

Comment juger les ennemis de l'État ?

Entretien avec Vanessa CODACCIONI

Mathieu TRACHMAN

En abordant la question de la justice d'exception de manière historique, Vanessa Codaccioni éclaire les débats récents autour des luttes antiterroristes. Elle montre que ces dispositifs s'enracinent dans une histoire longue, et qu'il s'agit moins d'opposer la sécurité à la liberté que de comprendre des pratiques changeantes, incarnées dans des institutions, qui éclairent les enjeux ordinaires de la justice.

Vanessa Codaccioni est maîtresse de conférences au département de science politique de l'Université Paris 8 et membre du laboratoire Cultures et Sociétés Urbaines (CRESPPA-CSU). Spécialisée dans la sociologie des procès politiques et de la répression étatique, elle a publié en 2013 chez CNRS Éditions *Punir les opposants. PCF et procès politiques (1947-1962)*. Depuis, Vanessa Codaccioni poursuit ses recherches sur la manière dont l'État fait face aux crimes politiques et terroristes, travaillant plus spécifiquement sur les États, les législations, et la justice d'exception. C'est ici de son dernier livre qu'elle s'entretient avec la *Vie des idées : Justice d'exception. L'État face aux crimes politiques et terroristes*, Paris, CNRS éditions, 2015.

La Vie des idées : Quelles sont les événements qui justifient la mise en place d'une justice d'exception ? Comment fonctionnent les juridictions qui incarnent cette justice (Cour de sûreté de l'État, cour d'assises spécialement composée), dont les archives sont au centre de votre recherche ?

Vanessa Codaccioni : Les juridictions d'exception naissent toujours dans des contextes de crise, et plus précisément dans des contextes de fortes conflictualités politique et sociale, des situations de guerre ou de sorties de conflits. Les cas de Vichy, de la Libération ou de la guerre d'Algérie, où se sont succédé de multiples tribunaux spéciaux, sont les exemples-types de ces moments où la radicalisation de la lutte contre des « ennemis intérieurs » se traduit par l'instauration d'un régime répressif d'exception. Dans ce dernier, les tribunaux spéciaux sont centraux car ils permettent de réprimer très rapidement et plus sévèrement une « population cible » dont les membres sont soumis à un processus de pénalisation dérogatoire au droit commun.

Il existe bien évidemment des différences entre toutes les juridictions politiques qui émaillent l'histoire de la justice française, et notamment des degrés de radicalité différenciés. Certaines ont favorisé l'exécution de centaines d'accusés, comme les sections spéciales sous Vichy, d'autres n'ont jamais vu les condamnations à mort prononcées par leurs juges. C'est par exemple le cas de la Cour de sûreté de l'État qui a prononcé une trentaine de condamnations à mort contre des membres de l'OAS et des « espions soviétiques », mais

aussi des collaborateurs qui avaient fui la France à la Libération, et dont les peines n'ont jamais été appliquées en raison des grâces présidentielles ou des amnisties.

Néanmoins jusqu'en 1981, date à laquelle la gauche au pouvoir supprime les juridictions d'exception, ces dernières ont des caractéristiques communes : la composition de leur chambre, leur procédure et leurs modalités de jugement sont totalement dérogoires au droit commun. Souvent composées de militaires de carrière et de juges choisis par le pouvoir central, elles imposent une procédure expéditive au détriment des droits de la défense, quand au contraire elles autorisent des pratiques policières et pénitentiaires d'exception comme les gardes à vue prolongée ou des détentions de très longue durée. Les peines qu'elles peuvent prononcer, elles qui jugent les crimes et les délits les plus graves, ceux qui touchent à l'ordre public, à la forme républicaine du gouvernement ou à l'existence de l'État, sont aussi bien plus variées et sévères. Enfin, les conditions de jugement y étant anormales (absence de jury populaire dans le cas de crimes, présence de militaires dans les prétoires, peines prononcées à la majorité simple etc.), elles rompent avec le principe du procès équitable.

La Vie des idées : Les individus ou les groupes qui tombent sous le coup de cette justice d'exception s'opposent, souvent de manière violente, à l'État, à certains groupes, voire à la population entière. Vous avancez cependant qu'ils sont aussi des cibles construites par l'État, comme si ce n'était pas seulement leurs actes, mais la manière dont ils sont catégorisés qui met en branle la machine judiciaire. Pouvez-vous expliquer ce point ?

Vanessa Codaccioni : Les individus ou les groupes qui sont les cibles de la justice d'exception sont ceux qui sont considérés comme dangereux par et pour le pouvoir en place. Ils sont alors qualifiés par les gouvernants de « traîtres », de « comploteurs » ou de « terroristes », et traités comme tels. C'est-à-dire qu'ils sont traduits devant des tribunaux d'exception pour des crimes en lien avec la sûreté ou l'autorité de l'État, et, plus récemment, en lien avec les « intérêts fondamentaux de la nation ».

Officiellement, et pour limiter la dénonciation des dérives répressives, il existe des listes de crimes et de délits, politiques ou terroristes, qui permettent de n'attirer devant les tribunaux spéciaux qu'une minorité d'individus. Or, il faut savoir que, dans le cas des juridictions d'exception, jusqu'en 1981, c'est souvent le ministre de la Justice voire le chef d'État lui-même qui décide si un justiciable mérite un traitement judiciaire de droit commun ou doit être soumis à la justice d'exception. Quand on travaille sur des archives judiciaires, on voit ainsi tout le travail politico-juridique réalisé autour des infractions, qui sont politisées ou non selon que l'exécutif choisisse de privilégier les tribunaux ordinaires ou spéciaux.

Bien évidemment, ceux qui commettent des attentats comme les indépendantistes bretons ou corses dans les années 1970 et au début des années 1980, sont immédiatement déférés devant la justice d'exception, la nature de leurs actes faisant d'eux immédiatement des terroristes soumis à la justice politique. L'appartenance à des groupes particulièrement criminalisés et étiquetés comme « terroristes » comme le FLNC, le FLB ou Action Directe, facilite également le déferrement de leurs membres devant la Cour de sûreté ou, à partir de 1986, devant la Cour d'assises spécialement composée.

Or, certains groupes ne sont pas suffisamment « terroristes » pour pouvoir les réprimer. C'est par exemple le cas de certains militants d'extrême gauche pendant mai 68 ou au début des années 1970. Pour augmenter leur dangerosité, l'exécutif choisit la dissolution de leur organisation, qui les transforme immédiatement en délinquants : ils sont dès lors inculpés

de « reconstitution de ligues dissoutes ». La dissolution est donc une arme répressive radicale et très efficace pour éliminer l'opposition.... On peut également signaler la manière dont les magistrats instructeurs peuvent élever le degré de dangerosité d'un crime ou d'un délit, en signifiant qu'il s'agit d'actes « en lien avec une entreprise d'atteinte à l'autorité de l'État », ou, aujourd'hui, « en lien avec une entreprise terroriste ».

La Vie des idées : Depuis le 11 septembre, la lutte antiterroriste souligne que la menace est nouvelle, et que les réponses doivent être inédites. Le regard historique montre au contraire que ces réponses puisent dans des dispositifs anciens, et notamment que la Guerre d'Algérie est un moment charnière dans cette histoire. Est-ce que cela signifie, au-delà d'une actualité qui met en avant l'exceptionnel de la situation, que les menaces sont similaires ? Ou que le répertoire disponible pour y répondre est limité ?

Vanessa Codaccioni : Sur la question de la nouveauté, deux types de réponse peuvent être apportés. Tout d'abord, on peut rappeler que l'antiterrorisme est le produit d'une adaptation du dispositif sécuritaire aux évolutions du terrorisme mais se construit également sur la base d'héritages politiques et juridiques multiples. Dans ce cadre, la guerre d'Algérie est en effet centrale puisqu'elle représente un moment où se sont multipliés les dispositifs, les législations et les pratiques d'exception : les internements administratifs, les assignations à résidence, l'état d'urgence, l'utilisation de l'article 16, les tortures pratiquées par la police et l'armée française, la multiplication des juridictions d'exception etc. Mais j'ai montré que cet héritage n'est pas direct et que la Cour de sûreté de l'État a permis de légaliser et d'institutionnaliser, en les rendant plus « acceptables », des mesures exceptionnelles prises en contexte de guerre : la garde à vue prolongée, les détentions de longue durée, la spécialisation et la centralisation judiciaires dans le cas d'affaires politiques et terroristes, ou l'aménagement spécifique de tribunaux pour juger les « ennemis intérieurs ».

L'antiterrorisme se construit donc par étapes, en s'appuyant sur des dispositifs répressifs passés et réactualisés. Mais il s'adapte aussi continuellement aux évolutions du terrorisme, d'une part en renforçant les prérogatives de certains acteurs comme les services de renseignement et l'administration, et d'autre part en élargissant le filet pénal dans lequel les terroristes peuvent être pris. On va ainsi augmenter le nombre de crimes et délits dits « terroristes » pour pouvoir réprimer le phénomène dans sa totalité, du passage à l'acte au soutien, même symbolique, avec des attentats. Le délit d'apologie du terrorisme, censé punir la propagande djihadiste et largement utilisé au lendemain des attentats de janvier 2015, en est l'exemple-type.

Or, il faut garder à l'esprit que l'argument de la « nouveauté » (des formes de violence politique ou des modalités d'action terroristes) est aussi largement utilisé par les défenseurs de la justice d'exception. Ces derniers vont précisément insister sur le caractère inédit de la menace pour justifier l'adoption de mesures plus répressives, arguant de la nécessité d'adapter l'arsenal policier et juridique pour faire face à de nouveaux défis sécuritaire. Autrement dit, la problématique de la nouveauté est une question hautement politique.

La Vie des idées : Vous vous attachez à montrer comment s'instaure une exception juridictionnelle, ce qui suppose une opposition entre une justice ordinaire et une justice d'exception. Les études sur le fonctionnement de la justice, les pratiques judiciaires, montrent pourtant que celles-ci ne se ramènent pas à l'application de règles fixes, mais s'applique différemment selon les appartenances sociales (on peut penser aux contrôles au faciès, ou aux multiples manières dont les puissants échappent aux règles communes

de la justice). La distinction entre justice ordinaire et justice d'exception est-elle légitime ?

Vanessa Codaccioni : La distinction entre justice ordinaire et justice d'exception est un enjeu politique très fort pour les pouvoirs publics eux-mêmes. À défaut de pouvoir nier son existence, il s'agit toujours de montrer que la justice d'exception est à la marge du système répressif, qu'elle n'a rien à voir avec la justice rendue par la République. Or, ce que j'essaie de montrer dans mon livre, c'est que la frontière entre ces deux formes de justice est beaucoup moins étanche qu'il n'y paraît. Et ce pour trois principales raisons.

La première a trait au fonctionnement des juridictions d'exception qui miment les tribunaux ordinaires et en importent les catégories pénales et les pratiques. C'est le cas par exemple des examens psychiatriques mobilisés par la Cour de sûreté de l'État, et d'ordinaire réservés aux cours d'assises. Les juridictions d'exception, même celles si elles sont temporaires, entretiennent également des liens avec les autres institutions répressives (les services policiers et de renseignements, l'armée, les autres tribunaux dont elle revendique les affaires), et fonctionnent avec un personnel judiciaire « classique » qui procède à des allers-retours entre justice ordinaire et d'exception. Ce sont ces circulations de règles, de normes, de procédures et d'acteurs qui brouillent les frontières entre ces deux types de justice.

Deuxièmement, certaines juridictions d'exception, comme la juridiction gaulliste, sont institutionnalisées et créées pour durer. Celle-ci, non instaurée par l'exécutif mais par deux votes au Parlement et au Sénat en février 1963, a inculpé des milliers d'activistes pendant 18 ans. Dans ce cas, il y a la volonté de normaliser l'exception, de l'intégrer de manière durable dans l'appareil juridictionnel existant. Et effectivement, bien que continuellement dénoncée par la gauche socialiste et communiste, la Cour de sûreté de l'État a rapidement fait partie du paysage judiciaire français.

Enfin, justice d'exception et justice ordinaire peuvent se confondre au sein d'une même juridiction. Le cas de la cour d'assises spécialement composée, créée en 1986 pour juger les membres d'Action Directe et Georges Ibrahim Abdallah, est exemplaire de ce point de vue. Il s'agit d'une cour d'assises spécifique au jugement des crimes terroristes, c'est-à-dire privée de son institution-clé, le jury, et composée de magistrats professionnels qui prononcent des peines plus sévères à la majorité simple (au lieu des deux tiers). Aujourd'hui, un même organe juridictionnel, ici une cour d'assises, peut donc être ordinaire ou d'exception en fonction des justiciables et des crimes jugés et punis.

Il y a ainsi une porosité très forte entre les deux types de justice.

La Vie des idées : Plutôt que la mise en place d'un état d'exception vous évoquez un degré d'exception tolérable et acceptable qui justifie l'existence d'une juridiction dérogatoire au droit commun, un processus de légitimation de l'exception. Quelles sont les frontières du tolérable et de l'acceptable en la matière ? Comment cette exception devient-elle légitime ?

Vanessa Codaccioni : Plusieurs facteurs interdépendants contribuent à rendre acceptables ou légitimes des dispositifs d'exception. Le contexte dans lequel ces dispositifs sont instaurés est bien évidemment central, et, plus précisément encore, la proximité temporelle avec des événements meurtriers ou des attentats. Les tueries de janvier, qui ont abouti au vote de la loi sur le renseignement, et celles de novembre, qui ont conduit non seulement le gouvernement à

décréter l'état d'urgence mais également à modifier le contenu de la loi d'avril 1955, sont les cas les plus récents. Très liés à ces facteurs contextuels, la gravité de la menace et la dangerosité perçue des cibles à réprimer justifient le recours à l'exception, ses défenseurs pouvant dès lors développer les thématiques de l'urgence et de l'absolue nécessité de les instaurer, et de l'incapacité du droit des temps ordinaires à y faire face.

Au-delà des crimes commis, l'identité de celles et ceux qui y sont soumis est aussi déterminante. Hormis quelques prises de position dissonantes, la classe politique dans son ensemble était favorable à la répression des membres de l'OAS à la fin de la guerre d'Algérie. C'est l'une des raisons pour laquelle une juridiction dérogoire au droit commun a pu être légitimée. Or, quand cette cour d'exception a commencé à cibler l'extrême gauche, qu'il s'agisse de militants actifs pendant les événements de mai-juin 68, des membres de la Gauche Prolétarienne, ou des soldats réclamant l'application du droit syndical dans l'armée, les oppositions politiques ont été si fortes que les gouvernements ont plus ou moins reculé, et amoindri la portée répressive de la Cour de sûreté. L'encadrement de l'exception, et en particulier celui de la délimitation de son champ d'application, est donc essentiel pour favoriser son acceptabilité. Mais du moment que l'on assiste à un élargissement de ses cibles, et en particulier que cette dernière commence à toucher des individus qui disposent de plus de soutiens et de relais, la justice d'exception perd en légitimité.

Sur ce point, on peut néanmoins souligner que depuis les événements du 11 septembre 2001 au moins, l'acceptabilité des textes et des législations répressives est facilitée par un consensus, au sein du champ politique, sur la nécessité de renforcer continuellement le dispositif antiterroriste. Les prises de position peuvent être interchangeables et les projets de loi, portés par la gauche et la droite, sont finalement votés sans réel débat dans les hémicycles. Cela s'explique bien sûr par la potentialité meurtrière des attentats, mais a aussi à voir avec la concurrence politique sur les questions sécuritaires. La gauche gouvernementale elle-même, qui a toujours défendu les principes du droit commun pour réprimer et juger les violences radicales, s'est finalement ralliée à la thèse d'une nécessaire dérogation aux règles et aux normes de la justice ordinaire pour faire face au terrorisme.

La Vie des idées : La justice d'exception porte prioritairement sur des faits qui ont eu lieu ; aujourd'hui cependant la volonté de prévenir les violences, de faire face aux risques, implique non seulement de réagir à ce qui s'est passé, mais d'agir sur qui va se passer. Y a-t-il un lien entre justice d'exception et prévention des risques ? Dans ces cas, la justice se mobilise-t-elle avant la mise en œuvre des faits, et comment ?

Vanessa Codaccioni : La justice d'exception a ceci de particulier qu'elle est justice politique, c'est-à-dire spécifiquement mise en place pour juger des « ennemis publics ». Plus encore que la justice ordinaire, elle facilite donc la répression des intentions, des mobiles et des opinions. Par exemple, les membres de la Gauche prolétarienne, qui a été dissoute en 1970 pour pouvoir criminaliser ses membres et ses sympathisants, a bien plus été réprimée pour ses appels à la violence révolutionnaire que pour la violence réellement exercée contre des personnes ou des biens publics ou privées. Ainsi, si elle est réactive et mobilisée comme une réponse à des actes commis comme la participation à une manifestation violente, la possession d'armes ou la commission d'attentats, la justice d'exception est également proactive. Elle peut, en fonction des exigences politiques du moment, redessiner et redéfinir ses cibles pour finalement viser des individuels au profil, aux motivations et au type d'activisme très différenciés.

Enfin, la justice d'exception est préventive, et l'a toujours été, facilitant par exemple la détention d'individus pour les déradicaliser. Mais l'antiterrorisme et la prévention des attaques terroristes ont logiquement conduit à accentuer le caractère préventif de la justice. C'est d'ailleurs mis en place progressivement une justice plus policière que judiciaire, la focale étant mise sur le renseignement, l'enquête et l'instruction des affaires. La loi sur le renseignement de juillet 2015 est idéale-typique de ce point de vue puisqu'elle autorise de multiples dispositions liées à la prévention d'attentat, comme l'installation de « boîtes noires » chez les fournisseurs d'accès internet pour surveiller le trafic et les métadonnées des communications (adresse IP, identités de l'expéditeur ou du destinataire d'un message, durée de la connexion etc.). C'est un véritable bouleversement dans l'histoire de la justice puisque son objectif n'est plus tant de juger et de sanctionner pénalement que d'empêcher. On va ainsi donner plus de moyens pour contrôler, surveiller, et fichier, parfois aussi emprisonner pour une durée plus ou moins longue, on va également renforcer les prérogatives de l'administration et des services de renseignement, et le nombre des agents en charge de la sécurité.

La Vie des idées : Le questionnement sur les « dérives » de la justice d'exception oppose souvent la sécurité assurée par un État tout puissant et des libertés que certains, sans grand pouvoir, s'attachent à défendre. Vous montrez que cette opposition convenue décrit mal les pratiques de cette juridiction exceptionnelle, qui implique des ajustements, une réponse aux émotions publiques par exemple. Au regard de ces pratiques, quelles sont les critiques de la justice d'exception qui ont été historiquement avancées, et qu'est-ce qui leur donne plus ou moins de poids ?

Vanessa Codaccioni : Il est très difficile de répondre à la question de l'efficacité des dénonciations de la justice d'exception, car celle-ci dépend toujours du contexte, des cibles visées, des crimes et des délits sanctionnés. Au-delà de ces trois facteurs, qui favorisent l'acceptabilité du recours à la répression par l'exception ou son rejet, certains arguments ont plus de poids que d'autres : le rappel des dérives passées, celui du risque de l'extension des cibles des dispositifs d'exception, mais aussi la référence aux principes et textes protégeant les droits fondamentaux (l'*habeas corpus*, la déclaration des droits, la Constitution, la convention européennes des droits de l'homme, les ordonnances sur l'enfance délinquante dans le cas de mineurs etc.).

Mais, pour réellement avoir du poids, il faut que ces dénonciations soient portées par des projets de loi qui réduisent la portée répressive de certaines dispositions passées ou les suppriment. Ainsi, en 1970, alors que les perspectives de guerre s'éloignent, la gauche parvient à réduire la durée de la garde à vue (prévue dans le cas de la cour de sûreté pour 15 jours en cas d'urgence) à 10 jours maximum. Pour autant, si la gauche communiste et socialiste dénonce la Cour de sûreté sans discontinuer pendant 18 ans, ce n'est qu'en 1981, après l'élection de François Mitterrand, que cette dernière a pu la supprimer. Une fois des mesures d'exception votées, et que ces dernières ont pu témoigner d'une certaine « efficacité », il est très difficile de les supprimer.

L'histoire montre ainsi que seules certaines institutions peuvent réellement faire définitivement obstacle à l'exception : le Conseil constitutionnel, la Cour de cassation, ou le Conseil d'État qui, par exemple, à la fin de la guerre d'Algérie, a déclaré illégale une juridiction d'exception créée par le général de Gaulle. Les juges du siège sont aussi souvent un frein à une répression généralisée, et module bien souvent la sévérité des peines escomptées par l'exécutif. D'où l'importance de la justice dans l'encadrement de l'exception

et d'où les tendances des politiques (comme aujourd'hui dans le cadre de la lutte antiterroriste) à réduire le pouvoir de contrôle de l'autorité judiciaire.

Enfin, les mobilisations citoyennes, si elles ne peuvent aboutir à la suppression définitive des mesures d'exception, peuvent faire fléchir les politiques ou les agents en charge de la répression. Les premiers sont en effet très soucieux de la légitimité de leur pouvoir et ne veulent pas discréditer, en apparaissant comme trop répressif, leur gouvernement voire le régime tout entier. L'approbation majoritaire de l'exception, à un moment donné de l'Histoire, est donc toujours très inquiétante et très grave car elle permet de légitimer des mesures qui vont durer dans le temps et être réutilisées ultérieurement...

Publié dans laviedesidees.fr, le 4 janvier 2015

© laviedesidees.fr