

Vigipirate et la lutte contre l'intimidation de la menace terroriste¹

par Thomas BOUSSARIE

Doctorant contractuel à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Jean-Louis Debré, ministre de l'Intérieur de mai 1995 à juin 1997, rapporte ceci : « Mais je restais très préoccupé par le terrorisme. Les attentats ont lieu, début d'une période tendue. Il faut une réponse. Donc, on me dit : *"Il existe une circulaire qui prévoit un plan Vigipirate"*. Je dis : *"Mais c'est quoi ?"* On me répond : *"C'est un plan pour mobiliser et mieux coordonner les services de police, de gendarmerie..."* J'avais donc déclenché le plan Vigipirate orange. Et puis les attentats continuent, et il faut répondre à l'attente de l'opinion, faire des annonces. Je me souviens, Alain Juppé, Premier ministre, était venu présider au ministère de l'Intérieur une séance de coordination des services de police. Et je lui dis : *"Tu vas annoncer le plan Vigipirate rouge"* – *Mais c'est quoi ?* – *Peu importe, il s'agit de rassurer, annonce que l'on passe de Vigipirate orange à rouge, sans autre précision* ». *Il le fait très bien, et toutes les informations radiodiffusées ou télévisées qui ont suivi ont annoncé : « "Nous avons changé de niveau Vigipirate, on est passé de orange à rouge !"* Après, il a fallu meubler »².

La définition du terrorisme est parée d'un halo d'incertitudes. Les nombreux travaux qui y sont dédiés, malgré leurs qualités, n'ont su en dégager une approche

1. Cette contribution a fait l'objet d'une présentation orale, le 30 septembre 2016, au quatrième colloque annuel de l'AFDSD, tenu à Reims. Son auteur s'est vu décerner le Prix AFDSD 2016 du jeune chercheur par le conseil d'administration de l'Association qui lui tient lieu de conseil scientifique. En vue de sa publication, elle a été actualisée car, le 1^{er} décembre 2016, le plan Vigipirate a été révisé en profondeur. Le présent travail intègre donc les innovations de la réforme même s'il renvoie principalement à l'ancienne version du plan de 2014 (n° 650/SGDSN/PSN/PSE du 17 janvier 2014).

2. Jean-Louis Debré, extrait de « Vu de l'intérieur », par Laurent Huberson, éd. Cherche midi, 2014, pp. 148-14.



consensuelle³. Partant de ce caractère indéfini, le terrorisme peut à *minima* être cerné au prisme de ses effets les plus significatifs.

Pour ce faire, il faut l'intégrer dans un ensemble plus large et mieux connu, celui des risques, qui se définissent comme un « danger éventuel, plus ou moins prévisible, inhérent à une situation ou à une activité »⁴. La peur de la survenance des risques a conduit, dans les sociétés modernes où leurs « effets sont perçus comme intolérables et insupportables par les personnes qu'il touche »⁵, au développement d'un droit de prévention⁶.

Mais, le terrorisme est un risque spécial qui présente une caractéristique supplémentaire : la peur ne se limite pas à son éventuelle apparition, elle constitue aussi le but recherché de ses auteurs. Les terroristes ont l'intention de faire peur. Ils poursuivent un objectif clair d'intimidation⁷. Il s'ensuit que la peur de la survenance de l'acte terroriste, commune à tous les risques, se double d'un effet d'intimidation qui lui est propre.

Dépassant le *risque*, le terrorisme s'assimile alors davantage à une *menace*, c'est-à-dire à une « manifestation de violence par laquelle on signifie à autre l'intention que l'on a de faire du mal »⁸. En effet, le terme de *menace* apparaît plus approprié que celui de *risque*, en ce qu'il révèle que la peur est un élément constitutif de l'acte terroriste et, non comme le risque, une simple conséquence de son éventualité.

Au demeurant, la menace, « plus anxiogène que le risque »⁹, singularise le terrorisme par sa dimension subjective d'intimidation. Raymond Aron considérait ainsi qu'une « action violente est dénommée terroriste lorsque ses effets psychologiques sont hors de proportion avec ses résultats purement physiques »¹⁰.

3. Pour une synthèse des définitions : « Alex p. Schmid et Albret J. Jongman ont ainsi mis en évidence que, sur les 109 définitions du terrorisme qu'ils avaient recueillies, 83,5 % mentionnaient le critère de la violence, 65 % celui des objectifs politiques, 51 % celui de la peur ou de la terreur, 21 % le caractère arbitraire du choix des cibles et seulement 17,5 % la victimisation des civils. Les administrations et agences américaines n'ont pas commis moins de 13 définitions du terrorisme qui reflètent avant tout leurs préoccupations bureaucratiques particulières » (J.-P. Hanon, « Ce que le terrorisme doit à la guerre », in J. Delga (dir), *Penser et repenser le terrorisme*, éd. MA, 2015, p. 145).

4. Risque, in Dictionnaire, le Trésor de Langue Française Informatisé.

5. M. Deguerge, « Risque », in D. Alland et S. Rials (dir), Dictionnaire de la culture juridique, PUF, 2003, p. 1372.

6. J.M. Pontier, « Le droit de prévention des risques, droit en devenir des sociétés développées d'aujourd'hui et de demain », in Les plans de prévention des risques, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2007, 230 p.

7. L'intimidation est « l'action de faire peur à quelqu'un ; résultat de cette action » (Dictionnaire, le Trésor de la Langue Française Informatisé).

8. « Menace » in Dictionnaire, le Trésor de Langue Française Informatisé.

9. A.-J. Rapin, « Repenser le terrorisme en conjuguant les trois temps de la violence : la préparation de l'attentat, sa préparation et son impact », in J. Delga (dir), *Penser et repenser le terrorisme*, éd. MA, 2015, p. 303.

10. R. Aron, *Paix et guerre entre les nations*, 1962.





La philosophie n'est pas la seule discipline à mettre en lumière cette particularité notoire, tant s'en faut. D'abord, l'historien Henry Laurens a soutenu qu'en « analysant le phénomène du terrorisme, nous nous inscrivons dans une histoire de la peur »¹¹. Dimitris Papadopoulos¹², ensuite, pour la psychologie, a fait le lien entre la dénomination de *terrorisme* et le but recherché par ses auteurs : « il est intéressant qu'un sentiment personnel donne son nom à un état social (...) cette relation que l'on retrouve dans le terrorisme créé un lien important entre les deux domaines »¹³. Pour le droit, enfin, Julie Alix a reconnu « qu'en matière de terrorisme, [la] spécificité a toujours été présumée à partir de la force émotionnelle des réactions suscitées par certains actes dits terroristes »¹⁴

Dès lors, le repoussoir que constitue la notion d'intimidation, émotionnelle et peu encline à une analyse juridique, ne doit pas limiter son appréhension par le droit ; car elle est, sinon une composante de la définition du terrorisme, du moins un de ses effets les plus significatifs.

D'autant que plusieurs textes, d'ordres juridiques différents, ont endossé une définition du terrorisme incluant la notion d'intimidation, dont notamment : l'article 1-1 de la décision-cadre du Conseil de l'Europe du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme¹⁵, l'article 1^{er} de la convention du 16 novembre 1937 pour la prévention et la répression du terrorisme¹⁶, l'ordre exécutif n° 13224 des États-Unis¹⁷, ou encore l'article 421-1 du code pénal français selon lequel « constituent des actes de terrorisme, lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, les infractions suivantes (...) ».

Pourtant, la notion d'intimidation demeure peu explorée par la doctrine juridique. Certes, celle-ci est souvent évoquée, notamment pour définir le terrorisme, mais les instruments qui lui sont spécifiques ne sont pas analysés. Les auteurs

11. H. Laurens, « Du terrorisme à une histoire de la peur », in M. Delmas-Marty et H. Laurens (dir.), *Terrorismes*, Histoire et droit, éd. CNRS, 2010, p. 330.

12. Professeur d'analyse psychologique, Université d'Essex (Grande-Bretagne).

13. R. Papadopoulos, « Terrorisme et Panique », in J. Delga (dir.), *Penser et repenser le terrorisme*, éd. MA, 2015, pp. 218-219.

14. J. Alix, *Terrorisme et droit pénal, étude critique des incriminations terroristes*, Dalloz, 2010, p. 30.

15. Il s'agit des actes intentionnels qui « par leur nature ou leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale lorsque l'auteur les commet dans le but de gravement intimider une population (...) ».

16. « Dans la présente Convention, l'expression actes de terrorisme s'entend des faits criminels dirigés contre un État et dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez des personnalités déterminées, des groupes de personnes ou dans le public ».

17. Le terrorisme « 1) implique un acte de violence ou un acte dangereux pour la vie humaine, la propriété, ou l'infrastructure et 2) apparaît vouloir intimider ou forcer une population civile, influencer la politique d'un gouvernement par l'intimidation la contrainte sur une population, ou d'affecter a politique d'un gouvernement par la destruction massive, d'assassinat, l'enlèvement ou la prise d'otage ».



mettent surtout l'accent sur les dispositifs de répression de l'acte de violence (incriminations pénales, décisions administratives, mesures financières...). Pour importantes qu'elles soient, ces mesures de *sécurité* sont à elles seules insuffisantes ; car elles doivent aussi, pour lutter contre l'intimidation de la menace, être *sécurisantes*, c'est-à-dire procurer un sentiment rassurant de sécurité. Les unes sont dépendantes des autres, et une mesure de sécurité peut bien évidemment être sécurisante. Toutefois, la peur du terrorisme engendre des mesures dont l'objet premier est de produire ce sentiment de sécurité, que nous cherchons à étudier ici.

Pour décrire les moyens par lesquels se diffuse l'intimidation de la menace terroriste, d'aucuns affirment que le terrorisme recherche « la publicité »¹⁸, « l'effet médiatique »¹⁹, « des combats à forte dimension symbolique et médiatique »²⁰, « [à] émettre un message à travers des méthodes générant la terreur »²¹, « à frapper les esprits, à faire peur, il cherche le retentissement »²². Daniel Dayan soutient même que « [l'acte terroriste] constitue non pas l'événement mais son prélude ; qu'il est le premier acte d'une dramaturgie qui va s'étendre sur plusieurs mois, voire sur plusieurs années »²³. Cette kyrielle d'expressions manifeste le rôle du processus de communication dans la diffusion de l'intimidation. Pour y faire face, le Droit organise sa propre communication publique afin de réduire le sentiment d'insécurité.

Sans épuiser le sujet de l'intimidation, nous nous proposons d'explorer des instruments juridiques de communication publique. Pour cela, deux précautions s'imposent à titre liminaire.

D'une part, il faut exclure les mécanismes indirects de communication fondés sur une utilisation dévoyée du droit. À l'exemple des lois de circonstances, promulguées à la suite d'attentats et qui, le plus souvent, permettent d'afficher la détermination des pouvoirs publics. Comme l'a récemment soulignée Marie-Hélène Gozzi : « Comment ne pas regretter que cette prolifération de normes (plus de 30 lois adoptées sur la question du terrorisme et de la sécurité depuis 1986) relève davantage d'une approche politique et émotionnelle que d'un travail législatif réfléchi »²⁴. Le

18. M. Delmas-Marty et H. Laurens, *Terrorismes, Histoire et droit*, éd. CNRS, 2010, p. 61.

19. R. Drago, « L'État face au terrorisme : introduction », *RA*, 2004, n° 340, pp. 342-344.

20. J.-P. Hanon, « Ce que le terrorisme doit à la guerre », in J. Delga (dir), *Penser et repenser le terrorisme*, éd. MA, 2015, pp. 143-144.

21. R. Papadopoulos, « Terrorisme et Panique », *op. cit.*, p. 219.

22. J. Gotovitch, « Quelques réflexions historiques à propos du terrorisme », in *Actes du colloque de l'Université de Bruxelles, Réflexions sur la définition et la répression du terrorisme*, 1974, p. 19.

23. Daniel Dayan, « Avant-propos. Le ralenti d'une explosion. Les performances du 11 septembre », in Daniel Dayan (dir.), *La terreur spectacle*, éd. De Boeck Supérieur « Médias-Recherches », 2006, p. 7.

24. M.-H. Gozzi, « Lutte contre le terrorisme : une législation entre émotion et réaction », *JCP-G*, 2016, n° 26, pp. 1277-1280.

présent article ne s'intéressera donc qu'aux seuls instruments juridiques dédiés et adaptés à la communication publique.

En leur sein, d'autre part, nous nous limiterons à l'étude du plan Vigipirate, qui est, sans doute, l'archétype organisationnel de la communication publique par le droit. En effet, il met en place, de l'aveu du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, une « stratégie de communication »²⁵.

Le plan Vigipirate, créé le 7 février 1978, a fait l'objet de plusieurs remaniements en 1995 (introduisant la dénomination de « plan Vigipirate »), 2000, 2002, 2003, 2006, 2014 et 2016²⁶. Il est constitué d'une partie publique, diffusée sur le site internet du Premier ministre depuis le 17 janvier 2014, et d'une partie confidentielle. Il se présente comme « un dispositif permanent de vigilance, de prévention et de protection face à la menace terroriste ou en réaction à une attaque. Répondant à la nécessité d'une approche globale de la lutte, il couvre l'ensemble des activités du pays et associe tous les acteurs de la Nation. En ce sens, il constitue un instrument majeur concourant à la sécurité nationale »²⁷. Le plan mène une action transversale contre la menace terroriste, en regroupant des mesures dans treize domaines d'activité très larges²⁸, pour prévenir efficacement toutes les formes du terrorisme. Placé sous l'autorité du Premier ministre, Il associe les différentes catégories d'acteurs disposant des moyens d'action pour y faire face²⁹ : ministres, préfets, collectivités territoriales, opérateurs en charge d'activités d'importance vitale et l'ensemble des citoyens...

Parmi son panel de mesures, on se contentera d'aborder ici³⁰ celles relatives à la communication publique. L'étude vise à comprendre comment le plan

25. http://www.sgdsn.gouv.fr/site_rubrique98.html

26. Il peut être dressé une liste (non exhaustive) des différents supports textuels de Vigipirate, à partir de visas de circulaires ou d'instructions d'application du plan. V. : instr. Interministérielle n° 2800/SGDN/AC/CD du 7 février 1978 ; circulaire n° 10266/SGDN/PSE/PPS/CD du 26 septembre 2000 ; plan gouvernemental n° 10100/SGDN/PSE/PPD du 17 mars 2003 ; plan gouvernemental de vigilance, de prévention, et de protection face aux menaces d'actions terroristes « Vigipirate », n° 10100/SGDN/PSE/PPS/CD du 10 novembre 2006 ; plan gouvernemental de vigilance, de prévention, et de protection face aux menaces d'actions terroristes n° 650/SGDSN/PSN/PSE du 17 janvier 2014. Le plan du 1^{er} décembre 2016 n'a pas fait l'objet d'un référencement, il est simplement accessible sur le site internet du 1^{er} ministre.

27. p. 7 du plan Vigipirate du 17 janvier 2014

28. Les treize domaines d'activité du plan Vigipirate sont : « alerter et mobiliser ; les rassemblements de masse ; installations et bâtiments ; installations et matières dangereuses ; cybersécurité ; secteur aérien ; secteur maritime ; transports terrestres ; secteur santé ; chaîne alimentaire ; réseaux (communications, électroniques, eau, électricité, hydrocarbures, gaz) ; contrôle des frontières ; ressortissants et intérêts français à l'étranger » (p. 18 du plan Vigipirate).

29. Page 8 du plan Vigipirate du 17 janvier 2014

30. Pour un complément d'informations sur les autres mesures, qu'il nous soit permis de renvoyer à un travail précédent : T. Boussarie et L. Dailly, « Vigipirate fête ses 38 ans », *AJDA*, 2016, n° 6, pp. 297-301.

Vigipirate a pu intégrer – juridiquement – de telles mesures en vue de lutter contre l'intimidation de la menace terroriste. Pour le dire sans détour, il a recouru au droit souple (I) sans pour autant parvenir à une intégration satisfaisante (II).

I. Vigipirate, un instrument de droit souple de lutte contre l'intimidation

Mal connu, le plan Vigipirate est un instrument de droit souple, dont le support s'est révélé indispensable (A) pour juridiciser des éléments de communication publique (B).

A. Le support : un « espace d'expression juridique »³¹ original

À bien des égards, le plan Vigipirate ne saurait s'accommoder avec ce qu'il est convenu d'appeler le « droit dur ». Fort de soixante-seize pages, c'est un document disert au contenu iconoclaste : s'y retrouvent des schémas, des logos et de nombreuses dispositions non prescriptives à caractère explicatif. Selon ses propres termes, assimilable à un acte administratif non décisoire, « il ne crée pas de droit nouveau »³². D'ailleurs, une partie des instruments de communication, sur lesquels nous reviendrons, sont fondés sur de simples recommandations.

En filigrane, le plan Vigipirate dévoile la nature de son support juridique lorsqu'il s'identifie à un « outil de pédagogie »³³, un « guide de bonnes pratiques »³⁴, un « instrument »³⁵, voire un « outil de compréhension des enjeux »³⁶. Ce n'est pas sans rappeler le vocabulaire utilisé par le Conseil d'État, dans son étude annuelle de 2013, pour analyser les « instruments »³⁷ de droit souple.

La section du rapport et des études propose de les définir à partir de trois conditions cumulatives : « (1) ils ont pour objet de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion ; (2) ils ne créent pas par eux-mêmes de droits ou d'obligations ; (3) ils présentent, par leur contenu et leur mode d'élaboration,

31. Expression empruntée au Conseil d'État dans son étude annuelle relative au droit souple (Rapp. annuel du Conseil d'État, *Le droit souple*, EDCE, 2013, p. 6).

32. p. 8 du plan Vigipirate du 17 janvier 2014.

33. *Ibidem*.

34. *Ibidem*.

35. *Ibidem* pp. 5 et 8.

36. *Ibidem* p. 6.

37. « Le terme d'instrument sera donc ici préféré à celui de norme pour qualifier les différents réceptacles du droit souple » (Rapp. Annuel du Conseil d'État, *Le droit souple*, EDCE, 2013, p. 64).

un degré de formalisation et de structuration qui les apparente aux règles de droit »³⁸.

Vigipirate répond à la première condition, car il « propose un cadre mobilisateur et des mesures opérationnelles pour l'ensemble des acteurs »³⁹ qui vise à « ajuster les comportements de chacun et les mesures de protection »⁴⁰. C'est si vrai que le plan a pour objectif « de faire adhérer la population par une communication permettant d'entretenir la vigilance permanente et susciter une mobilisation citoyenne en cas d'événement grave »⁴¹. De façon plus prudente⁴², la deuxième condition semble elle aussi satisfaite, Vigipirate se présentant comme un acte non normatif⁴³. Quant au degré de formalisation, enfin, le plan se structure autour de domaines d'activité, pour lesquels sont définis des objectifs de sécurité.

Pour intégrer des éléments de communication publique, il a donc fallu employer un instrument juridique capable d'accueillir un dispositif non normatif. Partant, le droit souple, qui offre des « espaces d'expression juridique différents des instruments purement prescriptifs »⁴⁴, a constitué une alternative possible au « droit dur ». Malléable, il s'avère d'autant plus utile que la planification antiterroriste doit être « suffisamment flexible pour s'adapter aux évolutions de la menace »⁴⁵.

Les avantages du droit souple, au premier plan desquels son champ d'application, ont ainsi permis de juridiciser de nombreux instruments de communication publique.

B. Le contenu : une juridicisation de la communication publique

Dès 2003⁴⁶, un code couleur communique au public l'intensité de la menace terroriste. Il est abandonné en 2014⁴⁷ au profit d'une organisation qui se veut « plus simple et plus opérationnelle »⁴⁸ à deux niveaux : « vigilance » et « alerte attentat ». Pourtant, dès le 1^{er} décembre 2016, le plan innove par une

38. *Ibidem* p. 61.

39. *Ibidem* p. 7.

40. *Ibidem*.

41. *Ibidem* p. 19.

42. Qu'il nous soit permis de renvoyer à un article précédent pour compléter cette analyse : T. Boussarie et L. Dailly, « Un instrument : la planification antiterroriste », in Actes du colloque l'État et le terrorisme, 27-28 juin 2016 (Sorbonne, à paraître).

43. La question épineuse du caractère normatif du plan Vigipirate n'est plus abordée dans le nouveau plan du 1^{er} décembre 2016.

44. Rapp. annuel du Conseil d'État, *Le droit souple*, EDCE, 2013, p. 6.

45. p. 5 du plan Vigipirate du 17 janvier 2014.

46. Plan gouvernemental n° 10100/SGDN/PSE/PPD du 17 mars 2003.

47. Plan gouvernemental n° 650/SGDDSN/PSN/PSE du 17 janvier 2014.

48. p. 5 du plan Vigipirate du 17 janvier 2014.

structure à trois niveaux : « vigilance », « sécurité renforcée – risque attentat », et « urgence attentat ». Le premier, permanent, couvre tout le territoire et informe du maintien durable de la menace terroriste à un niveau élevé. Le deuxième, localisé et sans limite de temps, traduit la réponse de l'État à un niveau élevé de la menace terroriste. Enfin, le troisième, limité dans le temps et dans l'espace, déclenche un état de protection maximale, en cas d'attaque terroriste imminente ou réalisée⁴⁹.

Le Premier ministre informe le public du niveau d'alerte au travers de communiqués publiés sur les sites internet officiels. Pour le rendre plus visible, depuis le 17 janvier 2014, le niveau d'alerte « s'exprime dans l'espace public au travers d'une signalétique associée à un triangle de couleur rouge pour signaler le danger »⁵⁰. Cette matérialisation du niveau d'alerte, qui n'a d'autre fondement qu'une recommandation, a été suivie par nombre de personnes publiques et privées (administrations, centres commerciaux, cinémas, banques...).

Mais le niveau d'alerte ne déclenche pas un ensemble de mesures prédéterminées. Une fois que le Premier ministre l'arrête, il demeure en effet libre de choisir les mesures qui lui paraissent adaptées à la situation. Plus que des instruments de prise de décisions, les niveaux se conçoivent davantage comme des instruments de communication, dont la vocation est de « réduire le sentiment d'insécurité »⁵¹. Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter au descriptif retenu par le plan : « le niveau Vigipirate est destiné à signifier la vigilance de la nation face à la menace terroriste, et, en cas de nécessité, la mise en alerte du pays »⁵².

Plus récemment, le logo Vigipirate a été exporté pour promouvoir des nouveaux instruments de communication. À la suite des attentats du 13 novembre 2015, le Gouvernement a lancé une nouvelle campagne de sensibilisation. Une affiche et une vidéo « réagir en cas d'attaque terroriste » livrent des informations pratiques qui s'articulent autour de trois mots d'ordre : « s'échapper, se cacher, alerter ». De même, depuis 2016, il a édicté⁵³ dix guides de bonnes pratiques à destination d'acteurs variés⁵⁴, pour organiser la lutte contre le terrorisme. Les

49. p. 20 du nouveau plan Vigipirate du 1^{er} décembre 2016.

50. p. 5 du plan Vigipirate du 17 janvier 2014.

51. M. Rigouste, « L'ennemi intérieur, de la guerre coloniale au contrôle sécuritaire », *cultures et conflits*, 2007, n° 67, p. 13.

52. p. 19 du nouveau plan Vigipirate du 1^{er} décembre 2016.

53. Tout comme l'affiche et la vidéo, ceux-ci sont disponibles sur le site internet : www.gouvernement.fr/réagir-attaque-terroriste

54. Guide à destination des équipes de direction des établissements de santé, sociaux et médico-sociaux ; guide pratique pour les équipes de direction des centres commerciaux ; guide pratique pour les équipes de direction des espaces commerciaux ; guide pratique pour le personnel des espaces commerciaux ; guide à destination des dirigeants d'établissements culturels patrimoniaux ; guide à destination des dirigeants de salles de spectacle, de cinémas ou de cirques ; guide à destination des organisateurs de rassemblements et festivals culturels ; guide à destination des maires et des présidents d'intercommunalité ;

recommandations suggèrent la mise en œuvre de mesures diverses telles que : nommer un référent sûreté, analyser les vulnérabilités, envisager les modes de réaction à une attaque, mettre en place un système d'alerte différent de celui de l'alarme à incendie et des exercices de préparation... L'affiche, la vidéo et les guides de bonnes pratiques utilisent tous le logo du plan Vigipirate pour faire connaître leur action.

Enfin, il est manifeste que la dernière réforme, du 1^{er} décembre 2016, a eu pour ambition de renforcer les outils de communication publique. Au soutien de cette thèse, l'intitulé même du plan Vigipirate : « Faire face ensemble » ; tout comme les motivations de la réforme révélées par Louis Gautier : « [la réécriture du plan Vigipirate] fut réalisée avec l'ambition de diffuser largement une culture de la sécurité auprès de nos concitoyens. Dans sa nouvelle approche, le plan entend effectivement mieux informer chacun d'entre nous sur le terrorisme »⁵⁵. Que l'on songe aussi au dernier niveau « urgence-attentat », pensé en lien avec la nouvelle application téléphonique SAIP, afin de garantir la diffusion des messages d'alerte⁵⁶. Constatation qui paraît d'autant plus s'imposer que toute la deuxième partie du plan Vigipirate est dorénavant consacrée à l'information du public. On y retrouve l'affiche « réagir en cas d'attaque terroriste » et une partie des guides de bonnes pratiques.

Pour conduire cette communication publique, des institutions administratives ont été affectées à son organisation, à l'instar du « bureau de l'alerte, de la sensibilisation et de l'éducation des publics », dépendant de la sous-direction de la planification et de la gestion des crises du ministère de l'intérieur. Le plan Vigipirate de 2014 renvoyait d'ailleurs à l'article 8 de l'arrêté du 23 août 2011, portant organisation et attributions de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises⁵⁷, selon lequel « la sous-direction (...) concourt à la politique d'information et de sensibilisation des populations aux risques et menaces, élabore et met en œuvre la doctrine de l'alerte ».

De manière plus ponctuelle, notamment pendant les attentats de Charlie Hebdo, du Bataclan et de Nice, une cellule interministérielle de crise (CIC) a piloté le dispositif de communication publique. La circulaire du Premier ministre du 2 janvier 2012⁵⁸, intégrée au plan Vigipirate⁵⁹ et qui organise la gestion des

guide à destination des chefs d'établissement, des inspecteurs de l'éducation nationale et des directeurs d'école.

55. Page 3 du nouveau plan Vigipirate du 1^{er} décembre 2016.

56. Page 20 du nouveau plan Vigipirate du 1^{er} décembre 2016.

57. Page 20 du plan Vigipirate du 17 janvier 2014.

58. Circulaire du 1^{er} ministre du 2 janvier 2012, n° 5567/SG, relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures.

59. Pour alerter et communiquer lors d'un attentat, une mesure additionnelle du plan Vigipirate consiste à mettre en œuvre la circulaire du 2 janvier 2012 et « d'activer les cellules de veille et d'alerte et les cellules de crise » (p. 20 du plan Vigipirate du 17 janvier 2014).

CIC, institutionnalise – à un fort degré de précision – la procédure de communication à suivre par le Gouvernement. Cette dernière rappelle le fonctionnement général des CIC : « l'organisation gouvernementale pour faire face à une crise majeure repose sur la capacité de l'État à mettre en commun ses ressources en matière de recherche et d'analyse de l'information, d'anticipation, de décision et de communication, afin de permettre au Premier ministre, en liaison avec le Président de la République, d'exercer pleinement sa responsabilité de direction de crise »⁶⁰. C'est d'ailleurs à l'occasion des CIC qu'un ministre peut proposer au Premier ministre d'activer des plans gouvernementaux, mais plus encore de changer le niveau d'alerte du plan Vigipirate.

Pour garantir le partage d'informations entre ministères, le Premier ministre, en liaison avec le Président de la République, fixe une stratégie générale en définissant entre autre « la stratégie de communication gouvernementale »⁶¹. La CIC s'articule autour de trois fonctions « situation, communication et décision »⁶², chacune prise en charge par une cellule opérationnelle. La cellule communication permet « d'une part d'apprécier la perception de la crise par l'opinion publique et de mesurer les attentes des citoyens et des opérateurs vis-à-vis des pouvoirs publics et d'autre part, d'informer sur l'événement et les mesures prises, et de diffuser les recommandations nécessaires »⁶³. La circulaire tend surtout à uniformiser la communication gouvernementale par des « directives de communication traduites en éléments de langage »⁶⁴, qui doivent veiller à la « coordination interministérielle des prises de parole dans les médias ».

À l'occasion de la rentrée 2016, les ministres de l'intérieur et de l'éducation nationale ont même institué des cellules de crise plus spécialisées. Pour les établissements scolaires, des cellules académiques de gestion de crise, fondées sur le modèle des SIC, comptent également une cellule communication pour « préparer les modalités de diffusion d'information au grand public et aux médias via les différents modes de communication (site académique, médias sociaux...) »⁶⁵.

Comme les autres plans de défense et de sécurité nationale⁶⁶, Vigipirate uniformise ainsi la communication publique afin de tenter d'apporter une

60. p. 7 de la circulaire du 2 janvier 2012, *op. cit.*

61. *Ibidem.*

62. (2.2) p. 8 de la circulaire du 2 janvier 2012, *op. cit.*

63. (2.2.2) p. 10 de la circulaire du 2 janvier 2012, *op. cit.*

64. *Ibidem.*

65. p. 3 de l'instruction du ministre de l'intérieur et du ministre de l'éducation nationale, du 29 juillet 2016, relative aux mesures de sécurité dans les écoles et les établissements scolaires à la rentrée scolaire.

66. « Un plan décrit les stratégies de réponse à des situations choisies : objectifs à atteindre, organisation à mettre en place, mesures préventives, réactives et curatives à prendre. Outil d'aide à la gestion d'une menace, d'un risque ou de toute autre situation particulière, le plan : (...) permet la formulation d'une stratégie de réponse, y compris pour la communication publique » (Directive du Premier ministre, du 11 juin 2015,

réponse efficace à l'intimidation de la menace terroriste. Pour autant, en l'état actuel du dispositif, celle-ci reste insatisfaisante.

II. Vigipirate, un instrument perfectible de lutte contre l'intimidation

Aujourd'hui, le plan Vigipirate est critiquable, sûrement moins en raison de l'inadaptation – espérons la révolue – des niveaux d'alerte (A), qu'à cause des effets contestables engendrés par la communication publique (B).

A. L'inadaptation à l'intensité de la menace terroriste

Du 7 janvier 2015 au 1^{er} décembre 2016, le niveau « alerte attentat » a été activé en Ile-de-France, pendant presque deux ans, alors même « qu'il a vocation à être limité dans le temps »⁶⁷. Le plan Vigipirate recourait ainsi à des « mesures exceptionnelles et temporaires »⁶⁸ pour régir une menace pérenne. Conçu comme un dispositif précaire, le plan antérieur de 2014 n'a su s'adapter à la permanence de la menace terroriste.

Loin d'apporter une réponse *sécurisante*, le maintien dans le temps d'un dispositif d'exception concourait à prolonger l'intimidation de la menace terroriste. En ce sens, Ami-Jacques Rapin relève que « la désignation du risque, de la menace et du danger par les autorités est susceptible de contribuer à l'anxiété anticipatoire générée par la crainte d'un attentat à venir. Faible, ou inexistante, face au risque, cette forme d'anxiété augmentera face à la qualification d'une menace pour devenir lancinante en présence du danger »⁶⁹.

L'inadaptation des niveaux d'alerte nuisait également à l'information du public et à leur connaissance de l'évolution de la menace. Les destinataires du plan risquaient de moins adhérer à un dispositif dont ils ne comprenaient pas l'application. L'efficacité de Vigipirate en sortait donc amoindrie, car, non prescriptif, celui-ci dépend du libre engagement de ses destinataires⁷⁰. Ce fut d'ailleurs l'une des précautions formulée par le Conseil d'État en 2013 et instructive pour le

relative à la planification de défense et de sécurité nationale, n° 320/SGDSN/PSE/PSN, p. 9).

67. p. 12 du plan Vigipirate.

68. *Ibidem*.

69. A.-J. Rapin, « Repenser le terrorisme en conjuguant les trois temps de la violence : la préparation de l'attentat, sa préparation et son impact », in J. Delga (dir), *Penser et repenser le terrorisme*, éd. MA, 2015, p. 298.

70. « L'adhésion de la Nation est la condition de l'efficacité du dispositif de protection mis en œuvre par l'État (...) [tout citoyen] doit donc être sensibilisé aux risques auxquels il peut être confronté dans son environnement quotidien, afin de comprendre



plan Vigipirate, selon laquelle : « un droit souple qui ne porte pas une attention suffisante à sa mise en œuvre court le risque de n'être qu'un discours coupé des réalités »⁷¹.

La défaillance des mécanismes de communication faisait ainsi échec à l'ambition du plan Vigipirate : développer une « culture de vigilance »⁷² où chaque individu informé devient acteur de sa propre sécurité⁷³.

À rebours du système mis en place en 2014, le gouvernement a réintroduit, le 1^{er} décembre 2016, un système à trois niveaux d'alerte. Opérationnel, il offre davantage de nuances pour caractériser l'intensité variable de la menace terroriste. Il faudrait alors veiller à ce que le dernier niveau ne soit pas sans cesse activé. Le risque d'un tel écueil est d'autant plus avéré que le plan admet les difficultés d'identification du niveau « urgence attentat » : « la définition de l'imminence reste subjective. L'objectif revient, sur la base d'informations issues de la communauté du renseignement, à répondre avec précision à au moins deux des quatre questions : qui ? Où ? Quand ? Et comment ? »⁷⁴.

B. Les effets contestables de la communication publique

Au-delà de l'information et de la sensibilisation du public, de manière presque incidente, la communication publique influence les acteurs disposant d'un pouvoir de décision. En particulier, en matière de police administrative, le niveau d'alerte du plan Vigipirate manifeste un danger pour l'ordre public qui est pris en compte par l'administration et par le juge.

Plusieurs décisions juridictionnelles révèlent que l'administration peut se fonder sur un niveau élevé du plan Vigipirate pour justifier – parfois parmi d'autres éléments de fait – une mesure de police administrative. C'est le cas pour une procédure d'expulsion fondée sur les circonstances que l'intéressé « s'adresse en qualité d'autorité religieuse (...) publiquement et régulièrement, à un auditoire en sachant pertinemment l'effet que ses propos pourraient provoquer chez un public soit jeune soit impressionnable soit troublé par l'actualité terroriste récente, dans un contexte de plan Vigipirate évalué à rouge à la date du présent arrêté »⁷⁵. Dans le cadre d'une interdiction de manifestation, le préfet de Paris a

la justification de mesures de sécurité qui peuvent lui être imposées ou recommandées d'adopter, et d'y adhérer (p. 11 du plan Vigipirate). »

71. Rapp. annuel du Conseil d'État, *Le droit souple*, EDCE, 2013, p. 50.

72. p. 7 du plan Vigipirate du 17 janvier 2014.

73. « Acteur à part entière de sa propre sécurité, tout citoyen contribue par son comportement responsable, à la vigilance, à la prévention et à la protection de la collectivité contre les menaces terroristes » (p. 11 du plan Vigipirate).

74. Page 6 du nouveau plan Vigipirate du 1^{er} décembre 2016.

75. TA de Paris, 21 octobre 2013, Association « Invitation et mission pour la foi et la pratique », n° 1216525/7-1.



également considéré que « l'existence du plan Vigipirate rouge renforcé justifie que des restrictions soient apportées à l'exercice de certaines libertés »⁷⁶. Un raisonnement identique est conduit pour justifier une interdiction de spectacle : « l'arrêté attaqué tient compte du contexte particulier dans lequel doit se dérouler le spectacle, à la suite des événements qui se sont déroulés début janvier 2015 à Paris, des propos tenus par M. M'bala M'bala suite à ces événements mais également du niveau d'alerte du plan Vigipirate »⁷⁷. Dans le domaine aéroportuaire enfin, le refus d'attribution d'un titre de circulation en zone réservée, indispensable aux travailleurs, peut être refusé au motif que « la décision intervient dans un contexte sensible marqué par l'activation du plan Vigipirate au niveau rouge qui impose une grande rigueur dans le traitement des habilitations »⁷⁸.

Parfois, le juge fait sienne l'interprétation de l'Administration, lorsqu'il exerce son contrôle de proportionnalité, afin d'admettre la légalité d'une mesure de police. Il a ainsi estimé, par exemple, dans le cadre d'une interdiction de manifestation que : « le préfet des Alpes-Maritimes soutient, sans être utilement contredit, que l'interdiction de manifester pendant la durée du sommet du conseil européen informel "Justice et affaires Intérieures" est justifiée, en période de "plan Vigipirate" renforcé, par les risques pour l'ordre public, la sécurité publique et la nécessité d'assurer la protection des personnalités participant au sommet »⁷⁹. Le juge administratif emploie un argumentaire similaire pour une interdiction de visite en établissement pénitentiaire : « compte tenu de la particulière acuité de la menace terroriste sévissant en France et ayant justifié, le 7 juillet 2005, l'activation du niveau rouge du plan Vigipirate et du durcissement corrélatif des mesures de sécurité entourant l'entrée au sein des établissements pénitentiaires (...) la délivrance à ce dernier d'un permis de visite était, dans ces conditions, susceptible de compromettre le maintien de la sécurité ou du bon ordre régnant à l'intérieur d'un établissement pénitentiaire caractérisé »⁸⁰.

Ces quelques illustrations témoignent d'effets contestables de la communication publique. Celle-ci ne se réduit ni à une fonction informative à destination du public, ni au domaine de la lutte antiterroriste. En effet, le niveau d'alerte peut être un motif factuel à partir duquel se justifient des mesures diverses de police administrative.

On pourrait toutefois préconiser un partage de compétence entre le Premier ministre et le Parlement pour atténuer ces effets contestables et en partie

76. TA de Paris, ord., 20 mars 2013, Association « La manif pour tous », n° 1303834/9.

77. TA de Clermont-Ferrand, ord., 5 février 2015, Société « Les productions de la plume », n° 1500221.

78. TA de Pau, ord., 26 mars 2007, M. P, n° 0700599. Voir aussi : TA de Lyon, ord., 4 août 2009, M. E. n° 0904148 et TA de Rennes, ord., 14 octobre 2005, M. P, n° 0503859.

79. TA de Nice, 27 décembre 2011, Association Ligue des Droits de l'Homme, n° 0805060.

80. TA de Clermont-Ferrand, 31 mai 2007, M. I, n° 0602103.

inévitables. Deux arguments militent en ce sens. D'une part, la quantification du risque est empreinte de subjectivité : « la gradation des phénomènes sur une échelle de la menace est une construction sociale (...) la menace est sujette à appréciation divergente (...) en fonction des positions sociales qu'ils occupent, de leurs activités professionnelles et de leur relation directe ou non avec des expériences pratiques de violence et de criminalité, les acteurs sociaux ne réagiront pas de la même manière et n'affecteront pas aux phénomènes sociaux le même "coefficient" dans l'appréciation de la menace »⁸¹. Permettre à la représentation nationale de se prononcer sur le niveau du plan Vigipirate serait ainsi un moyen de confirmer, par une plus grande légitimité démocratique, la décision du Gouvernement. D'autre part, il s'agirait d'éviter l'utilisation de la loi dans un seul but de communication. Au lieu de légiférer à la suite d'un attentat, le Parlement pourrait proroger le niveau du plan Vigipirate⁸² et agir ainsi sur le sentiment d'insécurité.

La communication publique ne saurait donc se restreindre à une communication gouvernementale, privée de la voix du Parlement, pour lutter légitimement contre l'intimidation de la menace terroriste.

81. D. Bigo, « Du discours sur la menace et de ses ambiguïtés », *CSI*, 1993, n° 14, pp. 179-196.

82. À l'image, par exemple, de son pouvoir de prorogation de l'état d'urgence.