

Lutter contre le terrorisme aujourd'hui

Bertrand PAUVERT

Maître de conférences HDR en droit public, directeur du CERDACC (EA 3992), Université de Haute-Alsace

1. Le thème de ce numéro spécial de *RISEO*, décidé au lendemain des sanglants événements de janvier 2015, résonne d'une douloureuse actualité, quelques jours après les tueries perpétrées dans les rues de Paris, par les tenants de l'islamisme le plus radical qui soit. La condamnation unanime des auteurs, des actes et de leurs motivations n'empêche pas l'interrogation fondamentale que suscitent ces événements : que faire ? Au-delà de l'unité nationale provoquée par ces actions criminelles, chacun ressent d'ailleurs intuitivement que marches blanches et minutes de silence ne suffiront pas à répondre aux tueurs qui se sont désormais glissés au sein même de nos pays ; dès lors, comme l'a dit le Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles, le 16 novembre 2015, « *nous devons être impitoyables* ».
2. Si les récents événements n'ont de nouveau qu'un *modus operandi* jusqu'alors inconnu du vieux continent, ils n'en rappellent pas moins l'ardente nécessité de répondre aux agressions répétées dont nous faisons *crescendo* l'objet. Chacun en conviendra, la lutte contre le terrorisme n'est certes pas d'abord le fait des juristes ; pour autant cette lutte ne saurait laisser ceux-ci indifférents. La question de la lutte contre le terrorisme interpelle bien évidemment le juriste de la même manière qu'elle questionne chaque citoyen et au-delà, chaque homme ; toutefois, elle intéresse spécifiquement les juristes pour plusieurs raisons. D'abord, parce que la lutte contre le terrorisme intervient nécessairement dans un cadre juridique qui mérite d'être envisagé et discuté. Plus largement, ce sont les moyens utilisés dans cette lutte contre le terrorisme qui apparaissent susceptibles d'intéresser le juriste, car si le droit résulte fréquemment de la conciliation entre différents intérêts, la lutte contre le terrorisme interroge l'équilibre fragile entre le droit à la sécurité¹ et la liberté individuelle. Enfin, le droit et la juridicité se caractérisant, comme le relevait Carbonnier, par l'éventualité du recours au juge², c'est l'encadrement juridictionnel de la lutte contre le terrorisme qu'il convient d'aborder.
3. Sans prétendre à l'exhaustivité, les quatorze contributions rassemblées dans ce numéro de *RISEO* visent à présenter différentes facettes susceptibles d'éclairer de manière large les modalités de la lutte actuelle contre le terrorisme. Si ces contributions ne sont nécessairement pas à jour des dernières mesures faisant

¹ Consacré comme un droit fondamental par l'article L. 111-1 du code de la sécurité intérieure, la sécurité figure bel et bien au fondement même du pacte social, comme le rappellent Hobbes ou Rousseau. Pour Hobbes, en effet : « *La cause finale, la fin, ou l'intention des hommes (qui aiment naturellement la liberté et la domination [exercée] sur les autres), quand ils établissent pour eux-mêmes cette restriction dans laquelle nous les voyons vivre dans les Républiques, est la prévision de leur propre préservation, et, par-là, d'une vie plus satisfaisante; c'est-à-dire [qu'ils prévoient] de s'arracher de ce misérable état de guerre qui est la conséquence nécessaire, comme il a été montré, des passions naturelles des hommes quand n'existe aucun pouvoir visible pour les maintenir dans la peur, et les lier, par crainte de la punition, à l'exécution des conventions qu'ils ont faites* », in *Leviathan*, 1651, 2^e partie, ch. XVII. De manière semblable, Rousseau rappelle que le pacte social est « *une forme d'association qui défend[e] et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé* », in *Du contrat social*, 1762, Livre I, ch. 6.

² Carbonnier, *Sociologie juridique*, 2^e éd. PUF, Quadrige, 2004.

suite aux attentats du 13 novembre 2015 (recours à l'état d'urgence, mesures annoncées par le président lors de son message devant le Congrès du Parlement, vote de la loi prorogeant celui-ci³...), il ne nous a pas paru pertinent de décaler la publication de ce numéro. D'abord parce que ces mesures s'inscrivent dans le fil de celles déjà intervenues, ensuite car ces derniers événements ne renouvellent pas la définition des enjeux soulevés par la question de la lutte contre le terrorisme. Les contributions présentées viendront donc naturellement s'articuler autour de ces trois axes qui sont les enjeux de la lutte contre le terrorisme, les moyens affectés à cette lutte et enfin, les contrôles de cette lutte contre le terrorisme.

4. Sous l'angle des enjeux, ce sont d'abord les modalités de l'encadrement juridique de la lutte contre le terrorisme qui seront présentées, tant il est vrai que les démocraties occidentales ont pu aller jusqu'à reconnaître la légitimité du recours à la torture dans la lutte contre le terrorisme. Cette question justifie d'ailleurs l'interrogation posée par le professeur Reverso quant au caractère humain du terroriste. Les exceptions aux règles générales et ordinaires du droit faites au nom de la lutte contre le terrorisme semblent en effet pouvoir justifier que soit posée la question de l'appartenance du terroriste à l'humanité. L'exigence de la lutte contre la violence terroriste affecte également l'état de droit, qui ne sort pas toujours indemne de cette lutte comme en témoignera l'article de Marie-Béatrice Lahorgue. Le terrorisme fait l'objet d'une réprobation unanime sur la scène internationale et Pascale Martin-Bidou, montrera que si le droit international ne donne pas de définition du terrorisme, il a néanmoins élaboré plusieurs conventions visant à faciliter la lutte des Etats contre les actes terroristes. Enfin, la menace spécifique que fait peser le terrorisme dans sa déclinaison nucléaire est désormais une réalité qu'envisagera Muriel Rambour, le nucléaire se révélant aussi bien une arme qu'une cible pour ceux dont les objectifs sont de semer la terreur dans nos Cités et perturber de manière durable l'existence des populations civiles.

5. Les moyens utilisés dans le cadre de la lutte contre le terrorisme doivent encore se voir envisagés. Ces moyens sont d'abord réfléchis et justifiés d'un point de vue théorique et Ghislain Benhessa présentera la manière dont est intervenue la rénovation des doctrines américaines de la lutte contre le terrorisme. Cette lutte suppose notamment d'accéder aux données de communication des personnes afin de chercher à contrôler celles soupçonnées de terrorisme, cela, alors même que la protection des données à caractère personnel possède une dimension fondamentale, connexe à la vie privée des individus. Vincent Bouhier mettra en perspective les tensions affectant les instances de l'Union en la matière, la Commission et le Conseil privilégiant les impératifs de sécurité, tandis que le Parlement européen paraît se soucier plus concrètement de la protection des droits des personnes ; seul le contrôle des actes de portée générale par la Cour de justice de l'Union européenne apparaissant aujourd'hui effectif. Lutter contre le terrorisme suppose encore le contrôle des flux financiers l'alimentant et Alev Comert,

³ Loi n° 2015-1501 du 20 nov. 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avr. 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, JO du 21, p. 21665.

reviendra sur la manière dont on cherche à réaliser celui-ci. Au-delà de sa dimension financière, la lutte contre le terrorisme est également une guerre et appelle à ce titre l'intervention des forces armées. Or, comme le montre le chef de bataillon Bedez, si les forces armées françaises parviennent efficacement à lutter contre le terrorisme lorsque l'ennemi et les cibles sont clairement définies (comme cela est le cas pour les opérations extérieures de la France : Mali, Syrie...), elles parviennent plus difficilement à remplir cet objectif lorsque l'on envisage de les utiliser sur le territoire national dans des missions dont les contours apparaissent plus nébuleux. Enfin, la lutte contre le terrorisme possède encore une dimension collective qu'éclaireront deux contributions complémentaires. Il s'agira de voir, avec Anne-Sophie Traversac, comment se manifeste la volonté de l'Union de lutter contre le terrorisme, aux côtés des Etats membres ; l'Union ayant progressivement élaboré un corps de règles communes depuis les années 1970. Au-delà des terres européennes, la lutte contre le terrorisme se manifeste avec une acuité toute particulière dans les pays du printemps arabe et Wafa Tamzini présentera comment cette lutte s'y développe.

6. C'est enfin la question de la prise en compte juridictionnelle de la lutte contre le terrorisme qu'aborderont les dernières contributions. Les contrôles opérés le sont d'abord et avant tout sur la loi, « *expression de la volonté générale* »⁴ et Sonia Ben Younès montrera comment les juridictions constitutionnelles cherchent à encadrer cette lutte contre le terrorisme qui conduit fréquemment les gouvernants à adopter des lois exceptionnelles quand ce ne sont pas des lois d'exception. Au-delà de l'intervention législative, la lutte contre le terrorisme est également le fait des diverses autorités publiques et il sera nécessaire d'envisager, avec Florence Nicoud, les contours du terrorisme, tels que ceux-ci ressortent du filtre de la jurisprudence administrative. Enfin, les terroristes devront à un moment répondre de leurs agissements devant la justice. Cependant tous les moyens ne sont pas autorisés dans cette lutte car « *c'est le destin d'une démocratie de ne pas considérer tous les moyens comme acceptables et les moyens de ses ennemis ne lui sont pas toujours ouverts Une démocratie doit parfois se battre avec une main attachée derrière le dos* »⁵, dès lors, si l'impératif de la lutte contre le terrorisme peut conduire à assouplir certaines règles procédurales, le juge pénal veille à garantir certains standards procéduraux dans le fil de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, comme le rappellera Madeleine Lobe-Lobas.

7. Chacun le pressent, la lutte contre le terrorisme, aujourd'hui comme hier, ne relève pas essentiellement de l'art juridique et la situation en la matière, plus que dans beaucoup d'autres, rappelle que « *la science juridique arrive forcément toujours après les transformations du droit qu'elle entend décrire, appliquer, expliquer et interpréter* », étant toutefois ensuite immédiatement précisé « *ce qui ne veut pas dire (...) qu'elle arrive toujours trop tard* »⁶. L'enjeu de la lutte contre le terrorisme paraît assez clair, il réside

⁴ Article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

⁵ Cour suprême d'Israël, 15 juil. 1999, *The Public Committee against Torture in Israel v. The Government of Israel*, HCJ 5100/94, § 39 ; traduction par nos soins.

⁶ Jean-Michel Lemoyne de Forges, « Le juriste arrive toujours plus tard », *Mélanges Drago*, Economica, 1996, p. 481.

dans la préservation de notre identité et de nos valeurs, à l'encontre de criminels prêts à tout pour les détruire ; pour autant, tous les moyens sont-ils mobilisables dans cette lutte ? Dans le délicat équilibre entre la sécurité et la liberté, l'essor du terrorisme conduit à rehausser l'exigence de sécurité et c'est bien ce phénomène qui se dessine dans l'ensemble des pays visés par les attentats. Le juge possède alors à cœur de faciliter la lutte contre ces criminels nouveaux, tout en garantissant les principes éthiques fondamentaux sans lesquels nous serions condamnés à n'être que des Tartuffe.