

MICHEL ROUZEAU

## *Crise extérieure et sécurité intérieure*

« La France n'est pas en guerre. »

Ce constat du ministre de la défense, Pierre Joxe, en pleine crise du Golfe et quelques jours après son départ du ministère de l'intérieur, apparut à l'opinion comme un paradoxe. Il constituait pourtant une évidence juridique sur le plan de l'organisation de la nation et du régime de droit qui s'est appliqué dans le pays non seulement depuis le 2 août 1990, jour de l'invasion du Koweït par l'Irak, mais au-delà même du déclenchement des hostilités le 17 janvier 1991 et jusqu'à leur cessation.

La sécurité intérieure est mise en œuvre par les Pouvoirs publics dans un cadre légal et organique que la guerre, par son caractère exceptionnel, est susceptible de transformer. La répartition des compétences entre le civil et le militaire, les régimes de libertés publiques peuvent être mis en cause.

Pendant cette crise, il n'en a rien été. A vigilance accrue, droit inchangé : la sécurité intérieure fut assurée « dans les normes » du droit du temps de paix.

Si la défense est permanente, dans la mesure où elle doit permettre au Gouvernement de disposer de façon constante des pouvoirs et moyens de répondre aux agressions en tous temps, la gestion de la crise est temporaire. Elle peut donner lieu à l'application de textes particuliers.

C'est le droit des temps d'exception, qui maintient les libertés publiques mais conserve leur exercice dans un cadre plus restrictif qu'en temps normal.

L'état d'urgence, réglé par les lois des 3 avril et 7 août 1955 et par le décret du 10 mai 1955, peut être mis en œuvre sur tout ou partie du territoire. Il est décidé par décret en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ou en cas d'événements de nature et de gravité telles qu'ils revêtent un caractère de calamité publique. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi. Les autorités civiles reçoivent des pouvoirs exceptionnels, mais demeurent investies de tous les pouvoirs de maintien de l'ordre et de police.

En revanche, l'état de siège, déclaré en conseil des ministres en application de l'article 36 de la Constitution du 4 octobre 1958, entraîne un transfert à l'autorité militaire des pouvoirs de police et de maintien de l'ordre normalement dévolus à l'autorité civile.

En cas de menace extérieure ou d'agression contre le territoire national, le Gouvernement peut mettre en œuvre la Défense Opérationnelle du Territoire (DOT) sur tout ou partie d'une ou plusieurs zones de défense, en application du décret n° 73 235 du 1<sup>er</sup> mars 1973. La mise en œuvre de la DOT précède la mobilisation générale, mesures de défense militaire. Ces stades successifs de la crise, prévus par l'ordonnance du 7 janvier 1959, peuvent conduire à des restrictions supplémentaires aux libertés, en permettant par exemple la réquisition des personnes et des biens.

L'état de guerre, enfin, que l'article 35 de la Constitution du 4 octobre subordonne à une déclaration du Parlement, peut nécessiter l'entrée en vigueur de l'un ou de l'autre de ces régimes exceptionnels. Il peut aussi créer certaines des circonstances qui conduisent le chef de l'Etat à décider l'entrée en vigueur de l'article 16 de la Constitution. On le sait, il n'en a rien été. C'est en application de l'article 49 de la Constitution que le Parlement a autorisé le Président de la République, le 16 janvier 1991, à « ordonner l'emploi des moyens militaires que commande la participation de notre pays à la mise en œuvre des résolutions des Nations Unies ».

Ce vote n'entraînait aucune altération du régime de droit public et en particulier aucune modification des conditions dans lesquelles s'exercent la police et le maintien de l'ordre.

C'est donc l'état de vigilance, et non l'état d'exception, dans lequel les Pouvoirs publics sont entrés le 2 août 1990. Il reste que l'une des menaces spécifiques à laquelle devait répondre le dispositif de sécurité intérieure, à savoir la recrudescence du terrorisme international, n'était pas nouvelle. Elle nécessitait cependant, par son ampleur même, le renforcement progressif d'un état de préparation que l'on peut qualifier de permanente.

LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME INTERNATIONAL :  
UN ÉTAT DE PRÉPARATION PERMANENTE

La réflexion sur les enjeux de la sécurité intérieure permet de définir les quatre grandes menaces qui font peser sur les intérêts fondamentaux de la nation, sur ses institutions républicaines, sur son potentiel économique, des risques d'une particulière gravité : atteintes à l'ordre public, mise en cause du patrimoine économique, criminalité organisée, et bien sûr menace terroriste.

Celle-ci n'est pas née le 2 août 1990. Par la gravité des actes qu'elle génère, l'ampleur du péril qu'elle fait peser sur les structures mêmes des Etats démocratiques, la profondeur de ses effets sur la conscience collective, cette menace a pris dès les années 1970 sa véritable dimension en France et en Europe.

Le terrorisme interne et international a provoqué en France, de 1981 à 1989, la mort de 362 personnes dont 170 pour le seul attentat contre le DC 10 d'UTA survenu le 19 septembre 1989. En Espagne, les différents groupes terroristes ont commis en 1989 160 attentats qui ont fait 26 morts et 48 blessés. Pour la même année, le terrorisme irlandais a été à l'origine de 282 attentats par armes à feu et 400 par explosif. Ces actions ont fait 73 morts.

La diversité et la complexité des formes de cette menace, la nécessité de l'analyser plus finement et d'y répondre plus efficacement ont conduit le Gouvernement, souvent sous la pression des circonstances, à définir une organisation spécifique des services chargés de la lutte contre le terrorisme.

Au niveau gouvernemental, le Conseil national de Sécurité présidé par le Premier ministre réunit le garde des Sceaux, le ministre des affaires étrangères, le ministre de l'intérieur et le ministre de la défense. Les hauts fonctionnaires chargés de l'application des directives gouvernementales se réunissent au sein du Comité interministériel de Lutte antiterroriste (CILAT) qui associe, sous la présidence effective du ministère de l'intérieur, des représentants des différents ministères concernés.

L'action des services ou administrations impliqués dans la lutte nécessitait également la mise en place d'une structure de coordination. C'est la tâche de l'Unité de Coordination de la Lutte antiterroriste (UCLAT), créée par le ministre de l'intérieur le 8 octobre 1984.

Sensibilisation et évaluation de la menace, recherche du renseignement dans la phase préjudiciaire, exploitation de celui-ci dans la phase judiciaire sont les étapes de la lutte contre le terrorisme. Elles

engagent l'ensemble des services de sécurité dans leurs sphères de compétence respectives : Sécurité publique, Police de l'Air et des Frontières, Police judiciaire, Renseignements généraux, Direction de la Surveillance du Territoire pour le ministère de l'intérieur, Gendarmerie nationale et Direction générale de la Sécurité extérieure pour le ministère de la défense. C'est la coordination de leurs actions que l'UCLAT s'efforce de réaliser. L'unité se trouve donc naturellement placée, dans un contexte de crise, au cœur d'un dispositif certes réactivé par les circonstances, mais dont la permanence est une contrainte en période normale comme en période troublée. Définir et hiérarchiser les menaces et leurs déplacements — les « transferts de violence » —, fixer le rôle des acteurs de la sécurité, anticiper enfin les crises en préparant les moyens d'y faire face, sont les fonctions à assurer. Lorsque la crise advient, des techniques particulières d'organisation sont en jeu : plans d'intervention, cellules de crise, coordination internationale. Analysons ces réponses.

#### LES RÉPONSES PUBLIQUES

##### *La réponse interministérielle : plans d'urgence et cellule de crise*

Les plans de gestion des crises sont des outils ayant pour objet d'opposer aux différentes menaces les parades nécessaires. A un certain développement de la crise, correspond une gradation de mesures susceptibles d'être prises par le Gouvernement, dont l'ampleur et la complexité sont croissantes. Catalogues de besoins et de possibilités, les plans gouvernementaux de crise intérieure ont pour objet de permettre au Gouvernement, en cas de crise grave, d'exercer rapidement son action et de mettre en vigueur un dispositif adapté.

En particulier, les plans d'organisation gouvernementale en matière de lutte antiterroriste définissent une organisation du commandement et des mesures particulières appropriées.

C'est ainsi que le plan gouvernemental Pirate définit des mesures destinées à faciliter la prise de décision du Premier ministre dans le cadre de la lutte contre les actes de terrorisme en général. Pour des risques spécifiques (terrorisme aérien, maritime, nucléaire, etc.) des plans particuliers sont établis.

Un tel document, de portée générale, est un rappel du cadre et des moyens de l'action gouvernementale. Il ne prend de valeur opérationnelle que dans la mesure où chaque département ministériel

établit son propre recueil de consignes, ou plan d'opérations ministériel, qui en sera le prolongement.

L'intérêt principal du document gouvernemental, le plan Pirate, cité par les médias pendant la crise sous la dénomination du plan « Vigipirate », est de fixer les conditions et modalités du déclenchement des mesures d'alerte et d'identifier les responsables de leur exécution. C'est à chaque département ministériel, et tout particulièrement dans ce cas de figure au ministère de l'intérieur, qu'il appartient ensuite de mettre en œuvre le plan, par des mesures concrètes et graduées. Celles-ci répondent à des hypothèses de gravité croissante de la situation, dont la réalisation entraîne le passage aux « phases » successives du plan.

La mise en œuvre du plan gouvernemental Pirate s'est traduite, pendant la crise du Golfe, par l'entrée en vigueur successive des deux premières phases : la phase I, ouverte au début du mois d'octobre 1990, a eu pour effet de déclencher un certain nombre de mesures préventives tendant d'une part à sensibiliser les services, et d'autre part à renforcer les moyens de surveillance. La phase II, provoquée par le début des hostilités le 17 janvier 1991, comportait des mesures dissuasives destinées à empêcher la réalisation d'actions terroristes sur le territoire français par l'Irak, et les organisations ou personnes qui lui étaient liées. Les phases III et IV n'étaient destinées à entrer en vigueur qu'en cas de réalisation du risque terroriste, et (ou) de troubles graves à l'ordre public liés au déroulement des hostilités au Moyen-Orient. Ces menaces ne s'étant pas concrétisées, les Pouvoirs publics ont limité à la phase II l'application du plan gouvernemental ; la cessation des hostilités le 27 février 1991 devait rapidement conduire à un retour à la situation antérieure au déclenchement de la guerre, c'est-à-dire à la phase I du plan.

Les premières mesures prises dans un tel cadre ont été des actes de mobilisation du dispositif : télégrammes aux préfets et chefs de services locaux, mises en place de moyens centraux d'évaluation permanente de la situation. C'est ensuite le déploiement des effectifs nécessaires à la surveillance et à la dissuasion qui s'est effectué : concentration des unités de CRS et de gendarmes mobiles autour des points sensibles (bâtiments publics, représentations diplomatiques) ; renforcement des contrôles aux postes frontières ; extension et renforcement des contrôles aux accès dans les lieux ouverts au public (gares, grands magasins).

Il s'est agi, ensuite ou simultanément, de mettre en place les mesures de police administrative restreignant, lorsque cela était nécessaire, dans le cadre des lois et règlements, l'exercice de cer-

taines libertés publiques : on citera notamment l'interdiction sélective de certaines manifestations sur la voie publique, les expulsions de ressortissants irakiens en application de l'article 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, les interdictions de paraître opposées à certaines revues liées aux intérêts irakiens, mais aussi le non-renouvellement ou la non-délivrance des autorisations de ports d'armes pour prévenir l'émergence de certains comportements.

Pour mettre en œuvre ces actions, le ministre de l'intérieur a décidé le 2 octobre 1990 la mise en place, auprès du directeur général de la Police nationale, d'une « cellule de crise » qui devait répondre à trois types de missions :

- préparer les conditions matérielles et psychologiques d'une mise en œuvre immédiate d'une « équipe opérationnelle » permanente en cas de crise aiguë ;
- étudier instantanément l'ensemble des informations liées aux menaces qui parvenaient ponctuellement aux services afin d'adapter un dispositif de riposte ;
- élaborer, enfin, des plans d'intervention en fonction des différentes situations envisageables : mobilisation des moyens humains et matériels, coopération avec les autres administrations.

Après le déclenchement du conflit, ce travail de préparation et de « scénarisation » s'est transformé en une tâche d'évaluation permanente et de coordination interne et interministérielle sous l'autorité du ministre de l'intérieur et du directeur général de la Police nationale.

Toutes les directions des services actifs de la police étaient représentées dans la cellule, ainsi bien sûr que la Direction de la Sécurité civile et la Direction générale de la Gendarmerie nationale au ministère de la défense.

La cellule a d'ailleurs travaillé tout au long de la crise de manière interministérielle, associant :

- le ministère de la défense : Direction générale de la Gendarmerie nationale, Direction générale de la Sécurité extérieure, mais aussi l'état-major des armées, pour une participation des militaires ou renforcement des contrôles aux frontières et dans les aéroports et pour la protection de l'espace aérien parisien ;
- le ministère des finances, pour harmoniser le concours des douanes aux contrôles frontaliers ;

- les affaires étrangères, s'agissant notamment des mesures prises contre les diplomates irakiens ;
- les transports et le Groupe interministériel des Vols sensibles, pour la sûreté aéroportuaire ;
- la justice, pour la mise en œuvre des procédures judiciaires.

*Une réponse internationale : Trevi, la vigilance à Douze*

La présence de plusieurs pays européens dans la coalition alliée et l'existence de risques terroristes dans la plupart des capitales du continent rendaient nécessaire une activation des dispositifs de coopération policière à Douze.

Le groupe Trevi, né en 1976, rassemble les ministres des Douze, chargés de la sécurité (ministres de l'intérieur ou de la justice pour certains pays). Son domaine d'activité comprend l'échange d'informations dans le secteur des équipements et de la formation des personnels de police de la lutte contre la grande criminalité (trafic de drogue, grand banditisme) et enfin de la lutte antiterroriste. Dans ce dernier domaine, un système d'échange d'informations entre les Douze, rapide et protégé, a été créé en septembre 1986 et progressivement développé.

Cinq jours après le déclenchement des hostilités, les ministres des Etats membres des Communautés européennes, responsables de la sécurité intérieure, se sont réunis à Luxembourg dans le cadre du groupe Trevi. Cette réunion ministérielle avait été précédée par une réunion d'experts, tenue dès le 18 janvier.

Les ministres ont procédé à un échange de vues sur les mesures prises pour faire face à la menace, confirmé leur volonté de coopérer pour le maintien de la sécurité dans les Etats membres et « souligné la volonté de leurs Gouvernements de préserver le climat de confiance nécessaire à une cohabitation pacifique entre les populations des différentes communautés résidentes dans les Etats membres »<sup>1</sup>.

*Les effets sur la sécurité intérieure :  
un test « grandeur nature » pour un concept global*

L'état de sécurité intérieure, en temps de crise comme en temps normal, c'est la capacité de connaître les menaces, d'évaluer les perceptions que s'en fait l'opinion publique, de mettre en

1. Communiqué des ministres responsables de la sécurité, réunis à Luxembourg le 22 janvier 1991.

place des politiques concertées propres à répondre à ces menaces réelles et à ces sentiments d'insécurité, enfin d'éclairer en permanence le débat public sur ces questions.

Le déroulement de la crise est porteur de quelques enseignements sur la capacité des Pouvoirs publics à bien appréhender l'ensemble de ces problèmes.

Dans le domaine des connaissances et analyses, la mise en place de la cellule de crise a permis non seulement d'améliorer la connaissance de la menace terroriste, mais aussi de mieux cerner les problèmes intercommunautaires. Les rapports des préfets sur l'état d'esprit des communautés concernées à un titre ou à un autre par les événements du Golfe ont permis au Gouvernement d'affiner son information, et contribué à un dialogue qui ne s'est jamais démenti. Au-delà de l'ordre public, c'est un vrai baromètre de la paix civile qui s'est mis en place.

Il est plus difficile de mesurer les effets de la situation — et du dispositif lui-même — sur la perception de l'insécurité par l'opinion publique. Il est cependant assez clair que le redéploiement de 200 000 policiers ou gendarmes crée, dans la population, un sentiment de plus grande sécurité qui, au-delà du problème du terrorisme, modifie la perception qu'a le public de la délinquance quotidienne. En revanche, la montée de peurs irrationnelles provoque des comportements auxquels les gestionnaires de la crise doivent faire face : ainsi a-t-on constaté une augmentation des achats d'armes à feu, qui a conduit le ministre de l'intérieur à prendre des mesures restrictives.

La mise en place de politiques publiques concertées est une vraie difficulté pour les multiples acteurs de la sécurité intérieure. De ce point de vue, la survenance de la crise les a conduits à une concertation permanente qui, on peut le penser, créera des réflexes pour le « temps normal » : interministérialité du dispositif administratif, sensibilisation aux problèmes de sécurité des gestionnaires privés de lieux ouverts au public, expérimentation de dispositifs spécifiques associant l'ensemble des acteurs. Cette concertation a fonctionné, pendant toute la durée de la crise, de manière très satisfaisante.

Quant à l'effet même de cette mobilisation sur une insécurité multiforme, il reste extrêmement difficile à analyser.

Les forces de sécurité, concentrées pendant la crise sur des tâches de prévention et de surveillance, consacrent moins d'heures de service à la constatation et à l'élucidation des faits de délinquance quotidienne. De ce point de vue, il conviendrait d'interpréter

ter avec beaucoup de prudence un phénomène de diminution des faits constatés dans les statistiques de la criminalité. (Ce phénomène compense certainement l'effet des « opérations coup de point » : 27 opérations judiciaires, 15 interpellations<sup>2</sup>.)

En revanche, le déploiement massif des effectifs crée un fort effet dissuasif sur les acteurs de la délinquance. En particulier, on a pu constater un relatif assouplissement des réseaux connus de la criminalité pendant les événements.

Il convient aussi de citer les comportements erratiques, « aciviques », que la gravité de la situation et la tension omniprésente ne manquent pas de provoquer sur des esprits fragiles : pas moins de 3 000 alertes à la bombe ont été dénombrées pendant la crise... et ont conduit à 33 arrestations.

Enfin, quelles conclusions tirer en ce qui concerne l'esprit et le débat publics ? Il serait certes illusoire de prétendre que la relative sérénité de l'opinion pendant la guerre est due au seul effet d'une bonne politique de sécurité intérieure. Celle-ci joue cependant son rôle et pourrait sans doute mieux le jouer dans l'avenir, à la lumière de ces événements. Diffuser en temps normal des informations objectives, rendre compte régulièrement à l'opinion de l'état de la menace, développer l'évaluation des politiques, favoriser enfin l'émergence chez les décideurs d'une vraie culture de la gestion de crise, tels sont les objectifs que doivent s'assigner ceux qui reviendront sur le bilan de ces quelques mois de mobilisation du dispositif français de sécurité intérieure.

2. Sur le problème plus général de l'interprétation des statistiques de la délinquance, v. La mesure de la délinquance, *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, n° 4, février-avril 1991 et notamment l'article de A.-K. Bottomley, « L'interprétation des statistiques officielles de la criminalité », p. 75-93.

RÉSUMÉ. — *Assurée avant et pendant la guerre dans les normes juridiques du « temps de paix », la sécurité intérieure du pays s'est organisée autour d'une cellule de crise chargée de mettre en œuvre le « plan gouvernemental Pirate ».*

*Les acteurs du dispositif n'ont pas eu à réagir à une vague d'attentats terroristes ou à une altération de la paix civile. Mais ils peuvent tirer, du déroulement des événements, des enseignements favorables au développement d'une vraie culture de la gestion de crise.*