contre les faux-semblants, simplifications, ou mirages théoriques. Au Moyen-Orient, en Afrique, en Asie, des hybrides sont apparus. Des guérillas dégénérées, des États faillis, des narco-États, des gangsterroristes, ont vu le jour. Les FARC en Colombie, les pirates en Somalie, les bandits de Karachi, certains gangs indiens, AQMI[3] au Mali et au Niger, les cartels mexicains, sont aujourd'hui des forces militaires qui n'utilisent pas seulement l'impôt révolutionnaire pour des objectifs politiques. Ils sont des hybrides et des mutants. La plupart du temps criminels, parfois terroristes.

Les Occidentaux, marqués par une forme de rationalisme impérial, plutôt que de chercher à comprendre ou simplement à connaître leur(s) adversaire(s), ont préféré en inventer un qui leur convienne. Cet ennemi de confort est donc combattu non pas en fonction de ce qu'il est mais de ce que l'Occident souhaite qu'il soit. On l'a sous-estimé, ignoré pour éviter de comprendre ce qu'était la complexité dynamique des opérateurs hybrides sur le terrain. Et les médias ont décidé d'y croire. De ce qu'on veut appeler Al-Qaïda à ce qu'on ne veut pas appeler État islamique ou Califat, les réticences à la compréhension de la réalité restent nombreuses.

Pourtant, l'histoire, la mise en perspective et la culture sont de nature à éclairer les événements en cours et à tenter de comprendre qui est l'ennemi. Les choses commencent en 1979 quand, lâchant leur allié le shah d'Iran, les Américains favorisent le retour d'un pouvoir chiite fort qui renvoie l'ancien empire perse à un rôle secondaire et consacre le royaume saoudien comme nouveau gardien du Golfe et de ses ressources. Retrouvant en 2010 le chemin de la négociation avec l'Iran, les États-Unis déstabilisent les Saoudiens, qui n'ont aucune envie de retrouver un Iran dominant.

Hésitant entre se doter de l'arme nucléaire (auprès des frères sunnites du Pakistan, qui ont déjà aidé la Corée du Nord), se rapprocher de la Chine, qui leur semble un allié potentiel plus fiable, et combattre directement sur le terrain, les monarchies sunnites, pour une fois d'accord, décident de laisser s'installer une « Sainte Alliance ». Celle-ci, associant djihadistes traditionnels, anciens baasistes et militaires de Saddam Hussein, mercenaires venus d'autres zones de combat (Algérie, Tchétchénie, Bosnie), a pris le contrôle d'immenses espaces. Par réaction, chiites, alaouites et minorités diverses se sont associés à leur tour pour résister à l'offensive sunnite, sous le regard interloqué des Américains comprenant tardivement qu'on ne peut pratiquer le *nation building* sans risques. La Turquie, elle,

3. Al-Qaïda au Maghreb islamique.

s'interroge sur son rôle en raison du problème que lui pose l'émergence d'un Kurdistan indépendant…

Les États semblent ainsi devoir faire face à une nouvelle bataille de Kerbala. La première, le 10 octobre 680, opposa en Irak l'armée du calife Yazid à celle d'Husayn (Hussein), fils d'Ali et petit-fils du prophète Mahomet. La bataille tourna à l'avantage du calife et Husayn fut décapité. « Dans le baptême de sang de Kerbala, écrit Henri Tincq, naît une piété chiite fascinée par le deuil et le martyre. […] Il est impossible de comprendre le schisme originel de l'islam sans s'arrêter sur la mise à l'écart d'Ali qui, aujourd'hui encore pour les chiites, constitue le coup d'État initial, la faute première, le début de la décadence de l'islam majoritaire. Si le califat d'Ali (656-661) est un accomplissement, c'est aussi une suite de guerres civiles, les premières dans l'islam. Le temps de la *fitna* – la "grande discorde" – a commencé[4]. »

Il est une mémoire des peuples et des croyants qui peut brutalement se réveiller au moindre mouvement rappelant un drame. Les forces saoudiennes intervenant en mars 2011 pour rétablir l'ordre à Bahreïn portaient, en passant le pont qui relie les deux États, outre le drapeau du Prophète, une dénomination particulière : Division Kerbala. Un signe, un message, un rappel. Une promesse aussi.

Ce qui semble nouveau est le plus souvent ce qu'on a oublié

S'il nous arrive d'oublier le temps des tribus et des conflits religieux (même si l'Irlande n'est pas loin), d'autres peuples ont la mémoire plus longue, et la revanche de l'histoire n'est jamais loin.

Il arrive ainsi qu'on se heurte plus à Babylone qu'à Bagdad quand on décide d'une intervention en Irak. On redécouvre les empires disparus, on subit la vengeance de l'histoire et de la géographie. Les angles droits de la colonisation n'ont pas fait disparaître les identités, les tribus, les obédiences. Ils n'ont fait que les masquer provisoirement. Et, dans ce bouillonnement des mondes qu'on croyait renvoyés dans les livres d'histoire, nous voici brutalement, sauvagement parfois, exposés à nos erreurs ou à nos actions. En matière criminelle ou terroriste, mais pas seulement, ce qui semble nouveau est le plus souvent ce qu'on a oublié.

Il s'agit donc aujourd'hui d'essayer de comprendre pourquoi et comment la mondialisation vivant au rythme des réseaux sociaux et

4. *Le Monde*, 30 juillet 2007.

d'internet modifie profondément les interactions pluriséculaires entre le politique et le religieux, et induit des bouleversements stratégiques dans la plupart des pays du globe. Les migrations déstructurent les repères sociaux de communautés entières. Les progrès des droits de l'homme et de la démocratie de marché percutent de fortes résistances liées à des conservatismes et à des replis identitaires virulents.

Par contrecoup, des individus de plus en plus nombreux se retrouvent livrés à leur propre liberté et se regroupent en de nouvelles « tribus » aux allégeances multiples, soumis à des injonctions contradictoires dans un monde aux mutations incessantes. En quête de « solutions » individuelles ou collectives, ils subissent la concurrence que se livrent le politique et le religieux pour les mobiliser et parfois les contrôler, *a minima* autour de symboles et de repères moraux mais aussi, de façon plus ambitieuse, autour de conceptions, différenciées pour être acceptables, de l'identité collective comme de la transcendance. De plus, les États occidentaux, affaiblis par les mutations du monde, tentent de garder une part de leur autorité en disqualifiant le discours théologique dans le champ de la vie pratique et publique, alors que, dans le même temps, les Églises ne se privent pas de critiquer un relativisme des valeurs qu'elles considèrent inhérent à la modernité de nos sociétés ouvertes. Le débat sémantique n'est pourtant pas sans intérêt et la place du spirituel, même laïque, du mystique, du religieux, de la part intime qui cherche la transcendance, pèse désormais durablement sur l'action politique.

La mondialisation ouvre ainsi, sous nos yeux, une nouvelle période de coexistence, pas nécessairement pacifique, du politique et du religieux, en mettant en tension ces éléments essentiels du « vivre ensemble ».

Un adversaire qui ne va plus de soi

Intégrant de force des nations, des cultures et des religions parfois opposées, les grands empires ont composé une cartographie éphémère mais souvent violente, dont on pensait qu'elle s'était stabilisée à Yalta avant de s'effondrer après la chute du shah d'Iran en 1979 puis celle du mur de Berlin dix ans plus tard. La décolonisation militaire des années 1960 n'a que rarement permis une indépendance économique. Si l'Empire austro-hongrois semble définitivement réduit à la seule nostalgie, les autres ressurgissent et viennent affronter les cartographies officielles : les empires ottoman, chinois, russe, perse, se rappellent plus ou moins brutalement à nos bons et mauvais souvenirs. Le glacis mondial fond de

manière accélérée ; le réchauffement provoque le retour au premier plan des anciennes tribus qui réclament justice, terres, pouvoir. Déjà, l'Iran (l'Empire perse) et la Turquie (l'Empire ottoman) retrouvent leur statut, la Russie cherche à reconquérir son espace orthodoxe, la Syrie alaouite essaie d'arracher les conditions de sa survie au prix de centaines de milliers de morts, le Kurdistan s'achemine vers une indépendance inéluctable, aux contours indéterminés.

L'inanité des découpages coloniaux, des frontières tracées à la règle et des restes des séparations artificielles imposées par les empires défunts apparaissent partout. Là où l'Empire britannique s'est retiré, plutôt malgré lui, les mines laissées en héritage explosent à cadence accélérée : Palestine, Inde, Pakistan, Afghanistan, Irak. Là où le colonisateur français a tenté une évolution parfois moins abrupte, la situation reste très instable : Centrafrique, Mali, Liban. Quant au *nation builder* américain, il paie très cher les conséquences de ses naïvetés et de son usage immodéré de la démocratie en prêt-à-porter : Irak, Afghanistan, mais aussi Mexique et Amérique centrale, plus récemment Argentine.

À cela s'ajoute l'aveuglement des Occidentaux qui ont profité des « révolutions arabes » pour régler leurs comptes, mais qui ont systématiquement joué le mauvais cheval en se débarrassant de dictateurs antipathiques mais plutôt flexibles (Libye, Égypte) et en tentant de composer avec des opérateurs politiques proches des Frères musulmans, dont ils feignaient de croire qu'il s'agissait d'une version arabe de la démocratie chrétienne…

La Libye est en plein chaos, l'Irak en perdition, la situation syrienne devient de plus en plus complexe au rythme des révolutions de palais et des alliances variables entre Saoudiens, Qatariens et Turcs, l'Afghanistan est en désarroi (pour ne pas dire plus), le Pakistan (puissance nucléaire) reste un ennemi réel tardivement découvert par son protecteur américain, les djihadistes de toutes obédiences sont en pleine expansion, soutenus directement ou indirectement par l'inquiétude sunnite face à la résurrection de l'Iran chiite sur le terrain diplomatique et stratégique. Le crime organisé transnational et hybride se développe, de son côté, par tous les interstices laissés béants par les protecteurs du monde onusien.

Depuis la guerre civile algérienne, la définition de l'adversaire, de l'ennemi, ne va donc plus de soi. Le terrorisme a changé de nature, les modèles ont évolué et, si la détection et la collecte du renseignement restent d'un niveau très élevé, l'analyse pèche considérablement.

On a trop souvent cédé à la facilité, et très rarement su résister aux manipulations sophistiquées des services algériens, saoudiens, turcs,

jordaniens ou pakistanais, qui surclassent largement leurs homologues occidentaux en la matière.

« L'État islamique »

Dernier avatar en date : l'EIIL (État islamique en Irak et au Levant) ou ISIS, ou Daech ou le Califat : ses forces, longtemps décrites comme une insignifiante guérilla en Irak avant de s'attaquer sans grand succès au régime syrien, tout en taillant des croupières à ses « alliés » de l'Armée syrienne libre, ont réussi plusieurs spectaculaires opérations de conquête du territoire au nord de l'Irak. Début 2016, presque tout le triangle sunnite, et un peu plus, était aux mains de groupes fortement armés et de mieux en mieux formés, qui ont fait fuir « l'armée » irakienne.

Celle-ci ne se compose plus que d'unités chiites, alors que le « Califat » s'appuie sur les restes de l'ancienne armée de Saddam Hussein et négocie une gestion locale avec les tribus sunnites lassées de la corruption et de l'hostilité du régime de Bagdad. Les principales forces de la résistance sont kurdes, ou importées d'Iran et du Liban (Hezbollah).

À l'origine de ces événements, on trouve un acteur majeur, al-Zarqaoui, qui semble avoir réussi à remporter une victoire posthume sur son principal adversaire, Ben Laden. Abou Moussab al-Zarqaoui est né en 1966, à Zarqa en Jordanie, d'où son patronyme de guerre. Sa famille appartient à la tribu des Banu Hassan, bédouins disséminés à travers tout le Moyen-Orient, notamment en Syrie et en Irak. L'aspect tribal, notamment eu égard à la complexité des frontières locales et à leur porosité, n'est pas à sous-estimer. Petit délinquant devenu un caïd de la rue, il aurait été envoyé dans une école coranique où il aurait découvert l'idéologie du djihad et bientôt, comme beaucoup d'autres jeunes musulmans, il partit se battre en Afghanistan. Si al-Zarqaoui a rencontré Azzam, le fondateur du Bureau des services pour les moudjahidine (ancêtre de la nébuleuse Al-Qaïda), puis Ben Laden, leurs ambitions semblent fortement antagoniques. Il retourne dans l'Afghanistan des talibans et crée le Tawhid wal-Jihad (« unification et guerre sainte »). Le 19 août 2003, il revendique l'attentat contre l'immeuble abritant le personnel des Nations unies au cœur de Bagdad, provoquant la mort de vingt-deux personnes, dont le représentant du secrétaire général de l'institution, Sérgio Vieira de Mello. Dix jours plus tard, l'attaque contre la mosquée d'Ali à Nadjaf, ville sainte chiite, fait quatre-vingt-cinq victimes. Le 19 octobre 2004, son groupe est reconnu par Ben Laden comme le « relais d'Al-Qaïda en Mésopotamie ». Al-Zarqaoui est finalement éliminé le 7 juin 2006, lors d'un bombardement américain.

Quelques mois plus tard, en octobre 2006, « l'État islamique d'Irak » (EII) est créé par l'alliance d'Al-Qaïda en Mésopotamie avec d'autres petits groupes islamiques et des tribus sunnites de la province d'Al-Anbar en Irak. Sous la conduite militaire d'Abou Hamza al-Mouhajer et politique d'Abou Abdullah al-Baghdadi, supposé être un ancien général de police sous Saddam Hussein, « émir de l'EII et prince de la Foi », le groupe non seulement prend ses distances avec Al-Qaïda mais devient rapidement un concurrent féroce et un ennemi d'Ayman al-Zawahiri, successeur de Ben Laden, qui ne manquera jamais une occasion de marquer ses distances, de condamner les actions menées ou d'appeler à la conciliation.

Après l'élimination de « l'émir » de l'EII en avril 2010, Abou Bakr al-Baghdadi al-Husseini, un Irakien d'une quarantaine d'années, en devient le chef. En avril 2013, l'EII devient EIIL en s'installant en Syrie après avoir absorbé une grande partie du Front al-Nosra. Depuis, un conflit larvé l'oppose à l'Armée syrienne libre mais également à une branche légitimiste d'Al-Nosra.

Un modèle nouveau

Mais ce qui dépasse les règlements de comptes entre groupes djihadistes est la nature très différente de l'EIIL comparé aux autres acteurs sunnites du terrain. Et c'est elle qui nous intéresse au premier chef.

Organisation pyramidale, faisant régner la terreur en interne et en externe, rassemblant des brigades aguerries (Libyens, Tchétchènes, Occidentaux), l'EIIL est surtout connu pour sa brutalité, notamment contre ses ennemis les plus proches, les militants restés fidèles au dernier carré d'Al-Qaïda. En fait, il semble avoir réussi une parfaite OPA hostile sur ce qui reste d'Al-Qaïda en Irak comme en Syrie, tout en attirant des djihadistes de plus en plus jeunes et venus du monde entier (près de vingt mille selon les dernières estimations). Début 2015, la guerre de Syrie semblait bien perdue par les opposants à Bachar al-Assad. Mais les bouleversements au sein du régime saoudien à la suite de l'accession au pouvoir du roi Salman et de son héritier désigné Nayef réussirent le tour de force de créer une nouvelle coalition sunnite enfin coordonnée. Celle-ci commença à remporter d'importantes victoires militaires et stratégiques, rebattant les cartes.

Pourtant, la guerre d'Irak ne fait que commencer. Falloujah et Mossoul sont sérieusement tenues par l'EIIL, qui résiste à presque tout et ne laisse que des ruines sur ses retraites limitées, comme à Kobané ou Ramadi. Après le désastre politique afghan, les États-Unis se préparent à leur

prochaine défaite coloniale. Et paradoxalement se trouvent en situation d'alliance de fait avec l'Iran pour protéger le régime chiite irakien.

Il faut regarder au-delà de cet épisode qui mélange revendication nationale, anticoloniale, vengeance des anciens du régime baasiste et djihadistes convaincus, car de nombreux combattants montés au djihad ressemblent à al-Zarqaoui. Petits délinquants, ils se préparent à regagner leur univers criminel bien plus qu'à passer au terrorisme. Rarissimes sont d'ailleurs les cas enregistrés depuis la guerre civile algérienne.

Nul ne sait qui a vraiment inventé al-Zarqaoui. Manipulation, déstabilisation, golem inventé par des services et ayant comme toujours mal tourné ? Une chose est désormais sûre, les enfants d'al-Zarqaoui sont là. Sans doute pour longtemps. Et pas seulement au Levant.

Le monde tel qu'il avait été stabilisé après 1945 a commencé à disparaître en 1979. La chute du shah d'Iran, l'intervention soviétique en Afghanistan et surtout l'invasion de La Mecque par des ultras sunnites ont généré dix ans de lente déstructuration totalement sous-estimée. Depuis 1989, le processus de déconstruction des États se poursuit. Sur le terrain diplomatique comme sur celui de l'économie. Le crime organisé et les radicaux de tous bords ont considérablement élargi leur aire de jeu. Avec des États échoués ou faillis, des risques en expansion, des ennemis dont il devient difficile de percevoir la véritable nature, le temps du retour à la *realpolitik* semble s'imposer.

Sortir du prêt-à-penser

Le terrorisme singulier est devenu pluriel. On y trouve de façon résiduelle des professionnels du terrorisme d'État entre retraite, sénilité et mercenariat, des golems créés par des États et qui s'en sont émancipés pour agir en fonction de leurs propres intérêts, des hybrides nés dans le crime et espérant la rédemption par la terreur, mais toujours en liaison avec des organisations, et aussi des « lumpen-terroristes », souvent illuminés, décidant sous l'impulsion de passer à l'acte. Ici et là, rarement, un « loup solitaire » à la Ted Kaczynski ou à la Anders Breivik. Ce condensé d'opérateurs sur le déclin et de nouveaux venus impose aux services de sécurité des États de sortir de la logique du prêt-à-penser antiterroriste pour se lancer dans le sur-mesure. L'espion à l'ancienne n'a sans doute pas disparu, mais il se trouve un peu relégué par la concurrence inattendue d'ennemis que nous ne connaissons pas vraiment, bien que nous les ayons fabriqués nous-mêmes.

Nous voici avec des services de renseignement formatés pour

l'espionnage et le contre-espionnage de la guerre froide. Qui ne partagent évidemment rien, au nom de la protection des sources. Et qui se sont transformés peu à peu en outils antiterroristes, dont le principe est de coopérer au mieux et au plus vite. Cette situation schizophrénique est au cœur de la difficulté de procéder au changement de nature du dispositif.

Une législation adaptée aux nouvelles menaces

En 1990, sur une initiative de Michel Rocard alors Premier ministre, a été engagée la première réforme moderne du renseignement intérieur. Nicolas Sarkozy a créé la DCRI et la délégation parlementaire au renseignement entre 2007 et 2012.

En mai 2011, puis en 2014, les Premiers ministres Fillon puis Valls mettent en place une communauté du renseignement (dénommée services spécialisés). On y trouve des organes militaires ou semi-militaires (DPSD, DRM, DGSE[5]), un service de police (DCRI devenue depuis DGSI[6]) et deux services de Bercy (DNRED et TRACFIN[7]). Le renseignement territorial n'en est pas (les Renseignements généraux ont disparu avec la naissance de la DCRI), la gendarmerie est ignorée – elle a fait de gros efforts pour ne pas apparaître dans le secteur et paie encore le prix de sa frilosité malgré l'existence d'une sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO), dont on se demande à juste titre s'il ne s'agit pas justement d'un service de renseignement –, et on s'y chamaille sur le renseignement pénitentiaire (bien que l'on rappelle régulièrement combien le sujet est essentiel). On oublie le rôle possible des polices municipales, qui sont pourtant de « proximité », et des opérateurs privés, notamment dans les transports ou les grandes surfaces, qui n'ont pas en général les yeux dans leurs poches.

Et si la création du coordonnateur national du renseignement apparaît comme un considérable progrès (même si son devenir a semblé un temps incertain), la communauté des services spécialisés reste très étriquée car on y confond souvent collecte, analyse, interception, réaction.

La première marge de progression concerne donc la communauté du renseignement, qu'il conviendrait de définir en sortant de l'idée qu'elle serait singulière alors que son objet est pluriel. La liste des services

5. Direction de la protection et de la sécurité de la défense ; Direction du renseignement militaire ; Direction générale de la sécurité extérieure.

6. Direction générale de la sécurité intérieure.

7. Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières ; Service de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins.

spécialisés dans l'action ne devrait pas beaucoup évoluer. Mais, entre une circonférence élargie et un centre encore réduit, il manque un espace essentiel et toujours très faible, celui de l'analyse. Des efforts de recrutement, de formation et de modernisation sont annoncés et pour certains engagés. Mais la logique globale n'est pas encore suffisamment abordée. Une multitude de dispositifs compilent allègrement, échangent peu et utilisent le principe de précaution pour établir des listes de plus en plus fournies et de moins en moins triées, permettant de compléter l'usage des ceintures, des bretelles et des parachutes pour éviter le risque de la faute. Cependant, à force de noyer l'essentiel dans l'accessoire, le système insiste surtout sur une demande d'augmentation des moyens. Cela ne signifie pas qu'il ne faudrait pas « mieux » de moyens (et peut-être même plus), mais surtout qu'il faudrait assumer et accélérer le processus de
 mutation engagé avec la création de la DCRI et sa transformation en DGSI.

Le problème central n'est ni structurel ni personnel. Ce qui en perturbe l'efficacité est culturel. Les services de renseignement sont nés du contre-espionnage. Le temps est long, la remontée des filières essentielle, le secret absolu. L'antiterrorisme nécessite de la vitesse et du partage. Nos ennemis du matin, qui pillent nos secrets technologiques ou industriels, sont aussi nos alliés de l'après-midi, qui ont les mêmes ennemis que nous…

On ne peut aisément jongler avec deux logiques aussi contradictoires. Il va donc falloir trouver une solution pragmatique, à la place de ce qui s'est déjà beaucoup empilé.

Par ailleurs, au moins l'un des services dispose toujours d'une compétence judiciaire (DGSI) et le terrorisme comme le crime organisé relèvent encore des autorités judiciaires. De plus, depuis 1986, des dispositifs performants et efficaces ont été mis en place (juges antiterroristes, section antiterroriste du parquet), qui ne sont pas soupçonnés de laxisme. On peut donc légitimement se demander pourquoi le gouvernement continue (le texte sur les interdictions de sites djihadistes sur internet a été construit de manière identique fin 2014) à faire l'impasse sur la présence d'un magistrat judiciaire, qui pourrait être installé comme référent national, en mesure de légitimer des dispositions exceptionnellement intrusives dans des circonstances exceptionnellement graves, et permettre de constituer un dossier qui tienne en procédure sans passer par le biais parfois très créatif de l'opportune dénonciation anonyme ou de l'informateur protégé… La peur du juge judiciaire en matière d'antiterrorisme est mauvaise conseillère.

RÉSUMÉ

Le terrorisme singulier est devenu pluriel. Alors que les terrorismes d'État ou nationalistes sont en voie de disparition ou de pacification, de nouveaux opérateurs voient le jour et organisent des opérations marquées par une forte décentralisation, voire une « ubérisation » des acteurs et des modalités d'action. Face à ces menaces diverses, la réponse étatique reste marquée par une persistance rétinienne qui nuit à son efficacité préventive.

Mathieu Guidère

INTERNET, HAUT LIEU DE LA RADICALISATION

Linguistiquement, le terme « radicalisation » est issu du latin *radix* qui signifie « racine, origine ». L'adjectif « radical » provient du latin tardif *radicalis* qui qualifie toute action visant un retour aux sources, en faisant table rase de l'existant. Ainsi, la radicalisation désigne un processus à la fois intellectuel et actionnel refusant le compromis et la conciliation, associé à une volonté de purification des individus et des sociétés, expurgeant tout ce qui est perçu comme « mauvais » ou « corrupteur ».

De ce point de vue, il existe une distinction de fond entre la radicalisation en tant que « processus » et le terrorisme en tant que « produit ». La radicalisation se situe en amont, le terrorisme en aval, c'est-à-dire que l'une peut mener à l'autre mais pas nécessairement. Cette distinction est essentielle d'un point de vue conceptuel car les protagonistes ne sont pas les mêmes. Dans un cas, il s'agit d'acteurs (de la radicalisation), dans l'autre de vecteurs (de violence). Cette nuance permet de suivre l'évolution de la radicalisation et sa traduction en extrémisme violent ou en actions terroristes sur le terrain.

En effet, s'agissant du terrorisme, les vecteurs de violence sont des groupes armés et des organisations bien identifiées qui font quotidiennement les titres de l'actualité tels que : l'organisation État islamique (EI), Al-Qaïda, Boko Haram, les shebab somaliens, etc. En revanche, pour ce qui est de la radicalisation, les acteurs sont plus flous et moins bien connus. Car il s'agit tout à la fois de courants religieux, de doctrines théologiques, d'associations cultuelles, ou encore de leaders politico-religieux qui participent, délibérément ou inconsciemment, au processus de radicalisation dans les sociétés ciblées par leur action de propagande.

Certes, analysée à travers le prisme exclusivement sécuritaire, la radicalisation ne peut être dissociée du terrorisme, mais cela ne doit pas faire

oublier la distinction de fond entre le processus et le produit, ni entre les acteurs et les vecteurs. Car cette confusion peut s'avérer, par la suite, préjudiciable à l'analyse intellectuelle de la radicalisation comme à l'action politique de lutte contre le terrorisme.

Ce cadrage conceptuel exige également d'insister sur la différence existant entre la définition théorique de la radicalisation et sa perception dans la population. En effet, il existe de nombreux cas où il peut s'agir, par exemple, de simple expression identitaire (port du voile), mais une telle expression peut être perçue comme la manifestation d'une radicalisation religieuse. Les exemples de « radicalisation perceptive » ne manquent pas et suscitent, parfois, des réactions de rejet, de stigmatisation ou encore de discrimination, lesquelles nourrissent par ricochet toutes sortes d'extrémismes.

L'analyse de la radicalisation doit donc tenir compte de la perception collective, c'est-à-dire de l'état de l'opinion publique à un moment donné et de son degré de tolérance à l'égard de certaines expressions ou manifestations de la radicalité. L'on constate, par exemple, que le recours à la violence dans les actions syndicalistes est de moins en moins « toléré » au sein de la société française, même s'il continue d'être largement répandu chez certaines catégories socioprofessionnelles.

Il existe ainsi une porosité des frontières entre la radicalisation idéologique et le radicalisme politique. Au sein même des démocraties occidentales, certains hommes politiques d'extrême droite (Donald Trump par exemple) font des déclarations apparentées à celles des leaders extrémistes. Par ailleurs, dans les pays où l'on assiste à une résurgence du religieux, il est difficile de faire le tri entre les courants qui relèvent de l'intégrisme et du fondamentalisme, et ceux qui relèvent de la dérive sectaire ou encore de l'extrémisme violent.

Mais l'expérience de terrain montre que la radicalisation n'est pas générale et qu'elle concerne seulement certains « territoires » et certains « foyers ». En revanche, il paraît difficile de « localiser » cette radicalisation de façon précise, parce qu'elle emprunte pour sa propagation la voie d'internet et des réseaux sociaux. C'est pourquoi l'on parle de plus en plus de « radicalisation virtuelle ».

L'essor de la radicalisation sur internet

La « radicalisation virtuelle » désigne le processus de basculement dans la violence qui intervient *via* le média internet. Ce dernier a en effet beaucoup évolué et profondément modifié les comportements et les

rapports de force au cours des dernières années. Après les blogs et les forums des années 2000, c'est le règne des réseaux sociaux et des communautés virtuelles. Celles-ci désignent un groupe de personnes qui communiquent par l'intermédiaire d'internet en fonction de centres d'intérêt et d'affinités particulières. La virtualité signifie seulement que la communication ne se fait pas en face à face mais par le biais d'un ordinateur ou d'un smartphone.

Cette évolution techno-sociale a donné lieu à une « internetisation » du terrorisme, autrement dit à un processus de transformation d'internet en canal privilégié de propagande et de recrutement en faveur des organisations terroristes, au premier rang desquelles figure l'EI, plus connu en français sous l'acronyme Daech.

Ces communautés virtuelles constituent une évolution majeure d'internet car elles offrent un lieu d'échange et de partage entre individus reliés par des interactions verbales et/ou audiovisuelles qui peuvent faire basculer dans la radicalisation ou mener au terrorisme. Il existe ainsi d'innombrables applications sur internet qui permettent de se trouver des « amis », de suivre un « leader », de créer son propre « réseau social » dédié à la promotion de l'action violente ou même des organisations terroristes.

Cette virtualisation de la violence concerne l'ensemble des technologies et des usages du World Wide Web, en particulier des fonctionnalités inédites permettant aux internautes d'interagir de façon rapide et anonyme, *via* des pseudonymes et des réseaux sécurisés, créant ainsi des formes nouvelles de communication « participative » qui nourrissent un « web subversif » de plus en plus important. Cette dernière appellation fait référence au média internet considéré comme un espace de contestation radicale, un lieu dont l'une des fonctions principales est la promotion d'une « culture révolutionnaire » tournée vers l'action violente, et non plus uniquement vers la mise à disposition d'informations ou de documents pour la simple consultation des internautes.

Ainsi, l'évolution du terrorisme au cours des dernières années suit de près les progrès de la technologie et en particulier d'internet, de sorte qu'il n'est pas exagéré de parler aujourd'hui d'une génération de terroristes apparue dans la foulée du « web 2.0 » caractérisée, comme lui, par ses réseaux sociaux et par ses leaders virtuels. Et comme l'on évoque déjà l'avènement du « web 3.0 », voire du « web 4.0 », il y aura probablement une nouvelle génération de terroristes pour accompagner chaque version nouvelle du monde virtuel construit par et autour d'internet.

Le processus de radicalisation sur internet

À l'origine de la radicalisation se trouve toujours un processus complexe de politisation des faits et des événements, processus par lequel un individu est amené à s'intéresser à la (géo)politique et à développer des réflexions spécifiques concernant un conflit ou une controverse. Progressivement, les questions politiques pénètrent le quotidien de l'individu et accaparent son intérêt et son attention, le poussant vers une politisation de plus en plus affirmée.

Dans cette politisation, tout est perçu et analysé en termes de conflictualité et de rapports de force au sein desquels une puissance hégémonique exerce sa domination sur un groupe ou une communauté dominés. Les événements du monde ne sont pas reçus dans l'indifférence ni même à travers le canal médiatique habituel, mais réinterprétés suivant une grille personnelle faite de tiraillement entre le constat de la domination et l'aspiration à la révolte.

Ainsi par exemple, sur les réseaux djihadistes, les événements en Syrie ne sont pas reçus aujourd'hui comme le déroulement sordide d'une guerre civile qui fait rage depuis des années, mais interprétés comme un pur jeu des puissances occidentales et régionales visant à détruire la Syrie et à exterminer les musulmans de façon délibérée. De même, la situation chaotique en Irak n'est pas imputée aux acteurs locaux mais à l'ingérence étrangère. Entre les théories du complot et la paranoïa ambiante, la réalité virtuelle ne fait qu'aggraver les tendances conspirationnistes de certains individus radicalisés.

Au niveau individuel justement, cette radicalisation perceptive se traduit par des formes de militantisme manifeste chez certains citoyens, convaincus de contribuer à une « guerre juste ». L'on a vu ainsi se multiplier les expressions d'adhésion à la « cause syrienne », avant que l'engagement militant ne se « confessionnalise » à son tour, conduisant à l'engagement de ces mêmes individus aux côtés des groupes islamistes, devenus entretemps la principale force d'opposition armée au régime syrien.

Le passage du militantisme à l'activisme s'est d'abord manifesté sur internet par des formes multiples de propagande en faveur de l'un ou l'autre camp. À travers cette propagande, les réseaux sociaux ont joué un rôle central d'ancrage du conflit dans les consciences et de renforcement du clivage confessionnel dans les discours. D'un côté, les activistes pro-chiites ont tout mis en œuvre pour redorer le blason du régime syrien et le présenter comme « seul rempart contre le terrorisme », voire comme « défenseur de la laïcité ». D'un autre côté, les activistes pro-sunnites se

sont évertués à montrer que les groupes de l'opposition armée n'avaient d'islamiste que le nom et que leur objectif final était l'instauration d'un régime plus juste. Bien évidemment, des deux côtés, la présentation des faits était biaisée et le résultat loin de la réalité, où des centaines de civils innocents tombaient tous les jours sous les coups des deux camps.

Dans les pays occidentaux, cet activisme a eu pour effet d'importer le conflit et de cliver les militants entre partisans et opposants à l'intervention militaire, puis rapidement entre pro- et anti-islamistes. Le fait que l'opposition syrienne laïque ait refusé d'enrôler les volontaires occidentaux dans ses rangs pour préserver le soutien diplomatique de leurs gouvernements a jeté ces combattants dans les bras des organisations les plus radicales, avant d'en faire de véritables djihadistes.

Sur les réseaux sociaux, l'activisme politique s'est accompagné d'une radicalisation théologique faisant la promotion de croyances mortifères axées sur le « djihad » et le « martyre ». Progressivement, bon nombre de militants occidentaux qui voulaient « faire quelque chose » pour aider le peuple syrien se sont retrouvés pris dans la logique implacablement confessionnelle de la guerre civile. Mus originellement par des raisons « humanitaires », ils ont dérivé vers des actions violentes menées au nom de la religion.

Cette radicalisation actionnelle signe le passage de l'activisme au terrorisme, induisant un ciblage des populations civiles en fonction de critères confessionnels. Ainsi, les chiites sont ciblés parce qu'ils sont chiites et les sunnites sont tués parce qu'ils sont sunnites. Les milices des deux camps sévissent partout dans le pays, accentuant le clivage confessionnel et suscitant davantage de compassion et d'adhésion au sein de leur communauté d'origine. C'est la logique infernale de la discrimination et de la communautarisation, qui trouve son expression la plus virulente sur les réseaux sociaux et internet.

Le terrorisme et internet

Aujourd'hui, les outils du web sont à la portée de tous les insurgés et de tous les apprentis terroristes de la planète, lesquels n'hésitent pas à en faire une exploitation maximale, à l'instar de n'importe quel utilisateur averti d'internet, du Maroc au Pakistan, en passant par la Syrie et le Yémen. Aussi, la question de fond posée concernant le terrorisme actuel n'est pas tant celle de la propagande diffusée sur internet que, plus précisément, celle de son appropriation par les internautes non affiliés à la mouvance djihadiste. Cet intérêt se manifeste à travers les téléchargements

les plus fréquents, les commentaires postés sur les réseaux sociaux au sujet d'un attentat ou d'une séquence vidéo, ou encore les expressions de sympathie ou d'adhésion au sujet de tel ou tel document (écrit, audio ou vidéo) posté par des organisations terroristes.

En effet, la démocratisation de l'accès à l'information sur internet et l'accessibilité des réseaux de partage dans la plupart des langues internationales fait que tout un chacun peut lire les textes de propagande ou visionner des vidéos postées par des djihadistes ou par des sympathisants d'organisations terroristes partout où il se trouve. Le problème est, par conséquent, celui de l'impact de ce contenu audiovisuel sur les individus qui le consultent régulièrement. On sait, à partir de leurs réactions spontanées, qu'il s'agit là d'un élément clé du processus de radicalisation. Cela joue le rôle d'un facilitateur d'auto-endoctrinement et d'auto-embrigadement. L'exemple type est celui des adolescent(e)s choqué(e)s, voire traumatisé(e)s par des vidéos violentes mettant en scène des enfants. Progressivement, les images des massacres les obsèdent, les empêchant parfois de dormir, et les entraînent dans un cycle infernal où le désir de s'affirmer les pousse dans les bras d'organisations terroristes qui parviennent ainsi à attirer les jeunes les plus désorientés.

Il existe, à cet égard, un grand nombre d'exemples d'individus qui ont reconnu avoir utilisé internet de façon intensive dans leur processus de radicalisation avant de basculer dans le terrorisme ou bien de rejoindre des organisations extrémistes. C'est le cas de la majorité des jeunes Européens qui ont rejoint l'EI en Syrie et en Irak. Tous avouent le grand impact des réseaux sociaux sur leur psychologie et son rôle central dans leur endoctrinement.

L'organisation État islamique et internet

Même si l'EI attire des informaticiens et des recrues ayant des compétences technologiques, il semble encore incapable de mettre en œuvre des attaques cyberterroristes d'envergure. En avril 2015, la cyberattaque qui avait visé TV5 Monde, initialement attribuée à l'EI, s'est avérée être l'œuvre des hackers russes réagissant, en pleine guerre d'Ukraine, au traitement de la crise par la chaîne internationale d'expression française.

En revanche, l'EI continue d'innover en matière de propagande sur internet et utilise l'ensemble des technologies et des outils disponibles pour augmenter sa présence et son effet sur le web. L'organisation ne met pas seulement, à disposition des internautes, des informations ou des documents *via* les réseaux sociaux, elle y recourt également pour

construire des « équipes de choc » chargées de relayer son message et de promouvoir son action dans le monde entier[1].

Le fait que la communication ne se fait pas en face à face ne signifie pas que les communautés sont purement fictives ou virtuelles ; bien au contraire, elles ont souvent des prolongements dans la réalité et abritent des activités dont certaines sont illégales ou génératrices de radicalisation ou de délinquance. En effet, la génération actuelle est nourrie au sein technologique et médiatique, mais elle n'a pas nécessairement l'appareillage critique lui permettant d'appréhender la complexité et le foisonnement des informations qui s'offrent à elle dans le monde virtuel concernant des crises et des conflits bien réels.

Le fait que l'EI communique dans la plupart des langues internationales explique notamment la multiplication des déclarations d'allégeance à distance, avec la montée en puissance de l'EI et sa déclaration du « Califat » à partir de l'été 2014. Dès lors, des figures du web sont apparues pour relayer le message de l'organisation et recruter de nouveaux partisans. Ces propagandistes sont repérables à la fréquence et à la nature de leurs contributions. Dans la plupart des cas, il s'agit d'individus issus des pays européens qui recrutent à distance parmi leurs compatriotes.

Les ressorts psychologiques sur lesquels jouent ces propagandistes sont ceux du ressentiment à l'égard de l'Occident, accusé de tous les maux des musulmans. Mais, du côté de l'internaute et notamment de certains jeunes en pleine crise d'adolescence, c'est surtout le désir intégriste de pureté et de justice qui motive, la plupart du temps, le basculement dans la radicalisation. En voulant défendre les « frères opprimés » ou encore « venger les victimes musulmanes », l'internaute opère une déshumanisation de ses concitoyens qui légitime, par ricochet dans son esprit tourmenté, le fait de les prendre comme cibles. En réalité, c'est une dynamique psychologique paradoxale qui conduit celui qui veut « la justice » à devenir l'instrument le plus brutal de « l'injustice ».

Certains de ces recruteurs ne se contentent pas de messages ponctuels mais jouent un rôle prédominant dans l'animation des réseaux et des communautés virtuelles. Ils répondent aux questions des internautes en fournissant des informations pratiques, des éclaircissements théologiques, des documents particuliers, ou encore des astuces techniques. Lorsqu'ils ne répondent pas directement à la requête d'un internaute, ils jouent un rôle d'orientation grâce aux conseils qu'ils prodiguent sur les questions posées : recommandation de lectures, de visites de sites

1. Cf. Mathieu Guidère, *L'État islamique en 100 questions*, Paris, Tallandier, 2016.

web, de connexion avec d'autres membres, etc. Ainsi, par exemple, les demandes d'aide à « l'émigration » (*hijra*) vers le « territoire du Califat » reçoivent systématiquement une réponse brève de renvoi vers une autre page du réseau sur laquelle l'internaute peut trouver tous les éléments de réponse à sa question.

Enfin, ces recruteurs agissent comme des animateurs de réseau, reconnaissables au fait que la plupart de leurs messages postés reprennent des informations (sous forme de *retweets* par exemple) ou de réactions à des articles publiés sur l'organisation. Ces modes d'interaction permettent de s'assurer le contrôle discursif du réseau ou de la communauté, en veillant à ce que les thématiques restent centrées sur les actions des « soldats du Califat ». Aucun autre sujet ne doit détourner les membres de cette préoccupation.

Ainsi, l'étude des réseaux et des communautés virtuelles associées à l'EI permet de mettre en évidence l'existence d'un système de recrutement élaboré. Ce système, même s'il s'exerce prioritairement dans le monde virtuel (sur internet), possède des prolongements dans le monde réel, lesquels se traduisent parfois par des actions terroristes revendiquées par l'EI.

Bref, la consommation individuelle de matériau djihadiste, librement disponible sur le web, que ce soit par une recherche personnelle ciblée ou bien au gré d'une navigation aléatoire dans l'océan de vidéos radicales, est le premier stade de la radicalisation violente. La quantité des données diffusées en ligne est aujourd'hui telle qu'apprendre à utiliser une arme ou à fabriquer une bombe sur internet est devenu un jeu d'enfant ou presque. La matière pédagogique ne manque pas pour quiconque voudrait se former à l'élaboration d'explosifs en tous genres.

Mais, si les « consommateurs » de ce matériau en ligne sont majoritairement issus des pays européens et anglo-saxons, les « producteurs », quant à eux, se trouvent généralement sur les « territoires du Califat ». Le web, en raison d'un défaut de régulation internationale, continuera pendant longtemps à alimenter les rangs des organisations terroristes.

RÉSUMÉ

Internet apparaît aujourd'hui comme le principal vecteur de radicalisation conduisant au terrorisme. L'outil en soi n'est pas en cause, il représente une évolution phare de notre temps ; ce sont les usages subversifs qui posent problème. Aussi, internet est devenu l'instrument de propagande privilégié des organisations terroristes et le principal lieu de radicalisation des jeunes. Après une mise au point concernant le phénomène de la radicalisation virtuelle, cet article donne un aperçu des usages terroristes d'internet.

Catherine Calothy

FACE AU TERRORISME, PROGRÈS ET LIMITES D'UNE COOPÉRATION INTERNATIONALE TOUS AZIMUTS

Le 23 juillet 1914, à la suite de l'assassinat de l'archiduc François-Ferdinand, l'Empire austro-hongrois présente à la Serbie une demande de coopération policière dans la poursuite des auteurs de l'attentat. La Serbie refuse une partie des demandes ; la Première Guerre mondiale éclate.

La coopération internationale contre le terrorisme est une question ancienne. Elle constitue un des éléments déterminants des relations internationales.

Après la Seconde Guerre mondiale et dans un contexte de guerre froide, le terrorisme est abordé au niveau international sous un angle essentiellement politique. Dans de nombreux cas, les pays occidentaux ne souhaitent pas se prononcer sur le caractère terroriste d'un acte ou d'un groupe. Les régimes autoritaires qualifient volontiers leurs opposants de terroristes et la limite entre acte de résistance et acte terroriste peut être incertaine. Certains en France ont ainsi longtemps estimé que l'ETA était une réponse légitime au régime franquiste. Dès lors, il n'est pas étonnant que, dans le cadre du projet indien de convention globale contre le terrorisme, les États membres des Nations unies échouent depuis près de vingt ans à s'accorder sur une définition commune du terrorisme.

Avec les attentats du 11 septembre 2001, le terrorisme cesse d'être un sujet comme les autres sur la scène internationale. L'implication des États-Unis conduit à l'inscription de ce thème à l'ordre du jour de façon désormais permanente. La guerre que les États-Unis ont déclenchée

dans ce contexte a notamment bouleversé leurs relations avec les pays arabes.

Depuis quinze ans, le terrorisme n'est plus un problème de pays en développement ou de décolonisation, mais une question universelle. La coopération internationale se concentre d'abord sur la lutte contre le financement du terrorisme, pour couper les ressources d'Al-Qaïda, qui dépend largement du financement que lui apportent ses parrains. Le Groupe d'action financière (GAFI), créé en 1989, développe son action au-delà du thème du blanchiment sur lequel il se concentrait initialement et accorde une importance croissante au financement du terrorisme sous toutes ses formes. En 1999, le Comité des sanctions 1267 des Nations unies est créé pour procéder au gel mondial des avoirs d'individus ou d'entités liés à Al-Qaïda.

L'essor de Daech à partir de l'été 2014 donne à la question du terrorisme un autre visage ; il impose de nouvelles formes de coopération internationale et une nouvelle urgence. La coopération internationale contre le terrorisme touche désormais à une multitude de sujets et d'acteurs. Elle se développe rapidement, avec la prise de conscience des aspects spécifiques au phénomène du groupe autoproclamé « État islamique ». Il ne s'agit plus de lutter contre un groupe ancré dans une région ou un pays et qui y défend un projet politique (comme le Sentier lumineux au Pérou ou le Parti des travailleurs du Kurdistan en Turquie), ni de contrer les actions d'un groupe sans implantation géographique véritable et avec des visées universelles (comme Al-Qaïda). La communauté internationale doit désormais répondre à un groupe doté de moyens financiers et humains considérables au service d'un projet global. Le Conseil de sécurité des Nations unies a d'ailleurs qualifié Daech de menace contre la paix et la sécurité internationale dans sa résolution 2249 (20 novembre 2015), donnant une dimension nouvelle à la coopération internationale contre ce groupe terroriste.

Le développement des enceintes multilatérales de lutte contre le terrorisme illustre la prise de conscience de l'impératif de coopération internationale. Les Nations unies, l'Union européenne, le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'Union africaine, le Forum global contre le terrorisme (créé en 2011 et regroupant trente États, dont la Russie et la Chine), se sont dotés de comités et d'instruments de coordination entre leurs membres.

Par ailleurs, des mécanismes internationaux préexistants ont été relancés afin de répondre à la problématique du terrorisme. Une attention renouvelée a été accordée à la lutte contre le trafic des petites armes susceptibles

d'être utilisées par les groupes terroristes avec, par exemple, le Traité sur le commerce des armes (TCA), adopté par les Nations unies le 2 avril 2013 et entré en vigueur le 24 décembre 2014, ou le « paquet armes à feu » adopté par la Commission européenne le 18 novembre 2015[1]. Ces dispositifs visent à améliorer les systèmes de contrôle des exportations d'armes classiques et à lutter contre les trafics illicites.

La coopération internationale s'adapte très rapidement au défi actuel et, si tous les instruments souhaitables ne sont pas encore en place, d'importants progrès dans de nombreux domaines ont été réalisés. L'échange d'informations se développe mais peine à s'articuler avec la protection des données personnelles. Des actions militaires sont lancées contre les groupes terroristes. La coopération judiciaire rencontre dans le domaine de la lutte antiterroriste les mêmes difficultés liées à l'ère numérique que dans les autres domaines. La lutte contre le financement du terrorisme se poursuit. La sécurité intérieure devient un domaine important de l'aide internationale. Une attention accrue est portée à la prévention de la radicalisation.

L'instrument de base indispensable et imparfait : l'échange d'informations

Les informations s'échangent traditionnellement entre services de renseignement et en particulier entre cellules de renseignement financier. La « massification » de la question terroriste (les Nations unies ont estimé en 2015 à trente mille le nombre de combattants terroristes étrangers, originaires de plus de cent pays) impose une autre forme de traitement des données. Des bases de données sont donc créées ou alimentées, comme celle d'Interpol pour les combattants terroristes étrangers ou celle d'Europol. La Turquie a dressé une liste de plus de quarante mille noms, à partir des signalements de combattants terroristes étrangers faits par les États d'origine, sur la base de laquelle elle interdit l'accès de son territoire.

La nécessité d'échanges de données personnelles dans le cadre de la lutte contre le terrorisme doit cependant respecter le cadre fixé par les États, notamment européens, pour la protection des données personnelles et, ce faisant, de la vie privée.

1. Révision de la directive sur les armes à feu 91/477/CEE modifiée par la directive 2008/51/CE, règlement d'exécution établissant des standards minimaux communs pour la neutralisation des armes à feu, adopté le 18 novembre 2015, plan d'action de lutte contre les trafics illicites d'armes à feu et d'explosifs.

Par une décision du 6 octobre 2015, la Cour de justice de l'Union européenne a invalidé la décision de la Commission constatant que les États-Unis assuraient un niveau de protection suffisant aux données européennes à caractère personnel qui leur étaient transférées[2]. L'entrée en vigueur de l'accord-cadre entre l'Union européenne et les États-Unis[3] introduira des normes de protection renforcée des données dans les cas de transferts transatlantiques à des fins d'ordre public.

Autre exemple de difficile définition d'un équilibre entre protection de la vie privée et efficacité de la lutte contre le terrorisme, le PNR (*Passenger Name Record*) se développe lentement. Les données des dossiers passagers (ou données PNR) sont des informations non vérifiées communiquées par les passagers, qui sont recueillies et conservées par les transporteurs aériens. Ces données comportent différentes informations, telles que le nom, les dates du voyage, l'itinéraire, le numéro du siège, les données relatives aux bagages, les coordonnées du passager et le moyen de paiement utilisé. Ces données sont rendues accessibles à l'État d'arrivée de l'avion, avant l'atterrissage des passagers. Elles présentent un intérêt opérationnel de premier plan pour repérer les personnes cherchant à rejoindre un groupe terroriste ou revenant dans leur pays d'origine. Les États ont cherché à développer le recours à cet instrument. L'Union européenne a signé des accords visant à permettre aux transporteurs européens de transférer des données PNR aux États-Unis, à l'Australie et au Canada. En juin 2015, le Conseil des ministres de l'Union européenne a adopté une décision autorisant l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un accord avec le Mexique.

Au nom de l'impératif d'équilibre entre protection des données personnelles et coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme, le Parlement européen a longtemps refusé l'entrée en vigueur du PNR qui permettrait d'échanger entre États européens des informations sur les passagers des vols commerciaux. Par une décision du 25 novembre 2014, il a demandé à la Cour de justice de l'Union européenne de se prononcer sur le PNR canadien. Dans l'attente de sa décision, les négociations relatives à d'autres accords PNR sont suspendues. Plusieurs États membres, et en particulier la France, demandent de façon pressante au Parlement européen de lever ces obstacles au développement des PNR, qui constituent un outil important dans la lutte opérationnelle contre le terrorisme.

2. *Maximilian Schrems v. Data Protection Commissioner*, C-362/14.
3. *Umbrella Agreement*, signé le 2 juin 2016.

La coopération judiciaire à l'ère du numérique

Il existe une longue tradition de coopération judiciaire entre les États pour toutes sortes de crimes et délits. Ainsi, par les lettres rogatoires, la justice d'un pays peut demander à un autre pays de lui apporter son aide afin d'accéder à un élément de preuve ou d'entendre un témoin.

À l'ère numérique, une grande quantité de preuves prennent une forme digitale. Il devient nécessaire de « geler » l'élément de preuve (page Facebook, échange de courriels, etc.) très rapidement, avant effacement par l'auteur. La preuve numérique doit ensuite être obtenue auprès d'un opérateur privé, le plus souvent situé en pratique aux États-Unis. La justice française, par exemple, doit s'en remettre à la justice américaine, dont le fonctionnement est très différent, pour obtenir un élément de preuve auprès d'un fournisseur américain de services sur internet. Compte tenu de la quantité de demandes portant sur une multitude de sujets, la réponse ne peut être que lente (en moyenne dix mois entre la France et les États-Unis). Or de tels délais sont souvent incompatibles avec les impératifs de l'enquête policière en matière de terrorisme.

Les États s'efforcent de surmonter ces obstacles en développant des procédures de saisie rapide *via* des réseaux de points de contact, afin que la preuve soit au moins préservée pendant la durée de la procédure. Des réflexions sont en cours pour permettre au Royaume-Uni, avant peut-être d'autres États, de saisir directement des entreprises américaines du web pour obtenir une preuve numérique (voir les déclarations de David Bitkower, au nom du ministère de la Justice américain, devant la Chambre des représentants le 25 février 2016). Le différend entre Apple et le FBI au sujet de l'accès aux données cryptées d'un téléphone portable met en lumière la difficulté supplémentaire posée par les échanges d'informations cryptées (applications Telegram, What's App, etc.). Dans le cas d'échanges cryptés, c'est l'accès même à l'existence de la preuve qui est en jeu.

La coopération judiciaire est facilitée lorsque les différents cadres juridiques incriminent de la même façon un délit. Des progrès substantiels ont été enregistrés dans ce domaine. La résolution 2178 du Conseil de Sécurité (24 septembre 2014) appelle tous les États à engager des poursuites contre les personnes qui « se rendent ou tentent de se rendre dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité […] dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au

terrorisme ». Dans la même logique, la directive relative à la lutte contre le terrorisme, adoptée au Conseil des ministres de l'Union européenne du 11 mars 2016, permettra d'incriminer les voyages en lien avec des activités terroristes, l'organisation de ces voyages et le financement d'activités terroristes. Les États pourront donc se fonder sur des incriminations similaires, permettant d'engager des poursuites contre des individus, sans que le lien avec un acte terroriste spécifique ait besoin d'être établi.

La coopération judiciaire est un instrument ancien et indispensable de la lutte contre le terrorisme. Elle est facilitée par le rapprochement progressif des incriminations, mais les solutions actuelles apportées au traitement des preuves numériques sont insuffisantes.

Action militaire asymétrique des forces armées contre les groupes terroristes

La coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme prend également la forme de l'engagement militaire des forces armées contre des groupes pratiquant la guérilla ou l'attaque terroriste. Au Mali, en Syrie, en Irak, dans la région du lac Tchad, en Somalie, des moyens militaires considérables sont mis en œuvre pour reconquérir les territoires dont le contrôle a été perdu.

Au Mali, la MINUSMA[4] assure une présence militaire dans des régions où les forces armées nationales ne sont pas présentes. Elle est sous forte pression des groupes terroristes mais a contribué à les affaiblir durablement.

Dans la région du lac Tchad, les États riverains coordonnent leurs actions contre Boko Haram, avec l'aide de la communauté internationale (appui en matériel, logistique, renseignement, formation, financement). Le groupe terroriste a dû modifier ses modes d'action et ne procède plus

4. La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali a été créée par la résolution 2100 du Conseil de sécurité, le 25 avril 2015. – *Pays apportant des effectifs militaires :* Allemagne, Arménie, Bangladesh, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Bhoutan, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Chine, Côte d'Ivoire, Danemark, Égypte, El Salvador, Estonie, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Indonésie, Italie, Jordanie, Kenya, Lettonie, Liberia, Mauritanie, Népal, Niger, Nigeria, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République démocratique du Congo, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Suède, Suisse, Tchad, Togo et Yémen. – *Pays contribuant au personnel de police :* Allemagne, Bangladesh, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Djibouti, Égypte, France, Ghana, Guinée, Jordanie, Madagascar, Niger, Nigeria, Pays-Bas, République démocratique du Congo, Roumanie, Sénégal, Suède, Suisse, Tchad, Tunisie, Turquie et Yémen.

à des attaques de grande ampleur. En revanche, il conduit de nombreux attentats, qui exigent des moyens matériels limités.

La coalition internationale contre Daech regroupe une soixantaine de pays dont la France, la Turquie, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas, l'Australie, le Danemark, ainsi que des pays arabes comme l'Arabie saoudite, la Jordanie, les Émirats arabes unis, le Maroc. Elle fait progressivement reculer l'organisation « État islamique » en Irak et en Syrie. Les bombardements ciblés ont réduit les capacités de production pétrolière de Daech, désorganisé ses voies d'approvisionnement et tué un certain nombre de dirigeants. Ces avancées militaires affaiblissent le « Califat » et le priveront à terme des ressources matérielles, humaines, de propagande, qu'il tire de la maîtrise d'un territoire. Le processus de transition politique en Syrie devrait aussi contribuer à faire reculer Daech, en conduisant l'ensemble des acteurs à faire front commun contre le groupe terroriste. Le mouvement n'en sera pas pour autant anéanti. Comme le montre l'exemple d'Al-Qaïda, un groupe peut perdurer, voire se développer et représenter un danger important, même après avoir été décapité et privé de l'essentiel de ses ressources.

L'engagement militaire, par définition, ne traite pas les racines du terrorisme et ne peut donc viser l'éradication complète du phénomène. En revanche, il contribue à mettre un terme aux actions des groupes terroristes contre des États.

Approfondissement de la lutte contre le financement du terrorisme

Les attentats du 11 septembre 2001 ont mis en évidence des réseaux de financement international du terrorisme. La communauté internationale a réagi avec vigueur et développé un système sophistiqué de lutte contre le financement du terrorisme.

Le GAFI créé en 1989 par le G7 a élargi son champ d'action au-delà du blanchiment pour traiter en détail des flux financiers au profit des groupes terroristes. En 2012, il a conclu une mise à jour de ses recommandations, qui fixent des critères précis de contrôle des flux financiers que les États doivent respecter, sous peine d'être inscrits sur une liste noire. Ainsi, la recommandation 5 demande-t-elle l'incrimination par les États du financement du terrorisme, y compris lorsque le lien avec un acte terroriste spécifique n'est pas établi. La recommandation 6 porte sur les gels d'avoirs dans la lutte contre le financement du terrorisme. Le GAFI définit aussi les moyens à mettre en place pour éviter le

détournement de l'aide des associations caritatives. Les États s'efforcent de respecter les recommandations ou de prendre les mesures permettant leur sortie de la liste noire. L'action du GAFI a donc conduit à une harmonisation et une amélioration des cadres réglementaires s'appliquant aux flux financiers. La pratique peut ne pas être à la hauteur des attentes, mais le contexte réglementaire des échanges bancaires internationaux a été nettement amélioré.

Le GAFI a reçu à de nombreuses reprises le soutien du Conseil de sécurité des Nations unies, qui appelle à mettre en œuvre ses recommandations et dresse lui-même une liste de plus en plus longue des actions que les États doivent entreprendre pour lutter contre le financement du terrorisme.

Lors des attentats du 11-Septembre, Al-Qaïda ne contrôlait pas de territoire et ne disposait pas de sources de financement propres. Il était donc dépendant de donateurs. Le Conseil de sécurité des Nations unies a alors procédé au gel des avoirs d'individus et d'entités liés à Al-Qaïda (inscription sur une liste dite liste 1267, créée en application de la résolution 1267 de 1999). Cette mesure est particulièrement efficace pour décourager les acteurs économiques qui font un lien entre les terroristes et la sphère légale de l'économie.

Là encore, la situation a évolué avec Daech, qui dispose de moyens financiers propres : produit du trafic de matières premières (pétrole, coton), produit du trafic d'êtres humains et rançons, argent liquide saisi dans la succursale de la banque centrale à Mossoul et dans les banques sous son contrôle, taxes sur les habitants et les marchandises, financement par les combattants terroristes étrangers. La communauté internationale s'efforce de traiter l'ensemble de ces sources de financement. La liste 1267 est maintenue et adaptée pour répondre aux modes d'action de Daech (résolution 2253 du Conseil de sécurité des Nations unies du 17 décembre 2015) : les avoirs gelés incluent l'accès aux services d'internet ; une attention particulière est apportée au financement du voyage et de la logistique des combattants terroristes étrangers ; le commerce du pétrole et des produits nécessaires à sa production est prohibé, s'il constitue une ressource pour les groupes terroristes.

Le financement du terrorisme ne passe plus uniquement par de grands mouvements de fonds pour procéder par exemple à des achats massifs d'armes. Le départ du combattant terroriste étranger ou l'acte terroriste perpétré hors du théâtre levantin nécessitent des financements réduits. Afin d'entraver ces mouvements financiers de faible volume, les États entreprennent de mobiliser le secteur privé. Des appels sont lancés aux

compagnies aériennes, aux agences de transfert de fonds (MoneyGram, Western Union, etc.), aux banques qui accordent des crédits à la consommation. Le combattant terroriste étranger peut en effet se financer par des moyens strictement légaux difficiles à repérer.

Les autorités françaises encouragent la poursuite de la mobilisation de l'Union européenne contre le financement du terrorisme, notamment concernant les moyens de financement anonymes (par exemple, cartes prépayées) ou en liquide. La Commission européenne a présenté le 2 février 2016 son plan d'action de lutte contre le financement du terrorisme, qui reprend en grande partie des propositions faites par la France en décembre 2015. Ce plan prévoit notamment une harmonisation des prérogatives des cellules de renseignement financier afin de faciliter leur coopération, un encadrement accru des moyens de paiement non bancaires, des mesures pour lutter contre le trafic de biens culturels, la mise en place dans chaque État membre d'un registre centralisé des comptes bancaires et de paiement. L'Union européenne dispose d'un système de gel des avoirs (position commune 2001/931) indépendant de celui des Nations unies. Sur la base d'une décision prise à titre national, les États membres peuvent décider de geler les avoirs d'un individu ou d'une entité. Enfin, sur un autre plan, le projet de parquet européen, en améliorant la lutte contre la criminalité organisée, pourrait contribuer à réduire les moyens financiers du terrorisme.

La lutte contre le financement du terrorisme est reconnue comme une priorité internationale et fait l'objet d'une attention particulière. Le développement du phénomène des combattants terroristes étrangers et du « micro-financement » du terrorisme constitue un nouveau défi. Il est désormais nécessaire de mobiliser le secteur privé, au-delà du seul secteur bancaire, pour identifier et entraver la circulation de sommes modestes.

La sécurité intérieure, un nouveau champ de l'aide au développement

L'aide au développement porte désormais aussi sur la sécurité intérieure. Les formations ou appuis à l'acquisition de matériel interviennent dans des domaines tels que la protection des frontières ou l'efficacité policière et judiciaire, en vue de renforcer la capacité des pays les plus faibles ou les plus exposés à lutter contre le terrorisme.

Les Nations unies ont développé une architecture complexe pour apporter une aide internationale dans le renforcement des capacités à lutter contre le terrorisme. L'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme

coordonne les nombreuses agences onusiennes et services du secrétariat général qui interviennent dans le domaine de la lutte contre le terrorisme[5]. L'Arabie saoudite a doté les Nations unies d'un fonds de 100 millions de dollars, géré par l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, pour cofinancer des actions d'aide internationale en matière de lutte contre le terrorisme. La Direction exécutive du Comité contre le terrorisme procède à différentes évaluations des lacunes des États. La coordination au sein des Nations unies et entre cette institution et les autres bailleurs n'est pas toujours optimale. Aussi les États-Unis ont-ils décidé de créer, dans le cadre du Forum mondial contre le terrorisme, une *clearing house* qui doit évaluer les déficiences des États et veiller à une bonne coordination entre donateurs.

La lutte contre le terrorisme est présente de multiples façons dans les relations entre l'Union européenne et les pays tiers : à travers les réunions de dialogue politique à haut niveau, par l'adoption de clauses et d'accords de coopération ou par le biais de projets d'aide et de renforcement des capacités spécifiques avec des pays stratégiques. L'Union coopère dans le domaine de la lutte contre le terrorisme avec les pays des Balkans occidentaux, du Sahel, d'Afrique du Nord, du Moyen-Orient, de la Corne de l'Afrique et d'Amérique du Nord, ainsi qu'avec l'Asie. Le Conseil des affaires étrangères a adopté, en mars 2015, la stratégie régionale de l'Union européenne vis-à-vis de la Syrie et de l'Irak, ainsi qu'envers la menace que constitue Daech, pour laquelle doit être mobilisé 1 milliard d'euros (au titre du budget de l'Union) pour la période 2015-2016.

La communauté internationale est donc bien mobilisée. Des moyens ont été trouvés et sont disponibles. Les efforts pour veiller à leur emploi efficace doivent se poursuivre.

Nouveau domaine de coopération internationale : la prévention de la radicalisation

Les combattants terroristes étrangers représenteraient environ la moitié des effectifs de Daech en Syrie et en Irak. Daech a donc réussi une campagne mondiale massive de recrutement, basée en grande partie sur un usage très efficace des réseaux sociaux. La radicalisation se fait moins

5. Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), Office contre la drogue et le crime (ONUDC), Programme pour le développement (PNUD), Organisation pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), etc.

dans les mosquées, et de plus en plus sur internet, où Daech poste des milliers de tweets et de vidéos. À titre d'exemple, Daech dispose sur Telegram de la chaîne Nasher, diffusée en arabe, anglais, français, allemand, indonésien, bosnien, russe, bengali, turc, kurde et ourdou. Les combattants terroristes étrangers représentent une menace majeure pour les pays où ils combattent, mais aussi pour leur pays d'origine. De plus, au-delà des personnes parties combattre en dehors de leur pays d'origine ou de résidence, le « loup solitaire », sur le modèle des auteurs de l'attentat de San Bernardino, aux États-Unis, suscite une crainte avivée par la propagande terroriste. Si le combattant terroriste étranger est difficile à identifier et à suivre, la personne qui s'autoradicalise avant de passer à l'acte, sans lien concret avec le groupe dont elle se réclame, constitue un défi encore plus grand pour les services de renseignement.

Face à cette menace interne croissante, la communauté internationale a pris conscience de la nécessité de prévenir les départs de combattants terroristes étrangers et de lutter contre la propagande des groupes terroristes. Des moyens croissants sont consacrés à la « prévention de l'extrémisme violent ». Deux axes se développent : le contre-discours et l'action contre les conditions censées favoriser les frustrations à l'origine de la radicalisation.

L'Union européenne a développé plusieurs outils de contre-discours, afin de ne pas laisser le cyberespace aux seuls groupes terroristes. Le SSCAT (Syrian Strategic Communication Advisory Team) aide les États membres à développer les outils d'un contre-discours efficace. Il est envisagé d'élargir son champ d'action aux pays tiers partenaires de l'Union qui en feraient la demande. En lien avec la coalition internationale contre Daech, le Sawab Center publie des messages visant à contrer la propagande de Daech, en particulier sur les questions religieuses.

L'importance des réseaux sociaux et d'internet en général dans la propagande des groupes terroristes a amené les États à développer des relations avec les grands acteurs d'internet (Facebook, Google, Twitter). Quelques pays, comme la France, font procéder de façon obligatoire au retrait de contenus illégaux ou au déréférencement de certaines pages (pour apologie du terrorisme, par exemple), lorsqu'ils sont hébergés en France. Pour les sites hébergés aux États-Unis, les États doivent s'en remettre à la bonne volonté des entreprises du web. Europol abrite l'IRU (Internet Referral Unit) qui identifie et signale les contenus inappropriés aux entreprises, invitées à procéder à leur retrait. Dans le domaine du contre-discours comme dans celui de la lutte contre le phénomène des combattants terroristes étrangers, la coopération avec le secteur privé

joue un rôle croissant. Les entreprises du web doivent encore déterminer où est leur intérêt : se présenter comme les protecteurs de la liberté d'expression et de la vie privée, au risque d'être aussi les vecteurs de la propagande terroriste, ou comme des acteurs de la lutte antiterroriste, quitte à perdre une partie de leur clientèle attachée à la protection de sa vie privée et de la liberté d'expression.

Dans son plan d'action sur la prévention de l'extrémisme violent (document n° A/70/674, daté du 24 décembre 2015), le secrétaire général des Nations unies appelle chaque État à définir une politique de prévention associant les acteurs de la société civile. Il insiste sur les éléments qui peuvent générer une frustration susceptible de favoriser l'extrémisme violent : mauvaise gouvernance, corruption, discrimination, stagnation économique, etc. Ce rapport n'a pas fait l'unanimité : pour certains États, la lutte contre le terrorisme doit permettre de renforcer la gouvernance démocratique, mais d'autres craignent une ingérence dans des questions relevant de la souveraineté nationale. Certains États ont aussi relevé que le plan d'action ne mentionne pas l'occupation ou l'intervention étrangères aboutissant à un changement de régime comme facteur pouvant conduire à la radicalisation. Le plan d'action a été à nouveau discuté dans le cadre de l'examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations unies, en juin 2016.

Afin de favoriser l'implication de la société civile dans la prévention du terrorisme, plusieurs enceintes permettent à des acteurs non étatiques de partager leur expérience : le RAN (Radicalisation Awareness Network) rassemble des acteurs de terrain de l'Union européenne ; le centre Hedaya du Forum mondial contre le terrorisme permet un partage d'expériences. Ces initiatives illustrent la conviction de plus en plus largement partagée que les États ne sont pas toujours les mieux à même de conduire des politiques efficaces de prévention et que l'implication de la société civile est nécessaire.

On constate donc une mobilisation croissante de la communauté internationale pour la prévention de la radicalisation. Le phénomène de l'extrémisme violent est cependant trop complexe et a été perçu trop récemment pour qu'un consensus se dégage déjà sur les moyens à employer et les domaines à couvrir.

*

La mobilisation de la communauté internationale pour lutter contre le terrorisme atteint des niveaux très élevés. Un nombre important

d'enceintes internationales apportent une contribution à cet effort : Nations unies, Union européenne, OSCE, Conseil de l'Europe, Union africaine, groupes de travail de la coalition internationale contre Daech, etc. La plupart des pays sont conscients qu'ils ne seront pas mieux protégés contre la menace terroriste que le plus faible et le plus exposé de leurs partenaires. Ce raisonnement est illustré par la mobilisation pour la sécurité aérienne : la sécurité de chaque pays d'arrivée dépend des mesures mises en œuvre dans le pays de départ de l'avion ; la sécurité de nos ressortissants dépend aussi de la mobilisation des pays partenaires.

Par sa nature et son ampleur, le phénomène des combattants terroristes étrangers bouleverse la lecture de la menace terroriste. Au moment où la coopération internationale contre le terrorisme atteint un niveau élevé de sophistication et d'efficacité, elle doit investir de nouveaux domaines afin de traiter les ressorts encore trop peu connus de la radicalisation.

RÉSUMÉ

Avec l'évolution du phénomène terroriste, la coopération internationale atteint un niveau d'intensité sans précédent. D'importantes questions restent en suspens, comme l'articulation de la protection de la vie privée et de la lutte contre le terrorisme à l'ère de l'échange de données de masse, mais la prise de conscience de l'impératif de la coopération est très bien partagée : la sécurité de chacun dépend aussi de la capacité du maillon le plus faible de la communauté internationale à lutter efficacement contre le terrorisme.

UN MINISTRE DE L'INTÉRIEUR FACE AU TERRORISME

ENTRETIEN AVEC BERNARD CAZENEUVE*

Éric Thiers : Vous avez eu l'occasion d'évoquer le caractère inédit et protéiforme de la menace terroriste. En quoi selon vous cette menace est-elle si inédite et, si elle est protéiforme, quelles sont ses différentes formes ?

La situation est inédite, car nous n'avions tout simplement jamais été confrontés auparavant à cette forme de menace terroriste, qui mobilise en Europe de nombreux jeunes endoctrinés par la propagande de Daech.

Nous avons fait face, par le passé, à des crimes perpétrés par des groupes terroristes d'extrême gauche comme Action directe, ou par des groupes islamistes fermés composés d'individus vétérans de la guerre d'Afghanistan. Nous avons aussi connu dans les années 1990 des actes terroristes commis par des groupes islamistes essentiellement composés de ressortissants algériens, vétérans de la guerre d'Afghanistan et qui étaient revenus ensuite dans leur pays.

Aujourd'hui, nous voyons apparaître un phénomène d'une tout autre ampleur, avec un terrorisme que l'on peut qualifier de « *low cost* ». Ces groupes, qui agissent notamment à partir de l'Irak et de la Syrie, lieux des théâtres d'opérations terroristes, utilisent les moyens d'internet pour recruter des ressortissants dans tous les pays. Il ne s'agit pas de quelques individus : si l'on agrège ceux qui ont été sur les théâtres d'opérations, ceux qui s'y trouvent, ceux qui ont la velléité de s'y rendre, on

* Cet entretien, mené par Olivier Duhamel, Géraldine Muhlmann et Éric Thiers, s'est déroulé au ministère de l'Intérieur le 9 mars 2016 et a été actualisé le 13 mai 2016. Nous remercions Mme Catherine Leroy de l'aide apportée pour l'établissement de ce texte. Les propos tenus dans cet entretien ont été relus par leur auteur.

dénombre près de deux mille personnes françaises ou résidant habituellement en France impliquées.

Ce n'est pas le seul élément qui traduit le caractère inédit de cette menace terroriste. L'usage d'internet, la capillarité du recrutement à travers les réseaux sociaux, la propagande par les vidéos qui appellent au terrorisme, engendrent un processus d'engagement d'un grand nombre d'individus dans l'action terroriste, et ce peut-être pour longtemps.

Enfin, le caractère protéiforme de la menace se traduit aussi par la multiplicité des risques, la diversité des profils et des modalités de passage à l'acte. On a vu que des commandos sont envoyés depuis la Syrie pour frapper un pays européen, en mobilisant des ressortissants d'autres pays de l'Union. Cela relève de la stratégie du « commando dissimulé », utilisant des faux papiers pour circuler. C'est exactement ce que nous avons vécu le 13 novembre 2015. Nous devons aussi, dans le même temps, nous prémunir contre l'individu dont on n'a jamais entendu parler, qui s'autoradicalise et tente de tuer isolément : ce fut le cas du lycéen de Marseille qui, le 11 janvier 2016, s'est attaqué à un professeur juif. Il y a également l'action des recruteurs qui conduisent des individus à partir en Syrie et qui contribuent à élever le niveau de la menace. Nous avons démantelé dix-huit filières de recrutement en 2015.

Olivier Duhamel : Alors que ces menaces sont si nombreuses, que cela semble si facile, comment se fait-il qu'il y ait finalement si peu d'attentats ?

Il n'y en aurait eu qu'un, c'eût été un de trop. Les terroristes djihadistes frappent indistinctement des populations uniquement pour ce qu'elles sont, parce qu'elles représentent un art de vivre, une civilisation de fraternité et de respect. Ils s'attaquent au « vivre ensemble », en cherchant à créer, par la barbarie, des divisions au sein de nos sociétés.

Pourquoi n'y a-t-il pas plus d'attentats commis ? Avant tout parce que nous en déjouons beaucoup – quinze depuis 2013. Et parce que, toutes les semaines, nous arrêtons des individus dangereux qui pourraient passer à l'acte. Plus de cent ont ainsi été interpellés au cours du premier semestre 2016.

O. D. : Ceux qui sont radicalisés ne passent donc pas forcément à la violence et ceux qui sont capables d'aller jusqu'à l'acte de violence sont relativement peu nombreux.

Notre rôle est de lutter contre la radicalisation et aussi d'empêcher le passage de la radicalisation à la violence. L'action des services de

police et de renseignement est absolument centrale. Mais, dans le même temps, doit être menée une action de déradicalisation, que Manuel Valls et moi-même avons initiée au sein du ministère de l'Intérieur. Quinze jours après ma prise de fonctions, j'ai présenté un plan complet de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes. Une circulaire signée avec la garde des Sceaux Christiane Taubira a été adressée aux préfets et aux procureurs de la République. Dans chaque département au sein duquel réside un individu faisant l'objet d'un signalement est mis en place un dispositif d'accompagnement mobilisant toutes les administrations. À titre d'exemple, si un jeune décroche sur le plan scolaire, nous travaillons avec l'établissement d'enseignement concerné ; si une personne fréquente une mosquée radicalisée, animée par un prêcheur de haine, nous travaillons avec les services de renseignement de manière à procéder à l'expulsion de ces prédicateurs, s'ils sont étrangers, ou à leur judiciarisation, si nous avons recueilli des éléments témoignant de propos provocants ou appelant au terrorisme. Le Premier ministre vient d'amplifier considérablement ce plan avec un ensemble de quatre-vingts mesures visant à doubler le nombre de personnes suivies et à créer un centre de réinsertion et de citoyenneté par région.

O. D. : On a pu lire dans le quotidien Le Parisien *du 9 mars 2016 une déclaration du directeur de cabinet du préfet de police de Paris sur la radicalisation de fonctionnaires de police. Il y déclare qu'il n'est pas capable de reconstituer ces parcours individuels de radicalisation au fil du temps. C'est stupéfiant.*

Je suis beaucoup moins inquiet que vous de cette déclaration. On a dénombré dix-sept personnes radicalisées sur trois cent mille fonctionnaires de police. L'important est qu'ils aient été identifiés et écartés de leurs fonctions. C'est le dispositif d'enquête qui permet de reconstituer les parcours et de mettre hors d'état de nuire ceux qui, par leur radicalisation, posent problème.

Géraldine Muhlmann : Quel est le sort des femmes qui partent, par rapport aux hommes ? Est-ce que certaines parviennent à faire machine arrière et à rentrer en France, ou bien pour elles ce retour est-il tout à fait impossible ?

Organiser le départ de femmes pour les théâtres d'opérations est un objectif identifié des terroristes. Le risque que ces femmes ne reviennent pas est effectivement très grand. Les quelques récits dont nous disposons témoignent du traitement barbare dont elles font l'objet sur place. Plus

que pour d'autres cibles de recrutement, l'endoctrinement sectaire et la destruction de la personnalité des femmes est un objectif pour Daech. Pour les terroristes, les femmes ont vocation à assurer le peuplement des territoires qu'ils aspirent à conquérir. Ils entravent les retours également parce qu'ils redoutent que celles et ceux qui fuient et reviennent en Europe rendent compte de la monstruosité des crimes dont ils ont été les témoins. Pour lutter contre les départs, les témoignages des familles qui ont vu un proche partir et de ceux qui sont revenus sont très importants.

É. T. : Venons-en aux moyens employés pour lutter contre le terrorisme. Depuis 2012, les lois se multiplient. L'État et la démocratie française sont-ils condamnés à cette course-poursuite législative avec le terrorisme ?

Nous avons sur ce point toujours les mêmes débats. Nous faisons adopter des lois car nous avons à faire face à une menace mouvante à laquelle nous devons nous adapter en permanence. Quand, en 2012, Manuel Valls présente la première loi antiterroriste de la législature, une question ne se pose pas encore : celle de l'utilisation, par les terroristes, des messages chiffrés. Désormais, ce moyen constitue le mode de communication privilégié pour la préparation et l'accomplissement d'actes terroristes, sans que ces messages puissent être systématiquement décryptés par les services de renseignement. C'est un sujet central si on considère les événements de janvier 2015, ceux de novembre 2015, mais aussi l'assassinat d'Aurélie Châtelain et l'attentat déjoué de Villejuif en avril 2015. Dans les enquêtes menées, on constate de plus en plus que les éléments qui auraient permis d'anticiper les actes terroristes ont été échangés dans des messages cryptés que la technique de renseignement ne permet pas de déchiffrer aujourd'hui. Je prends un deuxième exemple : la loi « renseignement » adoptée en juillet 2015. Nous avions une loi relative au secret des correspondances émises par voie électronique permettant de procéder à des interceptions, datant de 1991 ; depuis lors, la société numérique s'est développée de manière rapide. Les groupes terroristes n'ont plus besoin de se réunir physiquement pour élaborer un projet d'attentat, ni de se contacter par l'intermédiaire d'un téléphone unique. Les organisations criminelles adaptent leurs stratégies en usant des ressources du « tout numérique ». Il a donc fallu adapter les outils des services en conséquence, et en même temps les encadrer. C'est donc par nécessité de renforcer et d'adapter nos outils que de nouvelles lois sont adoptées. Si face à cette menace mouvante, dans un contexte technologique en perpétuelle évolution, nous ne nous adaptons pas en permanence

en adoptant des textes législatifs, alors nous nous mettons en situation de vulnérabilité. Il n'y a donc pas de « course-poursuite législative », mais une bataille d'anticipation à mener pour gagner la bataille contre le terrorisme. Et nous la menons avec détermination.

O. D. : Cet argument s'entend pour les lois qui répondent à une véritable nécessité, comme celle que vous venez de décrire. Mais qu'en est-il des lois symboliques ? Prenons l'exemple de la reconduction de l'état d'urgence : ne peut-on soutenir qu'elle n'était pas utile mais qu'elle a été décidée parce que, si un nouvel attentat intervenait en l'absence d'une telle reconduction, on vous reprocherait de ne pas avoir maintenu ce régime ?

Si je tenais un tel raisonnement devant vous, compte tenu du risque élevé d'attentats, il me faudrait, en toute logique, considérer que l'état d'urgence a vocation à être prorogé jusqu'à la fin de la crise terroriste. En réalité, pour moi, le raisonnement juste est celui qui est rigoureux en droit. C'est donc en droit que je décide. Et en droit, les conditions de déclenchement et de prolongement de l'état d'urgence doivent répondre à des critères stricts. En premier lieu, l'imminence du péril doit être caractérisée. Tel est le cas depuis le mois de novembre 2015, car les risques de répliques existent. Les attentats de Bruxelles de mars 2016 l'ont malheureusement montré. Il faut maintenant s'assurer que, lorsque l'on sortira de l'état d'urgence, nous serons en situation de mettre en œuvre des mesures de police administrative ou des mesures de droit commun permettant de prévenir, avec la même efficacité, le risque d'attaques terroristes, même si le péril imminent n'existe plus. Le projet de loi sur le crime organisé, actuellement en discussion au Parlement, renforcera les dispositifs de droit commun qui peuvent prendre le relais. Enfin, je veux rappeler que, dans le cadre de l'état d'urgence, tout ce que nous faisons est contrôlé par le juge, notamment les assignations à résidence.

O. D. : Ce qui vous dérange et vous arrange tout à la fois car cela montre que nous sommes dans un État de droit.

Le régime de l'état d'urgence est un élément du droit républicain. Lorsqu'est en vigueur l'état d'urgence, il faut, comme l'écrivait Montesquieu dans une formule juste, que par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir. Qu'on saisisse le Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité – ce qui fut le cas à trois reprises – est normal, comme sont prévus par le droit les recours portés devant le Conseil d'État, qui exerce un contrôle juridictionnel sur les décisions que l'exécutif peut prendre.

G. M. : Vous préparez ainsi la sortie de l'état d'urgence.

L'état d'urgence n'a pas vocation à durer indéfiniment. Nous avons proposé au Parlement sa reconduction pour deux mois supplémentaires, jusqu'au 26 juillet 2016, car le péril imminent existe toujours et que nous avons devant nous des grands événements comme l'Euro de football et le Tour de France pour lesquels nous devons prendre un maximum de précautions.

G. M. : Comment justifier alors une future sortie de l'état d'urgence ?

Il est en fait aussi difficile de sortir de l'état d'urgence que de le maintenir. Il faut avant tout se poser la question des conditions juridiques dans lesquelles pourront être organisées les mesures de protection des Français, comment pourra être garantie l'efficacité des mesures préventives. À ce titre, dans le projet de loi de lutte contre le crime organisé que nous avons présenté au Parlement, conjointement avec le garde des Sceaux, Jean-Jacques Urvoas, se trouvent des mesures qui donnent à notre arsenal préventif plus de force et de cohérence. Ces dispositions sont pertinentes et équilibrées. Avec la loi du 13 novembre 2014 sont apparues des possibilités nouvelles qui peuvent aussi jouer ce rôle, telles que l'interdiction de sortie du territoire afin d'empêcher les velléitaires de rejoindre les théâtres d'opérations terroristes. L'expulsion du territoire de ressortissants étrangers représentant un danger est également possible et nous le faisons quand cela est nécessaire.

O. D. : Vous évoquez la prévention. Pourquoi les services n'ont-ils pas été en mesure de recueillir les informations sur les terroristes qui auraient pu permettre de prévenir les attentats du 13 novembre 2015 ?

Lorsqu'un attentat se produit, la première question que l'on me pose est la suivante : « Où est la faille des services ? » Il faut en revenir aux faits. Prenons les attentats de novembre 2015. Il s'agit d'une action terroriste vraisemblablement coordonnée par Abdelhamid Abaaoud, qui est belgo-marocain, vit en Syrie et n'a jamais résidé en France. Il est identifié par les services de renseignement intérieur français. Cet individu mobilise des personnes pour la plupart d'entre elles belgo-marocaines, dont certaines sont dans sa proximité en Syrie et arrivent en Europe par l'île de Leros en Grèce en se faisant prendre leurs empreintes sous de fausses identités – car Daech a récupéré des milliers de passeports vierges que l'organisation terroriste s'est employée à falsifier. Il mobilise également des complices vivant à Molenbeek et cachés dans des appartements conspiratifs où sont en partie préparées les attaques.

Ils frappent avec le concours de Français qui sont arrivés dans les mêmes conditions. Et à la fin, que nous dit-on ? Qu'il s'agit d'une faille des services de renseignement intérieur ! En réalité, nous sommes face à des individus qui, avant de perpétrer leurs crimes en France, ont traversé des pays de l'Union européenne. Aucun service de renseignement, aucun service de police de ces pays ne les repère. Les services belges ne détectent pas plus sur leur territoire les préparatifs des attentats de Paris. Même les services américains ne les identifient pas lorsqu'ils sont en Europe centrale, bien qu'ils disposent de moyens puissants. Alors vous comprendrez que je lise la littérature habituelle sur les services de renseignement avec une certaine distance, car ces questions complexes supposent une approche plus fine.

G. M. : Ces failles font l'objet d'un débat en Belgique.

Il existe effectivement un débat en Belgique. Quels sont les enseignements que l'on peut tirer des attentats de 2015 ? Quels sont les vrais sujets qui doivent être posés et traités ? Ils portent sur la manière dont l'ensemble des services peut faire face à une menace nouvelle, sur l'adaptation de nos moyens et de nos méthodes. Le premier sujet à traiter est l'absence de contrôles aux frontières européennes extérieures de l'Union européenne. Sans de tels contrôles, les terroristes risquent de venir de Libye en franchissant les frontières italiennes avec de faux passeports et nous ne pourrons pas les repérer. Et si l'on instaure ces contrôles aux frontières sans interroger la base de données partagée au sein de l'Union, le système d'information Schengen (SIS), cela n'aboutira à rien non plus. Et si le SIS n'est pas alimenté en informations de façon homogène par l'ensemble des États membres, des failles ne manqueront pas d'être pointées. Et si l'on interroge le SIS sans que celui-ci soit connecté à d'autres fichiers tels que le SLTD (*Stolen or Lost Travel Documents*) – le fichier des passeports et documents de voyage perdus ou volés –, c'est regrettable. Si l'on n'utilise pas le fichier Eurodac, qui contient les empreintes digitales, à des fins de sécurité – ce que le règlement européen Eurodac ne permet pas aujourd'hui –, on se prive d'un instrument déterminant. Si l'on ne met pas en place une véritable *task force* européenne pour lutter contre les papiers falsifiés, à quoi bon prendre des empreintes ? En novembre 2015, les deux kamikazes de Seine-Saint-Denis avaient des faux passeports ; personne ne les a détectés au moment de leur passage en Grèce. C'est là que sont les failles : nous devons rehausser nos dispositifs de protection au niveau européen. C'est urgent.

O. D. : Vous ne cessez de réclamer ces mesures lors des conseils Justice et affaires intérieures ?

Nous avançons. J'ai obtenu la mise en place de la *task force* pour lutter contre les faux papiers. Le PNR (*Passenger Name Record*) a été enfin adopté par le Parlement européen le 14 avril 2016, après des années de débats. Nous avons obtenu une modification du code Schengen pour permettre des contrôles systématiques, y compris des ressortissants européens, aux frontières extérieures de l'Union. La Commission s'est saisie du projet de création d'un corps de gardes-frontières européens que nous appelions de nos vœux depuis longtemps. Nous avons obtenu la modification de la directive « armes à feu ». Quand j'évoque ces questions dans les conseils des ministres de l'Intérieur européens, la France est désormais entendue et soutenue par de nombreux pays. Mais il faut mettre en œuvre très rapidement ces résolutions, et s'attaquer à d'autres sujets cruciaux comme le cryptage, dont nous parlions tout à l'heure.

O. D. : Pourtant vous réussirez quand même à surmonter ces obstacles.

Il le faut. Car la réalité s'impose à nous quelles que soient les postures adoptées par certains face à ces événements.

G. M. : À propos du renseignement, vous évoquez les moyens techniques, le cryptage, internet. Mais certains en appellent aussi aux « bons vieux moyens » traditionnels, comme les enquêtes de voisinage. Les outils technologiques sont complexes à mettre en œuvre et les moyens traditionnels, qui font encore leur preuve, sont coûteux car ils mobilisent beaucoup d'agents.

Ce débat récurrent, qui oppose les moyens humains aux moyens technologiques, est absurde. La mobilisation de toute la technologie disponible sans disposer des analystes et des policiers sur le terrain qui connaissent les territoires et font remonter les informations conduirait mécaniquement à passer à côté de signaux certes faibles mais qui peuvent révéler des risques forts. À l'inverse, si nous ne recourons pas aux moyens technologiques, au motif que seule la technique du « vieux flic sur le terrain » a une vertu, alors nous prenons le risque de l'impuissance face à des criminels qui utilisent les technologies les plus abouties. Aussi, parallèlement à mon ambition de moderniser les moyens de renseignement, nous augmentons considérablement les effectifs : dans le cadre du plan de lutte antiterroriste, nous avons prévu mille cinq cents personnes de plus, chiffre qui s'ajoute à l'effort de Manuel Valls, lorsqu'il était ministre de l'Intérieur, mené en faveur de la Direction générale de la sécurité intérieure visant à la création de quatre cent trente emplois supplémentaires.

Dans le service du renseignement territorial, nous en avons créé cinq cents auxquels s'ajoute l'engagement du Président de la République devant le Congrès, le 16 novembre 2015, de créer cinq mille nouveaux emplois. Nous misons donc à la fois sur les hommes et sur la technologie. Nous avons largement entamé la diversification des recrutements, en mobilisant des compétences d'analystes issus du monde universitaire, qui croisent les informations recueillies par l'ensemble des moyens de collecte : humains, et technologiques.

É. T. : Lors des attentats de janvier 2015, on a pu vous voir réunir tous les services dans une salle du ministère de l'Intérieur – le Fumoir – avec la volonté de faire que ces services travaillent ensemble, ce qui ne semblait pas être le cas. Comment avez-vous procédé pour remédier à cette situation ?

Le soir de l'attentat de *Charlie Hebdo* est menée une opération du RAID à Reims. Des informations nous ont en effet été communiquées selon lesquelles les frères Kouachi seraient peut-être revenus dans cette ville, où l'un d'eux avait résidé. Je découvre à la télévision qu'à deux mètres des policiers du RAID qui conduisent l'opération se trouvent des cameramen de chaînes d'information en continu. Je réunis alors tous les directeurs des services de renseignement et de sécurité, et leur demande comment il est possible qu'aucun périmètre de sécurité n'ait été défini, afin de garantir la maîtrise de cette opération. Je regrette l'absence de coordination des forces engagées et exige que toutes les informations soient désormais échangées. Et je décide que nous resterons donc ensemble, dans cette salle opérationnelle dite du « Fumoir », aussi longtemps que nécessaire pour les capturer. C'est ce que nous avons fait, jusqu'à la neutralisation des terroristes, et même au-delà puisqu'il a fallu assurer la sécurité du défilé qui s'est déroulé le 11 janvier 2015 en présence de soixante chefs d'État. Cela a créé un choc et une grande émulation. Le procureur de la République, François Molins, nous a délégué un substitut, afin d'éviter tout problème de coordination entre la Justice et l'Intérieur. Dans la lutte antiterroriste, se coordonner et échanger est la condition de la réussite. Ce n'était peut-être pas tout à fait dans la tradition du ministère de l'Intérieur. Mais cela a changé, grâce à l'implication de tous les services, et je leur en suis très reconnaissant. Même si nous devons progresser encore en nous adaptant en permanence.

G. M. : Au moment des attentats, dans la nuit du 13 au 14 novembre 2015, le Président de la République a déclaré que nous allions fermer

les frontières. Tel n'a pas été le cas puisqu'un terroriste a pu repasser la frontière belge. Il s'agissait donc plutôt d'un rétablissement de contrôles aux frontières. Est-ce bien cela et, si tel est le cas, est-ce que cette mesure a suscité un débat au sein de l'exécutif ? Peut-on organiser techniquement une véritable fermeture des frontières, et serait-elle alors envisageable dans une situation de crise comme celle que nous connaissons ?

Le Président n'a pas parlé de fermeture des frontières mais bien du rétablissement des contrôles aux frontières. Nous l'avions notifié à nos partenaires européens avant les attentats de novembre 2015, pour préparer la Conférence de Paris sur le climat (COP21), comme cela a été le cas dans d'autres pays de l'Union à la veille de grands événements. Ce rétablissement visait à éviter l'arrivée de groupes extrémistes, comme cela s'était produit à Milan en 2015 lors de l'Exposition universelle.

Au soir des attentats, nous avons renforcé ces contrôles pour d'autres raisons, de nature sécuritaire, qui renvoyaient à d'autres dispositions de la convention de Schengen. Dans les faits, il s'agit de contrôles aux frontières aléatoires, en particulier sur la façade septentrionale du territoire français. Je rappelle qu'il existe un millier de points de contact, avec des petits chemins qui passent dans les champs.

G. M. : Il est donc techniquement impossible de fermer les frontières.

C'est pourquoi nous n'avons pas évoqué la fermeture des frontières mais bien le rétablissement des contrôles aux frontières.

G. M. : Mais cela n'aurait-il pas un véritable sens, une nuit comme celle-là, de fermer autant que possible nos frontières ? Pour beaucoup de gens, il est difficile à comprendre qu'Abdeslam soit passé en Belgique.

Abdeslam est contrôlé par des agents français le 14 novembre au matin ; ces agents interrogent le SIS comme ils doivent le faire ; Abdeslam est certes signalé au fichier par les Belges comme ancien délinquant, mais pas comme terroriste ni radicalisé. Ce n'est donc pas une question de fermeture des frontières mais de partage du renseignement.

G. M. : Même pour une durée limitée de vingt-quatre ou quarante-huit heures ?

Dans ces cas, les terroristes s'adaptent et attendent quarante-huit heures pour passer.

G. M. : Les Américains l'ont fait le 11 septembre 2001, au moins pour les aéroports.

O. D. : La menace terroriste ne serait-elle pas moindre si nous n'étions pas intervenus en Irak, puis en Libye ou en Syrie ?

Les terroristes se trouvent notamment en Irak et en Syrie, et nous sommes intervenus par des frappes aériennes parce qu'ils s'y trouvaient. L'idée que nous aurions moins de terroristes si nous les laissions agir et prospérer sans intervenir est curieuse. Ce ne sont pas les frappes qui font les terroristes, mais le terrorisme qui conduit aux frappes et les légitime.

O. D. : Présenté ainsi l'argument est recevable. Mais, en prenant un peu de recul, on pourrait aussi soutenir que si l'on n'était pas partis faire la guerre en Irak, si l'on avait été un peu plus soucieux de l'après-guerre et de la construction d'un État après cette intervention n'auraient pas été créées les conditions pour qu'apparaisse le terrorisme qui prolifère aujourd'hui. Certains en viennent même à dire, non sans une part de pertinence, que la situation mondiale était plus sûre hier avec des dictateurs à la tête de ces pays qu'aujourd'hui avec des États décomposés en raison de l'intervention des pays occidentaux.

Cette question est complexe. Nous aurions pu considérer que notre opposition à la guerre en Irak en 2003 aurait conduit les mouvances terroristes nées de ce conflit à nous épargner car, contrairement à ce que l'on croit, Daech n'est pas apparu en Syrie mais en Irak. Or il n'en est rien. Lorsque nous sommes intervenus en Syrie, non pas militairement mais diplomatiquement, nous entendions soutenir les conditions de l'émergence d'un gouvernement d'opposition modéré. Nous avons proposé aux Américains de nous accompagner dans cette stratégie, et Laurent Fabius, alors ministre des Affaires étrangères, était très désireux d'aller au bout de cette logique. Nous n'avons pas été suivis ; c'est une réalité historique. C'est ensuite que Daech s'est constitué en Syrie sous la forme du Califat transnational. Je rappelle qu'en Afghanistan le problème n'est pas né dans les années 2000, mais dans les années 1980, lorsqu'une puissance, qui n'était pas occidentale, est intervenue, créant les conditions d'une arrivée dans ce pays de combattants qui sont devenus ensuite des vétérans et ont été les premiers islamistes à nous frapper. Dans les années 1990, le djihadisme « première formule » qui nous a attaqués était l'œuvre des vétérans algériens revenus au terme d'une guerre d'Afghanistan dans laquelle nous n'étions pas impliqués. Ces questions sont donc d'une extrême complexité et le raisonnement dont vous faites état connaît des limites. Il laisse aussi de côté le rôle qu'a pu jouer dans le monde musulman le développement d'une vision radicale de l'islam, avant même que les dictatures ne tombent.

O. D. : Quoi qu'on pense de leur caractère néfaste, les régimes de Ben Ali en Tunisie, de Saddam Hussein en Irak ou de Kadhafi en Libye garantissaient une certaine stabilité, et l'hyperterrorisme que l'on connaît aujourd'hui n'existait pas.

En portant son regard sur le monde, il faut toujours s'interroger sur les mutations possibles de la barbarie, des atrocités et des atteintes aux droits de l'homme. Ce n'est pas parce qu'une dictature tombe qu'une démocratie naît. Des processus de mutation sont à l'œuvre et, si le mouvement n'est pas accompagné par des politiques de développement, de structuration de processus institutionnel et démocratique, alors le risque est grand de désordres durables dont les populations continuent à être les victimes. Tel a été le cas après les frappes de 2010 en Libye.

150 *O. D. : Est-ce que vous considérez qu'essayer de comprendre le terrorisme, c'est le justifier* ?

J'ai une réponse très claire à cette question : rien ne peut justifier le terrorisme. Et rien n'interdit de chercher à analyser les processus de radicalisation, précisément pour mieux les combattre.

O. D. : Nous transmettrons votre réponse à Manuel Valls.

Ce qu'a dit Manuel Valls est parfaitement juste et il a eu l'occasion d'y revenir lui-même : les terroristes sont responsables de leurs actes, on ne peut écarter la responsabilité individuelle de chacun, sinon on prend le risque de trouver des débuts de justification au terrorisme et ce serait une faute grave. Je suis en total accord avec lui. Et dans le plan de quatre-vingts mesures pour la déradicalisation qu'il vient de présenter, le Premier ministre fait appel aux chercheurs et universitaires pour analyser les processus de radicalisation et les combattre.

O. D. : Essayer de détecter les terroristes, certes les empêcher de partir, soit. Mais lorsqu'il est question aussi d'agir sur le moyen et le long terme – assécher la source en quelque sorte – quelles sont les mesures qui vous paraissent essentielles, au-delà de l'action policière, pour réduire la racine du mal ?

Je n'ai jamais considéré que l'action policière permettrait de résoudre à elle seule le problème terroriste. Si nous nous en contentions, nous échouerions. Mais, de la même manière, sans action policière, nous n'avons aucune chance de prévenir les projets terroristes et de protéger les Français. Il faut agir de façon globale. Puisque le terrorisme est alimenté pour partie par la vision dévoyée d'une religion, nous devons

faire en sorte, pour tarir la source, de permettre à tous ceux qui, dans cette religion, sont des savants, connaissent les textes et peuvent prêcher de façon éclairée de le faire à la place de ceux qui se sont autoproclamés imams et sont souvent des prêcheurs de haine. Travailler avec l'islam de France de telle sorte que l'islam ait les deux pieds dans la République est une nécessité aujourd'hui. Plus que jamais, c'est ce que nous faisons, avec les musulmans de France.

O. D. : Il est tout de même étonnant qu'il ait fallu des décennies pour s'apercevoir de l'importance de cet aspect des choses.

C'est la raison pour laquelle en tant que ministre des cultes je vais à la rencontre des musulmans de France, pour avoir ce dialogue sincère avec eux, et que j'ai créé l'instance de dialogue avec l'islam de France. La République doit accueillir tous ses enfants mais elle doit être ferme avec chacun d'entre eux. Nous ne devons laisser personne en dehors de la République mais il ne faut laisser personne, à l'intérieur, remettre en cause ses principes et ses valeurs universelles. Il y a là beaucoup à reconstruire, à recoudre, à renouer, dans ce qu'on a appelé les territoires perdus de la République. Enfin, je citerai cette formule de François Mitterrand qui a toujours fait sens pour moi : « Il faut que la France réapprenne à tenir au monde le discours que les peuples du monde ont appris à aimer d'elle. » Les enfants de France, quelles que soient leurs origines et leur religion, doivent être fiers du discours de la France et se retrouver en elle.

RÉSUMÉ

Dans cet entretien, le ministre de l'Intérieur met en lumière le caractère inédit et protéiforme du terrorisme qui nous frappe aujourd'hui. L'État n'a de cesse de s'adapter pour prévenir les attentats, lutter contre la radicalisation, disposer des instruments technologiques et juridiques afin d'anticiper les nouvelles menaces. Bernard Cazeneuve aborde aussi la question de l'état d'urgence et des mesures qui permettront de sortir de ce régime juridique sans baisser la garde contre le terrorisme. Reste que les attentats de 2015 montrent à quel point la coopération européenne pourtant si nécessaire est encore insuffisante. Au-delà de la lutte policière et judiciaire contre le terrorisme, il faut aussi agir aux racines du mal, au Proche-Orient ou dans les « territoires perdus de la République », en restant fidèle aux valeurs de la France.

CHRONIQUES

Pierre Astié
Dominique Breillat
Céline Lageot*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1er janvier-31 mars 2016)

Algérie

5 janvier et 7 février 2016. **Révision constitutionnelle**. La présidence de la République rend public un projet de révision de la Constitution comportant notamment un retour à la limitation du nombre de mandats présidentiels à deux et le caractère de langue officielle pour le tamazight (berbère), alors qu'il n'avait que le statut de langue nationale depuis 2002. Est également prévue la création d'une instance indépendante de surveillance pour les élections.

La question de la double nationalité suscite aussi débat en Algérie. L'article 51 prévoit d'interdire aux binationaux de prétendre à des fonctions officielles importantes.

Le projet de révision est adopté le 7 février.

Allemagne

Janvier-mars 2016. **Migrants**. En 2015, l'Allemagne a accueilli 1,1 million de demandeurs d'asile.

Les agressions contre des femmes dans la nuit de la Saint-Sylvestre conduisent à une vague d'hostilité envers les migrants, et la Chancellerie redoute cet amalgame.

Le 12 janvier, le gouvernement annonce que les personnes qui ne sont pas de nationalité allemande, condamnées à une peine de plus de trois ans de prison, devront quitter l'Allemagne si leur vie ou leur santé ne sont pas menacées dans leur pays d'origine.

Le 15 février, le procureur de Cologne révèle que, sur les cinquante-huit suspects interpellés la nuit de la Saint-Sylvestre, trois étaient originaires de Syrie ou d'Irak et se trouvaient en Allemagne depuis peu. Parmi les cinquante-cinq autres, la plupart sont algériens ou marocains et ne sont pas arrivés récemment. En outre, il y a trois Allemands. Sur 1054 plaintes, 600 étaient dues à des vols et 454 à des agressions sexuelles.

Le 28 janvier, les partis de la coalition se mettent d'accord sur un projet de loi durcissant les demandes d'asile. L'Algérie, le Maroc et la Tunisie sont considérés

* Université de Poitiers et cnrs – fre 3500 cecoji.

comme des « pays sûrs ». On envisage aussi certaines régions de l'Afghanistan.

Le 25 février, le Bundestag adopte des mesures accélérées pour certains demandeurs d'asile dans le cadre des lois « *Asylpaket II* ».

Malgré les difficultés électorales dans trois scrutins locaux le 13 mars, le gouvernement entend « poursuivre de toutes ses forces sa politique concernant les réfugiés, en Allemagne et à l'étranger ».

13 mars 2016. **Élections dans les *Länder*.** Les élections dans le Bade-Wurtemberg, la Rhénanie-Palatinat et la Saxe-Anhalt, qui mobilisent pas moins de 12,7 millions d'électeurs, apparaissent comme un sérieux revers pour la chancelière Merkel et sans doute plus pour son parti, la CDU, ainsi que le SPD (sauf en Rhénanie-Palatinat); elles sont marquées par une progression forte des populistes europhobes d'Alternative pour l'Allemagne (AfD), principalement dans l'ex-Allemagne de l'Est, hostile aux réfugiés. Si le résultat des Verts est remarquable en Bade-Wurtemberg, il n'en est pas de même dans les autres *Länder*. Non sans courage, la chancelière Merkel entend maintenir sa politique relative aux migrants.

Arabie saoudite

2 et 10 janvier 2015. **Chiites. Peine capitale. Iran**. L'Arabie saoudite procède le 2 janvier à l'exécution par fusillade ou décapitation, dans douze villes, de quarante-sept personnes (des Saoudiens, un Égyptien et un Tchadien) dont le chef religieux saoudien chiite Nimr Baqr al-Nimr, 56 ans, l'un des leaders de la contestation chiite. Pourtant, celui-ci refusait d'être au service de l'Iran et critiquait le régime syrien. Cette minorité, qui représente 15 % de la population, réclame l'égalité des droits et craint les conséquences de cette crise. Le royaume veut montrer sa détermination dans la lutte contre le terrorisme. Parmi les suppliciés, il y a quatre chiites accusés d'actes de violence contre la police lors de manifestations en 2011, dont le cheikh al-Nimr. La majorité des exécutés sont des djihadistes sunnites condamnés pour leur implication dans des attentats revendiqués par Al-Qaïda.

Certains voient dans ces événements les divisions de la famille royale et la victoire des durs face à un roi faible et en mauvaise santé. Parmi ces durs figurent le fils du Roi, le prince Mohammed ben Salman, ministre de la Défense, et le prince héritier, Mohammed ben Nayef.

Ces exécutions entraînent de grandes violences contre l'Arabie saoudite en Iran : le 3 janvier, des manifestants attaquent l'ambassade à Téhéran et le consulat à Machhad. À la suite de ces actions, l'Arabie saoudite rompt ses relations diplomatiques avec l'Iran. Bahreïn et le Soudan font de même ; les Émirats arabes unis et le Koweït rappellent leur ambassadeur.

Le 10 janvier, l'Arabie saoudite procède à sa cinquantième exécution capitale de l'année à Taëf. La suppliciée est une Éthiopienne reconnue coupable d'avoir tué avec une hache une femme en train de prier, avant de la voler. En 2015, il y a eu cent cinquante-trois mises à mort.

Belgique

Janvier 2016. **Pays-Bas. Frontière**. La frontière belgo-néerlandaise va être modifiée près de Maastricht à la suite d'une modification sensible du cours de la Meuse depuis 1843, date à laquelle la frontière avait été fixée. La Belgique va perdre 10 hectares puisqu'elle cédera 14 hectares à son voisin qui lui en rétrocédera 4.

22 mars et janvier-mars 2016. **Terrorisme**. Le 5 février, le gouvernement présente un projet afin d'endiguer le développement du radicalisme. La dimension sécuritaire y prédomine. Un rôle important sera confié aux polices locales. Une « base de données dynamiques » sera constituée. Ce « plan Canal » concerne huit municipalités traversées par le canal de Charleroi à Bruxelles, dont Molenbeek. Les mosquées seront davantage surveillées.

Les 7 et 8 mars, quatorze députés belges examinent à huis clos un rapport intermédiaire du « comité P », organe de surveillance des polices qui met en évidence les lacunes dans le traitement des informations.

Le 15 mars survient une fusillade au sein de la commune bruxelloise de Forest lors d'une perquisition dans un appartement. Trois policiers sont blessés. Un ressortissant algérien, Mohamed Belkaïd, est tué. Deux personnes qui étaient dans l'appartement réussissent à prendre la fuite.

Le 18 mars, le dernier membre présumé du commando du 13 novembre en France, Salah Abdeslam, est arrêté à Molenbeek, après une dénonciation.

Le 22 mars au matin, deux explosions dans le hall des départs de l'aéroport de Zaventem, à 8 heures et une autre dans la station de métro de Maelbeek, à côté du Parlement européen, à 9 h 10, font trente-cinq victimes, dont trois terroristes. L'attaque est revendiquée par Daech.

L'un des deux auteurs de l'attentat de l'aéroport serait Ibrahim el-Bakraoui, belge, 29 ans ; son frère Khalid, 27 ans, serait le kamikaze du métro. Khalid el-Bakraoui était visé depuis le 11 décembre par deux mandats d'arrêt pour avoir loué un logement à Charleroi ayant servi au commando du 13 novembre. Un troisième homme ayant œuvré à l'aéroport est recherché.

Admettant des dysfonctionnements dans le suivi des terroristes impliqués dans les attentats, les ministres de la Justice, Koen Geens, chrétien-démocrate flamand, et de la Sécurité et de l'Intérieur, Jan Jambon, NVA, nationaliste flamand, proposent leur démission qui est refusée par le Premier ministre, Charles Michel. Le Président turc a en effet affirmé que l'un des terroristes avait été interpellé dans son pays et signalé à l'ambassade belge avant son expulsion vers… les Pays-Bas. Il n'empêche que Jan Jambon est particulièrement critiqué.

Bénin

6 et 20 mars 2016. **Élection présidentielle**. Parmi les trente-trois candidats, on compte cinq favoris, parmi lesquels Lionel Zinsou, Premier ministre depuis neuf mois, banquier d'affaires, ancien patron du fonds PAI Partners, proche de Laurent Fabius, dont il fut la plume, soutenu par deux partis d'opposition. Il affronte l'hostilité de l'Église catholique, qui lui reproche un conflit d'intérêts. Les autres candidats importants sont Sébastien Ajavon, 51 ans, industriel de l'agroalimentaire, patron des patrons, Patrice Talon, 58 ans, magnat du coton, Pascal Irénée Koupaki, 64 ans, ancien Premier ministre, ancien cadre de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, et Abdoulaye Bio Tchané, 64 ans, économiste, ancien cadre de la même institution, ancien ministre, candidat en 2011.

Au premier tour, le 6 mars, où la participation a été de 64 %, Lionel Zinsou est en tête avec 28,4 % des voix, devant Patrice Talon avec 24,8 %, Sébastien Ajavon avec 23 %, Abdoulaye Bio Tchané avec 8,8 % et Pascal Koupaki avec 5,9 %.

Au second tour, le 20 mars, c'est Patrice Talon, homme d'affaires à la réputation très controversée, qui l'emporte avec

65,39 % des voix contre 34,61 % à Lionel Zinsou, le vainqueur ayant eu le soutien de vingt-quatre candidats du premier tour réunis dans une « coalition de la rupture ». On a reproché à Lionel Zinsou d'être trop « blanc ». La participation a été de 65,6 %.

Birmanie (Myanmar)

Janvier-février 2016. **Président. Gouvernement**. Le 10 mars, la Ligue nationale pour la démocratie (NLD) envisage la candidature de Htin Kyaw, 69 ans, ancien fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères, ami d'enfance d'Aung San Suu Kyi. Il est proposé le 11 mars par la Chambre basse par 274 voix, contre 29 pour le candidat du parti au pouvoir sortant. La désignation est confirmée le 15 mars, lors d'une session conjointe des deux chambres, par 360 voix sur 652. Il prend ses fonctions le 1er avril. Ses pouvoirs resteront encore limités en raison de la puissance du commandant en chef des armées.

Deux vice-présidents sont désignés. La Chambre haute, également dominée par le parti d'Aung San Suu Kyi, propose Henry Van Thio, sénateur, peu connu, chrétien pentecôtiste de l'ethnie chin, élu avec 79 voix, comme second vice-président. Les députés militaires choisissent le lieutenant général Myint Swe, ancien ministre en chef de la région de Rangoun, ancien responsable des services secrets, proche de l'ancien dictateur Than Shwe, élu avec 213 voix comme premier vice-président. Les deux élus prêtent serment le 30 mars.

Aung San Suu Kyi, seule femme de l'exécutif, est ministre des Affaires étrangères. Outre ce portefeuille, elle cumule ceux de l'Éducation, de l'Électricité et de l'Énergie. Elle sera aussi la « ministre du bureau du Président ». Mais les militaires s'assurent les ministères de l'Intérieur avec le lieutenant général Kyaw Swe, des Frontières et de la Défense avec le lieutenant général Sein Wein. Kyan Win, 68 ans, NLD, est ministre des Finances. Le 31 mars, la NLD propose de créer un poste de « conseiller d'État » dont la fonction sera de faire le lien entre la présidence et le Parlement, car en tant que ministre Aung San Suu Kyi ne peut être députée.

Bosnie-Herzégovine

24 mars 2016. **Crimes de guerre et crimes contre l'humanité**. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie rend son jugement contre l'ancien chef politique des Serbes de Bosnie, Radovan Karadžić, 70 ans, inculpé de onze chefs d'accusation et notamment du massacre de huit mille hommes et garçons musulmans à Srebrenica en juillet 1995. Ouvert en octobre 2009, le procès s'est terminé en octobre 2014. Jugé « pénalement responsable » du génocide de Srebrenica et également de neuf autres accusations de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, il est condamné à quarante ans de prison. Mais « la Chambre n'a pas été capable, sur la base des preuves présentées, d'identifier une intention de génocide de la part de l'accusé ».

Le général Ratko Mladić, pour sa part, ne devrait connaître son sort que fin 2017.

Brésil

23 février 2016. **Corruption. Ancien président**. Le 23 février, João Santana, 63 ans, publicitaire, organisateur des deux campagnes électorales de la présidente Dilma Rousseff, est placé en détention avec sa femme et associée, Monica Moura, dans le cadre de l'enquête sur le scandale Petrobras. Il est

soupçonné d'avoir reçu un dessous-de-table de 7,5 millions de dollars en 2013 et 2014 par le groupe de BTP Odebrecht et un intermédiaire impliqué dans l'affaire Petrobras. Cela aurait pu masquer une rétribution au Parti des travailleurs, qui est celui de la Présidente.

Le 4 mars, à São Paulo, sur ordre du juge Sérgio Moro, des policiers perquisitionnent au domicile de l'ancien président Luiz Inácio Lula da Silva et le conduisent dans leurs services pour l'auditionner sur des « avantages indus » qui auraient été perçus de la part de groupes de BTP. Le 9 mars, des poursuites pénales contre l'ancien président sont requises par un procureur de São Paulo.

Le 13 mars, plus de trois millions de personnes manifestent pour demander le départ de la présidente Rousseff et conspuent également l'ancien président Lula.

Ce dernier est nommé ministre de la Maison civile (chef de cabinet du gouvernement), pour échapper à la justice. Le 17 mars, un juge de São Paulo ordonne sa suspension de cette nouvelle fonction. Le 18 mars, une contre-manifestation exprime son soutien à l'ancien président.

La question de la destitution de Dilma Rousseff n'est pas simple. La procédure est actuellement étudiée par une commission parlementaire. La destitution nécessite une majorité de deux tiers des députés puis de deux tiers des sénateurs. En outre, le cas échéant, le vice-président lui succéderait. Or Michel Miguel Elias Temer Lulia, 75 ans, chef du parti centriste, Parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB), est lui aussi soupçonné d'être impliqué dans les scandales de corruption.

Le 29 mars, le PMDB de Miguel Temer, première force politique du pays avec 69 députés, annonce son départ du gouvernement, dans lequel il détenait sept ministères. Le Parti populaire, centre droit, pourrait faire de même.

Le 31 mars, le Tribunal suprême fédéral dessaisit provisoirement le juge Sérgio Moro de son enquête visant l'ancien président. Les juges décideront si une partie de l'enquête ne doit pas leur revenir, certaines écoutes faisant apparaître des personnalités protégées par un statut spécial, notamment la présidente Dilma Rousseff.

Conseil de l'Europe

22 janvier 2016. **France**. Thorbjørn Jagland, secrétaire général du Conseil de l'Europe, fait part le 22 janvier au président Hollande de sa « préoccupation » face à la prolongation envisagée de l'état d'urgence.

Cuba

21-22 mars 2016. **États-Unis**. Les 21 et 22 mars, le président Obama vient à Cuba, accompagné de son épouse. C'est une première non seulement sous le régime castriste mais depuis la visite de Calvin Coolidge en 1928.

Le 21 mars, Barack Obama rencontre Raúl Castro et participe à un forum économique. Dans le Grand Théâtre Alicia-Alonso de La Havane, il s'adresse au peuple cubain. Tout en saluant les mérites du système éducatif de Cuba, il appelle à libérer l'énergie individuelle du peuple cubain dans tous les domaines, précisant qu'il « pense que les citoyens devraient être libres d'exprimer leurs opinions sans peine », et il offre « le salut de la paix ».

Le président Obama rencontre des dissidents.

Dans un texte publié par le journal *Granma*, Fidel Castro émet des réserves, affirmant que, malgré la visite du président Obama, Cuba n'oublierait pas ses conflits passés avec les États-Unis.

Il ironise sur « les paroles sirupeuses » du président américain.

Danemark

26 janvier 2016. **Migrants**. Libéraux et sociaux-démocrates s'accordent sur la confiscation des biens des réfugiés pour payer leur séjour. Si le seuil de confiscation est passé de 3 000 couronnes (400 euros) à 10 000 (1 350 euros), les critiques n'en demeurent pas moins. La loi est adoptée le 26 janvier par 81 voix contre 27 et 1 abstention.

Espagne

Janvier-mars 2016. **Gouvernement**. Alors que les indépendantistes catalans s'entendent *in extremis* pour former un gouvernement, c'est toujours le blocage à Madrid. Le 22 janvier, le Premier ministre, Mariano Rajoy, décline la proposition du roi Felipe VI de former un nouveau gouvernement.

Podemos se déclare prêt à travailler avec le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE), ce qui surprend, mais ses exigences, notamment l'engagement de trouver une solution aux revendications indépendantistes de la Catalogne, semblent difficilement acceptables.

Le 2 février, Felipe VI confie au socialiste Pedro Sánchez la tâche de former un gouvernement. Podemos présente des exigences très fortes.

Le 24 février, Podemos rompt avec les socialistes, après l'accord passé par ces derniers la veille avec Ciudadanos. Cela reste insuffisant pour constituer une majorité.

Le 2 mars, Pedro Sánchez ne recueille que 130 voix contre 219 et n'obtient pas l'investiture. Il en est de même le 4 mars, avec 131 voix contre 219.

Le refus de Podemos de tout compromis avec les socialistes crée des tensions au sein du parti. Pourtant, le 30 mars, les dirigeants du PSOE et de Podemos annoncent la reprise des négociations.

10 janvier 2016. **Catalogne**. Si la formation d'un gouvernement se révèle difficile à Madrid, elle l'est encore plus à Barcelone. À la suite des élections régionales du 27 septembre, l'alliance indépendantiste n'a obtenu que 62 des 135 sièges. Or le parti indépendantiste d'extrême gauche CUP, qui veut l'indépendance des « pays catalans » (Catalogne, Valence et Baléares), refuse de soutenir le président sortant, Artur Mas. Le président Mas veut continuer à se battre. Mais, le 10 janvier, les députés de Junts pel Sí (« ensemble pour le oui ») et de la CUP s'entendent finalement sur un autre nom. C'est Carles Puigdemont, 53 ans, journaliste, maire de Gérone, qui dirigera la généralité. Il est élu par 70 voix contre 63. Cette solution renforce le processus sécessionniste. Carles Puigdemont promet l'indépendance en 2017.

13 janvier 2016. **Congrès des députés. Sénat**. Francisco Javier López Álvarez, dit Patxi López, 56 ans, PSOE, président du Pays basque du 7 mai 2009 au 15 décembre 2012, est élu président du Congrès des députés grâce aux voix socialistes et à celles de Ciudadanos. C'est une première car le Congrès avait toujours été présidé par le vainqueur des élections législatives. Mais si le Parti populaire est arrivé en tête il ne dispose pas de la majorité absolue. Il a accepté cette candidature en s'abstenant, ce qui augure de sa stratégie pour parvenir à un compromis en vue de former une alliance avec les socialistes et Ciudadanos.

Pío García-Escudero Márquez, comte

de Badarán, 63 ans, Parti populaire, a été réélu président du Sénat, fonction qu'il occupe depuis le 13 décembre 2011.

États-Unis

Janvier 2016. **Populisme. Royaume-Uni**. Une pétition appelle à interdire le sol britannique à Donald Trump, candidat populiste à la primaire des républicains américains. Les Communes l'examinent le 18 janvier, lors d'un débat sans vote.

9 février 2016. **Cour suprême. Climat**. Le 9 février, la Cour suprême suspend le plan de lutte de Barack Obama contre le réchauffement climatique, dans l'attente de l'issue d'une procédure judiciaire en cours devant une cour fédérale, saisie par une vingtaine d'États et des industriels. Le plan impose aux centrales de production d'électricité une réduction de 32 % de leurs émissions de dioxyde de carbone d'ici à 2030 par rapport à 2005.

16 février et 28 mars 2016. **Terrorisme. Données informatiques**. Apple décide le 16 février de contester la mise en demeure d'un tribunal de Los Angeles qui le contraindrait à développer un logiciel pour aider le FBI à accéder au contenu du smartphone d'un des auteurs de la tuerie de San Bernardino, le 2 décembre 2015. Apple estime que ce logiciel pourrait mettre en danger la sécurité et la vie privée de tous les utilisateurs.

Le 28 mars, le FBI annonce avoir réussi à débloquer l'iPhone d'un des auteurs de la tuerie de San Bernardino sans avoir été aidé par Apple. C'est un revers pour la firme. En conséquence, l'injonction judiciaire à l'égard d'Apple est annulée.

Février 2016. **Élection présidentielle. Iowa et Caroline du Sud**. Le 1er février a lieu la première étape de la course à la présidence avec les *caucuses* de l'Iowa. Elle offre des surprises, notamment la victoire, lors des caucus fermés des républicains de Ted Cruz, sénateur du Texas, ultraconservateur (27,6 % ; 8 délégués), qui devance le populiste Donald Trump, magnat de l'immobilier donné largement favori dans les sondages (24,3 % ; 7 délégués), lui-même talonné par Marco Rubio, 44 ans, sénateur de Floride, qui pourrait rassembler les modérés (23,1 % ; 7 délégués). Viennent ensuite huit autres candidats. Mauvais perdant, Donald Trump accuse le gagnant de fraude.

Sarah Palin a apporté son soutien à Donald Trump dans l'Iowa. L'aile droite des Républicains est partagée entre Donald Trump et Ted Cruz, fils de réfugié cubain.

Chez les démocrates, Hillary Clinton frôle de peu la défaite aux caucus semi-ouverts de l'Iowa, face à Bernie Sanders, qui est l'autre surprise de ce caucus, l'emportant avec 49,9 % (30 délégués) contre 49,6 % (21 délégués). Il y a un délégué disponible. Martin O'Malley, ancien gouverneur du Maryland, n'a eu que 0,6 % et abandonne la bataille.

Le 27 février, Hillary Clinton écrase Bernie Sanders à la primaire ouverte de Caroline du Sud par 73,5 % (44 délégués) contre 26 % (14 délégués). Il y a un délégué disponible.

Février 2016. **Élection présidentielle. Super Tuesday**. Le 1er mars est le Super Tuesday, avec des primaires dans dix États chez les républicains et les démocrates (Alabama, Arkansas, Texas, Oklahoma, Tennessee, Géorgie, Virginie, Minnesota, Vermont et Massachusetts) et dans deux autres seulement chez les républicains (Wyoming et Alaska), des caucus ayant lieu dans le Colorado pour les deux partis, et aux Samoa et pour les Américains de l'étranger chez

les démocrates. Donald Trump emporte sept des dix États précités (Alabama, Arkansas, Tennessee, Géorgie, Virginie, Vermont et Massachusetts). Ted Cruz l'emporte au Texas, État qui attribue le plus de délégués, en Oklahoma et en Alaska, tandis que Marco Rubio est vainqueur au Minnesota.

Hillary Clinton l'emporte sur Bernie Sanders en Arkansas, en Alabama, en Géorgie, au Tennessee, au Texas et en Virginie, grâce au vote afro-américain, dans les Samoa américaines mais aussi – de justesse – dans le Massachusetts, alors que Sanders l'écrase dans son État du Vermont (primaire ouverte, 86,1 %, 22 délégués, contre 13,6 %, 3 délégués, et 1 délégué disponible) et l'emporte aussi en Oklahoma, au Minnesota et dans le Colorado.

Le pape François vise Donald Trump en déclarant qu'« une personne qui veut construire des murs et non des ponts n'est pas chrétienne ». Donald Trump réplique en affirmant que le fait qu'« un leader religieux mette en doute la foi d'une personne est honteux ». Trump n'est pas pratiquant.

Donald Trump pourrait être rattrapé par certaines affaires dont il est accusé, comme ses liens avec la mafia, l'emploi de travailleurs étrangers précaires, le bilan d'un certain nombre de faillites, le soutien des « suprématistes blancs », l'arnaque de la Trump University.

Nombre de responsables républicains, dont les anciens candidats John McCain et Mitt Romney, s'opposent à Donald Trump. Le 2 mars, près d'une centaine de responsables républicains publient une lettre ouverte promettant de ne jamais soutenir Donald Trump. Le cas Trump risque de faire imploser le Parti républicain.

Un groupe de personnalités catholiques conservatrices appelle publiquement à empêcher Donald Trump d'être le candidat républicain car il a amené le débat politique à « un niveau de vulgarité inégalé ».

Le 29 mars, Donald Trump réaffirme son soutien à Corey Lewandowski, son directeur de campagne, accusé de voies de fait contre une journaliste, Michelle Fields, du site conservateur Breitbart.com, le 8 mars, à Jupiter, en Floride, qui avait été écartée brutalement par le collaborateur du candidat. L'affaire sera jugée le 4 mai. La campagne prend un tour odieux. Ted Cruz est à l'origine de l'exhumation d'une photo de Melania Trump, ancien mannequin et troisième épouse du magnat de l'immobilier, nue, publiée il y a seize ans. En réplique, Trump évoque des révélations embarrassantes sur l'épouse de Ted Cruz, sans en dire plus.

Le 30 mars, Donald Trump suggère de punir les femmes qui avortent, avant de dire que ce seraient les médecins qui seraient poursuivis, ce qui est la position de Ted Cruz. Mais Trump veut interdire l'avortement.

Au 1er avril, chez les démocrates, Hillary Clinton a 1 736 délégués et Bernie Sanders 1 076. Chez les républicains, Donald Trump a 752 délégués contre 470 pour Ted Cruz et 144 pour John Kasich. Marco Rubio en avait eu 173, Ben Carson 8, Jeb Bush 4, Carly Fiorina 1, Rand Paul 1 et Mike Huckabee 1, mais ils ont abandonné la course.

3 février et 16 mars 2016. **Peine de mort**. Le 3 février, la Géorgie exécute le plus âgé de ses prisonniers du couloir de la mort, Brandon Jones, 72 ans, reconnu coupable du meurtre d'un commerçant en 1979. Il est exécuté après avoir passé plus de trente-six ans en prison.

Le 16 mars, en prévision de l'exécution de Ricky Gray, auteur d'un quadruple meurtre en 2006 lors d'un vol dans une maison, le représentant républicain Jackson Miller propose une loi permettant de passer outre les volontés des condamnés et de substituer un mode d'exécution à

un autre, ce qui permettrait de recourir à la chaise électrique quand l'injection létale n'est pas possible.

13 février et 16 mars 2016. **Cour suprême. Juge**. Le 13 février, le juge de la Cour suprême le plus conservateur, Antonin Scalia, décède à 79 ans. Juge à la cour d'appel du district de Columbia, catholique, farouchement opposé à l'avortement, père de neuf enfants, il avait été nommé en 1986 par Ronald Reagan et prônait une lecture littérale de la Constitution. Il défendait la peine de mort et le port d'armes. Les républicains veulent retarder son remplacement, demandant qu'il soit fait par le prochain président. En effet, si le président Obama nommait son successeur, la majorité passerait aux progressistes. Le Sénat, aux mains des républicains, devra donner son accord.

Le 16 mars, Barack Obama propose Merrick Garland, 63 ans, juge à la cour d'appel de Washington, modéré.

Grande-Bretagne

Janvier-mars 2016. **Union européenne. Brexit**. David Cameron affirme qu'il entend rester en fonctions même s'il perd le référendum.

Si Berlin assouplit sa position sur les travailleurs européens au Royaume-Uni, la Hongrie, la Pologne ou la Roumanie acceptent mal la demande britannique visant à suspendre pendant quatre ans les prestations sociales pour les travailleurs européens installés au Royaume-Uni.

Le 10 janvier, David Cameron déclare à la BBC que la sortie de l'Union européenne n'est « pas la bonne solution ».

Le 25 janvier, le Premier ministre irlandais, Enda Kenny, souhaite que le Royaume-Uni reste dans l'Union.

Le 18 février s'ouvre un Conseil européen décisif à Bruxelles. Un accord intervient le 19 février, donnant satisfaction à David Cameron qui obtient que soit reconnu le statut de la livre sterling, la réduction de certaines prestations sociales pour les migrants européens, l'exclusion de la clause d'une « Union sans cesse plus étroite » pour le Royaume-Uni et l'engagement de « mesures concrètes pour une meilleure régulation ». Cependant, David Cameron n'obtient pas de droit de veto sur la gestion de la zone euro. On ne peut dire que l'Union sort renforcée, bien au contraire.

Le 21 février, le maire de Londres, Boris Johnson, se prononce en faveur du Brexit.

Le 29 février, la Première ministre écossaise, Nicola Sturgeon, souhaite que le Royaume-Uni reste dans l'Union. Dans le cas contraire, l'Écosse pourrait voter son indépendance.

Certains veulent impliquer la Reine. Le 9 mars, *The Sun* assure qu'Elizabeth II a pris position pour le Brexit. Il s'appuie en fait sur un incident entre la Reine et l'ancien vice-Premier ministre libéral-démocrate Nick Clegg… en 2011. Buckingham réagit immédiatement en décidant de saisir le régulateur de la presse – fait rarissime – afin de déposer une plainte et déclare que « la Reine reste neutre sur le plan politique, comme c'est le cas depuis soixante-trois ans ».

11 janvier 2016. **Irlande du Nord**. Arlene Foster, 45 ans, ministre des Finances, Parti unioniste démocrate, devient la première femme Premier ministre de l'Irlande du Nord. Depuis la démission de Peter Robinson en septembre 2015, elle assurait l'intérim et avait été élue à la tête du Parti unioniste démocrate en décembre.

Irlande

26 février 2016. **Élections législatives**. La Chambre des représentants (Dáil

Éireann) est dissoute le 3 février, les élections ayant lieu le 26 suivant.

Le Fine Gael, centriste, du Premier ministre Enda Kenny est en tête avec 25,5 % des voix et 49 des 158 sièges (il y a huit sièges de moins) mais perd dix points et vingt-sept sièges. La participation a été de 65,2 %.

La situation politique semble bloquée car aucune majorité claire ne se dessine. Le gouvernement sortant formé par le Fine Gael et les travaillistes a payé la politique d'austérité. Le 10 mars, le Parlement ne peut élire un Premier ministre, Enda Kenny obtenant 57 voix, Micheál Martin, Fianna Fáil, conservateur, 43 voix, Gerry Adams, Sinn Féin, 24 voix et Richard Boyd Barrett, Alliance anti-austérité-Le Peuple avant le profit, 9 voix. Enda Kenny démissionne.

Élections législatives en Irlande

Suffrages exprimés 2 136 405 (65,2 %)

Partis	*voix*	*%*	*sièges*
Fine Gael	544 140	25,5 (– 10,6)	49 (– 27)
Fianna Fáil	519 356	24,3 (+ 6,9)	44 (+ 24)
Sinn Féin	295 319	13,8 (+ 3,9)	23 (+ 9)
Parti travailliste	140 898	6,6 (– 12,8)	7 (– 30)
Alliance anti-austérité-Le Peuple avant le profit	84 168	3,9 (+ 1,7)	6 (+ 2)
Indépendants pour le changement	31 365	1,5 (+ 1,5)	4 (+ 4)
Sociaux-démocrates	64 094	3,0 (+ 3,0)	3 (+ 3)
Parti vert	57 999	2,7 (+ 0,9)	2 (+ 2)
Renua Ireland	46 552	2,2 (+ 2,2)	-
Démocratie directe	6 481	0,3 (+ 0,3)	-
Parti des travailleurs	3 242	0,2 (+ 0,05)	-
Démocrates catholiques	2 013	0,1 (+ 0,1)	-
Fis Nua	1 224	0,1 (+ 0,05)	-
Parti démocratique irlandais	971	0,05 (+ 0,05)	-
Parti communiste	185	0,05 (+ 0,05)	-
Identité Irlande	183	0,05 (+ 0,05)	-
Alliance indépendante	88 930	4,2 (+ 4,2)	6 (+ 6)
Indépendants	249 285	11,7 (+ 1,3)	13 (– 1)
Ceann Comhairle (speaker)*		1 (=)	

* Le *Ceann Comhairle* est le président du Dáil Éireann, chambre basse du Parlement. Il s'agit de Seán Ó Fearghaíl, issu du Fianna Fáil.

Italie

Janvier et 25 février 2016. **Union civile**. La loi d'union civile rencontre des difficultés pour être adoptée en raison de l'opposition catholique. L'Italie est l'un des derniers grands pays européens sans loi de ce type. Une manifestation réunissant des centaines de milliers de personnes a lieu contre le projet le 30 janvier, mais elle n'a pas le soutien officiel de l'épiscopat. Matteo

Renzi devra chercher un compromis, notamment avec les trente-sept sénateurs catholiques du Parti démocrate hostiles à l'adoption des enfants biologiques du conjoint pour les couples de même sexe.

Le projet de loi est en définitive adopté largement au Sénat le 25 février par 176 voix contre 71. Le projet d'union civile portera le nom de « formation sociale spécifique » et n'autorisera pas l'adoption par l'un des conjoints de l'enfant de son partenaire.

Rappelons que la Constitution, dans son article 29, pose que « la République reconnaît les droits de la famille en tant que société naturelle fondée sur le mariage ».

20 janvier 2016. **Révision constitutionnelle. Sénat**. Le 20 janvier, le Sénat vote en dernière lecture, par 180 voix contre 112 et 1 abstention, la révision constitutionnelle qui pourtant fait disparaître le bicaméralisme égalitaire italien. Le Sénat, réduit à cent membres, n'aura plus qu'un rôle marginal, la plupart des lois étant votées par la Chambre des députés. Le gouvernement ne sera plus responsable devant le Sénat. La révision devra être approuvée par référendum en octobre.

Kosovo

26 février 2016. **Élection présidentielle**. L'élection présidentielle se déroule dans un climat de violence. Au moins onze élus de l'opposition ont dû quitter l'Assemblée après avoir lancé du gaz lacrymogène dans l'hémicycle. Un élu a été arrêté. Hashim Thaçi, 47 ans, Premier ministre du 2 avril 1999 au 1er février 2000 et du 9 janvier 2008 au 9 décembre 2014, ministre des Affaires étrangères depuis le 9 décembre 2014, dirigeant du Parti démocratique du Kosovo, est élu président avec 71 voix sur les 120 députés du Parlement au troisième tour, en ayant recueilli 50 et 64 aux premier et deuxième tours, alors que 80 étaient nécessaires. Il prendra ses fonctions le 7 avril et succédera à Atifete Jahjaga, 40 ans, indépendante, en fonctions depuis le 7 avril 2011. Le nouveau président est entouré d'une réputation plus que sulfureuse.

Libye

Janvier-mars 2016. **Guerre civile. France**. Un accord pour un gouvernement national est annoncé le 19 janvier, par lequel Fayez al-Sarraj, 56 ans, architecte et homme d'affaires tripolitain, indépendant, doit être Premier ministre. Il y a trente-deux ministres représentant les différents partis et régions. Le nouveau cabinet doit être approuvé dans les dix jours à la majorité des deux tiers par la Chambre des représentants, parlement reconnu par la communauté internationale. La confirmation par le Parlement de Tobrouk échoue le 23 janvier par manque de quorum et le 25 ce parlement refuse le gouvernement par 89 voix contre 15. Fayez al-Sarraj effectue cependant une nouvelle tentative.

Le 12 mars, le Conseil présidentiel, instance dirigeante du gouvernement de « réconciliation », s'autoproclame légitime lors d'une réunion à Tunis. Il est pourtant sans assise territoriale, la Libye étant dirigée par deux autres gouvernements rivaux : l'un à Al-Baïda, appuyé par l'assemblée élue en juin 2014 mais qui a dû se replier à Tobrouk, marqué par un front anti-islamiste regroupant des libéraux, des nationalistes et d'anciens cadres du régime Kadhafi, dominé par l'alliance Karama (Dignité) ; l'autre basé à Tripoli, lié au Congrès général national, dominé par la coalition Fajr Libya (Aube de la Libye) et réunissant des partisans de l'islam

politique. Le gouvernement est contesté par les milices. Pourtant, il annonce qu'il entrera en fonctions sans approbation parlementaire formelle, s'appuyant sur une pétition d'une majorité de députés du Parlement de Tobrouk qui disent soutenir le gouvernement mais déclarent être « empêchés par la force » de voter.

Le 30 mars, Fayez al-Sarraj arrive par surprise à Tripoli, accueilli par des officiers de la marine libyenne. Il est toujours contesté par les gouvernements de Tripoli et de Tobrouk.

Nouvelle-Zélande

Mars 2016. **Référendum. Drapeau**. C'est un camouflet que subit le Premier ministre, John Key, qui voulait bannir l'Union Jack du drapeau national. À la suite d'une procédure remarquablement démocratique commencée à l'automne 2015, les Néo-Zélandais refusent le projet de nouveau drapeau avec la fougère des All Blacks, l'équipe nationale de rugby, à une large majorité. Dans un premier temps, les Néo-Zélandais s'étaient prononcés par un référendum avec plusieurs options selon le système du vote préférentiel, conduisant à une première proposition de drapeau alternatif avec la fougère. Puis, du 4 au 24 mars, ils ont dû choisir entre le drapeau à la fougère et le drapeau actuel avec l'Union Jack. C'est ce dernier qu'ils ont choisi.

Référendum sur le drapeau national en Nouvelle-Zélande

Inscrits	3 158 576	
Votants	2 140 895	(67,8 %)
Nuls	5 273	
Suffrages exprimés	2 135 622	
Drapeau avec fougère	921 876	(43,2 %)
Drapeau avec Union Jack	1 208 702	(56,6 %)
Vote informel	5 044	(0,2 %)

Pays-Bas

14 janvier 2016. **Tweede Kamer. Immigration**. Alors qu'elle assurait déjà l'intérim de la Seconde Chambre (Tweede Kamer), c'est-à-dire la chambre des députés, depuis la démission de sa présidente, Anouchka van Miltenburg, Parti populaire libéral et démocrate (VVD), en décembre, à la suite d'un scandale, Khadija Arib, 55 ans, Parti travailliste, sociologue, est élue présidente de la Chambre au quatrième tour par 83 voix sur 134 contre Ton Elias, VVD. Née au Maroc, elle a affirmé qu'elle se sentait néerlandaise, possédant encore la nationalité marocaine parce que Rabat ne permet pas d'y renoncer.

Rappelons que le maire de Rotterdam, deuxième ville des Pays-Bas, Ahmed Aboutaleb, est d'origine marocaine, arrivé aux Pays-Bas à l'âge de 15 ans.

Pologne

9 et 11 mars 2016. **Tribunal constitutionnel**. Le 9 mars, le Tribunal constitutionnel juge non conforme à la Constitution la réforme de ce même tribunal, considérant que les nouvelles dispositions

introduisent une « ingérence » dans l'indépendance du Tribunal et « sa séparation des autres pouvoirs, violant ainsi les principes d'un État de droit ». Le gouvernement avait prévenu qu'il ne reconnaîtrait pas cette décision. Décidément, l'État de droit est bien malade.

Le 11 mars, la Commission de Venise (Commission européenne pour la démocratie par le droit) publie un avis très critique concernant la loi sur le fonctionnement du Tribunal constitutionnel.

Portugal

24 janvier 2016. **Élection présidentielle**. Dix candidats sont en lice. Ancien président du Parti social-démocrate, centre droit, soutenu également par le Parti populaire et le Parti populaire monarchiste, Marcelo Rebelo de Sousa, 67 ans, professeur de droit, domine largement ses adversaires. Face à une gauche divisée, il l'emporte dès le premier tour avec 51,99 % des voix contre 22,90 % pour António Sampaio da Nóvoa, indépendant soutenu par le Parti communiste des travailleurs portugais-Mouvement réorganisé du parti du prolétariat et LIBRE, 10,13 % pour Marisa Matias, soutenue par le Bloc de gauche, et 4,24 % pour Maria de Belém Roseira, indépendante, socialiste, non soutenue par son parti. La participation a été de 48,8 %.

Le Portugal va poursuivre son expérience de la cohabitation, mais avec un président modéré et ouvert qui entre en fonctions le 9 mars.

Syrie

Janvier-mars 2016. **Guerre civile**. Le 5 janvier, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, qui a supervisé la destruction de l'arsenal syrien, annonce que le stock d'armes chimiques déclaré en 2013 « a été détruit à 100 % ».

Lors des négociations de Genève à partir du 29 janvier, la délégation gouvernementale est menée par Bachar Jaafari, ambassadeur aux Nations unies. À la tête du Haut Comité des négociations, dirigé depuis 2015 par l'ancien Premier ministre Riad Hijab, se trouvent Mohamed Allouche, chef rebelle islamiste prosaoudien, et Assad al-Zoabi, déserteur de l'armée syrienne. La composition de la délégation des opposants ne fait pas l'unanimité.

Le 20 janvier, le ministre de la Défense français, Jean-Yves Le Drian, réunit ses homologues américain, australien et européens afin d'affirmer la stratégie anti-Daech.

Le 4 février a lieu à Londres la quatrième conférence des donateurs pour la Syrie, réunissant plus de trente chefs d'État et des responsables internationaux d'une soixantaine de pays. Les promesses de fonds sont de 9 milliards de dollars.

Les forces du régime, aidées par des bombardements russes, se dirigent vers Alep. De ce fait, les pourparlers de paix sont suspendus le 3 février et reportés au 25 suivant.

L'effondrement des rebelles modérés profite au Front al-Nosra.

Un accord intervient dans la nuit du 11 au 12 février à Munich, à l'occasion de la Conférence sur la sécurité, entre Russes et Américains sur une « cessation des hostilités » d'ici une semaine. Le 22 février, ils trouvent un accord sur « les termes d'une cessation des hostilités », devant entrer en vigueur le 27 février à minuit et excluant Daech, le Front al-Nosra et les autres organisations terroristes désignées ainsi par le Conseil de sécurité des Nations unies.

Le 17 février, cinq villes assiégées,

dont Madaya, commencent à recevoir des secours alimentaires et médicaux. C'est le premier effet tangible de l'accord de Munich.

Le 21 février, le secrétaire d'État américain annonce un « accord provisoire de principe » avec la Russie sur une trêve. Le 25 février, les forces kurdes déclarent qu'elles respecteront la trêve.

Le 22 février, Bachar al-Assad annonce des élections pour le 13 avril.

Le cessez-le-feu entre en vigueur le 27 février. On enregistre quelques violations le 28 février.

Les négociations qui devaient reprendre sont reportées au 10 mars et en fait ne reprennent que le 14. Ce jour-là, Vladimir Poutine surprend en ordonnant le retrait de ses troupes de Syrie, estimant sa « mission accomplie », ce qui devrait faciliter les négociations.

Du 14 au 20 mars se déroule le deuxième round des négociations intersyriennes.

Avec l'aide de la Russie, le régime d'al-Assad reprend la ville symbole de Palmyre. Le prochain objectif pourrait être Deir ez-Zor. La question de la reconstruction de Palmyre est posée.

Taïwan (République de Chine)

16 janvier 2016. **Élection présidentielle**. Trois mois avant le scrutin, le Kuomintang change de candidat, remplaçant Hung Hsiu-chu, 67 ans, vice-présidente du Parlement, mal placée dans les sondages, par Eric Chu, 54 ans, maire de Taipei et chef du Kuomintang.

Tsai Ing-wen, 59 ans, avocate très respectée, Parti progressiste démocratique, l'emporte largement sur Eric Chu, Kuomintang, avec 56,1 % des voix contre 31 %. James Soong, 73 ans, Parti du peuple d'abord, obtient 12,8 %. La participation a été de 56,2 %.

Cette élection sanctionne la politique de rapprochement avec la Chine du Kuomintang. La nouvelle présidente veut au contraire renforcer l'autonomie de l'île par rapport à Pékin. Elle prendra ses fonctions le 20 mai.

Aux élections législatives, le Parti progressiste démocratique obtient 44,1 % des voix et 68 des 113 sièges contre 26,9 % et 35 sièges pour le Kuomintang, le Parti du peuple d'abord avec 6,5 % ayant 3 élus et le Nouveau Parti du pouvoir avec 6,1 % ayant 5 élus.

Union européenne

23 mars 2016. CJUE **(Tribunal)**. Dans le cadre du renouvellement partiel, huit juges sont nommés ou renommés pour siéger au Tribunal de l'Union européenne, du 1er septembre 2016 au 31 août 2022. Sont proposés pour siéger le Danois Sten Frimodt Nielsen, 52 ans, juge depuis le 17 septembre 2007, le Grec Dimitrios Gratsias, 58 ans, juge depuis le 25 octobre 2010, le Luxembourgeois Marc Jaeger, 61 ans, juge depuis le 11 juillet 1996 et président du Tribunal depuis le 17 septembre 2007, la Polonaise Krystyna Kowalik-Bańczyk, nouvelle juge, l'Autrichien Viktor Kreuschitz, 63 ans, juge depuis le 16 septembre 2013, le Belge Paul Nihoul, nouveau juge, le Chypriote Savvas Papasavvas, 46 ans, juge depuis le 12 mai 2004, et le Néerlandais Marc van der Woude, 55 ans, juge depuis le 13 septembre 2010.

Le mandat de quatorze juges expire le 31 août 2016. Deux juges ont déjà été renommés le 16 septembre 2015 : le Finlandais Heikki Kanninen, 63 ans, juge depuis le 17 septembre 2013, et le Slovaque Juraj Schwarcz, 63 ans, juge depuis le 7 octobre 2009. Quatre autres juges devront être nommés pour compléter ce renouvellement partiel.

À la suite de la réforme du Tribunal, les gouvernements ont désigné des juges pour un mandat se terminant le 31 août 2016, à savoir le Luxembourgeois Dean Spielmann, 53 ans, ancien président de la Cour européenne des droits de l'homme, le Grec Constantinos Iliopoulos, 67 ans, la Polonaise Nina Półtorak, 44 ans, la Chypriote Anna Marcoulli, 41 ans, et le Hongrois Zoltán Ceshi, 50 ans, ainsi que deux juges pour un mandat prenant fin le 31 août 2019, soit le Lituanien Virgilijus Valančius, 52 ans, et l'Espagnol Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martin, 58 ans. Cinq autres juges doivent encore être nommés.

Pierre Avril
Jean Gicquel

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1er janvier – 30 avril 2016)

Repères

2 janvier. Dans un sondage publié par *Le Parisien-Aujourd'hui en France*, 74 % des personnes interrogées se prononcent contre une nouvelle candidature de MM. Hollande et Sarkozy à la prochaine élection présidentielle.

8 janvier. Le président Hollande se rend sur la tombe de François Mitterrand à Jarnac (Charente), pour le vingtième anniversaire de son décès.

11 janvier. Dans une tribune au journal *Libération*, des personnalités de gauche, dont MM. Cohn-Bendit et Wieviorka, se prononcent pour l'organisation d'une primaire à gauche en vue de l'élection présidentielle.

14 janvier. Mme Aubry s'en prend au chef de l'État : la déchéance de nationalité prévue dans le projet de révision constitutionnelle est une atteinte au « cœur de la gauche ».

16 janvier. M. Valls participe à une émission de variétés sur France 2 (« On n'est pas couché »).

18 janvier. « La France est un pays ami », déclare M. Talamoni, président de l'assemblée de Corse, sur France Info, avant sa rencontre avec le Premier ministre.

M. Valls critique l'Observatoire de la laïcité, présidé par M. Bianco, ancien ministre, « qui dénature la réalité de cette laïcité ».

19 janvier. Le président Bartolone présente ses excuses à Mme Pécresse (LR) pour « les mots déplacés » qu'il avait employés lors de la campagne des élections régionales, en l'associant à « la race blanche ».

Dissolution du Rassemblement Bleu Marine, association du Front national, annoncée par M. Aliot, vice-président de ce dernier.

22 janvier. M. Ollier, député (LR) des Hauts-de-Seine, est élu président de la métropole du Grand Paris ; Mme Hidalgo, maire (s) de Paris étant première vice-présidente. La métropole regroupe 131 communes et 7 millions d'habitants.

24 janvier. Sur le plateau de Canal +, le représentant d'une association

musulmane refuse de serrer la main à Mme Vallaud-Belkacem. La ministre ne réagit pas.

30 janvier. Protestations dans de nombreuses villes, dont la capitale, contre la prorogation de l'état d'urgence et la déchéance de nationalité envisagée.

2 février. Les présidents des conseils exécutifs des régions sont reçus par le président de la République et le Premier ministre.

Mme Emmanuelle Mignon, ancienne directrice de cabinet du président Sarkozy, est mise en examen pour favoritisme dans l'attribution des sondages d'opinion.

3 février. Le Sénat vote une proposition de loi organique supprimant l'institution des parlementaires en mission, contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

6-7 février. Le Front national réunit en séminaire de réflexion ses responsables à Étiolles (Essonne).

10 février. M. Mélenchon (Parti de gauche) déclare sa candidature à l'élection présidentielle.

14 février. M. Copé est candidat à l'élection primaire des Républicains, en vue de ce dernier scrutin.

16 février. Le groupe de rock américain Eagles of Death Metal achève à l'Olympia, dans la capitale, le concert brutalement interrompu au Bataclan le 13 novembre dernier.

17 février. Perquisition au siège du Front national à Nanterre, à propos de l'affaire des assistants parlementaires au Parlement européen.

18 février. Dans un entretien aux *Échos*, Mme El Khomri agite la menace d'un recours à l'article 49, alinéa 3 C, à propos du projet de loi sur le travail.

19 février. Mme Lagarde est réélue pour un deuxième mandat à la tête du FMI.

20 février. Depuis Bruxelles, où il participe à un Conseil européen, le président Hollande répond aux questions des auditeurs du « 18/20 » de France Inter.

21 février. Selon le baromètre du *Journal du dimanche*, 19 % des personnes interrogées se déclarent favorables à M. Hollande et 33 % à M. Valls.

M. Cambadélis, premier secrétaire du PS, se prononce, dans le même journal, pour une primaire pour la prochaine élection présidentielle, courant décembre.

22 février. « On n'est plus au XIX^e^ siècle », proclame M. Valls en déplacement à Mulhouse (Haut-Rhin), s'agissant de la réforme du code du travail. « Il faut bouger ! »

23 février. M. Guéant, ancien secrétaire général de l'Élysée, sous M. Sarkozy, est, à son tour, mis en examen, dans l'affaire des sondages.

M. Le Maire déclare sa candidature à l'élection primaire des Républicains à Vesoul (Haute-Saône).

25 février. Mme Aubry s'en prend avec vigueur, ainsi que MM. Hamon et Cohn-Bendit, entre autres, dans une tribune publiée par *Le Monde*, à la politique économique du gouvernement : « C'est un affaiblissement durable de la France qui se prépare. »

27 février. M. Hollande inaugure le salon de l'agriculture à Paris. Il y est conspué. Le président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) lui présente ses excuses pour ces « insultes ».

29 février. Évacuation, en partie, de la « jungle » de Calais, qui accueille des migrants.

4 mars. Le Front national renonce au défilé du 1^er^ mai. Une gerbe de fleurs sera déposée au pied d'une statue de Jeanne d'Arc à Paris.

7 mars. À propos de l'attribution de la Légion d'honneur au prince héritier d'Arabie saoudite, qui suscite des critiques, M. Ayrault indique que la démarche relève de la « tradition diplomatique » et que l'usage est de « ne pas la rendre publique ». Manifestation de la raison d'État.

8 mars. M. Valls tient un séminaire avec le groupe socialiste de l'Assemblée nationale à propos du projet de loi sur le travail.

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet déclare sa candidature à l'élection primaire des Républicains. Elle appelle à « l'insurrection française ».

9 mars. Première manifestation nationale à Paris contre le projet de loi sur le travail. Des lycéens et des étudiants se joignent au mouvement.

10 mars. Le président Hollande se prononce pour des « corrections » dudit projet de loi, mais non pour un « retrait », à l'occasion d'une visite d'une entreprise en Seine-et-Marne.

13 mars. Le chef de l'État et le Premier ministre travaillent en vue d'un compromis avec la CFDT concernant le projet de loi précité.

« On est en train d'achever un quinquennat pour rien », affirme le président Larcher sur i-Télé.

14 mars. M. Valls présente la nouvelle version du projet de loi sur le travail, « qui prend un nouveau départ ».

15 mars. Le Premier ministre exhorte, sur RMC, le cardinal Barbarin, archevêque de Lyon, à « prendre ses responsabilités » dans les affaires de pédophilie de son diocèse.

17 mars. Deuxième manifestation contre le projet de loi sur le travail amendé.

20 mars. Les adhérents de l'UDI se prononcent contre une élection primaire commune avec les Républicains, dans la perspective de la prochaine élection présidentielle.

M. Poutou (NPA), candidat à l'élection présidentielle.

22 mars. Par solidarité, la tour Eiffel se pare des couleurs nationales belges, après les attentats terroristes commis à Bruxelles.

27 mars. Sur i-Télé, M. Kanner, ministre de la Ville, estime qu'il existe « une centaine de Molenbeek français », en référence au quartier belge, refuge de terroristes.

29 mars. Dans les colonnes des *Échos*, M. Rebsamen, ancien ministre du Travail, critique le projet de loi réformant le code du travail.

31 mars. M. Hollande serait éliminé dès le premier tour de l'élection présidentielle (sondage publié dans *Le Monde*).

Troisième manifestation contre le projet précité.

Première « Nuit Debout » d'un mouvement citoyen contestataire, place de la République à Paris.

1er avril. M. Le Foll est hué à Laval (Mayenne) au congrès de la FNSEA. Sa démission est réclamée.

3 avril. La justice est « en état d'urgence absolue », déplore le garde des Sceaux, M. Urvoas (entretien au *Journal du dimanche*).

4 avril. En conclusion d'un colloque à Paris, M. Valls dénonce le salafisme : « Le voile n'est pas un phénomène de mode, c'est un asservissement de la femme, la revendication d'un signe politique. » Il appelle au « sursaut républicain ».

5 avril. À l'Assemblée nationale, M. Valls accuse l'islamisme radical de « faire disparaître la femme de l'espace public ».

Nouvelle journée de protestation

contre le projet de loi porté par Mme El Khomri.

6 avril. « La primaire à gauche n'est plus possible », estime M. Cohn-Bendit (entretien au *Monde*).

M. Jean-Marie Le Pen est condamné par deux tribunaux pour avoir qualifié, derechef, les chambres à gaz de « détail » de l'histoire et pour des propos sur les Roms.

7 avril. Un audit réalisé à la demande de M. Rousset, président socialiste de la nouvelle région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, fait apparaître un retard de paiement de 132 millions d'euros de l'ancienne région Poitou-Charentes. Mme Royal réplique promptement en indiquant qu'elle se propose de porter plainte pour diffamation contre le nouveau président.

9 avril. Journée de manifestation nationale contre le projet de loi sur le travail.

13 avril. M. Cambadélis, au nom du PS, lance « la Belle Alliance populaire », dont l'objectif « est d'élaborer une alternative au libéralisme ambiant et au nationalisme montant » en vue de la prochaine élection présidentielle.

17 avril. Un sondage Ifop, réalisé pour le *Journal du dimanche*, révèle une impopularité record sous la Ve République pour le président Hollande (14 % de personnes satisfaites), à l'unisson de son Premier ministre (25 %).

21 avril. Mme Rama Yade (UDI), candidate à l'élection présidentielle.

22 avril. Au nom de la France, M. Hollande signe, parallèlement aux représentants de 174 délégations, au siège de l'ONU, à New York, l'accord de Paris contre le réchauffement, au titre de la COP21.

M. Martinez est réélu à la tête de la CGT, au congrès de Marseille.

25 avril. À l'initiative de M. Le Foll, ministre de l'Agriculture et porte-parole du gouvernement, le mouvement « Hé oh la gauche ! » se retrouve, avec quinze collègues, en l'absence de MM. Valls et Macron, à la Faculté de médecine de Paris, en soutien à M. Hollande.

Le chef de l'État accueille, à l'Élysée, la dernière conférence environnementale du quinquennat.

28 avril. Nouvelle journée de protestation contre le projet de réforme du droit du travail.

Amendement

– *Priorité.* Lors de l'examen par le Sénat de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle de protection de la nation, le 17 mars, la priorité pour l'amendement de la commission de lois (limitant la déchéance de nationalité aux binationaux) a été demandée par son président, M. Philippe Bas. De droit, cette priorité l'emporte sur les amendements de suppression par lesquels doit normalement commencer la discussion que son adoption a donc fait tomber (art. 48 RS), provoquant les protestations des communistes et des écologistes.

V. *Bicamérisme. Révision de la Constitution.*

Assemblée nationale

– *Bibliographie.* H. Bekmezian, « La "réserve parlementaire", vieux système, nouveaux usages », *Le Monde*, 2-3.

– *Administration.* Mme Corinne Luquiens, secrétaire générale, a été nommée par le président Bartolone, le 18 février, membre du Conseil constitutionnel (*JO*, 20-2). Par décision du

bureau, en date du 18 février, M. Michel Moreau, directeur général des services législatifs, lui succède. Par suite, MM. Rémi Schenberg et Jean-Luc Lala deviennent respectivement directeur général des services législatifs et directeur du service de la séance (Assemblee-nationale.fr).

– *Collaborateurs parlementaires.* Au lendemain de la censure opérée par le Conseil constitutionnel, le 11 décembre 2014 (cette *Chronique*, n° 153, p. 155), le bureau de l'Assemblée, réuni le 18 février, a approuvé la proposition du collège des questeurs de la création, à l'exemple du Sénat, d'une association de députés-employeurs. Mandat est donné aux questeurs de négocier un accord collectif concernant les collaborateurs.

– *Composition.* Un double mouvement de partants et d'arrivants est à relever.

I. À l'issue des élections régionales, cinq députés ont démissionné de leur mandat, trois en qualité de président d'un conseil régional – M. Bertrand (Aisne, 2e) (LR), le 13 janvier (*JO*, 13-1), Mme Pécresse (Yvelines, 2e) (LR), le 20 janvier (*JO*, 22-1) et M. Estrosi (Alpes-Maritimes, 5e) (LR), le 30 mars (*JO*, 1er-4) ; et deux en tant que vice-président – M. Darmanin (Nord, 10e) (LR), le 27 janvier (*JO*, 28-1) et M. Blanc (Ain, 3e) (LR), le 10 mars (*JO*, 11-3).

Pour incompatibilité avec la fonction ministérielle, M. Urvoas (Finistère, 1re) (s) a cessé de siéger, le 27 février (*JO*, 1er-3), à l'exemple de M. Ayrault (Loire-Atlantique, 3e) (s) et de Mmes Bareigts (Réunion, 1re) (s), Pompili (Somme, 2e) (Écologiste), Grelier (Seine-Maritime, 9e) (s) et Geoffroy (Rhône, 7e) (s), le 11 mars (*JO*, 13-3). Leurs suppléants ont fait leur entrée au palais Bourbon, à l'exclusion de celui de M. Ayrault, décédé entre-temps. Pour raison de santé, M. Jung (Bas-Rhin, 2e) (s) a abandonné son mandat, le 3 mars (*JO*, 4-3).

II. À l'opposé, deux anciens ministres, Mmes Lebranchu (Finistère, 4e) (s) et Pinel (Tarn-et-Garonne, 2e) (RRDP), ont repris l'exercice de leur mandat, le 11 mars (*JO*, 13-3).

Au scrutin de ballottage, quatre nouveaux députés ont été élus : le 20 mars, MM. Dive (Aisne, 2e) (LR), Thévenot (Yvelines, 2e) (LR) et Ledoux (Nord, 10e) (LR) (*JO*, 22-3), et, le 24 avril, Mme Daniel (Loire-Atlantique, 3e) (s) (*JO*, 26-4).

V. *Conseil constitutionnel. Contentieux électoral. Élections législatives. Loi. Parlementaires. Parlementaires en mission.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Gardienne de la liberté individuelle (art. 66 C).* À l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité (532) du 1er avril (*JO*, 6-4), le Conseil constitutionnel a abrogé l'article 836, alinéa 2, du code de procédure pénale relatif à la composition du tribunal correctionnel des îles Wallis-et-Futuna, motif pris de ce qu'il méconnaissait les exigences de l'article 66. Car le pouvoir de prononcer des mesures privatives de liberté ne saurait être confié à une juridiction « qui ne serait composée que de juges non professionnels » ; même si une juridiction pénale peut en accueillir une « proportion minoritaire » (cons. 5). Or, à Mata-Utu, le tribunal correctionnel n'était composé que d'un seul magistrat du siège et de deux assesseurs. Cette majorité de juges non professionnels

a été frappée d'inconstitutionnalité, nonobstant, soit dit en passant, le particularisme du droit coutumier local… connu des seuls insulaires.

– *Principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions (art. 16 de la Déclaration de 1789).* Conformément à sa décision de principe du 22 juillet 1980 (« Validations d'actes administratifs », *GD*, n° 21), le Conseil a rappelé que cet article « implique le respect du caractère spécifique des fonctions juridictionnelles, sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le gouvernement; [et] que le respect des droits de la défense [en] découle » (524 QPC, cons. 4) (*JO*, 4-3). Les mesures de police administrative prises par le ministère de l'Économie (gel d'avoirs) en vue de préserver l'ordre public et la prévention des infractions à l'égard de personnes à l'origine d'actes de terrorisme n'empiètent pas sur l'exercice des fonctions juridictionnelles (cons. 9).

– *Remontrances.* Dans une « délibération commune », les premiers présidents de la Cour de cassation et des cours d'appel ont estimé que « la place faite à l'autorité judiciaire au sein des institutions de la République suscite de légitimes et graves interrogations. Le rôle constitutionnel de l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, est affaibli par des réformes et projets législatifs en cours » (*BQ*, 2-2).

V. *Droits et libertés. Nouvelle-Calédonie. Président de la République.*

Autorités juridictionnelles

V. *Autorité judiciaire. Transparence.*

Bicamérisme

– *Commissions mixtes paritaires.* Sur les huit CMP réunies depuis janvier, deux seulement n'ont pu parvenir à un accord: protection des enfants et loi organique relative à l'élection présidentielle.

– *Entonnoir.* Deux dispositions de la loi de modernisation de notre système de santé, introduites en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale et sans relation directe avec des dispositions restant en discussion, ont été adoptées selon une procédure contraire à la Constitution (727 DC du 21 janvier). Il en est allé de même pour une disposition de la loi relative au droit des étrangers en France, introduite en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale (728 DC), dernière décision rendue sous la présidence de M. Jean-Louis Debré, le 3 mars.

Code électoral

– *Comptes de campagne.* La loi du 25 avril de modernisation de certaines règles applicables aux élections modifie l'article L. 52-4 en réduisant d'un an à six mois la période durant laquelle le mandataire recueille les fonds destinés à la campagne.

V. *Élection présidentielle.*

Collectivités territoriales

– *Bibliographie.* J.-M. Pontier, *La Décentralisation française. Évolutions et perspectives*, Paris, LGDJ, 2016.

– *Consultation locale.* En application de l'ordonnance 2016-488 du 21 avril, l'État peut désormais consulter les électeurs d'une aire territoriale

déterminée afin de recueillir leur avis sur un projet d'infrastructure ou d'équipement susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement (*JO*, 22-4). La création de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (Loire-Atlantique) sera soumise au vote des électeurs de ce département (décret 2016-503 du 23 avril) (*JO*, 24-4), conformément à la décision du président de la République (entretien télévisé du 11 février) (*Le Monde*, 13-2).

– *Noms de région.* Le conseil régional de la nouvelle région Nord-Pas-de-Calais-Picardie a choisi, le 14 mars, le nom de « Hauts-de-France » ; celui d'Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine a opté, le 29 avril, pour celui de « Grand Est » (*Le Monde*, 16-3 et 2-5).

– *Statut des élus locaux.* Une loi 2016-341 du 23 mars y contribue (*JO*, 24-3).

V. *Droits et libertés. Sénat.*

Commissions

– *Assemblée nationale.* La commission des lois a élu à sa présidence, le 3 février, M. Dominique Raimbourg (SRC), en remplacement de M. Jean-Jacques Urvoas, nommé ministre de la Justice.

Commissions d'enquête

– *Assemblée nationale.* La commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, créée à la demande du groupe Les Républicains, a élu à sa présidence M. Georges Fenech (LR) et M. Sébastien Pietrasanta (SRC) rapporteur, le 9 février.

Créée dans le cadre du droit de tirage du groupe RRDP, la commission d'enquête sur les conditions d'abattage des animaux dans les abattoirs a élu M. Olivier Falorni (RRDP) président et M. Jean-Yves Caillet (SRC) rapporteur, le 6 avril.

– *Sénat.* Pour faux témoignage devant une commission d'enquête, le bureau du Sénat a décidé, le 28 avril, de manière unique, de transmettre au parquet le dossier de M. Michel Aubier, pneumologue, accusé d'avoir menti sous serment devant la commission d'enquête sur le coût de la pollution atmosphérique (*BQ*, 29-4).

Conseil constitutionnel

– *Bibliographie.* P. Avril, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ? », *Les Nouveaux Cahiers du* CC, n° 50, 2016, p. 39 ; M. Hérondart, « Le gouvernement dans la procédure de contrôle de constitutionnalité *a priori* », *ibid.*, p. 7 ; L. Fabius, « Améliorer la motivation de nos décisions », entretien au *Monde*, 19-4 ; J. Garcia, « Le Conseil constitutionnel, juge de l'économie », *Constitutions*, 2015, p. 487.

– *Chr. RDP*, 2016, p. 305 ; *Les Nouveaux Cahiers du* CC, n° 50, 2016, p. 167 ; *LPA*, 11 et 12-4.

– *Composition.* À l'occasion du renouvellement triennal de ses membres (cette *Chronique*, n° 146, p. 178), le président de la République a nommé par décision du 19 février (*JO*, 20-2) M. Laurent Fabius, 70 ans, ministre des Affaires étrangères, ancien Premier ministre, président honoraire de l'Assemblée nationale, ancien premier secrétaire du Parti socialiste, membre et président du Conseil, suivant la tradition réservant

ce poste à une personnalité politique, en remplacement de M. Jean-Louis Debré. Le président du Sénat a fait le choix de M. Michel Pinault, 69 ans, président de section honoraire du Conseil d'État, par une décision du 18 février (*JO*, 20-2), en lieu et place de M. Guy Canivet. Quant au président de l'Assemblée nationale, il a désigné Mme Corinne Luquiens, 64 ans, secrétaire générale de celle-ci, qui succède à M. Renaud Denoix de Saint Marc, par une décision du 18 février (*JO*, 20-21), dans la perspective tracée par ses prédécesseurs, Michel Ameller et Jean-Louis Pezant (cette *Chronique*, n° 110, p. 204) (v. *tableau* ci-après).

Le critère de la professionnalisation découlant de la question prioritaire de constitutionnalité progresse avec la présence de cinq juristes de profession et de quatre politiques ; de la même façon que la féminisation, avec quatre membres sur neuf nommés.

Pour la première fois, deux anciens Premiers ministres, anciens premiers secrétaires du PS, jadis associés rivaux (MM. Fabius et Jospin), sont appelés à siéger. En un moment de tension entre les ordres juridictionnels (v. *Autorité judiciaire*), on exprimera le regret que la Cour de cassation ne soit plus représentée, après le départ de M. Canivet, que par Mme Maestracci, au moment où le Conseil d'État y est surreprésenté avec MM. Fabius et Pinault, le secrétaire général et le directeur de cabinet du président.

Les commissions des lois des assemblées parlementaires, réunies le 18 février, ont donné leur aval, dans un climat consensuel. Les auditions ont été retransmises en ligne. Les nouveaux membres ont prêté serment devant le chef de l'État, seulement le 8 mars (*Le Monde*, 10-3), tandis que le mandat de leur prédécesseur s'était achevé trois jours plus tôt…

En dernière analyse, on ne manquera pas de relever que le Conseil, depuis 2014, a été renouvelé par moitié.

Avec les changements opérés à son secrétariat général (cette *Chronique*, n° 154, p. 185), l'institution est désormais en ordre de marche, en vue de l'année électorale prochaine.

Membres nommés (art. 56-1 C)

Dates de nomination	*Autorités de nomination*		
	Président de la République (Nicolas Sarkozy, François Hollande)	*Président du Sénat (Jean-Pierre Bel, Gérard Larcher)*	*Président de l'Assemblée nationale (Bernard Accoyer, Claude Bartolone)*
Février 2010	Michel Charasse	Hubert Haenel (décédé en 2015) Jean-Jacques Hyest (désigné en 2015)	Jacques Barrot (décédé en 2014) Lionel Jospin (désigné en 2014)
Février 2013	Nicole Maestracci	Nicole Belloubet	Claire Bazy-Malaurie
Février 2016	Laurent Fabius	Michel Pinault	Corinne Luquiens

Membres de droit et à vie (art. 56-2 C)

Valéry Giscard d'Estaing siège depuis le 1er juin 2004 ; Jacques Chirac, depuis le 15 novembre 2007, en retrait depuis mars 2011 ; et Nicolas Sarkozy, depuis le 19 juin 2012, en retrait depuis décembre 2012.

– Décisions.

7-1 2015-510 QPC, Autorité de la concurrence (*JO*, 10-1). V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité.*
2015-511 QPC, Distribution de la presse (*JO*, 10-1). V. *Droits et libertés. Loi. Question prioritaire de constitutionnalité.*

8-1 2015-512 QPC, Négationnisme (*JO*, 10-1). V. *Droits et libertés.*

14-1 2015-513/514/526 QPC, Délit d'initié (*JO*, 16-1). V. *Question prioritaire de constitutionnalité.*
2015-515 QPC, Plus-value mobilière (*JO*, 16-1).V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité.*

15-1 2015-516 QPC, Conducteur de taxi (*JO*, 17-1). V. *Droits et libertés. Loi.*

21-1 2015-727 DC, Loi de modernisation du système de santé (*JO*, 27-1). V. *Habilitation législative. Loi* et *ci-dessous.*

22-1 2015-517 QPC, Promoteurs immobiliers (*JO*, 24-1). V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité.*

2-2 2015-518 QPC, Transport et distribution d'électricité (*JO*, 5-2). V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité.*

3-2 2015-519 QPC, Représentativité des organisations professionnelles d'employeurs (*JO*, 7-2). V. *Droits et libertés.*
2015-520 QPC, Régime fiscal des sociétés mères et filiales (*JO*, 5-2). V. *Droits et libertés. Loi.*

19-2 2015-521/528 QPC, Commune d'Éguilles (*JO*, 21-2). V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité. Sénat.*
2015-522 QPC, Allocation aux anciens harkis (*JO*, 21-2). V. *Droits et libertés. Loi. Validation législative.*
2015-536 QPC, Perquisition en état d'urgence (*JO*, 21-2). V. *Droits et libertés. Loi.*
2016-535 QPC, Liberté de réunion en état d'urgence (*JO*, 21-2). V. *Droits et libertés. Loi.*

2-3 2015-523 QPC, Indemnité compensatrice de congé payé (*JO*, 4-3). V. *Droits et libertés. Loi. Question prioritaire de constitutionnalité.*
2015-524 QPC, Gel administratif des avoirs (*JO*, 4-3). V. *Autorité judiciaire. Droits et libertés. Loi. Question prioritaire de constitutionnalité.*
2015-525 QPC, Validation des évaluations de valeur locative (*JO*, 4-3). V. *Loi. Validation législative.*

3-3 2016-728 DC, Loi relative au droit des étrangers en France (*JO*, 8-3). V. *Amendement. Droits et libertés.*
2016-262 L, Délégalisation (*JO*, 6-4). V. *Pouvoir réglementaire.*

23-3 2015-529 QPC, Distributeurs de services audiovisuels (*JO*, 24-3). V. *Question prioritaire de constitutionnalité.*
2015-530 QPC, Régime d'indemnisation en liaison avec la guerre d'Algérie (*JO*, 24-3). V. *Droits et libertés. Loi. Question prioritaire de constitutionnalité.*
1er-4 2016-531 QPC, Infections nosocomiales (*JO*, 6-4). V. *Droits et libertés.*
2016-532 QPC, Tribunal correctionnel de Mata-Utu (*JO*, 6-4). V. *Autorité judiciaire. Loi.*
14-4 2016-533 QPC, Accidents du travail (*JO*, 16-4). V. *Droits et libertés. Question prioritaire de constitutionnalité.*
2016-534 QPC, Arrérages de pension d'invalidité (*JO*, 16-4). V. *Droits et libertés. Loi.* AN. Nord 10e (*JO*, 16-4). V. *Contentieux électoral.*
21-4 2016-729 DC, Loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle (*JO*, 26-4). V. *Élection présidentielle* et *ci-dessous.*
2016-730 DC, Loi de modernisation de diverses règles applicables aux élections (*JO*, 26-4). V. *Amendement. Sondages* et *ci-dessous.*
180 2016-731 DC, Loi organique relative au statut des autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie (*JO*, 26-4). V. *Nouvelle-Calédonie.*
22-4 2016-538 QPC, Plus-value mobilière (*JO*, 24-4). V. *Question prioritaire de constitutionnalité.*

– *« Le bonheur d'agacer le pouvoir ! ».* Au terme de son mandat, le président Debré s'est écrié : « Quel bonheur que d'agacer le pouvoir ! Il n'y a que dans les pays totalitaires où on est content de sa justice parce que celle-ci n'ose pas exister. C'est la preuve de notre indépendance » (entretien à *La Croix*, 11-2). Le Conseil ? « Une maison qui agace », devait-il répéter, le 6 mars, sur BFMTV.

Mais le pouvoir sait se montrer conciliant. À preuve, la nomination du président Debré, le jour-même de la cessation de ses fonctions, à l'emploi bénévole de président du Conseil supérieur des archives par la ministre de la Culture et de l'Information ; ce conseil assiste celle-ci sur la politique des archives (*Le Monde*, 8-3). *Quid* de l'instauration d'un délai de décence ? D'autant que M. Debré devait publier, le mois suivant, un ouvrage intitulé *Ce que je ne pouvais pas dire* (Robert Laffont). Un journal dans le respect du secret du délibéré et, par suite, du serment prêté lors de sa nomination.

– *Membre de droit.* Outre sa participation au contrôle par voie d'action (728, 730 et 731 DC), M. Giscard d'Estaing a siégé, le 3 mars, de manière exceptionnelle, au titre d'une procédure de délégalisation (262 L), en hommage à M. Debré, qui présidait sa dernière séance. Au surplus, l'ancien chef de l'État a publié, dans *L'Express*, le 3 mars, un article intitulé « Quel rôle attendre du prochain président de la République ? », dans lequel il juge sévèrement les méfaits du quinquennat, auquel pourtant il a largement… contribué, en 2000, en estimant que « la fonction de veille et de vision de l'avenir confiée au président de la République n'est plus exercée. Le grand vaisseau navigue dans la brume. La gestion est assurée par deux Premiers ministres, l'un élu par le suffrage universel et l'autre nommé par le président

de la République. Leurs compétences sont voisines ».

– *Organisation.* De manière rarissime, le président Fabius a nommé, le 9 mars, un directeur de cabinet, M. David Gaudillère, maître des requêtes au Conseil d'État, qui appartenait à son cabinet au Quai d'Orsay. Une situation inédite, celle d'un « ménage à trois » avec le secrétaire général du Conseil, ou la prise en considération de l'institution du point de vue européen et international ?

– *Président.* M. Laurent Fabius est devenu le dixième président du Conseil. Il a renoncé, après avoir soutenu le contraire, dans une lettre adressée au chef de l'État, le 15 février, à continuer à présider la COP21, Mme Royal étant désormais en charge des relations internationales sur le climat (v. *Gouvernement*), d'une part, et en raison du principe général d'incompatibilité posé à l'article 4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 (rédaction de la loi organique du 11 octobre 2013), d'autre part (*Le Monde*, 17-2). Lors de sa prestation de serment, le 8 mars, il a déclaré vouloir être « un sage actif » (*Le Figaro*, 9-3). Il a souhaité, dans un entretien au *Monde*, le 19 avril, que la motivation des décisions du Conseil soit « améliorée ».

– *Procédure.* La loi organique de modernisation de l'élection présidentielle (2016-506 du 25 avril) (*JO*, 26-4) a été déclarée conforme par le Conseil constitutionnel, sous le bénéfice d'une réserve d'interprétation (cons. 6) (729 DC).

La loi de modernisation de diverses règles applicables aux élections (2016-508 du 25 avril) (*JO*, 26-4) a été déférée par le Premier ministre, en l'absence de grief particulier. Fidèle à la jurisprudence relative aux saisines blanches (« Championnat d'Europe de football » ; 26 mai 2011, *Rec.*, p. 249), le Conseil constitutionnel s'est borné à vérifier la régularité de la procédure (v. *Amendement*) sans examiner *spécialement* son contenu, afin de préserver une éventuelle QPC (730 DC) (*JO*, 26-4). Il a soulevé d'office une disposition de la loi Touraine (727 DC) (v. *Habilitation législative*).

– *Vœux du président Debré.* Lors de la cérémonie des vœux au palais de l'Élysée, le 5 janvier, M. Debré, après avoir rappelé qu'en cinq ans de question prioritaire de constitutionnalité le Conseil avait rendu plus de décisions qu'il ne l'avait fait en plus de cinquante ans, s'est prononcé pour la suppression de la catégorie des membres de droit et à vie du Conseil. Il a souhaité, par ailleurs, ouvrir la saisine de ce dernier au Défenseur des droits et aux autorités administratives indépendantes, sans passer, en matière de QPC, par le filtre des juridictions suprêmes. Concernant les traités internationaux, il s'est interrogé sur une extension de contrôle à la conventionnalité, au-delà de celui de constitutionnalité (Conseil-constitutionnel.fr).

V. *Amendement. Autorité judiciaire. Bicamérisme. Collectivités territoriales. Contentieux électoral. Droits et libertés. Élection présidentielle. Habilitation législative. Question prioritaire de constitutionnalité. Sondages. Validation législative.*

Conseil des ministres

– *Composition.* Le Conseil s'est réuni, le 27 janvier, en l'absence du garde des Sceaux, Mme Taubira ayant démissionné quelques instants avant et M. Urvoas ayant été nommé sur-le-champ.

– *Conseil franco-allemand.* Le conseil s'est tenu à Metz (Moselle), pour sa dix-huitième réunion, le 8 avril (*Le Figaro*, 9-4).

– *Ordre du jour.* L'examen du projet de loi sur le travail, inscrit initialement au conseil du 2 mars, a été reporté à celui du 23 à la suite des contestations suscitées. « La volonté de réformer demeure intacte », a cependant déclaré le Premier ministre, le 29 février.

– *Périodicité.* Le conseil n'a pas été réuni fin février en raison du déplacement austral du chef de l'État.

V. *Gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République.*

Conseil économique, social et environnemental

– *Nomination du secrétaire général.* M. Luc Machard a été nommé à cette fonction par un décret du 14 mars (*JO*, 16-3) (cette *Chronique*, n° 157, p. 155).

Conseil supérieur de la magistrature

V. *Révision de la Constitution.*

Constitution

– *Bibliographie.* P. Jan, *Les Constitutions de la France*, Paris, Lextenso, 2016 ; P.-Y. Gahdoun, « L'émergence d'un droit transitoire constitutionnel », *RDP*, 2016, p. 149.

Contentieux électoral

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « L'incompatibilité applicable aux conseillers communautaires salariés d'une commune membre de l'EPCI », *LPA*, 22-2.

– *Affichage.* Le Conseil constitutionnel a rejeté, de manière classique, la requête d'un candidat à une élection législative partielle, le 14 avril (AN, 10e). Car les irrégularités dénoncées, « à les supposer établies, n'ont pas altéré la sincérité du scrutin dès lors qu'elles n'ont pas revêtu un caractère massif, prolongé ou répété » (*JO*, 16-4).

V. *Assemblée nationale.*

Déclaration du gouvernement

– *Article 50-1 de la Constitution*. Le rapport au Parlement relatif aux conditions d'emploi des forces armées sur le territoire national pour protéger les populations a fait l'objet d'une déclaration du ministre de la Défense suivie d'un débat, le 16 mars.

Déontologie parlementaire

– *Bibliographie. Rapport d'activité du comité de déontologie parlementaire du Sénat pour l'année 2014-2015*, Sénat, 2015.

– *Avis du comité de déontologie parlementaire du Sénat.* Par une décision du bureau de la Haute Assemblée du 28 janvier, l'avis dudit comité relatif aux « clubs parlementaires », en date du 2 décembre 2015, a été publié sur le site internet.

V. *Sénat.*

Droit de l'Union européenne

– *Bibliographie.* C. Boutayeb, *Droit institutionnel de l'Union européenne*,

4e éd., Paris, LGDJ, 2016 ; M.-O. Peyroux-Sissoko et P. Kruzsliecz (dir.), *Constitutions nationales et valeurs européennes*, Szeged, Centre universitaire francophone, 2016.

Droit parlementaire

– *Bibliographie.* Ph. Bachschmidt, « Des tentatives concrètes d'amélioration de la qualité du travail législatif au Sénat », *Constitutions*, 2015, p. 521 ; J. Benetti, « Quel contrôle parlementaire de l'état d'urgence ? », *ibid.*, p. 518 ; G. Bergougnous, « Comment associer le citoyen à l'élaboration de la loi. Retour sur des expériences récentes », *ibid.*, p. 523.

Droits et libertés

– *Bibliographie.* E. Derieux, *Droits des médias*, 7e éd., Paris, LGDJ, 2016 ; Chr. Lazerges (dir.), *Les Grands Avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 2015 ; « L'Espace numérique et la protection des données personnelles » (dossier), *RDP*, 2016, p. 3 ; Commission nationale consultative des droits de l'homme, « Déclaration sur l'état d'urgence et ses suites du 15 janvier », *JO*, 6-2 ; Y.-M. Doublet, « La loi du 2 février 2016 créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie », *LPA*, 18-3 ; D. Maus, « *Habeas corpus*, liberté individuelle et contrôle du juge : quel juge ? », *D.*, 2016, p. 11 ; F. Perrotin, « Discrimination à rebours : la censure du Conseil constitutionnel », *LPA*, 9-3.

– *Note.* A. Roblot-Troizier, sous CE, 11 décembre 2015, et CC, 2015-527 QPC du 22 décembre 2015 (État d'urgence et assignation à résidence), *RFDA*, 2016, p. 123 ; J. Bonnet et A. Roblot-Troizier : « L'état d'urgence devant le Conseil constitutionnel : contrôle, vous avez dit contrôle ? », *Les Nouveaux Cahiers du* CC, n° 51, 2016, p. 85.

– *Dignité de la personne humaine.* Une loi 2016-444 du 13 avril (*JO*, 14-4) renforce la lutte contre le système prostitutionnel et accompagne les personnes prostituées. V. *Égalité devant les charges publiques. Question prioritaire de constitutionnalité.*

– *Droit au recours juridictionnel (art. 16 de la Déclaration de 1789).* Le Conseil constitutionnel a censuré, le 19 février (522 QPC), une disposition de la loi du 18 décembre 2013 relative à l'allocation de reconnaissance des anciens harkis relevant du statut civil de droit local, à l'exclusion du statut civil de droit commun, faisant suite à une précédente décision de non-conformité (2010-93 QPC) du 4 février 2011 (cette *Chronique*, n° 138, p. 167). En l'absence d'une décision de justice passée en force de chose jugée, la disposition incriminée avait pour objet de valider de façon rétroactive les décisions de refus opposées aux intéressés de statut civil de droit commun. V. *Validation législative.*

– *Droit de perquisition en état d'urgence.* L'adaptation de l'État de droit aux circonstances de crise, découlant du terrorisme, ressortit au contrôle du Conseil constitutionnel. C'est ainsi que celui-ci a censuré, le 19 février (536 QPC) (*JO*, 21-2), pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de l'état d'urgence (cette *Chronique*, n° 157, p. 164), une disposition de la loi du 3 avril 1955 (art. 11, § 1, 3e al.) permettant à l'autorité administrative, sans autorisation d'un juge, de copier toutes les données informatiques auxquelles une perquisition peut donner lieu. Cette démarche, qualifiée

de « saisie » en raison de sa portée, ne respecte pas, selon le principe d'interprétation du Conseil, « la conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et le droit au respect de la vie privée » (art. 2 de la Déclaration de 1789) (cons. 14). D'où la destruction immédiate des données informatiques récupérées.

Au surplus, le Conseil a rappelé que la liberté individuelle, dont l'autorité judiciaire assure la protection (art. 66 C) (cette *Chronique*, n° 157, p. 160), « ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire », que les atteintes portées à cette liberté « doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis » (cons. 3).

L'autorité administrative peut ordonner des perquisitions « en tout lieu, y compris au domicile, de jour et de nuit » – à l'exception toutefois, comme en matière de renseignement (cette *Chronique*, n° 156, p. 188), « d'un lieu affecté à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, magistrats ou journalistes » – « lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics » (cons. 4).

Au demeurant, le Conseil s'est attaché à préciser les modalités de la perquisition : le procureur de la République est informé sans délai ; la perquisition est conduite en présence d'un officier de police judiciaire et de l'occupant ; elle donne lieu à un compte rendu transmis au procureur de la République. Une perquisition nocturne doit être justifiée par l'urgence.

– *Droit de propriété (art. 2 et 17 de la Déclaration de 1789).* Au titre de la lutte contre le terrorisme ou d'actes sanctionnés ou prohibés par une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU ou par un acte du Conseil européen, le gel des avoirs appartenant à des personnes physiques ou morales peut être décidé par le ministre chargé de l'économie (art. L. 562-1 et L. 562-2 du code monétaire et financier). Autant ce gel, selon des modalités précises, des avoirs appartenant à des personnes qui ont commis ou commettent de tels actes a été validé par le Conseil (524 QPC) (*JO*, 4-3), autant l'extension de cette disposition à « des personnes qui, de par leurs fonctions, sont susceptibles de commettre ces actes porte « une atteinte manifestement disproportionnée à l'objectif poursuivi » (cons. 20). Par suite, l'article L. 562-2 (rédaction de l'ordonnance du 30 janvier 2009) a été frappé d'inconstitutionnalité (cette *Chronique*, n° 157, p. 158).

En revanche, le régime des servitudes en matière de transport et de distribution d'électricité a été validé (518 QPC) (*JO*, 5-2), considérant qu'elles « n'entraînent pas une privation de propriété mais une limitation apportée à ce droit de propriété ». Cependant, « il en serait autrement si la sujétion ainsi imposée devait aboutir, compte tenu de l'ampleur de ses conséquences sur une jouissance normale de la propriété grevée de servitude, à vider le droit de propriété de son contenu ».

– *Égalité des sexes (art. 1er C).* Au 1er octobre 2014, les femmes représentent 63 % des effectifs de la magistrature (5 265 sur 8 350) ; mais 77,7 % des premiers présidents sont des hommes, pour 22 % de femmes ; de même 66,6 % des procureurs généraux sont des hommes pour 33 % de femmes (Conseil supérieur de la magistrature, *Journal spécial des sociétés*, 16-3). V. *Autorité judiciaire.*

– *Égalité devant la loi (art. 6 de la Déclaration de 1789).* Le Conseil constitutionnel a déclaré conformes les dispositions sanctionnant le négationnisme sur ce fondement (512 QPC) (*JO*, 10-1), en estimant que le législateur a traité « différemment » des agissements de nature différente, selon qu'ils ont été commis par les membres d'une organisation déclarée criminelle par le tribunal militaire international de Nuremberg (accord international de Londres du 8 août 1945) ou par une personne reconnue coupable de crime contre l'humanité (cons. 10).

Ce principe a également été respecté par le législateur concernant la réparation des infections nosocomiales, en raison de la différence de situation entre les établissements de santé et les professionnels de santé exerçant en ville (531 QPC) (*JO*, 6-4).

À l'opposé, l'inconstitutionnalité a été décidée par le juge dans d'autres hypothèses. Le Conseil a abrogé, le 23 mars (530 QPC) (*JO*, 24-3), une disposition législative introduisant une différence de traitement en matière d'indemnisation des personnes victimes de dommages liés à la guerre d'Algérie, en la réservant aux seules d'entre elles ayant la nationalité française. Au surplus, l'objectif de solidarité nationale (12e al. du Préambule de la Constitution de 1946) était méconnu (cons. 5).

La censure a aussi été décidée à propos d'une différence de traitement entre les salariés licenciés pour faute lourde, selon qu'ils travaillent ou non pour un employeur affilié à une caisse de congés payés (523 QPC) (*JO*, 4-3). Le Conseil a jugé que la disposition contestée était sans rapport avec l'objet de la législation relative aux desdites caisses. De même, le Conseil a frappé d'inconstitutionnalité une disposition du code de la sécurité sociale (534 QPC) (*JO*, 16-4) ; l'objectif poursuivi de limiter « le cumul d'une pension d'invalidité et de revenus du travail » ne constituant pas « une raison d'intérêt général de nature à justifier une différence de traitement » (cons. 5).

– *Égalité devant la loi et les charges publiques (art. 6 et 13 de la Déclaration de 1789) : censure d'une discrimination à rebours.* De manière inédite, le Conseil a agi de la sorte à l'égard de l'article 145 du code général des impôts (520 QPC) (*JO*, 5-2). Cet article excluait, en effet, les dividendes de filiales de l'exonération prévue au régime des sociétés mères et filiales, soit une rupture au regard des principes constitutionnels susmentionnés, dès lors que cette disposition s'appliquait aux filiales françaises de sociétés françaises, mais non aux filiales européennes de celles-ci. La différence de traitement qui repose sur une localisation géographique des filiales est sans rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur d'impliquer les sociétés mères dans le développement économique de leurs filiales (cons. 10).

– *Égalité devant le suffrage (art. 3 C et art. 6 de la Déclaration de 1789).* Par une décision « Commune d'Éguilles », le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la répartition des sièges communautaires entre communes membres d'une métropole (521 et 528 QPC) (*JO*, 21-2). Selon la définition classique retenue (« Commune de Salbris » ; cette *Chronique*, n° 151, p. 169), l'organe délibérant de l'établissement public de coopération qui exerce en lieu et place des communes doit être élu sur des « bases essentiellement démographiques » ; la répartition des sièges doit respecter « un principe général de proportionnalité » par rapport à la population de chaque

collectivité territoriale. En l'espèce, la loi du 27 janvier 2014 a prévu l'attribution de plein droit de sièges supplémentaires en vue de réduire les écarts de représentation au sein de la métropole Aix-Marseille-Provence. De ce fait, le législateur a permis que la représentation des communes les plus peuplées se rapproche de la représentation moyenne de l'ensemble de la métropole et d'améliorer en conséquence la représentativité des membres de l'organe délibérant (cons. 11). V. *Loi. Question prioritaire de constitutionnalité. Sénat.*

– *Égalité devant les charges publiques (art. 13 de la Déclaration de 1789).* Dans une décision 517 QPC (*JO*, 24-1), le Conseil a statué, selon sa jurisprudence traditionnelle, en matière d'hébergement collectif des salariés en vue d'assurer la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation, sachant que le droit à un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle (19 janvier 1995, *Rec.*, p. 176). En l'espèce, la charge instituée au maître d'ouvrage ou au donneur d'ordre n'emporte pas une « rupture caractérisée » devant les charges publiques.

Le Conseil s'est prononcé dans le même sens en matière de plus-value mobilière, en rappelant qu'une contribution ne peut revêtir un caractère confiscatoire (515 QPC) (*JO*, 16-1).

– *Légalité des peines (art. 8 de la Déclaration de 1789).* « Ce principe s'applique non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives, mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition », a rappelé le Conseil (510 QPC) (*JO*, 10-1). Le législateur s'est prononcé, de surcroît, avec précision, en l'espèce.

– *Liberté contractuelle et liberté d'expression (art. 4 et 11 de la Déclaration de 1789).* Par une décision 2015-511 QPC du 7 janvier (*JO*, 10-1), le Conseil constitutionnel a frappé d'inconstitutionnalité une disposition de la loi du 2 avril 1947 (rédaction de la loi du 20 juillet 2011) en matière de distribution de presse. Selon une jurisprudence constante, il est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle « des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général » dès lors « qu'il n'en résulte pas d'atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi » (cons. 4).

En outre, le juge a réaffirmé, conformément à sa décision « Entreprise de presse » (10-11 octobre 1984, *Rec.*, p. 78), que « le pluralisme et l'indépendance des quotidiens d'information politique et générale constituent des objectifs de valeur constitutionnelle » (cons. 5).

Au cas particulier, la décision de retrait d'agrément, en matière de distribution de presse, prise par une commission d'éditeurs « porte une atteinte manifestement disproportionnée à la liberté contractuelle » (absence d'une procédure contradictoire et d'une motivation). À défaut d'un encadrement suffisant, la censure en découle.

– *Liberté d'aller et venir en état d'urgence (art. 2 et 4 de la Déclaration de 1789).* Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la loi du 20 novembre 2015 (cette *Chronique*, n° 157, p. 160), un juge des référés du Conseil d'État a suspendu, le 22 janvier, un arrêté d'assignation à résidence, en l'absence d'« éléments suffisamment circonstanciés » produits par le ministre de l'Intérieur (*Le Monde*, 24/25-1). Le Conseil d'État a récidivé, le 9 février, considérant que l'administration n'avait pas apporté d'éléments

« suffisamment probants » (*Le Monde*, 11-2).

En revanche, le juge administratif a rejeté, le 27 janvier, la demande de la Ligue des droits de l'homme visant à suspendre l'état d'urgence en vigueur depuis les attentats du 13 novembre 2015, en l'absence d'une question prioritaire de constitutionnalité. De la même façon, il n'a pas donné suite à la demande d'ordonner au président de la République d'y mettre fin : au vu des circonstances nationales et internationales, la décision « ne porte pas d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale » (*LPA*, 2-2). V. *Loi.*

– *Liberté d'association.* Un décret du 14 janvier a procédé à la dissolution de trois associations musulmanes se livrant à l'endoctrinement, au recrutement et à l'acheminement de candidats au djihad armé, à des activités à caractère terroriste, à Lagny-sur-Marne (Seine-et-Marne) (*JO*, 15-1) (cette *Chronique*, n° 157, p. 160).

– *Liberté d'entreprendre (art. 4 de la Déclaration de 1789).* Une fois encore, le Conseil a été appelé à se prononcer sur l'activité de conducteur de taxi et sur celle de conducteur de voiture de transport avec chauffeur concernant le secteur du transport des malades (516 QPC) (*JO*, 17-1). L'incompatibilité prévue par la loi du 1er octobre 2014 entre ces types d'activité a été censurée, au motif qu'elle porte, selon une jurisprudence classique, une « atteinte disproportionnée » à ladite liberté, qui n'est justifiée ni par les objectifs poursuivis ni par aucun autre motif d'intérêt général (cons. 7).

– *Liberté d'expression collective en état d'urgence.* Le Conseil constitutionnel s'est prononcé, à nouveau (cette *Chronique*, n° 157, p. 156), sur l'étendue des pouvoirs de crise dont le gouvernement est investi. Sur recours de la Ligue des droits de l'homme, il a validé l'article 8 de la loi du 3 avril 1955 (535 QPC) (*JO*, 21-2), au terme de la démarche classique consistant à concilier « la prévention des atteintes à l'ordre public et le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République », tel « le droit d'expression collective des idées et des opinions » (art. 11 de la Déclaration de 1789) (cons. 3), mais à l'exclusion du droit de manifestation (cons. 5). Le Conseil s'est attaché à vérifier les modalités d'application. Les mesures de fermeture provisoire, d'interdiction de réunion (salles de spectacle, débits de boissons, lieux de réunion de toute nature) ou les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre… sauf les « Nuit Debout », place de la République à Paris, à partir du 31 mars, sont strictement précisées par le juge. À savoir : en cas de déclaration d'urgence déclarée et uniquement dans la zone couverte par l'état d'urgence dans les cas prévus à cet effet par l'article premier de la loi du 3 avril 1955 ; la durée de la fermeture doit être justifiée et proportionnée aux nécessités de la préservation de l'ordre public l'ayant motivée, sous le contrôle du juge administratif (cons. 8). Les mesures susvisées cessent lorsque l'état d'urgence prend fin ; en cas de prorogation de ce dernier, les mesures de fermeture ne peuvent être prolongées sans être renouvelées (cons. 9).

– *Liberté d'expression et d'opinion (art. 11 de la Déclaration de 1789).* Dans une décision 512 QPC (*JO*, 10-1), le Conseil constitutionnel a rappelé l'autorité attachée à cette liberté, « d'autant

plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés » – bref, « l'ancre unique par laquelle tiennent les autres libertés », selon le fameux raccourci de Stendhal. Par suite, « les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi » (cons. 5). Dans la philosophie de la loi Gayssot du 13 juillet 1990, l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 (rédaction de la loi du 13 novembre 2014) réprimant le négationnisme a été validé par le Conseil. Car, en l'occurrence, il s'agit d'un « abus » de l'exercice de cette liberté « qui porte atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers » (cons. 7). En raison de son caractère raciste et antisémite, la négation des seuls crimes contre l'humanité perpétrés pendant le second conflit mondial est sanctionnée. De sorte que « l'atteinte à la liberté d'expression est nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur » (cons. 8).

– *Liberté syndicale (6e al. du Préambule de la Constitution de 1946).* Dans une décision relative aux organisations professionnelles d'employeurs (519 QPC) (*JO*, 7-2), le Conseil constitutionnel a estimé que ledit alinéa n'impose pas que toutes les organisations soient reconnues comme étant représentatives, indépendamment de leur audience. Un seuil minimum d'audience permettant leur représentativité ne fait pas obstacle au pluralisme.

– *Respect de la vie privée (art. 2 de la Déclaration de 1789).* V. *Droit de réquisition en état d'urgence.*

V. *Conseil constitutionnel. Gouvernement. Loi. Validation législative.*

Élection présidentielle

– *Comptes de campagne.* Chaque compte doit comporter en annexe les dépenses, ainsi que les prestations, avantages et dons des partis soutenant le candidat, durant l'année qui précède le scrutin (la loi organique du 25 avril de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle n'a pas suivi les suggestions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques tendant à réduire le délai à six mois). V. *Code électoral.*

– *Période intérimaire.* Entre la publication de la liste des candidats et l'ouverture de la campagne, c'est désormais le principe d'équité (et non d'égalité) que doivent respecter les services de communication audiovisuelle pour la diffusion des déclarations des candidats, dispose la loi organique précitée qui précise les règles que devra suivre le CSA à cet égard (elle reprend également les recommandations du Conseil constitutionnel et de la Commission nationale de contrôle ; cette *Chronique*, n° 144, p. 172).

– *Présentation des candidats.* Inspirée notamment par les recommandations du Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 143, p. 182), la loi organique précitée modifie la loi du 6 novembre 1962 : les présentations sont désormais adressées directement, par voie postale ou électronique, au Conseil constitutionnel, qui publie les noms des présentateurs au moins deux fois par semaine avant d'en publier la liste intégrale huit jours au moins avant le scrutin. Outre-mer et à l'étranger, les présentations sont adressées au représentant de l'État. Dans une réserve d'interprétation, la décision 729 DC précise

que le Conseil peut prendre en considération les circonstances de force majeure affectant leur expédition dans les jours précédant l'expiration du délai de présentation.

– *Scrutin*. La loi organique précitée dispose que le scrutin sera ouvert à 8 heures et clos à 19 heures, mais le préfet pourra retarder la clôture à 20 heures dans certaines communes.

Élections législatives

– *Élections partielles.* Au scrutin de ballottage, le parti Les Républicains a conservé ses trois sièges : Aisne (2e) et Nord (10e), face aux candidats Front national ; et celui des Yvelines (2e), contre le Parti socialiste (*JO*, 22-3). En Loire-Atlantique (3e), l'ancien fief de M. Ayrault, le 24 avril, le PS a remporté son deuxième succès, depuis 2012, avec Mme Daniel (*JO*, 26-4) (cette *Chronique*, n° 154, p. 195).

V. *Assemblée nationale.*

Élections locales

– *Bibliographie.* « Régionales 2015 : un tournant avant 2017 ? », *RPP*, n° 1078, 2016.

Gouvernement

– *Bibliographie.* « Le Conseil constitutionnel et le pouvoir exécutif » (dossier), *Les Nouveaux Cahiers du* CC, n° 50, 2016 ; F. Dubois-Stevant, « La coordination du travail législatif par le Secrétariat général du gouvernement », *in* P. Albertini (dir.), *La Qualité de la loi*, Paris, Mare & Martin, 2016, p. 55 ; A. Haquet, « L'étude d'impact », *ibid.*, p. 61.

– *Comité interministériel.* Le Premier ministre a réuni, le 13 avril, à Vaulx-en-Velin (métropole de Lyon), à l'issue du conseil des ministres, un comité consacré aux modalités du projet de loi « Égalité et citoyenneté », destiné à lutter contre « l'apartheid » des quartiers difficiles (*Le Monde*, 14-4).

– *Composition.* Le gouvernement Valls II a été remanié à deux reprises.

I. Par suite d'un « désaccord politique majeur » relatif à la déchéance de nationalité, selon son expression, Mme Taubira a présenté sa démission, le 27 janvier (cette *Chronique*, n° 157, p. 169). M. Jean-Jacques Urvoas, notre collègue, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale (Finistère, 1re) (s), a été nommé, en remplacement, garde des Sceaux, ministre de la Justice (décret du 27 janvier) (*JO*, 28-1). Cette sixième modification du gouvernement a rétabli la parité au profit… des hommes (cette *Chronique*, n° 156, p. 184).

Un second mouvement est intervenu, le 11 février, après la nomination de M. Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères, à la présidence du Conseil constitutionnel.

II. Ce large remaniement, le septième, attesté par les deux décrets de nomination et plus encore de consolidation du 11 février (*JO*, 12-1) (v. *ci-après*), conformément aux précédents des gouvernements Rocard et Jospin en 1990 et 2000 (cette *Chronique*, n° 57 et 94, p. 180 et 192), peut se résumer, selon la démarche classique, par le jeu des entrants, des partants et des changeants.

Au premier cas, on note l'arrivée de quatre ministres (MM. Ayrault, Affaires étrangères ; Baylet… vingt-trois ans après, Aménagement du territoire ; et

Mmes Azoulay, Culture et Communication ; et Cosse, Logement) et de six secrétaires d'État (Mmes Bareigts, égalité réelle ; Méadel, aide aux victimes ; Pompili, biodiversité ; Grelier, collectivités territoriales ; Geoffroy, ville ; et M. Placé, réforme de l'État).

Au second cas, outre M. Fabius, cessent leurs fonctions Mmes Lebranchu (Décentralisation et Fonction publique) ; Pinel (Logement) et Pellerin (Culture et Communication).

Quant au changement d'attributions, au dernier cas, il concerne trois secrétaires d'État (cette *Chronique*, n° 152 et 155, p. 192 et 199) : M. Vallini (développement et francophonie) et Mmes Valter (formation professionnelle) et Boistard (personnes âgées).

Au terme de ce nouveau remaniement, le gouvernement compte 38 membres, contre 32 précédemment, à parité des 18 ministres et des 20 secrétaires d'État. On relèvera, cependant, qu'aucune femme n'a été appelée à exercer une fonction régalienne, lesquelles demeurent masculines et… bretonnes, avec MM. Ayrault, Le Drian et Urvoas, en dehors de M. Cazeneuve. Cependant, le domaine d'action de Mme Royal, ministre de l'Écologie, est étendu aux relations internationales sur le climat (v. *Conseil constitutionnel*), tandis que Mmes Rossignol et Girardin sont promues au rang de ministre. Seuls trois ministres, Mme Touraine (Santé) et MM. Le Drian (Défense) et Le Foll (Agriculture), ont conservé leurs attributions depuis le début du quinquennat.

III. S'agissant de l'origine des nouveaux membres du gouvernement, on note cinq députés (M. Ayrault et Mmes Bareigts, Pompili, Grelier et Geoffroy), un sénateur (M. Placé) et quatre non-parlementaires (M. Baylet, Mmes Azoulay, conseillère culture et communication – cabinet du chef de l'État, comme naguère M. Macron –, Méadel, porte-parole du PS, et Mme Cosse, secrétaire nationale d'EELV).

IV. Concernant les départements ministériels, la Famille, devenue sur ces entrefaites, par volonté présidentielle, *les* familles (décret du 3 mars) (*JO*, 4-3), l'Enfance et les Droits des femmes sont regroupés, à l'exemple de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales. À l'opposé, la Fonction publique est émancipée par rapport à la Décentralisation (cette *Chronique*, n° 152, p. 192). Restent des structures inédites : égalité réelle, aide aux victimes et biodiversité.

V. Le remaniement se caractérise aussi par le retour, depuis 2014, de trois membres issus du mouvement écologiste (Mmes Cosse et Pompili, et M. Placé) et de trois radicaux de gauche (MM. Baylet, Braillard et Mme Girardin). De manière spectaculaire, un ancien Premier ministre, M. Ayrault, rejoint le gouvernement au Quai d'Orsay, pour élargir la base du PS (v. *Premier ministre*).

Au terme de ce remaniement, le gouvernement Valls, à l'assise cohérente, nonobstant l'opposition de Mme Cosse et de M. Macron à la déchéance de la nationalité française, se veut un gouvernement de campagne présidentielle. L'habileté technique n'y a d'égale que la subtilité politique d'une synthèse présidentielle, limitant toutefois les propositions du Premier ministre.

VI. En dehors de la Corse et de la région PACA, les autres régions métropolitaines sont présentes au sein du gouvernement remanié (*Le Figaro*, 17-2).

Décret de consolidation du gouvernement Valls II (11 février 2016)

Art. 1er. – Sont membres du gouvernement, en qualité de ministres :
Jean-Marc Ayrault, ministre des Affaires étrangères et du Développement international ;
Ségolène Royal, ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, chargée des relations internationales sur le climat ;
Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ;
Michel Sapin, ministre des Finances et des Comptes publics ;
Marisol Touraine, ministre des Affaires sociales et de la Santé ;
Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense ;
Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la Justice ;
Myriam El Khomri, ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social ;
Jean-Michel Baylet, ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales ;
Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur ;
Stéphane Le Foll, ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, porte-parole du gouvernement ;
Emmanuelle Cosse, ministre du Logement et de l'Habitat durable ;
Emmanuel Macron, ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique ;
Audrey Azoulay, ministre de la Culture et de la Communication ;
Laurence Rossignol, ministre de la Famille, de l'Enfance et des Droits des femmes – par décret du 3 mars (*JO*, 4-3), l'intitulé du ministère a été modifié : *des Familles*, de l'Enfance et des Droits des femmes ;
Annick Girardin, ministre de la Fonction publique ;
Patrick Kanner, ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports ;
George Pau-Langevin, ministre des Outre-mer.

Art. 2. – Est membre du gouvernement, en qualité de secrétaire d'État :
Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.

Art. 3. – Sont membres du gouvernement, en qualité de secrétaires d'État, et participent au conseil des ministres pour les affaires relevant de leurs attributions :
Éricka Bareigts, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée de l'égalité réelle ;
Jean-Vincent Placé, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la réforme de l'État et de la simplification ;
Juliette Méadel, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée de l'aide aux victimes ;
Harlem Désir, secrétaire d'État auprès du ministre des Affaires étrangères et du Développement international, chargé des affaires européennes ;
Matthias Fekl, secrétaire d'État auprès du ministre des Affaires étrangères et du Développement international, chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger ;
André Vallini, secrétaire d'État auprès du ministre des Affaires étrangères et du Développement international, chargé du développement et de la francophonie ;
Alain Vidalies, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, chargé des relations internationales sur le climat, des transports, de la mer et de la pêche ;
Barbara Pompili, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, chargée des relations internationales sur le climat et de la biodiversité ;
Thierry Mandon, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
Christian Eckert, secrétaire d'État auprès du ministre des Finances et des Comptes publics, chargé du budget ;
Ségolène Neuville, secrétaire d'État auprès de la ministre des Affaires sociales et de la Santé, chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion ;
Pascale Boistard, secrétaire d'État auprès de la ministre des Affaires sociales et de la Santé, chargée des personnes âgées et de l'autonomie ;
Jean-Marc Todeschini, secrétaire d'État auprès du ministre de la Défense, chargé des anciens combattants et de la mémoire ;
Clotilde Valter, secrétaire d'État auprès de la ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, chargée de la formation professionnelle et de l'apprentissage ;
Estelle Grelier, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, chargée des collectivités territoriales ;
Martine Pinville, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire ;
Axelle Lemaire, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, chargée du numérique ;
Hélène Geoffroy, secrétaire d'État auprès du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, chargée de la ville ;
Thierry Braillard, secrétaire d'État auprès du ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, chargé des sports.

Source : *Journal officiel* du 12 février 2016.

– *Pouvoirs de crise : prorogation de l'état d'urgence.* La loi 2016-162 du 19 février (*JO*, 20-2) proroge l'état d'urgence, pour une durée de quatre mois jusqu'au 26 mai, à l'issue d'un vote quasi unanime des assemblées parlementaires (cette *Chronique*, n° 157, p. 164).

À la veille du renouvellement, un bilan dressé au 24 février par le ministre de l'Intérieur fait apparaître les chiffres ci-après : 3 397 perquisitions, débouchant sur l'ouverture de 5 procédures par le parquet ; 274 assignations à résidence en vigueur (moins de cent devraient être renouvelées) ; 59 abrogations dont 27 dans le cadre de la COP21 ; 13 suspensions et 2 annulations sur le fond (*Le Monde*, 26-2).

V. *Conseil des ministres. Déclaration du gouvernement. Droits et libertés. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Révision de la Constitution.*

GROUPES

– *Assemblée nationale*. M. François de Rugy a retrouvé la coprésidence du groupe écologiste qui était partagée depuis le 13 octobre (cette *Chronique*, n° 157, p. 161) entre Mme Barbara Pompili, devenue membre du gouvernement, à qui il succède, et Mme Cécile Duflot (*BQ*, 17-2).

– *Divisions*. L'adoption à la majorité des trois cinquièmes des projets de loi constitutionnelle de protection de la nation par l'Assemblée nationale, le 10 février, et portant réforme du CSM, le 26 avril, n'a été possible que par le vote favorable de 111 LR (contre 74) et 8 abstentions, et de 25 UDI (contre 4), le groupe SRC se divisant pour le premier, et pour le second de 22 LR (contre 67) et 107 abstentions, ainsi que de 26 abstentions.

Il en est allé de même pour l'adoption en lecture définitive de la proposition de loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle, qui exigeait la majorité absolue après son rejet par le Sénat (art. 46 C). Elle a été votée le 5 avril par 299 voix contre 142 : 266 SRC contre 7 et 3 abstentions, 22 LR contre 167 et 107 abstentions, tandis que 28 UDI votaient contre, 2 RRDP contre 8 et 8 abstentions, 6 écologistes contre 10 et 1 abstention, 1 GDR contre 12 et 2 NI contre 10.

– *Sénat*. Privé d'un membre par l'entrée au gouvernement de M. Jean-Vincent Placé, le groupe écologiste se trouvait menacé de disparition, l'effectif requis étant de dix membres (art. 5 RS), mais, « par un geste démocratique », M. Hervé Poher, sénateur socialiste du Pas-de-Calais, l'a rejoint comme rattaché administrativement (communiqué du 10 mars). Mme Corinne Bouchoux en a repris la présidence (cette *Chronique*, n° 157, p. 165).

V. *Révision de la Constitution.*

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Abondance.* On ne compte plus, chaque mois, les ordonnances (cette *Chronique*, n° 157, p. 165). On relèvera, tout particulièrement, celle du 10 février (2016-131) (*JO*, 11-2) portant réforme, pour la première fois depuis 1804, du livre III du code civil, relatif au droit des contrats, au régime général et à la preuve des obligations, ordonnance à l'occasion de laquelle l'acte d'avocat est consacré ; l'ordonnance 2016-79 du 29 janvier (*JO*, 31-1) concernant les gares routières ; celles afférentes à la désignation des conseillers prud'hommes (2016-388 du 31 mars) (*JO*, 1er-4) ; à la création de l'établissement public

Agence nationale de santé publique (2016-462 du 14 avril) (*JO*, 15-4) ; ou concernant la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (2016-488 du 21 avril) (*JO*, 22-4). À ce rythme, la révolution des sources s'accomplit.

– *Habilitation*. La loi 2016-483 du 20 avril (*JO*, 21-4) relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires autorise le gouvernement à agir dans diverses matières (garantie d'indépendance des membres du Conseil d'État et des magistrats administratifs ; clarté et intelligibilité du droit) (v. rapport Descamps-Crosnier, AN, n° 3099) (cette *Chronique*, n° 156, p. 186). À l'opposé, l'habilitation a été censurée, pour méconnaissance des dispositions de l'article 38 C, en l'absence de la date de dépôt du projet de loi de ratification (727 DC, cons. 107) (*JO*, 27-1).

V. *Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Loi. Pouvoir réglementaire.*

Immunités parlementaires

– *Inviolabilité : procédure inédite.* La condamnation, dans le cadre d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, de M. Bruno Sido, sénateur (LR) de Haute-Marne, à six mois de prison avec sursis et 60 000 euros d'amende, pour omission dans sa déclaration de patrimoine et blanchiment de fraude fiscale, a été validée, le 1er avril, par un magistrat du tribunal de grande instance de Paris (*BQ*, 13-4). V. *Transparence*.

– *Levée de l'immunité.* Le bureau du Sénat a autorisé, le 28 avril, le placement en garde à vue de M. Abdourahamane Soilihi, sénateur (LR) de Mayotte, ainsi que, dans l'hypothèse de sa mise en examen, les mesures de contrôle judiciaire prévues.

Loi

– *Bibliographie.* P. Albertini (dir.), *La Qualité de la loi*, Paris, Mare & Martin, 2016 (notamment Ph. Blachèr, « La clarté de la loi », p. 221 ; V. Champeil-Desplats, « Le principe de normativité », p. 241 ; J. Chevallier, « L'apport et le statut de la légistique », p. 31 ; A. Delcamp, « Crise, déclin ou transformation de la loi », p. 15 ; J.-Ph. Derosier, « La rationalisation des débats », p. 131) ; D. Mockle, « La réglementation intelligente : réglementation mieux ou réglementation moins ? », *RFDA*, 2015, p. 1225.

– *Abrogation de dispositions législatives liberticides.* Le Conseil constitutionnel a abrogé dix d'entre elles : l'article 18-6, 6° (les mots : « des nominations et des mutations de dépositaires centraux de presse ») de la loi du 2 avril 1947 (2015-511 QPC) (*JO*, 10-1) ; l'article L. 3121-10, seconde phrase, du code des transports (2015-516 QPC) (*JO*, 17-1) ; l'article 145, le b *ter* du 6, du code général des impôts (2015-520 QPC) (*JO*, 5-2) ; l'article 52, § II, de la loi du 18 décembre 2013 (522 QPC) (*JO*, 21-2) ; les mots relatifs à la rupture du contrat de travail figurant à l'article L. 3141-26 du code du travail (523 QPC) (*JO*, 4-3) ; les mots « par leurs fonctions » mentionnés à l'article L. 562-2 du code monétaire et financier (524 QPC) (*JO*, 4-3) ; l'article 32, § III, de la loi de finances du 29 décembre 2014 (525 QPC) (*JO*, 4-3) ; les mots « à la date de la promulgation » visés à l'article 13 de la loi du 31 juillet 1963 de finances rectificative pour 1963 (530 QPC) (*JO*, 24-3) ; l'article 836, second alinéa, du code de procédure

pénale (532 QPC) (*JO*, 6-4) ; et l'article L. 341-10 du code de la sécurité sociale (534 QPC) (*JO*, 16-4).

– *Conformité de la loi de modernisation du système de santé.* Le Conseil constitutionnel a validé (727 DC) (*JO*, 27-1) cette loi. Il s'est borné, pour l'essentiel, à une censure partielle du système de généralisation du tiers payant, en estimant que le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence en n'encadrant « pas suffisamment » ce dispositif.

Au surplus, la loi Touraine (2016-4) du 21 janvier (*JO*, 27-1) souffre, à son tour, de prolixité, avec ses 227 articles (cette *Chronique*, n° 156, p. 187) (v. *Bicamérisme. Habilitation législative.*)

– *Conformité de la loi sur le droit des étrangers en France.* La loi 2016-274 du 7 mars a été promulguée (*JO*, 8-3), après une censure procédurale par le Conseil constitutionnel (728 DC) (v. *Bicamérisme*).

– *Contestation.* Le juge des référés du Conseil d'État a rappelé, le 27 janvier, que « la conformité de la loi à la Constitution ne peut être mise en cause devant le juge administratif qu'au travers d'une question prioritaire de constitutionnalité » selon le principe de l'écran législatif. Par suite, la loi du 20 novembre 2015 « fait obstacle à ce qu'il prononce lui-même la suspension totale ou partielle de l'état d'urgence » (*LPA*, 2-2).

Lettre rectificative. Le gouvernement a introduit de nouvelles dispositions dans le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires (AN, n° 2880).

V. *Habilitation législative. Pouvoir réglementaire. Transparence.*

–Loi de finances

– *Bibliographie.* J.-F. Boudet, « La grammaire lolftienne », *RFDA*, 2015, p. 1215.

Loi organique

V. *Élection présidentielle. Nouvelle-Calédonie.*

Majorité

– *Divisions.* Une forte opposition s'est manifestée au groupe socialiste à l'occasion du projet de loi constitutionnelle de protection de la nation, en particulier sur la déchéance de nationalité : l'article 2 n'a recueilli que 119 voix contre 92 et 10 abstentions, le 9 février, et l'ensemble du projet a été approuvé le lendemain par 165 voix contre 83 et 36 abstentions ; le groupe RRDP s'est partagé sur l'article 2 : 3 pour, 3 contre et 5 abstentions, mais il a majoritairement approuvé l'ensemble par 10 voix contre 5 et 3 abstentions.

V. *Groupes.*

Ministres

– *« Le cas Macron », ou le refus de « l'obligé » du président (suite).* « Je suis ministre de la République, donc pleinement solidaire de la politique gouvernementale », a proclamé le ministre de l'Économie (entretien au *Monde*, 7-1). Et pourtant, il n'a cessé, depuis lors, de s'émanciper, tel un électron libre (cette *Chronique*, n° 157, p. 169), en multipliant les transgressions, sous réserve de rétractations formelles, traçant, en définitive, son sillon en vue d'un destin national.

Au forum de Davos, le 22 janvier, iconoclaste, il annonce la fin des 35 heures avec la réforme du droit du travail

(*Le Monde*, 24/25-1), au grand dam du Premier ministre. Il marque sa réticence à l'égard de la déchéance de nationalité, le 9 février, le soir même où l'Assemblée nationale délibère sur le projet de révision, en évoquant un « inconfort philosophique » (*Le Figaro*, 11-2). En réaction, le chef de l'État reconnaît : « Il a son tempérament et il n'est pas dans la vie politique un personnage classique » (entretien télévisé du 11 février) (*Le Monde*, 13-2). Cette mansuétude trouve, cependant, sa limite avec la rétrogradation de l'intéressé du onzième au treizième rang de la hiérarchie gouvernementale (v. *Gouvernement*) et le refus d'un élargissement de ses attributions. Qu'à cela ne tienne : le 6 avril, à Amiens, sa ville natale, au cours d'une rencontre citoyenne, M. Macron franchit le Rubicon en annonçant la création d'un mouvement politique, à ses initiales, « En Marche ! », situé ailleurs, « ni à droite ni à gauche » (*Le Monde*, 8-4). Une fois encore, le chef de l'État affiche sa sérénité, sur France 2, le 14 avril : « Il est dans l'équipe et sous mon autorité […] . Il sait ce qu'il me doit, c'est une question de loyauté personnelle et politique » (*Le Monde*, 16-4). Il s'attire une réponse provocatrice, niant la logique de la V^e^ République : « Lorsqu'un président nomme quelqu'un ministre, il le fait parce qu'il pense que c'est bon pour son pays, pas pour en faire son obligé » (entretien au *Dauphiné libéré*, 22-4). « La vie politique… c'est un peu comme au football : il faut jouer collectif, sinon on ne gagne pas », rétorquera M. Le Drian, le 21 avril (*Le Monde*, 23-4). « M. Macron n'a pas les codes de la grammaire politique », opinera M. Le Guen, en communion de pensée avec le Premier ministre (*Le Monde*, 22-4). « De grâce, qu'on ne m'utilise pas pour affaiblir le Président », n'hésite pas à répliquer l'intéressé (dépêche à l'AFP, 21-4). « Je suis, comme membre du gouvernement, en plein soutien et dans la mission que [le Président] m'a confiée, et je continuerai à le faire » (déclaration de Varsovie, 22 avril). La boucle est… bouclée, dans l'attente de la nouvelle contestation et de la nouvelle clarification. Car, pour le Premier ministre, « c'est au président de traiter Macron. […] On ne peut pas être ministre et préparer un autre agenda que celui du président de la République » (entretien à *Society*) (*Le Monde*, 30-4).

– *« Le cas Taubira » (suite et fin).* Mme Taubira, garde des Sceaux, a persisté, le 7 janvier sur i-Télé, dans son refus d'accepter la déchéance de nationalité (cette *Chronique*, n° 157, p. 169). « Elle s'est trompée », répliquera le Premier ministre (déclaration du 16 janvier sur France 2) (*Le Monde*, 18-1). Elle sera contrainte à la démission, le 27 suivant, après avoir organisé une cérémonie de départ singulière avec son vélo jaune (*Le Monde*, 29-1). Entretemps, témoignage de solidarité, elle avait signé avec son collègue de l'Intérieur, M. Cazeneuve, une tribune dans *Le Monde*, le 8 janvier, intitulée « Non, le gouvernement ne procède pas à une mise à l'écart de la justice ! », à propos du projet de loi pénale contre le terrorisme.

– *Solidarité.* Ce principe a été malmené, nonobstant la centralisation de la communication gouvernementale par le Premier ministre, à preuve, les propos du ministre de la Ville sur « les Molenbeek français », le 27 mars. Les couacs se sont multipliés. Mme Royal et M. Ayrault se sont opposés, le 21 février, à propos du périmètre du référendum sur l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (Loire-Atlantique) (*Le Monde*, 23-2). M. Placé a appelé à voter contre, le 16 mars (*Le Monde*, 18-3). M. Le Foll

et Mme Pompili se sont séparés s'agissant de l'interdiction d'un pesticide nocif à l'environnement, le 15 mars (*Le Monde*, 16/17-3).

V. *Conseil des ministres. Déclaration du gouvernement. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

Nouvelle-Calédonie

– *Statut des autorités administratives indépendantes.* Le Conseil constitutionnel a validé, le 21 avril, la loi organique modifiant l'article 27-1 de celle du 19 mars 1999 relative aux incompatibilités applicables aux membres desdites autorités créées aux fins de missions de régulation. Une incompatibilité est prévue entre la fonction de président et tout emploi public exercé en Nouvelle-Calédonie. En l'espèce, il s'agit d'« assurer le respect des principes d'indépendance et d'impartialité par des autorités non juridictionnelles auxquelles la loi du pays peut attribuer le pouvoir de prononcer des sanctions ayant le caractère d'une punition » (cons. 4) (731 DC) (*JO*, 26-4).

V. *Conseil constitutionnel.*

Parlement

– *Bibliographie.* A. Blandin, « Article 35 C : état de l'information du Parlement sur les interventions militaires à l'étranger », *RFDC*, 2016, p. 3.

V. *Assemblée nationale. Déontologie parlementaire. Sénat.*

Parlementaires

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, « Le statut des collaborateurs parlementaires », *LPA*, 15-2.

– *Collaborateurs.* V. *Assemblée nationale.*

– *Cumul des mandats.* À l'opposé de Mme Pécresse et de MM. Bertrand et Estrosi (v. *Assemblée nationale*), Mme Delga et MM. Morin et Wauquiez cumulent leur mandat parlementaire avec celui de président d'un conseil régional.

Le président de la République n'a pas demandé à Mme Cosse, ministre du Logement, de choisir entre ses qualités de ministre et de conseiller régional d'Île-de-France (*Le Monde*, 17-2) (cette *Chronique*, n° 157, p. 168).

V. *Assemblée nationale. Droits et libertés.*

Parlementaires en mission

– *Bibliographie.* H. Portelli, « Supprimer les missions temporaires confiées par le gouvernement aux parlementaires », rapport n° 330, Sénat, 2016.

– *Les missions communes bipartisanes.* Sans préjudice des missions individuelles classiques (Mme Fioraso, filière spatiale française) (décret du 20 janvier) (*JO*, 21-1), le précédent de l'assurance-maladie d'Alsace-Moselle, consistant à associer députés et sénateurs de la majorité et de l'opposition sur un thème, fait école (cette *Chronique*, n° 156, p. 181). À preuve, le cadre normatif des compétitions de jeux vidéo (décret du 18 janvier) (*JO*, 19-1) et les principales portes d'entrée maritime françaises (décrets du 29 janvier)

(*JO*, 30-1) (cette *Chronique*, n° 157, p. 170).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

Partis politiques

– *Bibliographie.* D. Biroste, « Financement des partis politiques : le Parlement corrige son erreur » (financement par des personnes morales), *LPA*, 7-4.

– *Financement public.* Le décret du 4 février (*JO*, 5-2) fixe à 63 101 868,14 euros l'aide attribuée aux partis pour 2016 (cette *Chronique*, n° 154, p. 201, pour 2015). La première fraction est répartie entre treize partis ayant présenté des candidats dans au moins cinquante circonscriptions au dernier renouvellement de l'Assemblée nationale ; la seconde, entre vingt-huit partis représentés au Parlement en fonction du nombre de parlementaires ayant déclaré s'y rattacher (deux députés et quatre sénateurs ne sont rattachés à aucun parti).

V. *Élection présidentielle.*

Pouvoir réglementaire

– *Décrets d'application de la loi Macron du 6 août 2015.* « Ça marche ! » s'est réjoui le ministre de l'Économie, six mois après l'entrée en vigueur de la loi ; 75 décrets sur les 95 nécessaires ont été publiés, au 1er mars. Le reliquat nécessite une concertation approfondie ou dépend de travaux législatifs en cours (*Le Figaro*, 2-3) (cette *Chronique*, n° 157, p. 151).

– *Délégalisation.* Dans une décision 262 L (*JO*, 6-4), le Conseil constitutionnel a procédé au déclassement de l'article L. 2332-3 du code de la défense (cette *Chronique*, n° 157, p. 170).

V. *Habilitation législative. Gouvernement. Loi.*

Pouvoirs publics

– *Bibliographie.* Assemblée nationale et Sénat (services de la séance), *Textes relatifs aux pouvoirs publics* (mise à jour au 31 décembre 2015), 17e éd., 2016.

Premier ministre

– *Bibliographie. La Documentation française, 70 ans*, préface de F. Hollande, Paris, La Documentation française, 2015 ; « Manuel Valls, radical, polémiste, bagarreur » (débats), *Le Monde*, 13/14-3.

– *Ancien Premier ministre.* Selon la pratique initiée par Michel Debré en 1968, M. Jean-Marc Ayrault, ancien hôte de Matignon (2012-2014), a été nommé ministre des Affaires étrangères lors du remaniement du 11 février (*JO*, 12-2), tels Alain Juppé en 2011 et Laurent Fabius en 2012. La situation est, cependant, singulière, dès lors que M. Ayrault siègera aux côtés de M. Valls, son successeur, qui avait contribué, en 2014, à son départ (cette *Chronique*, n° 150, p. 150). Après le Quai d'Orsay, le Conseil constitutionnel offre également un refuge aux anciens Premiers ministres, avec la présence inédite de MM. Fabius et Jospin.

– *Attribution en matière de renseignement.* Le décret 2016-67 du 29 janvier détermine des modalités de techniques de recueil de renseignement (interceptions de sécurité et accès administratifs aux données de connexion) (*JO*, 31-1) (cette *Chronique*, n° 157, p. 171).

– *Autorité.* M. Valls a contredit M. Sapin, qui avait évoqué « la naïveté » des

autorités belges à propos des attentats terroristes du 22 mars (*Le Figaro*, 24-2). En revanche, certains ministres n'ont pas hésité à le contester. C'est ainsi que son prédécesseur a réagi à sa prise de position critique, le 13 février, à Munich, à propos de l'accueil des migrants, en présence de la chancelière allemande (*Le Monde*, 15-2). « Je pense avec conviction qu'il faut assumer le fait qu'il y a des réfugiés qui ont droit à l'asile », a rétorqué M. Ayrault, le 10 mars, en soutenant la position de Mme Merkel (*Le Monde*, 12-3). À nouveau (cette *Chronique*, n° 157, p. 169), Mme Royal s'est opposée, le 5 avril, au Premier ministre sur le rapport d'experts relatif au projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes jugé « surdimensionné » (*Le Monde*, 7-4). La question du port du voile à l'université a suscité la réaction contraire de M. Mandon et de Mme Vallaud-Belkacem, en faveur de la liberté, le 13 avril (*Le Figaro*, 14-4). Quant à Mme Cosse, elle s'est prononcée, le 12 février, contre la déchéance de nationalité figurant dans le projet de révision sur l'état d'urgence (« Protection de la nation ») (*Le Monde*, 14-2) (cette *Chronique*, n° 157, p. 171).

– « *Chef de gouvernement* ». En réplique à Mme Aubry, M. Valls a promptement réagi : « Je suis chef du gouvernement. Je n'écris pas des tribunes de proclamation » (*Le Monde*, 26-2). Depuis Munich, au préalable, le 12 février, il avait défini la condition du gouvernement au lendemain du remaniement : « Il n'y a pas de changement politique et il y a de la cohérence » (*Le Monde*, 14/15-2). M. Macron s'est employé cependant à démontrer le contraire.

– *Fierté.* « Je suis fier d'être le Premier ministre de la France et d'agir », a répété Manuel Valls (entretien au *Journal du dimanche*, 6-3) (cette *Chronique*, n° 156, p. 190).

– « *Loyauté personnelle* » *à l'égard du chef de l'État.* « Jamais je n'ai fait et je ne ferai de chantage à la démission », a affirmé M. Valls. « Mon rapport avec le président de la République est empreint de loyauté personnelle. […] Nous gouvernons un pays extraordinaire. » Le Président « est la voix de l'intérêt général. Je serai à ses côtés », a-t-il également proclamé (entretien au *Journal du dimanche*, 6-3).

– *Mission.* Après avoir rappelé son « enthousiasme » et sa « volonté de servir la France », le Premier ministre a déclaré : « Je ne changerai pas le cap qui m'a été assigné par le président de la République, par l'Assemblée nationale… et, d'une certaine manière, par les Français. […] Réformer la France est vital […] . Ce qui serait terrible, c'est le *statu quo* […] . Je ne donnerai pas une seconde à l'immobilisme », s'agissant du projet de loi sur la réforme du travail (entretien au *Journal du dimanche*, 6-3).

Président de la République

– *Bibliographie.* J.-L. Georgelin, *La Légion d'honneur*, Paris, Dalloz, 2016 ; N. Sarkozy, *La France pour la vie*, Paris, Plon, 2016 ; Ph. Blachèr, « Le président de la République et le gouvernement dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Les Nouveaux Cahiers du* CC, n° 50, 2016, p. 29 ; J.-Ph. Derosier, « François Hollande et le fait majoritaire. La naissance d'un fait majoritaire contestataire », *Constitutions*, 2015, p. 509 ; F. Hollande, « Il n'y a de bonheur que dans l'égalité », *Elle*, 4-3 ; J. Massot, « La durée du mandat présidentiel sous

la Ve République », *Mélanges Marceau Long*, Paris, Dalloz, 2016, p. 349 ; D. Revault d'Allonnes, « Et l'Élysée devint Bureau ovale », *Le Monde*, 6-1.

– *Ancien président.* M. Nicolas Sarkozy a été mis en examen, le 16 février ; le juge d'instruction de l'affaire Bygmalion a retenu l'incrimination de « financement illégal de campagne électorale pour avoir, en qualité de candidat, dépassé le plafond légal de dépenses électorales » ; en ce qui concerne les fausses factures, il a été « placé sous le statut de témoin assisté des chefs d'usage de faux, escroquerie et abus de confiance », selon le communiqué du procureur de la République de Paris (*BQ*, 17-2). La Cour de cassation a validé, le 22 mars, la procédure et notamment les écoutes téléphoniques de l'ancien président (et de son avocat) poursuivi (cette *Chronique*, n° 152, p. 202) pour « corruption active, trafic d'influence et recel de violation du secret professionnel » (*Le Monde*, 24-3).

– *Autorité.* « La France va mieux ! » a affirmé le président Hollande, le 14 avril, dans l'émission « Dialogues citoyens » sur France 2 : il y a désormais « plus de croissance, moins d'impôts et plus de compétitivité, plus de pouvoir d'achat ». Interrogé sur les initiatives du ministre de l'Économie, il a sévèrement recadré M. Macron, qui avait notamment annoncé la veille, à Londres, que l'ère des réformes était terminée : « Je poursuivrai jusqu'au bout les réformes [...]. Il est dans l'équipe et sous mon autorité. Il sait ce qu'il me doit. » Le Président a également corrigé le Premier ministre, qui s'était déclaré favorable à l'interdiction du voile à l'université : « Non, il n'y aura pas d'interdiction à l'université » (*Le Monde*, 13-4).

Au préalable, commentant le remaniement gouvernemental, le 11 février, le chef de l'État avait observé, cependant, qu'il n'était pas « dans une espèce de caporalisation générale » (*Le Monde*, 13-2).

– *Candidat ?* Le président Hollande a repoussé, à nouveau (cette *Chronique*, n° 156, p. 192), la perspective d'une entrée en campagne, à l'occasion du remaniement ministériel : « Alors que je n'ai pas encore fait tout ce que j'ai à faire ? Je vous l'assure, je prendrai ma décision, le jour venu. Ce jour n'est pas encore venu » (entretien télévisé du 11 février) (*Le Monde*, 13-2). Il réitérera sa détermination lors de sa participation à l'émission précitée « Dialogues citoyens », en annonçant sa décision « à la fin de l'année », avec le chômage pour juge de paix (*Le Monde*, 16-4). Mais, en attendant, le chef de l'État s'y prépare tout de même, en réunissant un séminaire, le 2 avril (*Le Journal du dimanche*, 3-4).

– *Collaborateurs.* Il est mis fin aux fonctions de Mme Delphine Prady, conseillère adjointe énergie, environnement, transports et logement (*JO*, 17-1), et de Mme Audrey Azoulay, conseillère culture et communication (v. *Gouvernement*), tandis que Mme Constance Rivière, adjointe de cabinet, est nommée conseillère spéciale chargée de la culture et de la citoyenneté (*JO*, 12-2). Le décret du 1er mars portant organisation du cabinet du président de la République (*JO*, 5-3) modifie les attributions de treize conseillers et nomme quatre conseillers adjoints : Mmes Adeline Broton, économie et numérique, et Annabelle Vandendriesch, affaires intérieures et collectivités territoriales, MM. Nicolas Maccioni, citoyenneté, et Frédéric Monteil, administration de la présidence.

– *Commémoration.* Pour la première fois, un chef d'État a commémoré, à Paris, la signature des accords d'Évian du 19 mars 1962, qui mettaient fin à la guerre d'Algérie. L'initiative du président Hollande a provoqué la critique de l'opposition (*Le Monde*, 21-3) (cette *Chronique*, n° 140, p. 194).

– *Conseil de défense.* Au lendemain de l'arrestation, à Bruxelles, d'un terroriste impliqué dans les attentats de Paris du 13 novembre dernier, le Président a réuni un conseil, le 19 mars (*Le Monde*, 21-3).

– *Conseil stratégique de l'attractivité.* La quatrième réunion de cet organisme a accueilli, le 22 mars, autour du président de la République, du Premier ministre et des membres du gouvernement concernés, une trentaine d'investisseurs internationaux (*BQ*, 23-3).

– *« État d'urgence économique et social ».* En écho à ses vœux de fin d'année (cette *Chronique*, n° 157, p. 174), le chef de l'État s'est rendu, le 18 janvier, au palais d'Iéna, siège du Conseil économique, social et environnemental. Il y a présenté son plan contre le chômage, « le plan d'urgence électoral », selon *Le Monde* (19-1).

– *« Être président de la République ».* « Quand on me blesse, j'ai le devoir de ne pas le montrer », a observé M. Hollande. « Être président de la République, c'est vivre tout le temps avec la tragédie » (entretien à France 2, 14-4).

– *Féministe et socialiste.* À l'occasion de la journée internationale de la femme, le Président a déclaré : « Comment prétendre vouloir l'égalité sans, au préalable, affirmer celle entre les femmes et les hommes ? Je suis donc féministe ! Et toujours socialiste » (entretien à *Elle*, 4-3). Dans cet ordre d'idées, il devait annoncer le changement de dénomination du ministère de la Famille au profit de celui « des Familles », afin de tenir compte des revendications féministes et de la diversité des conditions familiales actuelles (décret du 3 mars) (*JO*, 4-3). V. *Gouvernement.*

– *Garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire (art. 64 C).* De manière inédite, le Président, accompagné du garde des Sceaux, a accueilli, à Bordeaux, la plus importante promotion d'auditeurs de justice, le 17 février, au moment de la prestation de serment (*Le Figaro*, 19-2).

– *Nomination des membres du gouvernement (art. 8 C) : innovations.* En vue du remaniement opéré le 11 février (v. *Gouvernement*), le chef de l'État et le Premier ministre ont soumis à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, à titre préventif, la situation fiscale, notamment, de députés dont la nomination était envisagée (*Le Figaro*, 12-1), par référence au précédent Thévenoud de 2014 (cette *Chronique*, n° 152, p. 191). Au surplus, l'annonce dudit remaniement a été effectuée sur le compte Twitter de l'Élysée (*Le Figaro*, 11-2).

– *Rituel.* Le Président a présenté, le 16 janvier, ses vœux aux Corréziens à Tulle (*Le Monde*, 18-1) (cette *Chronique*, n° 154, p. 204).

– *« Un cap, un fil conducteur ».* « J'ai modernisé en protégeant le modèle social », a indiqué M. Hollande. « Je réformerai tous les jours de mon mandat. Je l'ai fait dès le premier, je le ferai jusqu'au dernier jour de mon mandat » (entretien à France 2, 14-4).

– *Vœux.* Après avoir présenté ses vœux au Conseil constitutionnel, le 5 janvier (*Le Monde*, 7-1), M. Hollande a innové, le 11 suivant, en s'adressant à la jeunesse, puis, trois jours plus tard, aux armées, en se rendant au camp de Coëtquidan (Morbihan) (*Le Monde*, 16-1) (cette *Chronique*, n° 154, p. 204).

V. *Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Conseil des ministres. Droits et libertés. Gouvernement. Ministres. Premier ministre. Révision de la Constitution.*

Question prioritaire de constitutionnalité

– *Bibliographie.* Th.-X. Girardot et X. Pottier, « Le gouvernement dans la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité », *Les Nouveaux Cahiers du* CC, n° 50, 2016, p. 17.

– *Chr. LPA*, 16-2 ; *Constitutions*, 2015, p. 551.

– *Application à la Cour nationale du droit d'asile.* Le décret 2016-463 du 14 avril est relatif à l'application de l'article 61-1 C à ladite Cour (*JO*, 15-4). Les conditions de recevabilité, au sens de la loi organique du 10 décembre 2009, sont désormais visées au livre VII du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (art. R. 733-34-1 et suiv.).

– *Dispositions législatives.* Outre l'abrogation de dispositions liberticides (v. *Loi*), on s'attachera à divers éléments.

I. Le Conseil a rappelé (cette *Chronique*, n° 157, p. 175) que la jurisprudence consolidée d'une juridiction suprême, le Conseil d'État, en l'espèce, vaut « disposition » au sens de l'article 61-1 C (520 QPC, cons. 5) (*JO*, 5-2). Cette solution s'applique aussi à la transposition « des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive européenne qui ne met en cause aucune règle ni aucun principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France » (cons. 9) (cette *Chronique*, n° 137, p. 239).

II. Une ordonnance de l'article 38 C, celle du 30 janvier 2009, a valeur de disposition législative (524 QPC) (*JO*, 4-3).

III. Un décret de février 1957, approuvé par l'Assemblée nationale et le Conseil de la République en avril et juin 1957, a été assimilé à une disposition législative (533 QPC) (*JO*, 16-4).

IV. Une disposition législative a été validée sous le bénéfice d'une réserve d'interprétation (515, 518 et 533 QPC) et d'une double réserve (538 QPC).

V. L'intervention du législateur, après une déclaration de non-conformité, au titre d'une question prioritaire de constitutionnalité (4 février 2011, cette *Chronique*, n° 138, p. 167) a fait l'objet, à son tour, d'une QPC (19 février 2016) (*JO*, 21-2), débouchant, à nouveau, sur une censure (522 QPC).

VI. *Ratione temporis*, le Conseil a statué sur une loi de la IVe République, en date du 2 avril 1947, mais dans la rédaction de celle du 20 juillet 2011 (511 QPC) (*JO*, 10-1), au même titre que sur la loi du 3 avril 1955 (rédaction de la loi du 20 novembre 2015) concernant l'état d'urgence (535 et 536 QPC) (*JO*, 21-2) et le décret susmentionné de février 1957.

– *Présentation.* En vue de faciliter la lisibilité et la mémorisation, désormais chaque QPC est identifiée par son objet,

sans préjudice du nom du requérant (510 QPC) (*JO*, 10-1). Cette démarche avait été, au préalable, utilisée dans le *Recueil* des décisions du Conseil.

– *Procédures.* Divers aspects méritent considération.

I. Dans le cadre de l'état d'urgence, le Conseil a statué, à nouveau (cette *Chronique*, n° 157, p. 175), en célérité, un mois après avoir été saisi par le Conseil d'État (535 et 536 QPC) (*JO*, 21-2).

II. De manière inédite, semble-t-il, le président du Sénat a présenté des observations (528 QPC) (*JO*, 21-2).

III. À défaut pour M. Marc Guillaume, secrétaire général du gouvernement, de plaider devant le Conseil, qu'il a quitté récemment, tel son prédécesseur (cette *Chronique*, n° 142, p. 153), M. Thierry-Xavier Girardot, directeur adjoint, a assuré, notamment, la défense de la loi dans la matière sensible de l'état d'urgence (535 et 536 QPC) (*JO*, 21-2).

IV. Le Conseil a soulevé d'office, après avoir adressé une lettre aux parties (art. 7 du règlement interne du 4 février 2010), un grief d'inconstitutionnalité à l'origine de la censure de la disposition législative contestée (523 QPC) (*JO*, 4-3). Une solution identique a été observée (530 QPC) (*JO*, 24-3).

V. Une lettre du Conseil aux parties relative à un grief susceptible d'être relevé d'office a donné lieu à une réplique de celles-ci, du Premier ministre et du CSA (529 QPC) (*JO*, 24-3). Mais la démarche du Conseil n'a pas débouché sur une censure, à l'instar d'une autre solution apportée (517 QPC) (*JO*, 24-1).

VI. Une censure a été différée (art. 62 C) au 31 décembre 2016, au motif que des dispositions contribuant à la mise en œuvre d'un principe de valeur constitutionnelle disparaîtraient sur-le-champ (511 QPC) (*JO*, 10-1).

VII. En l'absence d'un « changement de circonstances », un nouvel examen de dispositions déjà appréciées ne peut intervenir, au vu des motifs et du dispositif de la décision de conformité (510 QPC) (*JO*, 10-1) (cette *Chronique*, n° 157, p. 157). À l'opposé constitue un « changement de circonstances », justifiant un réexamen, l'intervention du législateur postérieure à une décision (513, 514 et 526 QPC) (*JO*, 16-1).

VIII. Le Conseil a rejeté la demande présentée par le requérant de transmettre à la Cour de Luxembourg une question préjudicielle relative à la décision-cadre européenne du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes de manifestation de racisme et de xénophobie (512 QPC, cons. 4) (*JO*, 10-1).

V. *Conseil constitutionnel. Droits et libertés.*

Résolutions

– *Résolutions (art. 34-1 C) à l'Assemblée nationale.* Contre l'avis du gouvernement, les députés ont adopté, le 28 avril, la proposition de M. Thierry Mariani (LR) invitant le gouvernement à ne pas renouveler les mesures restrictives et les sanctions économiques imposées par l'Union européenne à la Russie. Le vote a été acquis par 55 voix contre 44, en raison de la plus forte mobilisation du groupe LR (cette *Chronique*, n° 153, p. 182). Le Sénat a adopté, le 13 janvier, une résolution

tendant à limiter le poids de la réglementation applicable aux collectivités territoriales (*JO*, 15-1). Il agira de même, le 6 avril (*JO*, 11-4), en matière d'aléa économique en agriculture.

– *Résolutions européennes (art. 88-6 C).* Le Sénat a estimé, le 7 mars, que deux propositions de directive ne respectaient pas le principe de subsidiarité (*JO*, 8-3).

V. *Sénat.*

Révision de la Constitution

– *Bibliographie.* « Parlementaires, rejetez ce texte au nom de nos libertés fondamentales » (collectif), *Le Monde*, 2-2 ; O. Beaud, « Ce projet de révision constitutionnelle est inutile et inepte », *ibid.* ; J.-Ph. Derosier, « Un régime d'exception qui renforce l'État de droit et la démocratie », *ibid.* ; R. Badinter, « Déchéance de nationalité : une révision n'est pas nécessaire », *Le Monde*, 6-2 ; A.-M. Le Pourhiet, « De l'incohérence constitutionnelle (à propos du projet de loi constitutionnelle tendant à autoriser la ratification de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires) », *LPA*, 15-1.

– *Adoption.* Le projet de loi constitutionnelle de protection de la nation, annoncé par le président de la République au Congrès du Parlement le 16 novembre 2015 et adopté par le conseil des ministres le 23 décembre (cette *Chronique*, n° 157, p. 175), comportait deux articles : l'un introduit un article 36-1 qui inscrit l'état d'urgence dans la Constitution, l'autre modifie l'article 34 et prévoit la déchéance de nationalité pour crime grave contre la vie de la nation. Le projet a été adopté par l'Assemblée nationale, le 10 février, par 317 voix contre 199, soit à la majorité des trois cinquièmes ; le Sénat l'a ensuite adopté, le 22 mars, mais seulement par 176 voix contre 161 et après l'avoir amendé, les socialistes votant contre (v. rapport Bas, S., n° 447).

– *Mais abandon de la révision.* Le président Hollande, auquel appartient l'initiative, selon l'article 89 C, a annoncé, le 30 mars : « J'ai décidé, après m'être entretenu avec les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, de clore le débat constitutionnel. » Constatant qu'« un compromis paraît même hors d'atteinte sur la définition de la déchéance de la nationalité pour les terroristes », il a ajouté : « Je constate aussi qu'une partie de l'opposition est hostile à toute révision constitutionnelle » (*BQ*, 31-3).

– *Révision en instance.* Après le vote conforme par les députés, le 26 avril, du projet portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature dans le texte adopté par le Sénat, le ministre de la Justice, M. Jean-Jacques Urvoas, a déclaré : « Un Congrès est possible ! » La majorité des trois cinquièmes a en effet été dépassée de 59 voix : sur les 690 suffrages exprimés, il y a eu 473 pour (292 députés et 181 sénateurs) contre 217 (196 députés et 21 sénateurs) et 184 abstentions (44 députés et 140 sénateurs) (*BQ*, 27-4).

V. *Amendement. Groupes. Majorité.*

Sénat

– *Bibliographie.* J. de Saint Sernin et Th. Ehrhard, « La réforme électorale continue du Sénat de la Ve République : changer le mode de scrutin pour réformer les institutions », *RDP*, 2016, p. 195.

– *Composition.* Mme Bouchard (Pas-de-Calais) (LR) a démissionné de son mandat à partir du 11 janvier (*JO*, 13-1). Devenue, sur ces entrefaites, l'assistante parlementaire de son successeur, elle a, cependant, démissionné, le 4 février, afin de mettre un terme à cette situation insolite autant qu'inédite.

M. Placé (Essonne) (écologiste), nommé membre du gouvernement (décret du 11 février) (*JO*, 12-2), a renoncé à son siège pour incompatibilité.

– *Présence des sénateurs.* Le président Larcher a présenté au bureau, réuni le 28 janvier, le bilan du dernier trimestre 2015 du dispositif d'incitation de ses collègues en séance publique et en commission. Il a noté que 96 % des sénateurs avaient pu se conformer aux règles de présence, lors des questions d'actualité, des scrutins solennels et des réunions législatives de commission, le mercredi matin (Senat.fr).

– *Président.* M. Larcher s'est rendu, le 14 mars, au titre de la diplomatie parlementaire, sur l'île de Lampedusa (Italie), à la rencontre de migrants (cette *Chronique*, n° 154, p. 209). Il s'est impliqué, par ailleurs, dans la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité, en présentant des observations (521-528 QPC) (*JO*, 21-2) en rapport avec la mission institutionnelle du Sénat d'assurer « la représentation des collectivités territoriales » (art. 24 C).

V. *Conseil constitutionnel. Commission d'enquête. Déontologie parlementaire. Droits et libertés. Groupes. Loi. Parlementaires en mission. Résolutions.*

Sondages

– *Réglementation.* La loi du 25 avril de modernisation de diverses règles applicables aux élections modifie la loi du 19 juillet 1977 en reprenant les dispositions de la proposition de loi des sénateurs Sueur et Portelli (en instance devant l'Assemblée). Elle précise les indications qui doivent accompagner la publication et la diffusion des sondages (commanditaire, nombre des personnes interrogées, texte intégral de la question, marge d'erreur) ; elle prescrit le dépôt à la commission des sondages d'une notice décrivant la méthode utilisée et lui confère le pouvoir de vérifier le respect de ces obligations ainsi que d'ordonner aux auteurs de toute diffusion de sondage une mise au point à ce propos ; l'interdiction de publication et de commentaire la veille du scrutin est enfin précisée.

Transparence

– *Bibliographie.* D. Biroste, *Financement et transparence de la vie politique*, Paris, Lextenso, 2016 ; J.-F. Kerléo, *La Transparence en droit*, Paris, Mare & Martin, 2016 ; Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, *Rapport d'activité 2015*, HATVP.fr, 2016.

– *Compétence de la HATVP : de nouveaux déclarants.* En application de la loi 2016-483 du 20 avril (*JO*, 21-4), les fonctionnaires, tant civils que militaires, « dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient » – un décret en Conseil d'État en fixera la liste –, ainsi que les hauts responsables des juridictions administratives et financières devront remplir des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale.

V. *Immunités parlementaires. Loi.*

Validation législative

– *Censure.* En l'absence d'un « motif impérieux d'intérêt général », le Conseil constitutionnel a frappé d'inconstitutionnalité deux dispositions législatives (522 et 525 QPC) (*JO*, 21-2 et 4-3).

Vote personnel

– *Contestation*. Le rejet par 14 voix (SRC) contre 13 (LR, écologistes et RRDP) de la proposition de loi relative à l'enseignement immersif des langues régionales, lors de la troisième séance du 14 janvier, suscita la protestation de M. Marc Le Fur (LR), qui constata que dix députés socialistes seulement étaient présents. M. Denis Baupin, qui présidait, indiqua que plusieurs collègues en mission ou malades avaient donné délégation de vote. Ces délégations ont, cependant, été supprimées pour les scrutins publics ordinaires (cette *Chronique*, n° 150, p. 168).

SUMMARIES

Jean-Luc Marret

Action-Reaction: Terrorism and the State

Terrorism and the State are linked by an unavoidable relationship—from the trauma of the terrorist attack to the security and societal responses it triggers, especially in democracies. A specific sequencing (live media coverage, the chase of the terrorists, their arrest and the resulting consequences) has various effects: the political agenda and the security operational doctrines can be revised, the Executive often tends to dramatize the situation in order to mobilise the country and, in the end, new tools of public policy may appear such as, for instance, prevention and deradicalization.

Olivier Roy

Is It Possible to Understand the Motives of the Jihadists?

The French jihadists recruit mainly among second generation Muslims or converts who have all experienced a brutal return to religion outside of any Islamic institution or really existing Muslim community. They do not have any particular socio-economic or psychological profile, but they express their rejection of society by adopting the narrative offered by Al-Qaeda or Daesh: they would become super-heroes who avenge the global Muslim community victimised by the West. Yet, they are not utopians working to construct a more just society: all are fascinated by death, and most of them actually die.

Alain Juillet

Attacking the resources of terrorism

Terrorism requires financial means for its underground fighters and the operations it carries out. In order to adapt to the realities of its environment, its methods and the means it uses have evolved, either in terms of action or financing. The emergence of Daesh with its internal financial capacities and those of its supporters, to which must be added the proceeds of contraband and petty crime, makes it essential for all

the agencies involved to launch a joint struggle in order to defeat it in the long run.

Louis Gautier
The Ways and Means of the Fight against Terrorism
In just a few years, terrorism has experienced a profound change leading to a renewal of our response, which has done away with the internal/external distinction in order to consider national security more globally. This article looks at the ways and means put at the disposal of this renewed security policy, as well as at the debates and questions they arouse.

Wanda Mastor and François Saint-Bonnet

The Inadequacy of the State of Emergency for Fighting the Jihadist Threat
The state of emergency is not adapted to the fight against terrorism. Designed in 1955 to contain insurgent groups, it is not suitable to fight the jihadists whose goals are different. Like France, Western democracies have adopted, under emergency conditions, mechanisms to fight an internal enemy. Although a threat to freedom, the state of emergency conveys the "feeling" that the government is doing something. However, it would be more appropriate to increase the cooperation between intelligence agencies in order to confront the jihadists.

Claire de Galembert, Céline Béraud and Corinne Rostaing
Islam and Prison: Dangerous Relations?
Incarceration and affiliation to Islam should be considered less as independent variables than possible factors leading to involvement in violent activism. But this does not mean that we should not try to understand what leads incarcerated persons to embrace religion, for better or for worse, in order to face the prison ordeal. Religion often helps mitigate the failures of an institution which, today, knows neither how to protect, reintegrate nor offer a future to its "patrons".

Dounia Bouzar and Marie Martin
Experimenting with Deradicalization: What Emotional and Cognitive Strategies?
The deradicalization method discussed here includes an emotional approach to deconstructing the relational regimentation and a cognitive

approach to deconstructing ideological regimentation. Whereas regimentation brings about a disruption which gives to the young people involved an anxiety-provoking and paranoid vision, the emotional approach consists in reassuring them. Whereas regimentation aims at pulling the young people involved away from the real world and to settle them in a permanent illusion, the cognitive approach makes it possible to deconstruct the myth presented to them.

Alain Bauer

The Transformations of Terrorism

Once unique, terrorism has become multi-faceted. Whereas terrorisms linked to States or nationalist movements are on the decline or on a path towards pacification, new operators have emerged and organized actions characterized by a high degree of decentralisation, even a kind of "uberization" of the actors and procedures. Confronted with these diversified threats, the State's response remains characterized by a persistence of vision which impairs its preventive efficiency.

Mathieu Guidère

The Internet as a Radicalisation Hotspot

The Internet appears today as the main vehicle leading to terrorism. As such, the vehicle is not the problem. It represents a major evolution of our epoch and it is its subversive uses which are problematic. The Internet has become the favoured propaganda tool for terrorist organizations and the main place of radicalisation of young people. After a clarification regarding the phenomenon of virtual radicalisation, this article provides an overview of the terrorist usages of the Net.

Catherine Calothy

Progress and Limits of a Multi-Directional International Cooperation to Fight Terrorism

Faced with the evolution of terrorism, international cooperation has reached an unprecedented degree of intensity. Important questions remain unanswered, such as the protection of privacy in an age of mass data exchange, but all sides are equally aware of the imperative need to cooperate. The security of all depends on the ability of the weakest link of the international community to fight efficiently against terrorism.

Bernard Cazeneuve
An Interior Minister Confronts Terrorism (interview)
In this interview, the Interior Minister stresses the unprecedented and multifaceted nature of the terrorism that is attacking us today. The State has been constantly adapting in order to prevent the attacks, to fight against radicalisation and acquire the technological and juridical tools to anticipate new threats. Bernard Cazeneuve also discusses the question of the state of emergency and the measures that will eventually offer a way out of this judicial regime without weakening our defence against terrorism. Nevertheless, the 2015 attacks show to what extent European cooperation is necessary yet insufficient. Beyond the police and judicial fight against terrorism, it is necessary to attack the evil at its roots, in the Middle East or in the "lost territories of the Republic", while remaining faithful to France's values.

CHRONICLES

Pierre Astié, Dominique Breillat and Céline Lageot
Foreign Chronicles
(January 1st – March 31th, 2016)

Pierre Avril and Jean Gicquel
French Constitutional Chronicle
(January 1st – April 30th, 2016)

Votre revue POUVOIRS est désormais en ligne !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

En accès libre

- l'intégralité des numéros de 1977 à 2011
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1977
- un accès intégral aux chroniques régulières
- plus de 2000 articles et 140 numéros à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index des auteurs, etc.

Pour les abonnés

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

POUVOIRS

Bulletin d'abonnement

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques
12, rue du Cap-Vert
21800 Quetigny

Tél. : 03.80.48.10.33
Fax : 03.80.48.10.34
e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veuillez m'inscrire pour :

☐ un abonnement de 1 an
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)

☐ un réabonnement à partir du numéro : .....
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarifs : 83 € (France) – 90 € (étranger)

☐ M. ☐ Mme
Nom : .....
Prénom : .....
Adresse : .....
Code postal : ..... Ville : .....
Pays : .....
Téléphone : ..... Fax : .....
e-mail : .....
(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)

© « pouvoirs », septembre 2016
issn 0152-0768
isbn 978-2-02-129847-5
cppap 59-303

réalisation : pao éditions du seuil
impression : cpi firmin-didot au mesnil-sur-l'estrée
dépôt légal : septembre 2016. n° 129847 (00000)
imprimé en france