

Une conférence de Jean-François Ricard, procureur de la République antiterroriste, sur les enjeux et les évolutions de la justice antiterroriste

Ce texte a été rédigé par Jérôme Chastan, IA IPR d'Histoire et Géographie et référent mémoire et citoyenneté de l'académie de Créteil et Lucie Vouzelaud, professeure d'histoire et géographie et responsable du pôle pédagogique de la mission de préfiguration du Musée-mémorial du terrorisme, à partir de leurs prises de note au cours de l'intervention en ligne de Jean-François Ricard le jeudi 18 janvier 2024.

La mission de préfiguration du Musée-mémorial du terrorisme a été associée au webinaire interacadémique organisé par le corps d'inspection des académies de Paris, Créteil, Versailles et Toulouse depuis la rentrée 2023 et portant sur l'appréhension des « questions à forts enjeux mémoriels et civiques ». Pour ce 2^{ème} temps du webinaire, nous avons sollicité Jean-François Ricard, procureur de la République antiterroriste pour évoquer un sujet assez mal connu des enseignants, la justice antiterroriste, qui a beaucoup évolué depuis les années 1980 pour s'adapter aux mutations du terrorisme auquel la France est confrontée.

Ce webinaire a aussi été l'occasion de rappeler l'importance de la justice dans le projet du Musée-mémorial du terrorisme, du fait de l'intégration des scellés de justice dans les collections en cours de constitution du futur musée, mais aussi du rôle des procès antiterroristes dans la société française, qui justifie la large place accordée à la compréhension de la justice antiterroriste dans le parcours de l'exposition de référence.

Les fondements historiques de la lutte antiterroriste

L'histoire de la lutte contre le terrorisme est liée à celle du terrorisme. Or la France a été le seul pays à avoir été touché de façon quasi continue depuis le XIX^e siècle par **tous les types de terrorisme**, dont l'historienne Jenny Raflik établit une typologie dans son dernier ouvrage *Terrorismes en France*,

- le terrorisme idéologique, politique et révolutionnaire (c'est le cas du groupe Action directe dans les années 1970/80) ;
- le terrorisme régionaliste, séparatiste ou indépendantiste (basque, corse, breton) ;
- le terrorisme d'importation (arménien, kurde, palestinien, basque) ;
- le djihadisme, né dans le contexte de la révolution iranienne et de l'invasion soviétique de l'Afghanistan (1979), connecté aux autres, mais avec son histoire propre et d'emblée mondiale.

1979, c'est aussi l'année où Jean-François Ricard commence sa carrière de magistrat ; il assiste ainsi aux évolutions de la justice confrontée à la vague terroriste des années 1980. Ces formes différentes ont façonné la lutte antiterroriste. Ce point est important car il faut souligner que chaque pays réagit différemment selon son histoire et son fonctionnement social à la menace et aux attaques terroristes : ainsi, des pays très proches géographiquement, culturellement, démocratiques, peuvent avoir des approches assez différentes.

➤ **Une première base : l'atteinte à la sûreté de l'État**

En France, ces fondements remontent à la fin des années 1970 : des dispositifs existent mais le mot de « terrorisme » ne se trouve ni dans les codes, ni dans les livres de droit. On évoque **l'atteinte à la sûreté de l'État** pour qualifier ce type de menaces et d'attaques, traités par la **cour de sûreté de l'État**, une juridiction d'exception, distincte au sein du système judiciaire, composée, dans sa formation de jugement, de façon mixte, par des militaires et des juges professionnels. On n'évoque que très peu les victimes et on n'applique qu'une partie des règles du droit commun.

➤ **Après 1981, une nouvelle logique se met en place**

L'élection de François Mitterrand a pour conséquence la suppression de la cour de sûreté de l'État, le nouveau pouvoir refusant toute juridiction d'exception. L'idée est que le terrorisme peut être jugulé dans le cadre du droit commun.

Or se multiplient à ce moment-là, des attentats de toutes origines : les Basques de l'ETA dont la base arrière est installée en France, les groupes d'ultragauche comme Action directe, le terrorisme international avec certains groupes palestiniens et l'action de soutien à certains groupes terroristes chiites du nouveau gouvernement iranien, avec une forme de terrorisme d'État. L'État n'arrive pas à mettre en place une réponse judiciaire forte à ces menaces et ces attaques. L'approche par le droit commun existant s'avère rapidement être une impasse.

A titre d'illustration, les enquêtes sur les 4 attentats commis en 1982 et 1983 par le groupe de Carlos, terroriste d'origine vénézuélienne, ont été menées par 4 juridictions différentes

intervenant selon les lieux où les actes ont été commis, ce qui a empêché une coordination et une communication efficaces. Il en a été de même pour les attentats du groupe Action directe commis à Lyon et Paris.

➤ La réforme de 1986

En conséquence, débute en **1986** une évolution de la justice reposant sur deux principes, la centralisation et la spécialisation. Fondée sur le principe de l'application du droit commun pour l'essentiel, **cette réforme définit le terrorisme comme une infraction commise avec une intentionnalité particulière, celle « de participer volontairement à une entreprise ayant pour objet de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur »** (article 421-1 du Code pénal), et accorde une compétence particulière et concurrente, dans la poursuite, l'instruction et le jugement des infractions commises, en matière de terrorisme au tribunal de Paris, le procureur de Paris étant désormais compétent sur tout le territoire national pour les affaires du terrorisme. Cela traduit le refus de revenir à une juridiction d'exception tout en reconnaissant la spécificité de ces affaires. Se met alors en place un droit spécialisé mais qui ne sort pas du droit commun, les infractions terroristes étant des infractions de droit commun, commises « intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur. »

Par ailleurs, la loi prévoit dès 1986 une **cour d'assises composée spécifiquement de magistrats professionnels**. En effet au procès qui s'ouvre début décembre 1986 pour juger les responsables de la fusillade de la rue Trudaine, membres d'Action directe, les jurés sont menacés. Très rapidement, l'audience doit être suspendue et renvoyée à une date ultérieure, les jurés se désistant en produisant des certificats médicaux. A cette exception qui tient à la composition de la cour (comme dans les affaires de grand banditisme), le procès suit le même fonctionnement, fondé sur les grands principes du droit, et en particulier l'oralité et la publicité des débats : tous les éléments à charge et à décharge doivent être débattus oralement devant la cour, la défense entendue.

➤ Des adaptations sur les mêmes principes

Aujourd'hui, nous sommes toujours régis par les grands principes de la loi de 1986. Mais depuis, le texte a été renforcé, aménagé, développé :

- En 1996, la loi créant l'infraction d'association de malfaiteurs à caractère terroriste donne aux magistrats le moyen de poursuivre des activités avant la réalisation effective du trouble à l'ordre public ; à compter de janvier 2006, cette infraction pourra être considérée comme un crime dès lors que la finalité de cette association de malfaiteurs sera de commettre des infractions contre les personnes.
- De nouvelles infractions sont créées, sur le recrutement de mineurs ou le financement du terrorisme par exemple.
- Les règles procédurales sont celles applicables à la criminalité organisée et elles peuvent être spécifiques dans de rares cas ; enfin les peines en matière d'affaires terroristes sont alourdies.

Une constante demeure : le refus d'une justice d'exception et le respect des libertés fondamentales. Le terrorisme est classé comme une des formes de criminalité organisée, cela rend possible la mise en place de dispositifs qui sont réservés à cette criminalité.

Ce nouveau classement repose sur le principe de proportionnalité : plus les infractions sont graves, plus on peut utiliser des mécanismes d'investigation développés à condition de respecter les grands principes du droit.

Depuis les années 1990, le développement du terrorisme islamiste

➤ Les origines de la menace islamiste et son expansion

La menace terroriste islamiste prend racine en 1979, d'une part, avec l'arrivée à la tête de l'Etat d'un pouvoir islamique en Iran, qui interviendra rapidement auprès de groupes terroristes chiites, d'autre part avec la lutte contre l'invasion soviétique en Afghanistan, où se développent différents groupes armés, d'où émergera, plusieurs années plus tard, Al-Qaïda. Le premier dossier djihadiste en France date de 1993, en lien avec la guerre civile en **Algérie**, le **GIA** (Groupement islamique armé) et ses émules en Tunisie et au Maroc. À ce moment, le djihadisme est un phénomène nouveau et difficile à comprendre, y compris pour les services de renseignement.

En effet, l'organisation de ces groupes est très différente des autres organisations terroristes, avec un fonctionnement horizontal et fondé sur les principes religieux : ces éléments sont alors peu connus et mal maîtrisés alors que ces mouvements se développent très vite.

➤ Dans les années 1990, cette nouvelle menace se développe

- La guerre civile algérienne déborde en France, avec les actions du GIA, comme le détournement du vol Alger/Paris, qui se termine par l'intervention du GIGN à Marseille, à l'aéroport de Marignane (décembre 1994), alors que la cible était Paris dans un attentat suicide.
- La situation dans les Balkans a aussi des répercussions en France. C'est le cas du « gang de Roubaix », des ressortissants français engagés au sein de la brigade des *moudjahidine* dans la guerre de Bosnie-Herzégovine (1992-1995), qui de retour des Balkans, commettent des braquages très violents, et déposent devant un commissariat à Lille une voiture piégée qui n'explosera que très partiellement à la veille d'un sommet international, avant d'être neutralisés. Leur but était de financer le djihad international et de réaliser des actions sur notre sol.
- Dans la 2^e partie des années 1990 se développe le terrorisme pakistano-afghan, dont Londres est la porte d'entrée en Europe, les dirigeants britanniques ayant fait le pari de laisser s'exprimer les djihadistes tant qu'ils n'agissaient pas en Grande-Bretagne. Les attentats dans les transports publics à Londres en 2005 ont souligné l'échec de cette approche et les effets du développement de ce que l'on a appelé le « Londonistan » (cf Hugo Micheron).
- La guerre en Irak de 2003 entraîne le développement de nouveaux groupes, comme celui des Buttes-Chaumont dont l'un des frères Kouachi a fait partie.

➤ **L'illusion d'un recul, la période de « marée basse »**

La menace se développe jusqu'en 2005-2006 avant une période de repli dans le monde et sur le territoire français. Certains y voient un recul, mais les groupes continuent d'exister, se préparent et attendent, en investissant notamment de plus en plus sur les réseaux sociaux et sur Youtube.

En 2012, les attaques de Mohammed Merah (filiale d'Artigat en Ariège) et le groupe Cannes-Torcy ayant lancé une attaque terroriste antisémite à Sarcelles apparaissent comme des actes isolés, certains parlent, à tort, de « loups solitaires ». Mais ces attaques sont le fait de réseaux très connectés et le djihadisme connaît une forte renaissance dans la foulée de la dégradation de la situation en Irak et de la guerre civile en Syrie, qui débouche sur la naissance de l'État islamique. La proclamation en juin 2014 de l'État islamique qui contrôle un vaste territoire entraîne des départs massifs vers la zone irako-syrienne. Le djihadisme devient un terrorisme de masse avec 1500 personnes parties de France pour participer à des opérations sur place ou se former pour revenir en France mener des actions, dont les plus marquantes sont celles de novembre 2015.

Sur la période de repli qui suivra ces années 2015-2016 d'intense activité terroriste en France, avec toutefois le maintien d'une activité terroriste non négligeable, le travail des services de renseignement et des chercheurs a démontré que le repli n'était pas renoncement mais attente, réorientation, adaptations et réajustements et non un affaiblissement idéologique. Toute la difficulté face au terrorisme islamiste est qu'il est protéiforme et mute en permanence.

L'adaptation à ces évolutions : nouvelle organisation et coopération internationale

La justice française a été amenée à s'adapter à ces évolutions :

- en 2015, la loi sur le renseignement crée un cadre légal pour développer l'action du renseignement avec la loi ; la même période voit la disparition des RG et la mise en place progressive de la DGSI, la création d'une administration indépendante en charge du contrôle des actes des services de renseignement (CNCTR), l'augmentation du contrôle du Parlement et la mise en place d'un organisme, la CNRLT, dirigée par un haut fonctionnaire chargé de la coordination des services de renseignement et du terrorisme et installé auprès de la présidence de la République ;
- en 2019, la structure judiciaire s'est développée avec la mise en place du parquet national antiterroriste, sur le modèle du parquet national financier. Cette création est l'aboutissement de la spécialisation et de la centralisation de la justice antiterroriste depuis 1986.

La nature du terrorisme islamiste pose la question de la coopération internationale. Les enjeux contemporains du terrorisme entraînent en effet une activité de coopération accrue, mais modérée par le fait que les pays n'ont pas toujours les mêmes priorités ni les mêmes intérêts, ni les mêmes législations, la lutte antiterroriste restant un domaine très lié à la souveraineté nationale :

- en 2019 est mis en place un registre commun au sein d'Eurojust à La Haye, le *Counter-Terrorism Register* (CTR) pour permettre aux magistrats travaillant sur des affaires qui se recoupent, d'échanger et travailler ensemble ; l'UE a un rôle de facilitateur avec la création (depuis 2004) d'un coordinateur de la lutte contre le terrorisme.
- des structures de coopération existent, comme la commission quadripartite au Maroc avec l'Espagne, la Belgique et la France : elle permet des échanges directs sur des affaires qui concernent ces pays ;
- d'autres modes de coopération internationale existent, comme l'envoi par les Etats-Unis de preuves issues d'une zone de guerre aux États européens pour poursuivre des djihadistes partis en Syrie ou en Irak ;
- de nouveaux textes sont mis en place, comme le mandat d'arrêt européen (2004) ou le règlement européen relatif à la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne (2021).
-

Un exemple : le procès de Tooba Gondal, ressortissante française, ayant grandi en Grande-Bretagne, partie « faire le djihad » et surnommée par les tabloïds britanniques la « marieuse de Daesh »

Lors d'une journée de formation sur la justice antiterroriste le 4 décembre 2023, un groupe de cadres des académies franciliennes a assisté, en l'absence de Jean-François Ricard, à une partie de l'audience du procès de Tooba Gondal.

Ce procès, qui s'est déroulé en décembre 2023, montre comment la justice française traite cette question et la place des femmes dans le terrorisme islamiste. La justice française a toujours traité les dossiers de celles et ceux partant dans les zones de djihad, convaincue que les départs concernaient des gens voulant partir, mais aussi revenir frapper notre sol. Cela avait commencé avec les anciens d'Afghanistan dans les années 1990, puis les Français formés par les anciens de la zone pakistano-afghane. Le contrôle par les islamistes d'un large territoire entre la Syrie et l'Irak est le résultat de la désorganisation consécutive à l'intervention étasunienne en Irak (2003) et aux printemps arabes (2011) ; dès lors Daesh développe une politique active de propagande et de recrutement notamment via les réseaux sociaux. Il faut donc les suivre dès leur départ, qui constitue le début de l'association de malfaiteurs à caractère terroriste, base des poursuites.

Les mineurs qui reviennent de Syrie sont très rarement poursuivis pénalement. Mais les hommes et les femmes sont presque tous poursuivis pour association de malfaiteurs terroristes criminelle. Toute la difficulté est de trouver des éléments factuels pour identifier les faits, mais c'est capital car il faut avoir des dossiers respectant les principes fondamentaux du droit commun.

En conséquence, les peines sont variées, car il faut avoir des preuves de la gravité des infractions pour condamner lourdement. C'est un travail de longue haleine.

Quelles menaces aujourd'hui et quelles évolutions de la menace islamiste ?

➤ Les menaces aujourd'hui

Le djihadisme reste la menace la plus élevée (90% des dossiers instruits par le pôle antiterroriste), mais elle est plus difficile à saisir.

Premier point : il n'y a pas une menace remplacée par une autre, les menaces djihadistes se superposent. Il n'est pas à écarter une nouvelle action projetée pour plusieurs raisons :

- des combattants ont disparu, on ne sait pas du tout s'ils sont morts, s'ils sont toujours en Syrie ou s'ils sont en Europe, d'autant qu'ils n'ont pas besoin d'énormes moyens pour agir ;
- la possibilité d'une menace inspirée, par des gens restés en France mais pouvant agir en lien avec l'État islamique, en Afghanistan, en Syrie, en Afrique, par exemple des individus qui viennent du Nord Caucase et parfois d'Asie centrale ;
- ce que Gilles Kepel appelle le « djihadisme d'atmosphère » : des individus plus ou moins isolés ou reliés à d'autres par Internet et pouvant agir avec des moyens rudimentaires comme un couteau, ce qui suffit à toucher très fortement les sociétés.

La menace ultra se développe également :

- sur l'ultragauche, il y a très peu de dossiers ;
- cette menace concerne surtout l'ultradroite, avec une douzaine de dossiers et parfois des condamnations importantes. Cette menace n'est pas aussi importante que la menace djihadiste mais elle est prise très au sérieux ;
- d'anciennes menaces disparues ou résurgentes : l'ETA a quasiment disparu, mais le FLNC développe de nouvelles capacités d'action ;
- d'autres formes d'action dans le monde, comme les projets de tuerie de masse par des gens mélangeant les idéologies ;
- des projets construits par des très jeunes, des mineurs qui ont des projets sérieux et aussi du matériel. Cela a provoqué plusieurs arrestations.

L'exercice de la justice antiterroriste : comment faire face aux déséquilibrés, faire la part entre la folie et le terrorisme ?

Le point le plus important est que la lutte antiterroriste doit rester une action judiciaire respectant parfaitement les règles de l'État de droit et les grands principes du droit. Un phénomène peut être violent, sans tomber sous le coup de la qualification de terrorisme. Respecter les principes de l'État de droit nécessite :

- une analyse de la situation pour savoir si elle entre dans le champ de la loi. Comme dans toute affaire, un dossier est constitué pour que les juges se déterminent sur la nature de l'action violente, terroriste ou non ;
- c'est cette enquête qui permet de voir si on a affaire à un déséquilibré ou un terroriste, si l'auteur des faits est surtout mû par son idéologie ou ses troubles ?
- pour déterminer cela, les éléments objectifs de l'enquête (et notamment plusieurs expertises psychiatriques) et leur analyse servent à identifier quel est le moteur

principal de l'action. Le juge ne se saisit que de ce qui peut apparaître comme relevant de l'action terroriste.

Cela pose la définition du terrorisme, de l'action terroriste, indispensable au départ :

- ainsi le PNAT (Parquet national antiterroriste) s'est-il saisi des attaques du Hamas contre des civils en Israël le 7 octobre : en effet, il peut se saisir d'une affaire si l'événement a eu lieu sur le territoire français, si on a des victimes françaises, ou si l'auteur est français ou venant de France. Pour le 7 octobre, on a beaucoup de Français victimes donc le PNAT se saisit du dossier.
- Autre exemple, l'assassinat de Dominique Bernard à Arras. On s'est d'abord demandé si c'était une réaction aux événements du Proche-Orient. L'enquête a montré que ce n'était pas le cas : l'auteur est dans la logique de l'État islamique avec sa haine de l'école qui développe l'esprit de liberté, d'égalité, de laïcité.

Jean-François Ricard a conclu sur la menace inquiétante qui pèse sur l'école française.

Références bibliographiques

Jenny RAFLIK, *Terrorismes en France, Une histoire XIX^e – XXI^e siècle*, éditions du Cerf, 2023

Marc HECKER et Elie RENENBAUM, *La guerre de vingt ans, djihadisme et contre-terrorisme au XXI^e siècle*, Robert Laffont, 2022 (1^{ère} édition 2021)

Antoine GARAPON, Michel ROSENFELD, *Démocraties sous stress : Les défis du terrorisme global*, PuF, 2016

Anne-Clémentine LARROQUE, *Que sais-je ? Géopolitique des islamismes*, PuF, 2021

Podcasts

Thomas LEGRAND, « Le terrorisme », *En quête de politique*, France inter, 28 octobre 2023
<https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/en-quete-de-politique/en-quete-de-politique-du-samedi-28-octobre-2023-1010160>

Thomas LEGRAND, « L'islamisme », *En quête de politique*, France inter, 2024, série de 4 épisodes
<https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/serie-islamisme>

Adrien CHEVRIER, « L'antiterrorisme français : la justice et la peur », *LSD, la série documentaire*, 2022, série de 4 épisodes
<https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/serie-l-antiterrorisme-francais-la-justice-et-la-peur>

Une série d'entretiens proposée par Caroline BROUÉ, « Marc Trévidic, L'indépendance et la lumière », *A voix nue*, France culture, 2024, série de 5 épisodes
<https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/serie-marc-trevidic-l-independance-et-la-lumiere>