**SOMMAIRE**

—

Pages

**PREMIÈRE PARTIE – EN 2015 : DES ATTENTATS D'UNE AMPLEUR INÉDITE ..... 15**

**I. LA CHRONOLOGIE DES ATTAQUES DES 7, 8 ET 9 JANVIER 2015 ..... 16**

A. L'ATTAQUE DE *CHARLIE HEBDO* LE 7 JANVIER 2015 ..... 16

1. De l'attaque de *Charlie Hebdo* à la disparition des Kouachi ..... 16

2. L'organisation de l'enquête et de la traque le 7 janvier après 12h00 ..... 18

B. LES ATTAQUES PERPÉTRÉES PAR AMEDY COULIBALY ET LA FUITE DES FRÈRES KOUACHI ..... 20

C. L'ATTAQUE A *L'HYPERCACHER* ET L'ASSAUT DES FORCES D'INTERVENTION SPECIALISEE ..... 23

**II. LA CHRONOLOGIE DES ATTAQUES DU 13 NOVEMBRE 2015 ..... 26**

A. LES ATTENTATS PERPÉTRÉS AU STADE DE FRANCE ..... 27

B. LES FUSILLADES SUR LES TERRASSES DES BARS ET DES RESTAURANTS PARISIENS ET L'EXPLOSION AU *COMPTOIR VOLTAIRE* ..... 30

C. LA TUERIE DE MASSE AU *BATACLAN* ET LA PREMIÈRE RIPOSTE DES FORCES DE SÉCURITÉ (21H40-22H00) ..... 35

D. LA PRISE D'OTAGES AU *BATACLAN* APRÈS 22H00 ..... 37

1. L'organisation des premiers secours ..... 37

2. L'arrivée des forces d'intervention spécialisée ..... 40

E. L'ENQUÊTE JUDICIAIRE ..... 45

1. Les premières heures ..... 45

2. Samedi 14 novembre ..... 47

a. Le commando du Bataclan ..... 48

b. Le commando des terrasses ..... 49

c. Le commando du Stade de France ..... 49

3. Dimanche 15 novembre ..... 49

a. Le commando du Bataclan ..... 49
b. Le commando des terrasses ..... 49
4. Lundi 16 novembre ..... 50
a. Le commando du Bataclan ..... 50
b. Le commando des terrasses ..... 50
c. Le commando du Stade de France ..... 51
5. Mardi 17 novembre ..... 51
6. Mercredi 18 novembre ..... 51

**DEUXIÈME PARTIE – LA RÉPONSE DE L'ÉTAT APRÈS UN ATTENTAT TERRORISTE ..... 54**

**I. L'ACTION DES FORCES DE SECURITE INTERIEURE ..... 54**

A. DES UNITES D'INTERVENTION SPECIALISEE EFFICACES ..... 55
1. L'adaptation permanente des forces d'intervention à la menace terroriste ..... 55
2. Des interventions efficaces ..... 60

B. LA NECESSAIRE EVOLUTION DE LA RIPOSTE ARMEE ..... 62
1. Les nouvelles missions des unités élémentaires et intermédiaires de la police et de la gendarmerie nationales ..... 63
2. Le nouveau schéma national d'intervention des forces de sécurité : une réponse pragmatique à la menace actuelle ..... 69
3. Quel rôle pour la presse dans le contexte d'une attaque terroriste ? ..... 73

**II. LA PRISE EN CHARGE ET L'ACCOMPAGNEMENT DES VICTIMES ET DE LEURS FAMILLES ..... 76**

A. LES PREMIERS SECOURS ET LA PRISE EN CHARGE HOSPITALIÈRE 76
1. Une situation de guerre en plein Paris ..... 76
a. Des réactions rapides malgré la simultanéité des attaques ..... 77
b. Des prises en charge rendues difficiles par un contexte sécuritaire incertain ..... 78
c. Une répartition des victimes sans saturation des capacités hospitalières ..... 83
2. Une adaptation continue à la menace ..... 86
a. Une coordination des intervenants à consolider ..... 86
b. Mieux prendre en compte les exigences d'une médecine de guerre ..... 88

B. L'ACCOMPAGNEMENT DES VICTIMES ET DE LEURS FAMILLES ..... 90
1. L'accompagnement pendant la crise : la cellule interministérielle d'aide aux victimes ..... 91
a. Un outil nouveau de centralisation de l'information ..... 91
b. Une procédure d'identification des victimes redéfinie ..... 93
c. Un centre dédié à l'accueil des familles ..... 96
2. Le suivi dans la durée : le comité interministériel de suivi des victimes ..... 97
a. Un outil consacré à la prise en charge du long terme ..... 97

b. Un plan concret en faveur des victimes ..... 98

**III. LA MOBILISATION DE L'AUTORITE JUDICIAIRE ET DES SERVICES D'ENQUETE ..... 103**

A. AU SEIN DU PARQUET DE PARIS, UNE CELLULE DEDIEE A LA CONDUITE DES ENQUETES PORTANT SUR DES FAITS DE TERRORISME D'AMPLEUR MAJEURE ..... 103

1. La mission et les compétences de la cellule de crise de la section antiterroriste 104

2. L'organisation de la cellule de crise de la section antiterroriste ..... 105

3. La cellule de crise : un outil opérant ..... 106

B. LA MOBILISATION DES SERVICES DE POLICE JUDICIAIRE ..... 108

1. La DCPJ et la DRPJ de Paris : deux directions structurées pour assurer la conduite d'une enquête portant sur des faits à caractère terroriste ..... 109

a. La DCPJ ..... 109

**i. Une organisation et des moyens calibrés pour faire face à une crise majeure** ..... 109

**ii. Les résultats obtenus** ..... 113

b. La DRPJ de Paris ..... 116

2. Le recours aux instruments de coopération internationale dans le cadre de l'enquête ouverte à la suite des attentats du 13 novembre ..... 118

**TROISIÈME PARTIE – LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT FACE À UN DÉFI MAJEUR ..... 123**

**I. LA FRANCE EXPOSÉE À UNE MENACE SANS PRÉCÉDENT ..... 123**

A. L'ANALYSE DE LA MENACE PESANT SUR LA FRANCE ..... 124

1. Les filières bien structurées de Daech ..... 124

2. Les menaces provenant d'individus isolés et d'Al-Qaida ..... 125

3. Les menaces pesant sur les intérêts et ressortissants français à l'étranger ..... 126

4. Le *Bataclan* faisait-il l'objet de menaces concrètes ? ..... 127

B. UNE MENACE PARFOIS CONTRÉE PAR LES SERVICES FRANÇAIS 128

C. LES TERRORISTES NATIONAUX QUI SE SONT JOUES DES SURVEILLANCES MISES EN PLACE ..... 130

1. La surveillance des frères Kouachi, interrompue pour n'avoir pas produit de résultats suffisamment rapides ..... 131

2. La libération sans aucune information ni surveillance d'Amedy Coulibaly, pourtant condamné pour avoir projeté l'évasion d'un terroriste ..... 133

3. Le départ en Syrie (et le retour) de Samy Amimour, pourtant placé sous contrôle judiciaire, et d'Ismaël Omar Mostefaï ..... 134

D. DES RESEAUX DE TERRORISTES ETRANGERS QUI SE SONT JOUES DES FRONTIERES ETATIQUES ET PROFITE DES CARENCES DANS LA LUTTE EUROPEENNE CONTRE LE TERRORISME ..... 135

1. Les attentats du 13 novembre : un projet conçu et organisé depuis l'étranger . 136

2. Abdelhamid Abaaoud, l'angle mort de la lutte antiterroriste européenne .....137

**II. LA MUTATION INACHEVÉE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT ..... 138**

A. L'EMERGENCE TROP RECENTE D'UNE VERITABLE POLITIQUE PUBLIQUE DU RENSEIGNEMENT ..... 139

1. Une communauté du renseignement identifiée .....139

2. Une politique publique enfin assumée .....142

B. UNE REORGANISATION DES SERVICES ENCORE INCOMPLETE ... 143

1. Le renseignement intérieur en reconstruction .....143

2. L'émergence de trois services de renseignement de proximité sous la tutelle du ministre de l'intérieur .....144

a. Côté police nationale .....144

b. Côté gendarmerie nationale .....145

c. La survivance de la singularité parisienne .....146

3. Vers une organisation plus autonome et efficace : la création d'une direction générale du renseignement territorial .....146

4. Le renseignement pénitentiaire enfin dans la communauté du renseignement .149

C. DES MOYENS SUPPLEMENTAIRES POUR LES SERVICES ..... 152

1. De nouveaux outils techniques .....152

2. Des moyens humains en hausse .....154

3. Un recrutement qui doit toujours être diversifié .....156

**III. FAIRE ÉMERGER UNE VÉRITABLE ACTION ANTITERRORISTE CONCERTÉE AU SEIN DE L'ÉTAT ..... 158**

A. CREER UNE INFORMATION CENTRALISEE, COMPLETE ET FIABLE SUR LA MENACE TERRORISTE ..... 159

1. Des fichiers cloisonnés .....159

2. La multiplication des cellules de coordination inter-agences .....162

3. Le FSPRT : un embryon de base de données commune ? .....164

4. Vers une base de données ambitieuse en matière antiterroriste .....167

B. CREER UNE AGENCE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME ..... 169

1. La coordination actuelle de la lutte antiterroriste au sein du ministère de l'intérieur .....171

2. La nécessité de créer une agence interministérielle chargée de la lutte antiterroriste à l'image du *NCTC* américain .....173

3. Renforcer les prérogatives du coordonnateur national du renseignement .....176

**QUATRIEME PARTIE – UNE REPONSE PENALE ADAPTEE À LA MENACE TERRORISTE ..... 179**

**I. UN CONTENTIEUX LIÉ AUX AFFAIRES DE TERRORISME ISLAMISTE EN NETTE PROGRESSION ..... 179**

**II. LES PEINES : UN ARSENAL RÉPRESSIF TRÈS COMPLET ..... 182**

**III. L'EXECUTION DES PEINES : UN REGIME PARTIELLEMENT DEROGATOIRE AU DROIT COMMUN ..... 191**

**IV. LA PROCÉDURE : DES RÈGLES PARTICULIÈRES ADAPTÉES AUX NÉCESSITÉS DE LA RÉPRESSION ..... 195**

A. LA COMPÉTENCE DES JURIDICTIONS ..... 195

B. LES OUTILS D'INVESTIGATION ..... 200

C. LES RÈGLES DE PRESCRIPTION DE L'ACTION PUBLIQUE ET DES PEINES ..... 204

**V. LA PRISE EN CHARGE, EN PRISON, DES PERSONNES LIEES A L'ISLAM RADICAL ..... 208**

A. UNE SENSIBILISATION CROISSANTE DES PERSONNELS A LA PROBLEMATIQUE DE LA RADICALISATION ..... 208

B. LA CRÉATION D'UNITÉS DÉDIÉES AUX PERSONNES RADICALISÉES210

**CINQUIEME PARTIE – LA PROTECTION DU TERRITOIRE A TITRE PREVENTIF ..... 215**

**I. DES INVESTISSEMENTS IMPORTANTS POUR LA SECURISATION DU TERRITOIRE ..... 215**

A. LES PLAT ET LES INVESTISSEMENTS RESTANT A FAIRE ..... 215

1. Des moyens supplémentaires ..... 215

2. Des équipements bienvenus ..... 216

3. Des investissements indispensables restent à consentir ..... 218

B. LA POSTURE DE DISSUASION EN DEBAT ..... 219

1. Le déploiement de forces de sécurité intérieure ..... 220

a. L'activation du plan Vigipirate ..... 220

b. La prise en compte des menaces pesant sur les transports publics terrestres ..... 223

c. Des inquiétudes persistantes sur la sécurité aéroportuaire ..... 224

2. Le concours des armées : l'opération Sentinelle ..... 226

a. Une opération déclenchée dans l'urgence ..... 227

b. Un dispositif qui souffre d'un déficit initial de planification ..... 229

c. Une opération qui ne saurait s'inscrire dans la durée ..... 233

**II. UN ARSENAL ADMINISTRATIF DENSE MAIS D'UNE EFFICACITÉ INÉGALE ..... 237**

A. LES OUTILS OFFERTS PAR LES LOIS DU 13 NOVEMBRE 2014 ET DU 3 JUIN 2016 ..... 237

B. L'ÉTAT D'URGENCE : UN APPORT UTILE MAIS LIMITÉ DANS LE CADRE DE LA LUTTE ANTITERRORISTE ..... 244

1. Un état d'urgence justifié mais aux effets concentrés dans le temps ..... 244

2. Peu de suites judiciaires mais un enrichissement du renseignement ..... 246

**III. L'INTERVENTION MILITAIRE FRANÇAISE AU LEVANT : UN ENGAGEMENT À AMPLIFIER ..... 248**

A. DE LA VOLONTE D'AFFAIBLIR L'ORGANISATION TERRORISTE A CELLE DE LA DETRUIRE ..... 248

1. Une inflexion nette de la stratégie française à partir de septembre 2015 .....248

2. Une gamme complète de moyens déployée .....251

3. Quel bilan chiffré ? .....253

B. UNE STRATEGIE DE LONGUE HALEINE ..... 255

1. Un recul territorial de l'organisation terroriste assez net.....255

2. Intervenir au sol ? .....258

3. Prévenir la contagion du terrorisme djihadiste.....261

**IV. MIEUX SE PROTEGER ENSEMBLE : UNE LUTTE INTERNATIONALE CONTRE LE TERRORISME INDISPENSABLE MAIS ENCORE BALBUTIANTE ..... 265**

A. LA COOPÉRATION PAR L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS EST EN VOIE D'AMÉLIORATION DEPUIS LES ATTENTATS DE PARIS ..... 266

1. Les échanges de renseignement résultant de coopérations bilatérales ou informelles.....267

a. Une démarche volontariste de la France .....267

b. La France, victime indirecte des trop faibles échanges entre pays tiers ? .....268

2. Le recours prometteur mais encore limité aux outils européens d'échange d'informations .....269

a. Les apports d'Eurojust pour faciliter des enquêtes judiciaires de plus en plus internationales.....269

b. L'alimentation de plus en plus intensive des bases d'Europol depuis le 13 novembre 2015 .....272

B. LA COOPÉRATION EUROPÉENNE PAR DES OUTILS INTEGRES DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME EST ENCORE TROP TIMIDE..... 273

1. L'émergence progressive d'Europol comme un outil européen de lutte contre le terrorisme.....273

a. La piste intéressante du centre européen de la lutte contre le terrorisme .....273

b. L'intégration encore trop timide d'Europol dans les politiques nationales antiterroristes .....275

2. Les faiblesses des dispositifs de contrôle au sein de l'espace Schengen.....276

a. Le contrôle des flux migratoires exceptionnels .....276

b. Le très lent avènement du PNR européen.....278

c. La base de données SIS 2 et son utilisation dans la lutte contre le terrorisme...279

i. Un outil riche de potentialités pour l'efficacité des politiques européennes en matière de sécurité.....279

ii. Le SIS 2 est encore insuffisamment adapté à la menace terroriste .....282

EXAMEN EN COMMISSION ..... 285

SYNTHESE DES PROPOSITIONS ..... 286

CONTRIBUTIONS DES GROUPES ..... 290

PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS ..... 291

DEPLACEMENTS EFFECTUES PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE ..... 298

MESDAMES, MESSIEURS,

« *La France est en guerre* ». C'est par ces mots que le président de la République, M. François Hollande, introduisit son discours devant le Parlement réuni en Congrès, à Versailles, le 16 novembre 2015 (1). Quelques jours plus tôt, notre pays était frappé lâchement et sauvagement par plusieurs assassins se réclamant de Daech et agissant au nom d'une idéologie barbare et obscurantiste.

D'une ampleur sans précédent, les attentats du 13 novembre resteront gravés dans toutes les mémoires. Jamais la France n'avait été attaquée de la sorte par un groupe terroriste. Jamais, depuis la Seconde Guerre mondiale, elle n'avait connu pareil massacre sur son sol. Jamais elle n'avait, jusqu'à cette date, pris à ce point conscience de la réalité de la menace. Ces attentats, d'une violence inouïe, ne doivent pas, cependant, nous faire oublier les autres attaques terroristes qui, toutes, ont endeuillé la Nation. En 2015, le terrorisme aura fait cent quarante-neuf victimes et des centaines de blessés en France et bien davantage dans le monde, en Afrique, aux États-Unis, en Israël, en Turquie et ailleurs, partout où les disciples des organisations djihadistes sèment la haine et la terreur.

À la lumière de ces événements, beaucoup de questions se posent. Toutes appellent des réponses. Car au-delà du devoir de mémoire que nous devons collectivement accomplir s'impose aussi, pour les pouvoirs publics, un devoir de vérité. Nos concitoyens, en particulier les victimes et leurs proches, y ont droit.

C'est dans cette optique que l'Assemblée nationale a créé, à l'initiative du groupe Les Républicains, la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 (2).

---

*(1) Discours du président de la République devant le Parlement réuni en Congrès, prononcé le 16 novembre 2015.*

*(2) La commission d'enquête a été constituée le 26 janvier 2016.*

Une fois constituée, celle-ci s'est immédiatement attachée à préciser le champ de ses travaux. L'immensité du sujet imposait, en effet, de faire des choix. Le premier fut d'écarter de l'enquête le thème de la radicalisation, abondamment traité dans plusieurs rapports parlementaires récents (1). Le second fut de procéder, avant toute chose, à un examen minutieux, objectif et sans parti pris du déroulement des deux principaux attentats de l'année 2015 afin que le présent rapport puisse débuter par une chronologie des événements aussi précise et détaillée que possible (**première partie**).

Ainsi éclairée, notre commission s'est interrogée sur l'efficacité des actions conduites dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Là, elle a fait porter sa réflexion sur les points qui lui semblaient devoir faire l'objet d'une attention toute particulière : la réponse de l'État, en particulier des forces de l'ordre, des secours, des organes de prise en charge des victimes et des services d'enquête, une fois l'attentat survenu (**deuxième partie**) ; l'action, en amont, de nos services de renseignement civil et militaire (**troisième partie**) ; le traitement pénal des affaires de terrorisme (**quatrième partie**) ; les modalités de la protection et de la sécurisation du territoire (**cinquième partie**).

Afin d'obtenir des réponses à l'ensemble des questions qui se posaient mais sans jamais chercher à mettre en accusation ses interlocuteurs ou à pointer du doigt la responsabilité de certains d'entre eux, la commission a procédé à près de soixante auditions et tables rondes, publiques ou à huis clos, et reçu, dans ce cadre, près de cent quatre-vingt-dix personnes (2). Elle a d'abord tenu à donner la parole aux victimes des attentats et à leurs proches afin qu'ils fassent part à la représentation nationale de leurs attentes, de leurs craintes et de leurs espoirs. Puis, elle a reçu les acteurs de la lutte antiterroriste en commençant par les hommes et les femmes de terrain : aux policiers, gendarmes, militaires, pompiers, médecins du service d'aide médicale urgente (SAMU) intervenus lors des crises de janvier et novembre 2015 ont succédé les représentants des services, de renseignement notamment, des ministères de l'Intérieur, de la Justice, de la Défense et de l'Économie ainsi que de la préfecture de police de Paris. Magistrats spécialisés dans le traitement des affaires de terrorisme, avocats, acteurs associatifs, professeurs, chercheurs, journalistes et experts ont, eux aussi, par leurs témoignages et leurs suggestions, contribué à enrichir la réflexion de notre commission. Votre rapporteur les remercie pour leur éclairage aussi précieux qu'indispensable.

---

*(1) Voir notamment le rapport (n° 1056, XIV^e^ législature) fait par M. Jean-Jacques Urvoas au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 mai 2013, le rapport (n° 2828, XIV^e^ législature) fait par M. Patrick Mennucci au nom de la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juin 2015 ou encore le rapport (n° 388, session ordinaire de 2014-2015) fait par M. Jean-Pierre Sueur au nom de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, enregistré à la Présidence du Sénat le 1^er^ avril 2015.*

*(2) La durée totale des auditions s'élève à cent vingt-cinq heures.*

Par ailleurs, plusieurs commissaires d'enquête se sont déplacés en France [1] et à l'étranger [2] pour examiner la mise en œuvre au plan local des actions de lutte contre le terrorisme d'une part, et étudier les mesures prises par d'autres pays dans ce domaine ainsi que l'état de la coopération internationale d'autre part. Tous ces déplacements se sont révélés d'un grand intérêt. Ceux effectués au-delà des frontières nationales ont, à chaque fois, mis en lumière l'impérieuse nécessité de parvenir à un meilleur dialogue et un plus grand travail en commun à l'échelle européenne et mondiale pour combattre efficacement les individus et les réseaux terroristes.

En outre, fort des pouvoirs de contrôle que lui confère l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, votre rapporteur s'est fait communiquer de très nombreuses pièces afin d'être en mesure de traiter avec la plus grande rigueur un sujet aussi sensible que complexe. Naturellement, il n'a pas eu accès aux documents couverts par le secret de l'enquête, de l'instruction ou qui concernent la défense nationale, ce qui a nécessairement limité la portée des investigations.

En définitive, il se félicite que la commission ait travaillé, par-delà les clivages politiques et sous la présidence avisée de M. Georges Fenech, dans un état d'esprit toujours constructif et soit parvenue à formuler des propositions consensuelles et concrètes pour améliorer notre politique de lutte contre le terrorisme. Ce travail ne pouvait être que collectif. Il l'a été. Les événements récents, en France ou à l'étranger, nous rappellent que cette lutte doit être menée résolument tant la menace demeure élevée.

Le combat n'est pas terminé. Il sera long, sans doute, mais il verra notre pays triompher car, ainsi que le rappelait fort justement le président de la République dans son discours du 16 novembre dernier, « *la République française a surmonté bien d'autres épreuves* » [3] et « *ceux qui ont entendu la défier ont toujours été les perdants de l'histoire* » [4].

*

* *

---

*(1) À Lille et à Marseille. La commission s'est aussi rendue au* Bataclan*, à la préfecture de police de Paris et à l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT).*

*(2) En Belgique, aux Pays-Bas, en Grèce, en Turquie, en Israël et aux États-Unis.*

*(3) Discours du président de la République devant le Parlement réuni en Congrès, prononcé le 16 novembre 2015.*

*(4)* Id.

## PREMIÈRE PARTIE – EN 2015 : DES ATTENTATS D'UNE AMPLEUR INÉDITE

Avant de traiter de la question des moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le début de l'année 2015, il est apparu indispensable à votre rapporteur de revenir en détail sur les faits tragiques qui ont, en janvier puis en novembre, endeuillé le pays [(1)]. Pour savoir et comprendre ce qu'il s'est passé, il a souhaité que la commission d'enquête entende ceux qui ont, d'une façon ou d'une autre, vécu ces attaques au plus près : victimes et témoins, policiers, gendarmes, pompiers, médecins, agents de sécurité privée... Parallèlement, il a recueilli de nombreuses informations écrites sur le déroulement des faits auprès, notamment, du parquet de Paris, des directions du ministère de l'Intérieur, de la préfecture de police de Paris, du gouverneur militaire de Paris, des services de secours ou encore de la Fédération française de football (FFF) et du Consortium Stade de France. Il a, ainsi, pu bâtir une chronologie aussi précise et détaillée que possible des attentats des mois de janvier (**I**) et novembre (**II**) 2015 et, en particulier, de l'action des forces de l'ordre, des secours et des services d'enquête.

Chacune des deux chronologies relate les principaux événements de manière objective, sans parti pris. On le doit aux victimes et à leurs proches. Pour réfléchir aux moyens d'améliorer l'action des pouvoirs publics dans le domaine de la lutte antiterroriste, ce qui constitue l'une des ambitions de la commission d'enquête, encore faut-il bien connaître le déroulement des attaques passées. Mais la tâche s'est avérée délicate. En effet, les témoignages écrits ou oraux ne concordent pas toujours, sans pour autant que l'on puisse conclure à la sincérité des uns et à l'approximation des autres. Dans l'urgence et dans l'épreuve, les événements ne sont pas forcément perçus de manière identique, même par des personnes intervenant en un même lieu, et leur enchaînement peut être malaisé à reconstituer. Le commissaire divisionnaire X qui fut le premier à pénétrer dans le *Bataclan* a d'ailleurs reconnu devant la commission d'enquête que le brigadier Y, son chauffeur et lui n'ont pas eu « *la même vision des faits* » [(2)] alors qu'ils n'étaient qu'à quelques mètres l'un de l'autre…

Quelques incertitudes peuvent donc subsister. Quoi qu'il en soit, votre rapporteur tient pour indispensable de rappeler que ce travail de présentation chronologique des faits n'a nullement vocation à concurrencer celui de l'autorité judiciaire, encore moins à s'y substituer. Les éléments qui suivent ne sauraient remettre en question les éventuelles conclusions dissonantes des enquêtes ou

---

*(1) Votre rapporteur a choisi de concentrer son propos sur ces deux vagues d'attentats mais il n'oublie naturellement pas les événements qui ont eu lieu ailleurs, à Saint-Quentin-Fallavier ou Villejuif notamment.*

*(2) Audition du 17 mars 2016.*

informations judiciaires qui pourraient être portées à la connaissance des parties civiles.

# I. LA CHRONOLOGIE DES ATTAQUES DES 7, 8 ET 9 JANVIER 2015

## A. L'ATTAQUE DE *CHARLIE HEBDO* LE 7 JANVIER 2015

### 1. De l'attaque de *Charlie Hebdo* à la disparition des frères Kouachi

Le 7 janvier 2015, peu avant 11h20, Chérif et Saïd Kouachi tentent de forcer l'entrée sécurisée du 10, rue Nicolas Appert, immeuble où se situe la rédaction de *Charlie Hebdo*. Bien que tuant l'un des agents de maintenance – Frédéric Boisseau – ils ne parviennent alors à pénétrer par cet accès.

Ils contournent alors l'immeuble et y pénètrent par l'entrée d'une des sociétés qui y est domiciliée, au numéro 6 de l'allée Verte. Ils y menacent le personnel et les visiteurs avant de réaliser que l'entreprise n'est pas la rédaction visée. Lorsqu'ils ressortent de ce local, les personnes présentes contactent alors les forces de police en composant le 17, avant même que les frères Kouachi aient pu parvenir jusqu'à *Charlie Hebdo*.

Revenant sur la rue Nicolas Appert, les terroristes obtiendront sous la menace le code d'ouverture de la porte principale et pénétreront dans l'immeuble jusqu'à la rédaction de *Charlie Hebdo* (1).

À 11h27, la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) a reçu, de la DSPAP, un appel concernant un possible blessé par balles au 10, rue Nicolas Appert.

À 11h30 environ, les terroristes tuent dix personnes, dont un policier, au sein de la rédaction du journal.

Dès 11h33, une première unité de la brigade anti-criminalité (BAC) de Paris, faisant suite aux premiers appels, se présente rue Nicolas Appert tandis que les terroristes sont toujours dans l'immeuble. Le chef de bord JS.B. raconte ainsi : « *J'ai demandé à mon chauffeur de nous déposer sur le boulevard Richard-Lenoir. Je suis descendu avec deux collègues et nous nous sommes dirigés à pied vers la rue Nicolas-Appert. C'est une sorte de cul-de-sac et elle n'est pas connue comme une rue à problèmes. En arrivant dans la rue, nous n'avons rien remarqué de particulier ; il y avait même un camion qui livrait des colis. Devant la porte du numéro 10, un employé de maintenance nous a expliqué qu'il avait un collègue à l'intérieur, blessé par balles. Nous ne savions toujours*

---

*(1) Votre rapporteur précise que ces faits constituant les premières actions connues des frères Kouachi le 7 janvier 2015 ont été reconstitués à partir des témoignages rendus publics, et non sur la base des chronologies adressées à la commission par les services interrogés, qui omettent tous ces premiers actes terroristes.*

*rien sur l'immeuble et nous lui avons demandé quelle était la nature de l'établissement. Il n'a pas su nous répondre.*

*Dans l'immeuble d'en face, il y avait des gens à une fenêtre. Ils nous ont appelés, nous ont dit qu'ils avaient vu trois personnes armées* (1) *entrer dans l'immeuble et qu'ils avaient entendu des coups de feu. L'un d'eux nous a indiqué que cet immeuble hébergeait les locaux de Charlie Hebdo. C'est alors que nous avons entendu des rafales à l'intérieur. Quelques secondes plus tard – nous avions eu à peine le temps de nous écarter légèrement de l'entrée –, les portes se sont ouvertes et les deux frères Kouachi sont sortis. Ils ont fait feu dans notre direction. Mes deux coéquipiers et moi avons réussi à nous dissimuler derrière des murs.*

*À ce moment, des collègues en vélo tout-terrain (VTT) sont arrivés. Les frères Kouachi se sont focalisés sur ces collègues en tenue, en tirant dans leur direction. Nous avons riposté, sans effet. Ensuite, j'ai essayé de transmettre des messages pour indiquer ce qui se passait* » (2).

En effet, suite à la confirmation de l'attentat, les conférences radio de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) sont préemptées par un appel général de la station directrice empêchant les intervenants de terrain de rendre compte. À 11h35, la salle d'information et de commandement (SIC) de la DSPAP informe celle de la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) de Paris.

Pendant ce temps, après avoir ouvert le feu sur les policiers de la BAC et ceux à vélo – qui se sont abrités dans le prolongement piétonnier de la rue Nicolas Appert rejoignant la rue Pelée –, les frères Kouachi clament dans la rue avoir « vengé le prophète », sans chercher à prendre la fuite rapidement, ainsi que le montrent deux vidéos amateurs diffusées par de nombreux médias. Reprenant leur véhicule calmement, ils remontent alors l'allée Verte où ils tombent, à 11h38, face à un véhicule de police venant dans l'autre sens. Sortant à nouveau de voiture, ils ouvrent le feu sur le véhicule sérigraphié qui fait marche arrière à grande vitesse jusqu'au boulevard Richard Lenoir, tandis que les policiers à pied de la BAC, pris à partie les premiers, ouvrent le feu depuis la rue Appert, mais à nouveau sans succès.

Les frères Kouachi remontent alors en voiture l'allée Verte, s'engagent sur le boulevard Richard Lenoir en direction du sud, puis contournent son terre-plein central afin de le réemprunter vers le nord en direction du boulevard Voltaire et de la place de la République. C'est là qu'ils s'arrêtent et sortent à nouveau de leur véhicule, vers 11h39 au niveau du croisement avec la rue Moufle, afin d'ouvrir le feu sur d'autres policiers. Ils y achèvent froidement le gardien de la paix Ahmed Merabet, déjà touché à l'aine, puis reprennent leur véhicule et leur fuite.

---

*(1) En réalité, il s'agit des deux frères Kouachi et de la personne qu'ils ont prise en otage afin d'obtenir le code d'entrée.*

*(2) Audition du 14 mars 2016.*

Au 10, rue Nicolas Appert, un premier véhicule de secours et d'assistance aux victimes (VSAV) est arrivé, répondant à l'appel de 11h27, entre 11h31 et 11h35 (1).

Les terroristes sont pris en chasse par un véhicule de la DSPAP, qui perd leur trace place de la République. Place du colonel Fabien, ils entrent en collision avec un autre véhicule, avant de s'engager dans la rue de Meaux et d'y abandonner leur voiture.

Vers 11h43, les frères Kouachi stoppent alors un automobiliste et lui volent son véhicule, dans lequel ils reprennent leur fuite en direction de la porte de Pantin. L'automobiliste alerte immédiatement la police par un appel passé à 11h45. À 11h46, la police est présente et découvre le premier véhicule abandonné par les terroristes. Ceux-ci atteignent la porte de Pantin puis quittent Paris et l'agglomération sans être suivis ni repérés.

À 11h48, les secours déployés rue Appert déclenchent le plan Rouge (cf. *infra*). Le bilan provisoire est alors de six personnes en urgence absolue (UA).

À 11h50, la DRPJ de Paris est informée de l'abandon du premier véhicule et du vol du second, ainsi que de la trajectoire de fuite des terroristes.

### 2. L'organisation de l'enquête et de la traque le 7 janvier après 12h00

À 12h00, le parquet de Paris saisit la brigade criminelle (BC) de la DRPJ de Paris de l'enquête, la nature terroriste de l'attaque n'étant pas acquise. Puis, entre 12h00 et 12h30, toutes les directions compétentes obtiendront la confirmation officielle de l'attentat, à charge pour elles de diffuser l'information en interne : direction centrale de la sécurité publique (DCSP), direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), notamment sa sous-direction antiterroriste (SDAT), direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN).

À 12h20, la section antiterroriste du parquet de Paris (dite C1) est informée de la fusillade qui vient de se produire dans les locaux du journal *Charlie Hebdo*. Une enquête de flagrance est alors ouverte et la qualification terroriste des faits retenue compte tenu de la cible visée et des paroles prononcées par les auteurs. La cellule de crise de la section C1 est simultanément activée. Vers 12h30, le parquet co-saisit oralement la DRPJ de Paris, la SDAT et la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) de l'enquête judiciaire.

À 12h30, la DGGN déclenche le plan Épervier (1) sur le département de la Seine-et-Marne, avant de l'étendre à 12h45 aux départements du Val-d'Oise et du Val-de-Marne.

---

*(1) Les horaires mentionnés dans cette chronologie tentent de restituer aussi fidèlement que possible les informations collectées par la commission sur pièces et en audition, qui ne s'avèrent pas toujours compatibles à la minute près comme cela est nécessairement le cas dans des narrations des mêmes faits par des sources diverses.*

À 13h00, la carte d'identité de Saïd Kouachi est retrouvée par la police judiciaire dans le véhicule abandonné.

À 13h10, le dispositif « attentat » de la DCPJ est déclenché. Le secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN) diffuse par note à l'ensemble des ministères l'élévation du niveau de vigilance en ALERTE ATTENTAT pour la région Île-de-France avec la mobilisation immédiate de deux cents militaires supplémentaires (les directions générales du ministère de l'Intérieur diffuseront progressivement au cours de l'après-midi les directives d'application du relèvement du niveau de vigilance : à 14h55 pour la DGGN et à 17h15 pour la DCSP/DGPN).

À 13h31, le commandement des opérations de secours (COS) transmet un bilan qui fait état de douze personnes décédées, dont deux policiers, quatre personnes en urgence absolue, quatre policiers en urgence relative et cinquante-sept impliqués au total. Un centre d'accueil et une cellule d'urgence médico-psychologique (CUMP) sont activés au n° 5 de la rue Nicolas Appert.

À 13H45, la cellule de crise de la section antiterroriste du parquet de Paris est informée de la découverte de la carte nationale d'identité de Saïd Kouachi. Celui-ci est également reconnu quelques minutes plus tard sur photographie par plusieurs témoins comme étant l'un des auteurs de l'attentat. En outre, le matériel découvert dans le véhicule *Citroën C3* abandonné (cocktails Molotov, chargeur de Kalachnikov, caméra go-pro, talkie-walkie) conforte la thèse d'une action terroriste concertée.

À 13h45, le plan Épervier est également déployé sur le périmètre de la région de gendarmerie Champagne-Ardenne.

À 14h00, un mandat de recherche est délivré contre Saïd Kouachi. Un second allait être délivré à 17h30 contre son frère Chérif.

À la même heure, une première réunion de crise est organisée au ministère de l'Intérieur afin de permettre un point de situation de la part de tous les acteurs concernés. Toutes les directions du ministère y sont représentées, comme l'a précisé devant la commission le directeur général de la gendarmerie nationale, le général Denis Favier : « *Dans cette phase initiale, il est déterminant que soient réunis dans une même salle, autour de l'autorité ministérielle, tous les décideurs des forces de sécurité : en de telles circonstances, le partage de l'information en temps réel se révèle essentiel. Ce point constitue une préoccupation majeure du ministre de l'Intérieur et garantit la cohérence du dispositif global mis en œuvre* » (2).

---

*(1) Le plan Épervier est une mise en alerte spécifique de tous les échelons de la gendarmerie nationale sur un périmètre de groupement, afin de permettre le quadrillage d'une zone et la fixation de points de contrôles sur les axes routiers. Il est déclenché afin de faciliter la traque d'un criminel en fuite.*

*(2) Audition du 9 mars 2016.*

À 14h25, la section C1 du parquet de Paris formalise la saisine conjointe de la DRPJ de Paris, de la DCPJ et de la DGSI et confie à la première la direction de l'enquête. Il est convenu que la DRPJ de Paris se chargerait notamment du volet constatations tandis que la DCPJ prendrait davantage en charge les actes d'enquête relatifs aux frères Kouachi et la DGSI la gestion des relations avec les services de renseignement étrangers et le traitement de certains objectifs qu'elle suit.

À 14h45, l'unité Recherche Assistance Intervention Dissuasion (RAID) de la police nationale se met à la disposition de la SDAT afin de procéder à des opérations de police judiciaire (1) à Reims et Charleville-Mézières, visant à cerner l'environnement des frères Kouachi. Deux colonnes d'assaut quittent Bièvres pour Reims. Elles seront rejointes par une autre du groupe d'intervention de la police nationale (GIPN) de Strasbourg. Une colonne du GIPN de Lille se rend à Charleville-Mézières.

À 15h00, le président de la République organise personnellement un point de situation au Palais de l'Élysée avec l'ensemble des responsables ou représentants des forces de sécurité et d'enquête.

À partir de 16h30, l'enquête judiciaire s'accélère :

— la SDAT perquisitionne le domicile de Saïd Kouachi ;

— elle projette également des effectifs à Reims et Charleville-Mézières dans la perspective d'une opération d'interpellations et de perquisitions dans l'environnement des frères Kouachi : trente enquêteurs, deux groupes opérationnels de la brigade de recherche et d'intervention (BRI) nationale, l'unité nationale d'intervention du service central d'identité judiciaire (SCIJ) (police technique et scientifique) ;

— les lignes téléphoniques pouvant être attribuées aux frères Kouachi font l'objet de géolocalisations et d'interceptions.

Vers 23h00, le RAID et la SDAT lancent les opérations à Reims et Charleville-Mézières : les proches des frères Kouachi (épouses, sœur et beau-frère notamment) sont interpellés et placés en garde à vue afin de déterminer les relations entre les deux frères et de les localiser.

## B. LES ATTAQUES PERPÉTRÉES PAR AMEDY COULIBALY ET LA FUITE DES FRÈRES KOUACHI

À 7h20, le 8 janvier, le même terroriste abat une policière municipale à Montrouge. L'agresseur est identifié comme de type nord-africain, mesurant

---

*(1) Le RAID, en tant qu'unité de police nationale, est régulièrement requis par les directions de la police judiciaire afin de participer à des actes d'enquête criminelle périlleux ou nécessitant des compétences d'intervention spécifique.*

1,60 m, armé d'un pistolet mitrailleur et porteur d'un gilet pare-balles, circulant à bord d'une voiture de type *Renault Clio* blanche immatriculée 972 RNS 75. D'abord considérée comme sans lien avec les attentats de la veille, l'enquête est à nouveau confiée au service départemental de police judiciaire des Hauts-de-Seine (SDPJ 92).

À 8h53, le véhicule est retrouvé à Arcueil (94).

À 9h20, deux individus, identifiés par le caissier vers 10h00 comme étant les frères Kouachi, commettent un vol à main armée à la station-service *AVIA* à Villers-Cotterêts (02).

En début de matinée, une cellule opérationnelle est installée dans le *salon Fumoir* au sein de l'hôtel de Beauvau par le ministre de l'Intérieur afin d'associer l'ensemble des directeurs généraux des forces concernées (préfecture de police de Paris, DGPN, DGGN, DGSI) sous l'autorité du ministre. Le procureur de la République près le tribunal de grande instance (TGI) de Paris dépêche un magistrat au sein de cette structure. Les unités d'intervention spécialisée y sont également représentées. Sans se substituer au travail d'enquête, la structure vise à conduire et piloter les opérations qui se déroulent sur le terrain. En effet, comme l'a expliqué le directeur général de la gendarmerie nationale : « *On sort alors d'une phase exclusivement judiciaire pour entrer dans une phase de recherches opérationnelles. (...) Nous mettons en place un plan Épervier dans un rayon de quarante kilomètres autour de Villers-Cotterêts, en contrôlant une vaste zone qui comprend la forêt de Retz ; nous engageons le GIGN afin qu'il apporte son soutien aux unités territoriales déjà présentes sur le site ; nous installons à Villers-Cotterêts un poste de commandement opérationnel (PCO), placé sous le commandement du colonel Armando De Oliveira. Dans sa zone de compétence, la gendarmerie nationale n'est plus alors force concourante, mais devient la force menante dans une opération, non plus seulement de police judiciaire, mais de recherches opérationnelles* » (1).

D'après les documents transmis à votre rapporteur par le RAID (voir annexe n° 1), le ministre de l'Intérieur déclenche alors la force d'intervention de la police nationale (FIPN) afin d'appuyer les opérations de recherche programmées et coordonnées par la gendarmerie nationale. Selon M. Jean-Michel Fauvergue, chef du RAID, il commandera, en effet, dès le 8 janvier midi, deux colonnes d'assaut du RAID, une de la BRI de Paris et une du GIPN de Lille, dans le ratissage mené par la gendarmerie à compter de 14h30 du triangle formé par les communes de Villers-Cotterêts (02), Crépy-en-Valois (60) et Vaumoise (60).

À 10h15, les empreintes papillaires de Chérif Kouachi sont identifiées sur un cocktail Molotov découvert dans le véhicule *Citroën C3* abandonné la veille.

À 15h50, Amedy Coulibaly est identifié comme le principal suspect de l'assassinat de Montrouge, et la police judiciaire met à jour les liens qui l'unissent

---

*(1) Audition du 9 mars 2016.*

aux frères Kouachi. L'enquête sur Montrouge est alors confiée en cosaisine à la DRPJ de Paris, la SDAT et la DGSI, qui diligentent des opérations de perquisitions et d'interpellations dans l'environnement du suspect.

Vers 22h00, après huit heures de manœuvres, le ratissage ne produisant pas de résultat tangible en dépit de plusieurs opérations conduites sur la foi de témoignages (finalement erronés), un dispositif de contrôle des axes est maintenu pour la nuit sur la zone présumée de fuite des frères Kouachi.

À minuit, l'analyse de traces ADN retrouvées sur une cagoule abandonnée par le tueur de Montrouge permet d'identifier formellement celui-ci comme étant Amedy Coulibaly.

À 8h10, le 9 janvier, les frères Kouachi dérobent sous la menace de leurs armes un véhicule à Montagny-Sainte-Félicité (60). Peu après le signalement de ce *car jacking*, leur précédent véhicule est retrouvé à proximité.

À 8h30, le président de la République organise un nouveau point de situation au Palais de l'Élysée.

À 8h47, une brigade de gendarmerie intercepte les frères Kouachi à Dammartin-en-Goële (77) et échange avec eux des coups de feu. Il semble que l'un des frères soit blessé par un tir.

À partir de 9h15, il est avéré que les terroristes sont retranchés dans une imprimerie située à Dammartin-en-Goële. De très nombreuses forces convergent alors sur cette zone : le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN), la FIPN, mais également les BRI de Versailles et nationale (qui effectuaient des surveillances et vérifications sur la zone de Villers-Cotterêts). À 9h20, il apparaît que le gérant de la société est retenu en otage dans l'imprimerie. Il est libéré par les frères Kouachi à 10h05.

Dans la matinée, Izzana Hamyd, l'épouse de Chérif Kouachi, confirme que son mari connaissait Amedy Coulibaly. Le GPS familial retrouvé à Reims contient son adresse à Fontenay-aux-Roses. Le téléphone d'Izzana Hamyd révèle également près de cinq cents appels passés vers la ligne attribuée à Hayat Boumeddiene, compagne d'Amedy Coulibaly. Le signalement du véhicule de celle-ci est alors diffusé.

À 11h40, le directeur général de la gendarmerie nationale prend le commandement des opérations à Dammartin-en-Goële : « *Lorsque j'arrive sur place, vers 11 heures 40, le PC opérationnel est déjà activé : le colonel Bonneau, commandant le GIGN, est présent ainsi que le procureur de la République de Paris, M. François Molins, et le préfet de Seine-et-Marne. Le GIGN encercle l'imprimerie dans laquelle se sont réfugiés les frères Kouachi. Le RAID et la BRI sont présents et se mettent à notre disposition mais, à ce stade, il n'est pas nécessaire de faire appel à leurs capacités, car nous sommes assez nombreux et*

*en mesure de gérer la situation* » [1]. De fait, la BRI de Paris obtient l'autorisation du chef du RAID, commandant la FIPN, de se délier du dispositif à Dammartin-en-Goële, et reprend la route de la capitale.

### C. L'ATTAQUE A *L'HYPERCACHER* ET L'ASSAUT DES FORCES D'INTERVENTION SPECIALISEE

Peu avant 13h10, un véhicule de la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la préfecture de police de Paris signale des coups de feu au niveau du magasin *Hypercacher* de la porte de Vincennes. Cette information est captée par le commissaire B.B., commandant la compagnie de sécurisation et d'intervention (CSI) de Paris : « *Vers treize heures, nous avons capté un message radio indiquant qu'un individu tirait à l'arme d'épaule sur la devanture du magasin* Hypercacher *de la Porte de Vincennes. Je m'y suis rendu assez rapidement, en venant de Paris. J'ai garé mon véhicule sur le grand rond-point de la Porte de Vincennes et j'ai pris le commandement des opérations à cet endroit puisqu'il y avait déjà beaucoup de policiers de différents commissariats. J'ai été rejoint par des véhicules de la CSI 75, avec des hommes mieux équipés que les policiers de commissariat.*

*Le magasin* Hypercacher *ouvre sur deux rues à angle droit, la façade principale étant située sur l'avenue de la Porte de Vincennes, et une porte de service donnant sur l'autre côté. L'auteur de la fusillade était retranché à l'intérieur. Dans ce genre de situation, la tactique vise à " limiter les dégâts " : il s'agit d'essayer de confiner l'individu apparemment lourdement armé à l'intérieur, pour éviter qu'il ne fasse un nombre encore plus grand de victimes en ressortant. On ne choisit pas délibérément de sacrifier ceux qui sont à l'intérieur, mais on essaie d'éviter que la situation n'empire. On s'efforce de l'empêcher de sortir en présentant une opposition armée aux diverses sorties qu'il pourrait utiliser, et on temporise en s'abstenant de toute action superflue dans l'attente des services spécialisés, le RAID ou la BRI* » [2].

Ces unités éparses sont renforcées rapidement par la CSI du Val-de-Marne, dont le chef – le commandant M.J. – raconte : « *Arrivé sur place, j'ai pris la mesure de l'affaire. Les effectifs de police, répartis tout au long de l'avenue Gallieni et de la rue du Commandant-L'Herminier, se trouvaient extrêmement dispersés, munis d'armes diverses, dont des fusils à pompe, et provenant d'unités différentes : direction de l'ordre public de la circulation (DOPC), police de Paris* intra-muros, *direction territoriale de la sécurité publique du Val-de-Marne. J'ai commencé à regrouper des effectifs, quitte à faire deux ou trois petites entorses, à savoir intégrer dans les colonnes des collègues d'autres unités, équipés de gilets lourds et de boucliers balistiques, afin d'avoir un appui feu. Celui-ci a été apporté principalement par les effectifs DOPC de la compagnie des transferts, escortes et protections (COTEP), qui étaient armés de fusils*

---

*(1)* Id.

*(2) Audition du 14 mars 2016.*

*d'assaut de type M4 de calibre 5,56 millimètres, et par des collègues dotés de fusils à pompe.*

*Nous avons positionné les effectifs à l'angle du boulevard Gallieni et de la rue du Commandant-L'Herminier, mais également à l'arrière du bâtiment de l'*Hypercacher. *Il faut savoir que ce bâtiment donne sur un petit immeuble qui est intégré dans une cité. Nous avons positionné des colonnes d'intervention, équipées de moyens lourds et de protections, de manière à éviter toute sortie de ce bâtiment, principalement sur les façades est et nord-est des lieux. Dans l'attente de l'intervention des unités spécialisées, nous avons aussi rétracté le périmètre, c'est-à-dire que nous avons fait reculer les collègues qui étaient trop proches de l'*Hypercacher *et de l'entrée principale qui donne sur le boulevard Gallieni, de manière à protéger tout le monde. J'ai aussi procédé à la fermeture des vannes d'une station-service toute proche qui aurait pu faire l'objet d'un incendie volontaire par des tirs* » (1).

Suite au rapport de ces unités « primo-intervenantes », la FIPN décroche du site de Dammartin-en-Goële, laissant une colonne d'assaut du RAID en appui du GIGN.

À 13h20, la BRI de Paris est la première force d'intervention sur le site de la prise d'otages.

À 13h40, le directeur général de la police nationale (DGPN) déclenche à nouveau la FIPN pour la prise d'otages de la porte de Vincennes.

Aux alentours de 14h00, un premier contact d'Amedy Coulibaly avec les négociateurs de la BRI de Paris permet au terroriste d'annoncer avoir déjà tué quatre personnes et vouloir tuer les autres en cas d'assaut des forces de sécurité sur l'imprimerie de Dammartin-en-Goële où sont retranchés les frères Kouachi.

À 14h10, la première colonne du RAID parvient à l'*Hypercacher* (les deux suivantes l'atteindront respectivement à 14h47 et 15h10).

À 16h54, après avoir repoussé plusieurs tentatives de négociation, les frères Kouachi sortent de l'imprimerie et ouvrent le feu sur les militaires du GIGN. Ceux-ci ripostent et les neutralisent. À 17h01, l'otage qui était dissimulé dans l'imprimerie est libéré.

À 17h13, la FIPN donne l'assaut sur l'*Hypercacher* dans des conditions relatées par le chef du RAID, qui commandait l'opération : « *La BRI se voit confier la mission de faire diversion sur l'arrière du bâtiment en faisant sauter la porte arrière à l'explosif et, si possible, d'y entrer. Or il s'agit d'une porte tirante, c'est-à-dire une porte de secours avec une barre que l'on pousse de l'intérieur du magasin pour évacuer les gens en cas d'incendie. Cette barre poussoir n'est pas accessible. La difficulté est donc d'arriver, à partir d'explosifs dont la première*

---

*(1)* Id.

*qualité est de pousser, à tirer une porte. Assez rapidement, le chef de la BRI me dit qu'il n'a pas la ressource à l'explosif pour y parvenir. Nos artificiers travaillent avec plusieurs unités sœurs, spécialisées dans ce domaine. Deux artificiers du RAID se chargent donc de mener à bien la mission, et la porte est ouverte.*

*L'ouverture de la porte donne le signal de l'assaut, à la fois devant et derrière. À l'arrière, l'unité de la BRI monte au contact avec nos deux artificiers. On savait déjà, et cela se confirme, que des palettes chargées de sucre, de farine, et autres denrées empêcheraient les effectifs de passer par cette entrée arrière. Néanmoins, il y a eu des échanges de coups de feu à travers ces palettes, ce qui a permis de fixer Coulibaly. (…)*

« *En même temps que se produisait l'explosion de la porte arrière, les deux colonnes du RAID se mettaient en marche à l'avant, protégées par le camion blindé de la BRI – les nôtres n'avaient pas pu être acheminés, parce qu'ils étaient pris dans le trafic sur le périphérique. La FIPN supposant coordination, coopération, prêt d'instruments et modularité, nous avons pu utiliser les moyens de la BRI. Nos deux colonnes d'assaut du RAID sont arrivées jusqu'au contact de la porte du devant. Elles ont pu l'ouvrir avec les clés que nous avions récupérées – nous avions, sinon, prévu un système d'explosion. Elles ont alors pénétré à l'intérieur, de la façon que vous savez, puisqu'on l'a vu sur toutes les télévisions* » (1).

Les images de cet assaut des colonnes du RAID sur la façade du magasin ont été abondamment publiées sur internet. Au cours de l'assaut, deux policiers ont été blessés et le terroriste tué. Aucun des vingt-six otages encore vivants n'a trouvé la mort une fois l'assaut lancé.

*

Au total, **les attentats perpétrés entre les 7, 8 et 9 janvier 2015 ont fait dix-sept morts et vingt blessés auxquels il faut ajouter soixante-cinq personnes choquées**.

---

*(1) Audition du 9 mars 2016.*

## II. LA CHRONOLOGIE DES ATTAQUES DU 13 NOVEMBRE 2015

**Le 13 novembre 2015, trois commandos constitués de trois hommes chacun commettent, à Paris et à Saint-Denis, plusieurs attentats terroristes.** La chronologie qui suit débute le 13 novembre à 21h19 – au moment de la première explosion devant le Stade de France – et se termine le 18 novembre au matin – lors de l'assaut de la police dans l'appartement de la rue du Corbillon, à Saint-Denis.

Le soir du 13 novembre, six attaques sont perpétrées en plusieurs endroits de la capitale et à Saint-Denis. Elles sont commises dans une période de temps réduite : entre la première et la dernière explosion au Stade de France, qui marque la fin de l'action des commandos – mais pas la fin de la prise d'otages au *Bataclan* –, quarante minutes s'écoulent. Le scénario de ces attaques concertées visait à instaurer une panique généralisée. Dans les faits, il aura été en partie contrecarré, dès les premières minutes, par les initiatives, la réactivité et le courage des forces de sécurité et des secours.

Pour la clarté de l'exposé, votre rapporteur a souhaité présenter les événements par site. Il est conscient, toutefois, que ce choix présente l'inconvénient de ne pas pouvoir pleinement montrer à quel point les forces de sécurité et les services de secours ont agi, en plusieurs endroits, dans l'extrême urgence.

– **21h19** : première explosion au Stade de France (porte D).

– **21h22** : deuxième explosion au Stade de France (porte H).

– **21h25** : première fusillade sur les terrasses du bar *Le Carillon* et du restaurant *Le Petit Cambodge* à l'angle des rues Alibert et Bichat, dans le 10e arrondissement de Paris.

– **21h26** : deuxième fusillade sur les terrasses du restaurant *Casa Nostra*, 2 rue de la Fontaine au Roi, et du *Café Bonne Bière*, 32 rue du Faubourg du Temple, dans 11e arrondissement de Paris.

– **21h36** : troisième fusillade sur la terrasse du restaurant *La Belle Équipe*, 92 rue de Charonne, dans 11e arrondissement de Paris.

– **21h40** : explosion dans le restaurant *Comptoir Voltaire*, 253 boulevard Voltaire, dans le 11e arrondissement de Paris.

– **21h40** : début de la tuerie au *Bataclan*, 50 boulevard Voltaire, dans le 11e arrondissement de Paris.

– **21h53** : troisième explosion au Stade de France (porte B).

## A. LES ATTENTATS PERPÉTRÉS AU STADE DE FRANCE

**À 21h19 (1), une première explosion retentit à hauteur de la porte D du Stade de France alors que se déroule un match amical de football entre la France et l'Allemagne.**

La direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la préfecture de police de Paris apprend qu'une personne blessée est au sol. Avisée par radio à 21h19, elle diffuse l'information au cabinet du préfet de police de Paris, territorialement compétent, et aux états-majors des directions actives de la préfecture à 21h21.

La nouvelle de cette première explosion parvient également simultanément à la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et au service d'aide médicale urgente de Seine-Saint-Denis (SAMU 93), alertés par le poste de commandement opérationnel (PCO) du Stade de France. À cet instant, la notion d'attentat n'est pas encore évoquée – il est question de l'explosion d'une bouteille de gaz. Cinq engins incendie et deux ambulances de réanimation sont dépêchés sur place par les sapeurs-pompiers et une unité mobile hospitalière (UMH) est envoyée par le SAMU 93.

**À 21h22 (2), une deuxième explosion se produit à proximité de la porte H du stade.**

Le préfet de la Seine-Saint-Denis, M. Philippe Galli, prend alors le PCO du stade sous son autorité et demande que tout le secteur Est soit sécurisé : les grilles sont fermées, les buvettes et les points de vente fermés et évacués et un cordon d'évacuation est mis en place afin d'éviter que les spectateurs se rendent dans ce secteur.

Le commandant de la BSPP, le général Philippe Boutinaud, qui était présent sur le site, a expliqué à la commission d'enquête : « *J'ai rejoint l'état-major et l'officier commandant les opérations de secours (COS) – présent, tout comme le directeur des secours médicaux (DSM), dès qu'est organisée une manifestation réunissant plus de 30 000 personnes – nous a demandé nos instructions. Nous lui avons demandé de dire aux autorités se trouvant sur place de ne pas faire évacuer le stade, puisque nous avions à ce moment précis la certitude qu'aucune explosion n'avait eu lieu à l'intérieur. Nous avons également demandé qu'on joue le match jusqu'au bout afin d'éviter tout flux de personnes sortant avant la fin. Le préfet de Seine-Saint-Denis était sur place avec le*

---

*(1) D'après la chronologie établie par le parquet de Paris.*

*(2) D'après la chronologie établie par le Consortium Stade de France.*

*président de la République et c'est à ce niveau-là que la décision a été prise, décision qui, il faut le souligner, a considérablement servi les secours* » (1).

Le préfet de la Seine-Saint-Denis prend également la décision de ne laisser aucun spectateur sortir à la mi-temps du match : une ligne de barrières *Vauban* est tirée sur le parvis du stade puis les portes basculantes et les escaliers monumentaux sont fermés.

Le directeur de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), M. Jacques Méric, est informé à 21h23 par le chef de la salle de commandement de sa direction de la survenue « *d'explosions (...) aux abords du Stade de France* » (2) dont l'origine ne peut être établie précisément à ce moment. La nouvelle de cette deuxième explosion à proximité de l'enceinte sportive parvient également à 21h23 à la régulation du SAMU 93 et à l'état-major opérationnel de la BSPP.

À 21h25, le commissaire divisionnaire X est informé par radio de l'explosion. Quelques minutes plus tard, alors qu'il se trouve dans le 17e arrondissement de Paris, il prend la direction du Stade de France.

À 21h25 également, le directeur de l'ordre public et de la circulation décide de rejoindre le stade – où il arrivera dix minutes plus tard – et demande le déclenchement du « Plan Rouge Alpha Circulation » (PRAC).

À la même heure, l'UMH dépêchée par le SAMU 93 parvient au Stade de France, rejointe à 21h27 par les véhicules de la BSPP.

La première équipe de sapeurs-pompiers arrive à 21h27 et se dirige rapidement vers les victimes pour leur prodiguer les premiers soins – les portes D et H, situées à l'Est du stade et où se sont produites les explosions, ne sont distantes que de quelques dizaines de mètres. Le premier bilan effectué, à cette heure, par le médecin du PCO du Stade de France est le suivant : trois personnes décédées à l'extérieur du stade, six urgences absolues (UA) et vingt-six urgences relatives (UR). Les blessés sont ramenés vers les infirmeries du stade. Le SAMU 93 demande le renfort de quatre UMH supplémentaires ainsi que l'appui du SAMU du Val-d'Oise (SAMU 95) et des Hauts-de-Seine (SAMU 92).

---

*(1) Table ronde du 16 mars 2016.*

*(2) D'après la chronologie établie par la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP).*

À 21h30, la salle d'information et de commandement (SIC) de la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) de Paris apprend par la DSPAP que plusieurs explosions ont eu lieu au Stade de France (1) et transmet l'information au directeur de permanence de la DRPJ de Paris ainsi qu'à la permanence du service départemental de police judiciaire de Seine-Saint-Denis (SDPJ 93) basé à Bobigny, lequel reçoit pour ordre de s'y rendre sans délai. Parallèlement, la brigade de recherche et d'intervention (BRI) de la préfecture de police de Paris est informée de ce fait (2).

À 21h40, alors que la nouvelle des fusillades dans Paris (3) est parvenue au PCO du Stade de France depuis quelques minutes et que la notion d'attentats multisites est confirmée, la décision est prise de poursuivre le match afin d'éviter tout phénomène de panique. À 21h41, le plan « Rouge Alpha » est déclenché, à Saint-Denis, à l'angle des rues Auguste Blanqui et Jesse Owens : quinze véhicules de la BSPP, dont deux ambulances, viennent compléter le dispositif de secours.

**À 21h53 (4), une explosion – la troisième – retentit devant un *McDonald's* installé rue de la Cokerie, à une centaine de mètres du parvis du stade, à proximité de la porte B.**

Après la dernière explosion, trois postes médicaux avancés (PMA) sont ouverts place du Cornillon, dans un hôtel *F1* rue de la Cokerie, et dans les sous-sols du stade, au niveau du centre médical principal. L'évacuation des patients en urgence absolue par les UMH des SAMU 92, 93 et 95 débute à 22h10. Dix véhicules de secours et d'assistance aux victimes (VSAS) sont demandés à 22h11 par les sapeurs-pompiers pour accélérer ces évacuations.

Conformément à la décision prise un peu plus tôt de poursuivre le match, à la mi-temps, les animations se déroulent suivant le programme prévu et aucun message d'information n'est diffusé aux spectateurs. M. Christophe Bionne, directeur de la sécurité et de la sûreté du Consortium Stade de France, a donné les quelques précisions suivantes : « *À la mi-temps (...) les gens venaient regarder, mais ils ne voyaient rien parce que, même si les explosions ont vidé la rue, il n'y a eu ni départ de feu, ni véhicule retourné, ni fumée. Les gens n'ont pas réellement vu qu'il se passait quelque chose* » (5). M. Didier Pinteaux, responsable du pôle sûreté et sécurité de la Fédération française de football (FFF), a, par ailleurs, expliqué qu'à aucun moment le personnel de sécurité n'a été informé de la

---

*(1) D'après la chronologie établie par la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) de Paris, trois explosions sont portées à la connaissance de sa salle d'information et de commandement (SIC). Or, à 21h30, seules deux explosions ont eu lieu au Stade de France, la troisième intervenant plus tard.*

*(2) D'après la chronologie établie par la DRPJ de Paris, la nature criminelle de ce fait n'est pas encore établie à 21h30. Toutefois, à ce moment-là et d'après la chronologie établie par la DSPAP, il semble que son directeur soit alerté par sa SIC du caractère « vraisemblablement » terroriste des explosions au Stade de France.*

*(3) Voir* infra.

*(4) D'après la chronologie établie par la DRPJ de Paris.*

*(5) Table ronde du 16 mars 2016.*

commission des attentats : seul un incident technique a été évoqué, et c'est l'unique information qui a été communiquée aux spectateurs qui souhaitaient sortir à la mi-temps – entre cinquante et cent [1].

À 22h37, toutes les portes du stade sont déverrouillées, à l'exception de celles du secteur Est, où le périmètre de sécurité est en cours de déploiement par les forces de police.

**Le match s'achève à 22h53.** Un message est diffusé sur les écrans géants du stade et relayé par le speaker : « *Suite à un incident extérieur au stade, nous allons demander à tous les spectateurs de quitter l'enceinte par les portes des secteurs Ouest-Sud et Nord. L'accès au parking P3 se fera par la porte B dans le secteur Sud du Stade de France. Les autres parkings sont accessibles normalement. Merci* ».

Alors que l'évacuation débute, un mouvement de panique fait refluer, à partir de 22h58, un grand nombre de spectateurs – deux mille à cinq mille – vers l'intérieur de l'enceinte. D'après le responsable du pôle sûreté et sécurité de la FFF, « *un groupe de spectateurs est revenu dans le stade, par le secteur Sud, à la suite de l'explosion de pétards près de l'autoroute A86, en allant vers le RER D* » [2]. Tous les bords de la pelouse sont alors ouverts pour permettre aux spectateurs de s'y réfugier. Ils y attendront vingt à vingt-cinq minutes, le temps pour les forces de police de trouver l'origine de l'explosion, avant que les stadiers ne les fassent progressivement sortir, dans le calme, en « ratissant » la pelouse.

À 23h51, l'évacuation des derniers spectateurs est en passe d'être achevée tandis que l'évacuation des victimes depuis les différents PMA est encore en cours. Les personnes en urgence relative sont évacuées par des moyens non médicalisés.

Les deux PMA sont fermés à 0h35, le troisième – celui situé dans l'enceinte du stade – l'est à 1h58. Le bilan définitif est le suivant : **quatre personnes décédées – dont les trois kamikazes –, sept urgences absolues et cinquante-deux urgences relatives**.

### B. LES FUSILLADES SUR LES TERRASSES DES BARS ET DES RESTAURANTS PARISIENS ET L'EXPLOSION AU *COMPTOIR VOLTAIRE*

**À 21h24 [3], trois individus descendent d'un véhicule noir à l'angle des rues Alibert et Bichat, situées dans le 10e arrondissement de Paris, et, armés de fusils d'assaut de type Kalachnikov, font feu sur les personnes se trouvant sur les terrasses du bar *Le Carillon* et du restaurant *Le Petit Cambodge*.**

---

*(1)* Id.

*(2)* Id.

*(3) D'après la chronologie établie par la DRPJ de Paris.*

Quelques instants plus tard, la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) est informée de cette fusillade et de la présence de « *victimes en nombre* » (1) et apprend, par ailleurs, que les explosions au Stade de France sont « *très vraisemblablement des attentats terroristes* » (2).

**À 21h26, les terrasses de la pizzeria *Casa Nostra*, située 2, rue de la Fontaine au Roi, et du *Café Bonne Bière*, installé 32, rue du Faubourg du Temple, dans 11e arrondissement de Paris, sont le théâtre d'une deuxième fusillade.** Elle est perpétrée par le même commando qui a poursuivi sa route (ce qui ne sera établi que plus tard).

Au même moment, le centre opérationnel de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) reçoit une demande de secours pour la première fusillade. Il engage immédiatement un véhicule de secours et d'assistance aux victimes (VSAV). À partir de 21h27, le SAMU de Paris (SAMU 75) reçoit également de nombreux appels de témoins de cette fusillade.

À 21h29, le centre opérationnel de la BSPP reçoit une demande de secours pour la deuxième fusillade et engage aussitôt des véhicules de secours en direction du 17, avenue de la République (3). C'est à ce moment que l'attentat multisites est identifié : la BSPP déclenche, à 21h31, le plan « Nombreuses Victimes » (NOVI) tandis que le SAMU 75 ouvre sa salle de crise zonale à 21h35, rappelle ses cadres et met en alerte les SAMU des départements de la petite couronne (92, 93, 94) puis de la grande couronne (77, 78, 91, 95). Une décision importante est également prise par le directeur médical du SAMU de Paris, le professeur Pierre Carli : elle consiste à n'envoyer aucune équipe du SAMU 75 au Stade de France – pourtant très proche – mais à les déployer dans la capitale afin, comme il l'a expliqué à la commission d'enquête, « *de défendre le territoire* » (4).

À 21h30, un appel « police secours » parvient à la DSPAP et mentionne le numéro de la plaque d'immatriculation d'un véhicule de modèle *Polo* et de couleur noire (5).

C'est également aux alentours de 21h30 que la commissaire divisionnaire V.G. parvient rue de la Fontaine au Roi – alors qu'elle devait se rendre sur le lieu de la première fusillade – où des effectifs de police sont déjà présents (6). Elle quittera les lieux à 4h00 du matin.

---

*(1) D'après la chronologie établie par la DSPAP.*

*(2)* Id.

*(3) Le 17, avenue de la République est situé à environ trois cent cinquante mètres des établissements touchés.*

*(4) Table ronde du 16 mars 2016.*

*(5) Ce signalement s'avèrera inexact, le véhicule étant en réalité une* Seat.

*(6) Votre rapporteur ne dispose pas de l'heure d'arrivée des premiers effectifs de police.*

Le commissaire divisionnaire X déjà mentionné [1], informé par radio des fusillades, décide de se détourner de son objectif initial – le Stade de France – et de se rendre sur les lieux attaqués à Paris.

À 21h31, des effectifs de la 31e compagnie d'interventions (CI) de la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la préfecture de police de Paris préviennent leur direction du déroulement de la fusillade rue de la Fontaine au Roi. Sur le site de la première fusillade, en face du *Carillon* et du *Petit Cambodge*, les sapeurs-pompiers arrivent à la même heure, soit cinq minutes après l'appel. Ils sont les premiers à parvenir sur le site, la police n'étant pas encore intervenue. Leurs premières initiatives consistent à recenser les victimes et à évaluer leur état tout en portant les gestes de premiers secours. Le chef d'agrès demande, dès 21h36, le déclenchement du plan « Rouge » : une quinzaine d'engins, dont trois ambulances de réanimation, se dirigent alors vers la zone tandis que le SAMU 75 y envoie, à 21h47, une unité mobile hospitalière (UMH).

À 21h34, un appel général passé par la DSPAP fait état d'un véhicule en fuite de modèle *Polo* et de couleur noire et signale le numéro de la plaque d'immatriculation.

Vers 21h35, des effectifs de la BAC de nuit du Val-de-Marne arrivent place de la Nation, dans le 12e arrondissement de Paris. Ils s'y rendent de leur propre initiative après avoir appris par la radio la nouvelle des explosions au Stade de France et des premières fusillades.

**À 21h36, une troisième fusillade éclate devant *La Belle Équipe*, établissement situé 92, rue de Charonne, également dans le 11e arrondissement de Paris. Elle est perpétrée par le même commando.**

À 21h38, la DSPAP apprend, par un appel « police secours », qu'un véhicule de type *Seat Ibiza* noir est en fuite vers le quartier de Belleville. À 21h39, un appel général fait état de la nécessité de rechercher ce véhicule et indique que plusieurs coups de feu ont été tirés dans le 10e arrondissement de Paris. À 21h39, le centre opérationnel de la BSPP reçoit un appel pour cette fusillade. Il engage aussitôt des engins de secours.

À 21h38 également, le premier véhicule des pompiers arrive 17, avenue de la République pour prendre en charge les blessés de la deuxième fusillade.

À 21h40, la nouvelle de la troisième fusillade parvient à la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) de Paris grâce à un fonctionnaire hors service qui a entendu le bruit des tirs et a vu trois hommes prendre la fuite dans un véhicule noir, de marque *Seat* ou de modèle *Golf*. L'information est transmise à la salle d'information et de commandement (SIC) de la DSPAP, laquelle déclare envoyer des effectifs sur les lieux. L'ensemble de la chaîne de commandement de

---

*(1) Voir* supra.

la DRPJ de Paris est alors informé et la brigade de recherche et d'intervention (BRI) de la préfecture de police de Paris est mise en état d'alerte [(1)].

**À 21h40, un terroriste actionne un engin explosif improvisé (EEI) – c'est-à-dire un gilet rempli d'explosifs – dans le restaurant *Comptoir Voltaire*, situé 253, boulevard Voltaire.** Il s'agit d'un des trois hommes du « commando des terrasses », déposé par la *Seat* noire en fuite.

Les effectifs de la BAC de nuit du Val-de-Marne parviennent devant l'établissement quelques instants après l'explosion et alertent les secours après avoir recensé le nombre de victimes.

À 21h43, la BSPP engage des moyens en direction du *Comptoir Voltaire*.

À 21h45, le commissaire J.M. arrive sur la scène des premiers établissements touchés, *Le Carillon* et *Le Petit Cambodge*, où le préfet de police de Paris, déjà sur les lieux, le charge de sécuriser le site – ce qu'il fait à l'aide des militaires de l'opération *Sentinelle* – afin de prévenir tout nouvel attentat et de faciliter la tâche des pompiers et du SAMU [(2)]. Le commissaire quittera les lieux à 4h40 du matin.

Sur le site de la rue de Charonne, objet de la troisième fusillade, le premier détachement de sapeurs-pompiers est sur place à 21h45, sept minutes après le premier appel. Le déclenchement du plan « Rouge Alpha » est demandé par le commandant des opérations de secours (COS) à 21h48 et le bilan provisoire est, à cet instant, de vingt urgences absolues (UA) et dix urgences relatives (UR). À la même heure, le SAMU de Paris engage deux UMH en direction de ce même site. À 21h53, un poste médical avancé (PMA) est installé dans le restaurant *Le Petit Baïona*, situé à l'angle de la rue de Charonne et de la rue Charrière [(3)].

À 21h48, l'unité Recherche Assistance Intervention Dissuasion (RAID) est mise en pré-alerte par son chef, M. Jean-Michel Fauvergue.

Au *Comptoir Voltaire*, les pompiers sont sur place à 21h53, dix minutes après l'appel. Le COS demande le déclenchement du plan « Rouge Alpha » à 21h55 et dresse un bilan provisoire de cinq UA et trois UR. À 22h15, un PMA est activé 96, rue de Montreuil. Un détonateur a été retrouvé dans le restaurant et l'évacuation est en cours. Les démineurs arrivent sur place à 23h11 et l'explosif est neutralisé à 1h09. Entre-temps, toutes les évacuations ont été réalisées ; le

---

*(1) Devant la commission d'enquête, le 9 mars 2016, M. Frédéric Doidy, chef de l'Office central de lutte contre le crime organisé (OCLCO) et chef des brigades de recherche et d'intervention nationales (BRI), a précisé que toutes les BRI de France ont été mises en alerte le soir du 13 novembre et que la BRI nationale et la BRI de Versailles ont été rappelées et se sont équipées de manière à être prêtes à répondre à n'importe quelle sollicitation.*

*(2) Votre rapporteur ne dispose pas de l'heure d'arrivée des premiers effectifs de police.*

*(3) À ce moment-là, l'absence de terroriste n'est pas confirmée.*

bilan définitif est le suivant : **une personne décédée (le kamikaze), trois UA et treize UR**.

Avenue de la République, où sont prises en charge les victimes de la deuxième fusillade, les pompiers demandent des renforts à 21h57 en raison du nombre de victimes. Le PMA est activé à 21h58 au 34, rue du Faubourg du Temple. La zone est en cours de sécurisation par la police. Le plan « Rouge Alpha » est demandé à 22h00.

À 21h55, un membre du cabinet du préfet de police de Paris fait la synthèse auprès de la SIC de la DRPJ de Paris des événements qui se déroulent depuis plusieurs minutes mais ne mentionne que « *le Stade de France, l'angle Alibert-Bichat, la rue de la Fontaine au Roi et un blessé rue de la République* » (1) ; la même SIC est informée qu'un terroriste se serait « *retranché dans un immeuble proche de la rue de la Fontaine au Roi* » (2).

À 22h00, une première colonne d'assaut de la BRI de Paris, la force d'intervention rapide (FIR) composée de quinze fonctionnaires équipés, quitte le siège de la DRPJ – 36, quai des Orfèvres – pour se rendre sur le dernier établissement attaqué, rue de Charonne. Simultanément, le directeur de permanence déclenche le dispositif « multi-attentats » de la DRPJ de Paris.

À 22h05, le directeur adjoint de l'ordre public et de la circulation prend la décision de renforcer la protection de certains sites sensibles tandis que des informations faisant état de personnes blessées par balles à l'angle de la rue de Crussol et du boulevard du Temple parviennent au centre d'information et de commandement (CIC) de la DOPC.

À 22h17, la zone de la première fusillade est sécurisée par les forces de police : un PMA est ouvert à l'angle des rue Alibert et Bichat. La reconnaissance des abords est en cours ; elle s'achèvera à 23h55. L'opération de secours se termine à 23h55 lorsque l'évacuation vers le milieu hospitalier, qui a débuté un peu après 23h00, est achevée et que la reconnaissance des abords et des immeubles avoisinants est terminée. Le bilan définitif est de **treize personnes décédées, dix UA et douze UR**.

À 22h37, le préfet de police de Paris se rend sur les lieux de la deuxième fusillade ; les évacuations des victimes non médicalisées vers les hôpitaux ont débuté. À 23h15, la zone est toujours en cours de sécurisation par la police : une colonne du RAID arrive à 23h34 pour fouiller un immeuble dans lequel un ou plusieurs membres du commando terroriste se seraient, d'après les signalements reçus, retranchés (3). Le bâtiment sera fouillé jusqu'à 2h10 du matin. L'opération de secours s'achève à 2h37. Le bilan définitif est le suivant : **cinq personnes**

---

*(1) D'après la chronologie établie par la DRPJ de Paris.*

*(2)* Id.

*(3) Cette information se révèlera inexacte.*

**décédées, huit UA et onze UR évacuées**. Vingt-huit impliqués ont, par ailleurs, été pris en charge par la Croix-Rouge.

L'évacuation vers le milieu hospitalier des victimes de la troisième fusillade, celle de la rue de Charonne, débute à 22h25. Le site est sécurisé à 23h05. L'ensemble du dispositif est levé à 0h46 et le bilan définitif est de **dix-neuf personnes décédées, douze UA et cinq UR**.

### C. LA TUERIE DE MASSE AU *BATACLAN* ET LA PREMIÈRE RIPOSTE DES FORCES DE SÉCURITÉ (21H40-22H00)

**Peu après 21h40, trois hommes armés de Kalachnikov pénètrent dans la salle de spectacle Le Bataclan située 50, boulevard Voltaire, dans le 11e arrondissement de Paris.** Leur voiture, une Polo noire, est garée à l'angle du boulevard Voltaire et du passage Saint-Pierre Amelot, devant la salle de spectacle. Les témoignages recueillis par la commission d'enquête permettent d'affirmer que les terroristes commencent à faire feu sur des personnes à l'extérieur de la salle avant d'entrer et de tirer sur la foule. Plusieurs policiers ont, en effet, souligné que des corps se trouvaient sur le trottoir à leur arrivée.

À 21h43, les premiers appels « police secours » parviennent à la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP).

À 21h49, la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) reçoit un appel et engage des véhicules. Le service d'aide médicale urgente (SAMU) de Paris (SAMU 75) reçoit, quant à lui, un appel à 21h51. **Le premier détachement des sapeurs-pompiers arrive sur place très rapidement, vers 21h50**, et est immédiatement pris sous le feu des terroristes, à l'angle du boulevard Voltaire et du passage Saint-Pierre Amelot. Le véhicule des pompiers est atteint par plusieurs balles, vraisemblablement en provenance de l'issue de secours de la salle de spectacle, située au rez-de-chaussée dudit passage.

**À 21h51, les policiers de la BAC de nuit du Val-de-Marne arrivent sur place.** Ce sont les toutes premières unités à rejoindre la salle de spectacle. Au moment de leur arrivée, des personnes fuient la salle par la sortie de secours située dans le passage Saint-Pierre Amelot. Les policiers s'engagent dans le passage et, par radio, rendent compte de ce qu'ils voient : « *c'est une scène de guerre, des personnes sont au sol, blessées ou mortes* » (1).

**Quelques minutes plus tard, aux alentours de 21h54, le commissaire divisionnaire X et le brigadier Y, son chauffeur, qui s'étaient détournés du Stade de France, arrivent devant le Bataclan.** Là, le premier aperçoit quelques effectifs de police dans le passage Saint-Pierre Amelot et constate que des corps gisent sur le trottoir non loin de l'entrée principale. Il entend des tirs à l'intérieur

*(1) Audition du 21 mars 2016.*

de la salle, ce qu'ont également confirmé devant la commission d'enquête les fonctionnaires de la BAC de nuit du Val-de-Marne. Dans les instants qui suivent, entre quinze et trente personnes sortent en courant par l'entrée principale pendant que les tirs continuent. **Le commissaire divisionnaire X et le brigadier Y son chauffeur, pénètrent dans le Bataclan.**

Les effectifs de la BAC de nuit du Val-de-Marne positionnés à l'angle du boulevard Voltaire et du passage Saint-Pierre Amelot sont, à quatre reprises (1), la cible de tirs de Kalachnikov depuis l'issue de secours du *Bataclan*. Plusieurs fois, ils ripostent au moyen de fusils à pompe. D'après les fonctionnaires de cette BAC que la commission d'enquête a entendus, les échanges de tirs s'écoulent sur une période de près de dix minutes. Après la deuxième ou la troisième rafale, les policiers sont rejoints par quatre militaires de l'opération *Sentinelle* (2). Le brigadier-chef T.P. de la BAC en question sollicite alors l'autorisation de les engager afin de pouvoir atteindre le terroriste embusqué derrière l'issue de secours. Devant la commission, il a expliqué avoir reçu pour réponse de la préfecture de police de Paris : « *Négatif, vous n'engagez pas les militaires, on n'est pas en zone de guerre* » (3). L'un des militaires lui aurait également indiqué qu'il ne pourrait engager le feu, faute d'avoir reçu un ordre en ce sens. De son côté, le maréchal des logis D., que la commission a également entendu, a indiqué que les militaires n'ont pu ouvrir le feu car ils ne disposaient « *pas de visuel sur le terroriste lui-même* » (4) et a ajouté que, dans le cas contraire, ils auraient « *évidemment fait en sorte de* [le] *neutraliser* » (5).

Dans le même espace de temps, le commissaire divisionnaire X et le brigadier Y, son chauffeur progressent à l'intérieur de la salle, favorisés – sans le savoir – par le fait qu'un des terroristes a déjà gagné l'étage tandis qu'un autre est aux prises avec les effectifs de la BAC de nuit du Val-de-Marne depuis le sas de l'issue de secours débouchant sur le passage Saint-Pierre Amelot. Rapidement parvenus devant le bar situé à proximité de l'entrée de la salle de spectacle, ils identifient le troisième terroriste sur la scène, lequel met en joue un otage. **Ils tirent à six reprises avec leurs armes de poing**, à une distance d'une vingtaine de mètres que la commission a pu évaluer lors de son déplacement au Bataclan, **et l'abattent à 21h57**. Le terroriste parvient toutefois à actionner son gilet rempli d'explosifs. Dans les instants qui suivent, une succession de tirs venus du balcon intérieur oblige le commissaire divisionnaire et le brigadier Y, son chauffeur à

---

*(1) Il s'agit de quatre salves de tirs successives.*

*(2) Quatre autres militaires sont positionnés quelques mètres plus loin.*

*(3) Audition du 21 mars 2016.*

*(4) Audition du 14 mars 2016.*

*(5)* Id.

s'abriter puis à sortir de la salle par l'entrée principale tandis que deux cents à trois cents personnes sortent par la sortie de secours du passage Saint-Pierre Amelot – laissant ainsi supposer que le terroriste qui y était embusqué a alors, lui aussi, rejoint l'étage. L'action exemplaire du commissaire divisionnaire et du brigadier Y son chauffeur met fin à la tuerie de masse.

À 22h00, la BSPP reçoit une demande de secours pour des personnes blessées par armes à feu, spectateurs parvenus à s'échapper de la salle, qui se trouvent 98, boulevard Beaumarchais. Les pompiers arrivent sur place à 22h04. L'opération sera brève : le véhicule de secours et d'assistance aux victimes (VSAV) transporte en milieu hospitalier trois urgences absolues (UA) et quatre urgences relatives (UR) dès 22h26. Le choix a été fait de fermer au plus vite ce site afin de basculer les moyens vers les sites comptant le plus de victimes.

## D. LA PRISE D'OTAGES AU *BATACLAN* APRÈS 22H00

Contrairement aux massacres perpétrés en l'espace de quelques minutes sur les terrasses des établissements parisiens, la prise d'otages qui succède à la tuerie au sein de la salle de spectacle dure plusieurs heures. C'est le seul endroit, le soir du 13 novembre, où les forces de sécurité intérieure interviennent alors que les terroristes sont toujours présents.

### 1. L'organisation des premiers secours

À 22h04, le commandant des opérations de secours (COS) demande l'appui de dix véhicules de secours et d'assistance aux victimes (VSAV) en prévision d'un bilan qui pourrait s'alourdir et afin d'anticiper la manœuvre d'évacuation des victimes. À la même heure, le RAID est mis en alerte tandis que l'adjoint au chef de l'unité, M. Éric Heip, se rend au ministère de l'Intérieur pour y attendre les premiers effectifs – les effectifs rapides du RAID.

À 22h05, la salle d'information et de commandement (SIC) de la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) de Paris apprend par la SIC de la DSPAP qu'une prise d'otages est en cours au *Bataclan* ; la première colonne de la BRI de Paris – la force d'intervention rapide (FIR) – reçoit alors pour consigne de se détourner de sa mission initiale et de rejoindre la salle de spectacle. Une seconde colonne, composée de quinze fonctionnaires, prend la direction de *La Belle Équipe*.

À 22h05 également, le préfet de police de Paris, M. Michel Cadot, arrive au *Bataclan*. Deux minutes plus tard, le chef du RAID déclenche l'alerte générale, c'est-à-dire le rappel de tous les effectifs. En outre, les antennes situées à Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nice, Rennes et Strasbourg sont mises en pré-alerte.

Le commissaire divisionnaire X a été rejoint à l'extérieur du bâtiment par plusieurs policiers appartenant à différentes unités de la DSPAP, dont la sienne, qu'il avait alertée avant de pénétrer pour la première fois dans la salle. Entendant

de nouveaux tirs à l'intérieur, sans doute à l'étage, il entre pour la deuxième fois dans la salle, accompagné par les fonctionnaires arrivés en renfort (1). Là, les policiers sont la cible de quatre ou cinq tirs dont ils ne parviennent pas à déterminer la provenance. Le commissaire divisionnaire X, qui riposte par deux fois, et les autres policiers tentent alors de « *sanctuariser le rez-de-chaussée en interdisant le retour des terroristes* » (2). D'après lui, à compter de ce moment, il n'y aura plus de tirs à l'intérieur du *Bataclan* (3).

Rapidement et avant l'arrivée des forces d'intervention spécialisée, les policiers des BAC et de la compagnie de sécurisation et d'intervention (CSI) de Paris, également sur place, commencent à extraire des personnes de la salle – blessées ou non. Le même commissaire divisionnaire raconte : « *Nous avons commencé à aller chercher les victimes sans savoir où se trouvaient les terroristes. Nous sommes donc intervenus sans être protégés – s'ils étaient positionnés au-dessus, ils pouvaient tirer sur nous. Nous avons commencé à mettre en place une noria d'évacuation, avec toutes les difficultés présentes : le sol était extrêmement glissant car il y avait du sang et des douilles partout, ainsi que des chargeurs de Kalachnikovs. Nous étions obligés d'enjamber ou de déplacer des personnes décédées. Il y avait également des personnes dont nous savions très bien qu'elles étaient blessées sérieusement, mais qu'il fallait que l'on extraie quand même, sans pouvoir utiliser les gestes de secours habituels pour le transport des victimes. Nous les avons tirées comme on pouvait* » (4).

Vers 22h10, des policiers de la DSPAP effectuent une reconnaissance pédestre dans le passage Saint-Pierre Amelot, jusqu'à la porte arrière du *Bataclan*. Alertés par des passants, ils se rendent dans une résidence où se sont réfugiés, dans les parties communes et dans les étages, cinquante-deux spectateurs valides et vingt-six personnes blessées par balle. Le commissaire T.D. raconte : « *Nous allons faire appel aux sapeurs-pompiers. Ils ne viennent pas jusqu'à nous parce que le secteur n'est pas sécurisé, et il me faut donc repartir à pied jusqu'au PC sécurité, où je demande à un capitaine des pompiers de me libérer quelques-uns de ses effectifs en réserve d'intervention pour entrer dans le* Bataclan *au moment de l'assaut. Une vingtaine de pompiers vont ainsi m'être dépêchés : ils vont pouvoir, sous l'appui feu des effectifs que j'ai placés à une vingtaine de mètres de la sortie arrière du* Bataclan*, récupérer les vingt-six blessés, qui seront tous sauvés* » (5).

Parce que les assaillants sont présents sur les lieux, les équipes de secours n'ont pas accès à la salle de spectacle, qui se situe alors à l'intérieur de la zone d'exclusion. Celle-ci recouvre le bâtiment du *Bataclan*, la majeure partie du

---

*(1) À ce moment-là, une dizaine de policiers sont présents dans le* Bataclan.

*(2) Audition du 17 mars 2016.*

*(3) À l'exception des tirs échangés entres les terroristes et les policiers de la BRI de Paris au moment de l'assaut.*

*(4) Audition du 17 mars 2016.*

*(5) Audition du 14 mars 2016.*

passage Saint-Pierre Amelot et le boulevard Voltaire de la rue Oberkampf jusqu'au boulevard Richard Lenoir. Dans les premières minutes, les victimes sont donc regroupées par les policiers dans le hall du bâtiment, entre les portes extérieures et les portes intérieures, où va se constituer un « nid de blessés », à l'écart de la zone de combat.

Elles sont ensuite évacuées, toujours par les policiers, à l'aide de barrières *Vauban* servant de brancards dans les premiers instants – des brancards seront ensuite fournis par les équipes de secours au fur et à mesure de leur montée en puissance – vers les postes médicaux avancés (PMA) que les sapeurs-pompiers et le SAMU installent dans le même temps rue Oberkampf. Cette noria d'évacuation ne va cesser jusqu'à l'assaut final donné par les forces d'intervention spécialisée. Elle s'est étoffée au fil des minutes, grâce à l'arrivée d'effectifs supplémentaires qui s'équipent progressivement de gilets pare-balles lourds et de boucliers de protection pour aller chercher les blessés dans la fosse ou dans les coursives.

**Le périmètre de sécurité en cas d'événement grave**

En cas d'événement particulièrement grave (attentat, accident majeur, catastrophe naturelle), le dispositif « EVENGRAVE », élaboré par la préfecture de police de Paris, prévoit la délimitation d'un périmètre de sécurité par le service « primo-arrivant ».

Cela doit permettre de remplir plusieurs objectifs : conserver une situation intacte sur le plan de la prise en charge des blessés en urgence, préserver les traces et indices indispensables aux besoins de l'enquête, interdire l'accès à quiconque vient de l'extérieur, permettre la découverte d'objets suspects.

Dans le cadre d'une opération de secours, ce périmètre est délimité par le commandant des opérations de secours (COS), et par le commandant des opérations de police dans le cadre d'un événement à dominante « ordre public ».

Le périmètre est ensuite découpé en trois zones concentriques :

– une **zone d'exclusion**, qui est une zone de danger immédiat, exclusivement réservée aux forces d'intervention en cas de prise d'otages ;

– une **zone contrôlée**, qui accueille le sas d'extraction et de regroupement des victimes et les moyens d'extraction des brigades de sapeurs-pompiers sous protection de la police ;

– une **zone de soutien**, où l'on trouve le poste médical avancé (PMA), le centre d'accueil des impliqués (CAI), le secteur des postes de commandement (PC) et le centre de presse.

À l'extérieur de la zone d'exclusion, les secours s'organisent rapidement. Depuis 22h15, le commandant de la brigade des sapeurs-pompiers, le général Philippe Boutinaud, est sur place et assure le commandement des opérations de secours sur tout le dispositif BSPP engagé. Se trouvent à ses côtés le professeur Jean-Pierre Tourtier, directeur des secours médicaux du site (DSM), un médecin régulateur du SAMU et le professeur Pierre Carli, directeur médical du SAMU de Paris. Le plan « Rouge Alpha » est déclenché à 22h18.

Les trois PMA ouverts successivement aux 22, 26 et 29, rue Oberkampf, notamment dans les courettes intérieures des immeubles, prennent en charge les victimes évacuées au fur et à mesure depuis le « nid de blessés » situé dans le *Bataclan* ainsi que celles qui sont parvenues à sortir d'elles-mêmes, par petits groupes. Lors de son audition, le général Philippe Boutinaud a donné les précisions suivantes : « *Nous avons reçu des victimes qui parvenaient à sortir d'eux-mêmes pendant le moment où les terroristes changeaient le chargeur de leur kalachnikov – ces victimes-là étaient valides bien que blessées, parfois d'une balle dans le bras, la jambe ou ailleurs. Nous les avons donc prises en charge au fur et à mesure qu'elles sortaient par groupes. Il a fallu également prendre en compte les blessés qui se trouvaient sur le trottoir – car on évoque toujours l'intérieur du* Bataclan*, mais les terroristes ont commencé à tirer sur ceux qui étaient à l'extérieur en train de fumer leur cigarette. Toutes les personnes que nous avons pu récupérer, nous les avons emmenées sur le côté, dans la rue Oberkampf* » (1).

Devant la commission d'enquête, le professeur Pierre Carli a fait part de l'insécurité permanente qui rendait difficile l'action des équipes de secours : « *une voiture est entrée dans le périmètre où nous avions installé le poste médical avancé ; nos premières équipes se sont réfugiées sous un porche. Les policiers ont été extraordinaires avec nous : tous ont essayé de nous protéger pour nous permettre d'assurer le maximum de soins aux victimes. Il en est allé exactement de même avec les militaires du dispositif* Sentinelle » (2).

### 2. L'arrivée des forces d'intervention spécialisée

**À 22h20, les quinze fonctionnaires de la force d'intervention rapide (FIR) de la BRI de Paris arrivent au *Bataclan*.** Ainsi que votre rapporteur l'a déjà souligné, cette colonne devait initialement se rendre rue de Charonne mais s'est détournée de sa mission pour gagner la salle de spectacle. À ce moment-là, les fonctionnaires de la FIR ont peu d'informations sur la situation à l'intérieur de la salle. Tout au plus le commissaire divisionnaire X intervenu le premier dans le *Bataclan* est-il en mesure d'indiquer qu'un des terroristes a été neutralisé et que les tirs ont cessé ; en revanche, il explique ne pas connaître le nombre exact des terroristes (encore deux ou trois) et ne pas savoir s'ils sont encore à l'intérieur. La situation est d'autant plus floue que la police reçoit beaucoup d'appels téléphoniques au sujet de coups de feu tirés en plusieurs endroits de la capitale (place de la République par exemple) (3). C'est ce qu'a rappelé devant la commission d'enquête le commissaire B.B. présent ce soir-là : « *Lorsque l'on relate* a posteriori *la succession des événements minute par minute sur les cinq ou six scènes d'attentat, on a tendance à éluder tout ce qui a parasité la transmission de l'information au moment des faits. En effet, des dizaines de blessés par balles se sont enfuis et effondrés quelques centaines de mètres plus loin, où des gens ont*

---

*(1) Table ronde du 16 mars 2016.*

*(2)* Id.

*(3) Il s'agit d'informations inexactes.*

*appelé la police, ce qui a entretenu la confusion sur le nombre de lieux touchés, qui auraient aussi bien pu être une trentaine* » (1).

**La première colonne de la BRI entre dans le *Bataclan* dans les instants qui suivent son arrivée sur les lieux et progresse lentement au rez-de-chaussée.** Il n'y a, à ce moment-là, plus d'exécutions. Elle ne peut aller immédiatement au contact des terroristes, dont elle ignore la localisation. M. Christophe Molmy, chef de la BRI de Paris, en a clairement exposé les raisons lors de son audition : « *on ne sait pas, à ce moment précis, si des otages sont piégés, si des engins explosifs sont cachés, si des terroristes sont embusqués. La meilleure solution ne consiste donc pas à se ruer à l'intérieur. Il faut procéder par étapes, avec précaution. C'était pour nous-mêmes difficile, car, alors que nous voyions des blessés au sol, j'ai pris la responsabilité de ne pas faire entrer tout de suite les services de secours – il a fallu le faire dans de bonnes conditions, après que nous nous étions assurés que le bas présentait des conditions de sécurité adaptées* » (2).

Lorsque les premiers effectifs de la BRI pénètrent dans le bâtiment, à 22h20, le médecin de l'unité, le professeur Denis Safran, ne suit pas la colonne qui investit le rez-de-chaussée de la salle de spectacle – alors que sa fonction est pourtant d'en assurer le soutien médical – mais prend en charge les premières victimes déposées dans le hall par les policiers. « *Progressant ainsi, avec précaution, nous avons fait sortir les otages valides, jusqu'à ce que nous ayons achevé de ceinturer la salle, de la sécuriser, moment où nous avons fait sortir en nombre les derniers otages valides restés au sol* » a expliqué M. Christophe Molmy lors de son audition (3).

À 22h26, le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) est mis en alerte. Onze minutes plus tôt, son commandant a tenté de joindre les chefs de la BRI de Paris (4) et du RAID, sans y parvenir. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, le second rappellera « *plus tard* » (5) et indiquera être dépourvu d'informations sur la situation.

À 22h28, l'adjoint au chef du RAID arrive devant le *Bataclan*.

Puis, entre 22h30 et 22h35, la deuxième colonne de la BRI de Paris – qui a d'abord atteint *La Belle Équipe* – arrive devant la salle de spectacle, portant le nombre de fonctionnaires de la BRI à trente. Ce renfort permet d'accélérer l'évacuation des spectateurs.

---

*(1) Audition du 14 mars 2016.*

*(2) Audition du 10 mars 2016.*

*(3)* Id.

*(4) À ce moment-là, celui-ci est déjà dans la salle de spectacle.*

*(5) D'après la chronologie établie par le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN).*

À partir de 22h30, le centre national d'information et de coordination (CNICO) de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) prend contact avec les centres d'information et de commandement (CIC) des directions départementales de la sécurité publique (DDSP) des quatre départements de la grande couronne – Seine-et-Marne, Yvelines, Val-de-Marne et Val-d'Oise – afin de solliciter la mise à disposition de la préfecture de police de Paris de tous les effectifs disponibles. Parallèlement, le CNICO reçoit et transmet au service de veille opérationnelle de la police nationale (SVOPN) les informations communiquées par des proches et des amis de personnes présentes au *Bataclan*.

Vers 22h40, la majorité des otages valides qui se trouvaient dans la fosse ont quitté la salle et sont pris en charge, à l'entrée du bâtiment, par les policiers qui les fouillent afin de s'assurer qu'ils ne sont pas « piégés » ou qu'un terroriste ne s'est pas dissimulé parmi le flot des personnes évacuées.

À 22h45, le GIGN reçoit l'ordre de se pré-positionner à la *Caserne des Célestins*, située 18, boulevard Henri IV, dans le 4e arrondissement de Paris, non loin de la place de la Bastille.

**À 22h48, l'équipe rapide d'intervention (ERI) du RAID – qui compte neuf hommes – parvient au *Bataclan*.** L'arrivée du RAID permet de disposer de quatre médecins supplémentaires. Dotés de gilets et de casques de protection, les deux médecins de pénétration du RAID portent assistance aux blessés situés dans la fosse, sous couverture armée, et coordonnent le dispositif d'extraction des blessés, avec le concours des policiers déjà sur place. Ils réalisent sur les victimes des gestes de sauvetage immédiat et de *damage control* pré-hospitalier, en posant pansements compressifs et garrots tourniquets. Aucun geste de sauvetage ne devait cependant retarder l'extraction vers le « nid de blessés », la priorité étant de sortir les victimes de la zone de combat.

Dans le hall, les médecins du RAID et de la BRI de Paris ont pour rôle prioritaire de gérer le flux constant de blessés et d'organiser leur évacuation, par ordre de gravité, vers les PMA. La coordination avec les sapeurs-pompiers a été constante. Ainsi que l'a expliqué le général Philippe Boutinaud, commandant de la BSPP, le professeur Denis Safran (BRI) venait le voir directement rue Oberkampf pour demander, notamment, des brancards supplémentaires (1).

À 22h50, vingt-cinq militaires du GIGN, emmenés par leur commandant, quittent Satory. Dix minutes plus tard, vingt militaires supplémentaires font de même tandis que le commandant du GIGN appelle l'officier de liaison placé auprès du préfet de police de Paris pour offrir les services de son unité à la BRI de Paris et au RAID (2).

**Vers 23h00, la BRI commence à progresser dans les escaliers**, ce qui permet à certains spectateurs – encore dissimulés à ce moment-là – de quitter les

---

*(1) Table ronde du 16 mars 2016.*

*(2) Cette information est transmise au directeur adjoint du cabinet du préfet de police de Paris.*

lieux. C'est le cas de Mme A. G., membre de l'association « 13 novembre : Fraternité et Vérité », que la commission d'enquête a entendue : « *je suis restée cachée pendant plus de deux heures avant d'être libérée par les équipes de la* [BRI] *juste avant l'assaut de minuit dix* (1)*, alors que les preneurs d'otages étaient encore dans les lieux. Comme beaucoup, il m'a fallu traverser cette fosse épouvantable où, deux heures auparavant, nous étions réunis pour assister à un concert de rock* » (2). **Trente fonctionnaires supplémentaires de la BRI de Paris parviennent, à leur tour, devant la salle de spectacle.**

**À 23h09, M. Jean-Michel Fauvergue, chef du RAID, arrive au *Bataclan* avec une colonne d'assaut.** À l'occasion de son audition, celui-ci a indiqué s'y être rendu d'initiative, ce qu'a réfuté devant la commission d'enquête le directeur général de la police nationale (DGPN), M. Jean-Marc Falcone (3). Une fois sur place, il prend immédiatement contact avec le chef de la BRI de Paris : « *Nous nous répartissons les missions de façon simple : je prends le bas, il prend le haut* » (4). Un tireur de précision – ou *sniper* – du RAID accompagne la colonne de la BRI à l'étage.

À 23h12, des fonctionnaires du RAID se rendent rue Amelot pour y porter assistance à des personnes blessées. Plusieurs policiers de la DSPAP, à qui l'on annonce que les terroristes se trouvent à cet endroit (5), se rendent aussi sur les lieux. Ils y sécurisent plusieurs bâtiments où ils rencontrent des spectateurs cachés chez des particuliers ou dans des caves puis retournent devant la salle de spectacle.

À 23h15, les premières unités du GIGN arrivent à la *Caserne des Célestins*. Les suivantes y parviendront entre 23h24 et 23h43. Quarante-cinq militaires y sont alors présents et gardés en réserve pour intervenir en cas de nouvelle attaque dans la capitale.

**À 23h15 également, la progression de la BRI, dans les étages, est stoppée devant une porte close, derrière laquelle se trouvent les deux membres du commando terroriste et une douzaine d'otages.** Les premiers demandent d'abord, par le truchement d'un otage, le départ des forces de police, requête à laquelle ceux-ci disent ne pouvoir donner suite. Puis, la colonne de la BRI obtient, par l'intermédiaire d'un ou plusieurs otages, un numéro de téléphone : « *c'est le coup de téléphone du négociateur à ce numéro qui est le premier contact avec les terroristes, lesquels l'ont rappelé ensuite à plusieurs reprises* » a précisé M. Christophe Molmy lors de son audition (6). Le premier des

---

*(1) L'assaut a lieu à 0h18.*

*(2) Table ronde du 13 novembre 2015.*

*(3) Audition du 21 mars 2016.*

*(4) Audition du 9 mars 2016.*

*(5) L'origine de cette information – qui s'est avérée fausse – n'est pas précisément connue.*

*(6) Audition du 10 mars 2016.*

cinq échanges téléphoniques a lieu à 23h27, les suivants à 23h29, 23h48, 0h05 et 0h18 (1).

**Entre-temps, à 23h55, une troisième colonne d'assaut du RAID arrive au *Bataclan.***

À 23h30, le poste de commandement (PC) de crise de l'état-major de la police judiciaire (EMPJ) prend le relais de la SIC de la DRPJ de Paris et reçoit plusieurs appels de personnes cachées dans le *Bataclan* qui reçoivent pour consigne de s'allonger au sol, de mettre leur téléphone portable en mode « silencieux » et de répondre aux appels. Tous les numéros de téléphone sont transmis au PC de la BRI installé sur place.

Parallèlement, les différentes unités de police continuent d'évacuer les blessés entre le *Bataclan* et les PMA, situés rue Oberkampf, sous la protection des militaires de l'opération *Sentinelle*. Au total, il semble que l'intégralité des victimes blessées du rez-de-chaussée ait été évacuée par les forces de police, de la salle de spectacle vers le hall, puis du hall vers les PMA, avant que l'assaut final ne soit donné. « *On a vu de très belles réactions de la part des fonctionnaires de police* » a notamment souligné M. Jean-Michel Fauvergue (2). Devant la commission d'enquête, le commissaire B.B. a tenu à saluer le courage des « *jeunes gardiens de la paix de la direction territoriale de Paris ou de la SDSS, âgés d'une vingtaine d'années* [qui] *ont porté jusqu'aux pompiers des mourants ou des agonisants* » (3). Selon lui, « *des dizaines de personnes ont été sauvées grâce à ces petites mains* » (4).

**À 0h18, l'assaut est donné, sur autorisation du préfet de police de Paris, par les fonctionnaires de la BRI de Paris, soutenus par les effectifs du RAID, positionnés au rez-de-chaussée.** Progressant, dans un couloir très étroit, sous le feu des Kalachnikov, la colonne enjambe les otages, bouclier tactique en tête, et les exfiltre les uns après les autres jusqu'à parvenir à neutraliser les deux terroristes et à libérer tous les otages, vivants. Au cours de l'assaut, l'un des kamikazes réussit à actionner son gilet explosif. Un policier de la BRI est grièvement blessé.

La BRI poursuit sa progression afin de sécuriser l'intégralité des lieux.

Parallèlement, une information selon laquelle un quatrième terroriste armé serait parvenu à s'échapper parvient au PC de crise de l'EMPJ. L'information s'avérera inexacte.

---

*(1) D'après la chronologie établie par la DRPJ de Paris.*

*(2) Audition du 9 mars 2016.*

*(3) Audition du 14 mars 2016.*

*(4)* Id.

Les personnes encore dissimulées dans le bâtiment sont progressivement libérées, ce qui nécessite un certain temps. Mme C. L., que la commission d'enquête a entendue, et la quarantaine d'otages enfermés avec elle dans une loge à l'étage n'acceptent d'ouvrir la porte qu'après avoir échangé pendant quinze minutes avec les policiers de la BRI de Paris (1).

**Une fois l'assaut terminé, les pompiers pénètrent dans le *Bataclan*** où leur première action consiste à vérifier que, sous les corps, il ne reste pas de personnes blessées, encore vivantes. Les évacuations sanitaires par les moyens médicaux et paramédicaux s'achèvent à 2h41, pour un bilan provisoire de quatre-vingt-cinq personnes décédées (dont les trois kamikazes), trente-six urgences absolues (2) et trente-deux urgences relatives.

Les opérations de secours s'achèvent à 4h21, lorsque l'ensemble des personnes impliquées sont évacuées au moyen de transports collectifs. L'on dénombre alors cinquante-six urgences absolues et cinquante-huit urgences relatives.

*

Au total, les attaques perpétrées le soir du 13 novembre 2015 ont fait **cent trente morts et quatre cent quatre-vingt-treize blessés auxquels il faut ajouter mille cent vingt-quatre personnes choquées** (3).

## E. L'ENQUÊTE JUDICIAIRE

Conformément au principe de la séparation des pouvoirs, il n'appartenait pas à notre commission de conduire une enquête judiciaire. Toutefois, la présente chronologie eut été incomplète si votre rapporteur n'en avait pas évoqué les temps forts.

Les informations qu'il a collectées couvrent la période allant des heures qui suivent les attaques, dans la nuit du 13 au 14 novembre, à l'assaut conduit par le RAID à Saint-Denis, le 18 novembre. Elles ne sauraient, naturellement, résumer le contenu de l'ensemble des actes d'enquête réalisés en l'espace de ces quelques jours.

### 1. Les premières heures

**À 22h45, le parquet de Paris ouvre une enquête de flagrance**, la permanence de la section antiterroriste (section dite C1) ayant été avisée à 21h50 d'une explosion survenue aux abords du Stade de France.

---

*(1) Table ronde du 15 février 2016.*

*(2) Dont un sapeur-pompier et un fonctionnaire de police.*

*(3) D'après les chiffres donnés par Mme Juliette Méadel, secrétaire d'État chargée de l'aide aux victimes, lors de son audition du 16 juin 2016.*

Trois services d'enquête sont immédiatement saisis : **la sous-direction antiterroriste (SDAT) de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), chargée de coordonner les opérations, la section antiterroriste (SAT) de la brigade criminelle (BC) de la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) de Paris et la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)**. Devant la commission d'enquête, le sous-directeur chargé de l'antiterrorisme à la DCPJ, M. Philippe Chadrys, a expliqué que « *la coordination (...) consistait à orienter et diriger les investigations conduites par l'ensemble des services saisis, à répartir les missions qui leur incombent, à assurer la remontée rapide d'informations consolidées à l'autorité hiérarchique et à l'autorité judiciaire, à ventiler ces informations aux services co-saisis et aux enquêteurs et, enfin, à centraliser les actes établis par l'ensemble des services impliqués et à établir un plan de procédure* » (1).

Très rapidement, la DRPJ de Paris et la DCPJ conviennent de se répartir les opérations d'investigation sur les six scènes d'attentats. Les trois sites d'explosion aux abords du Stade de France, considérés comme une seule scène de crime, sont pris en charge par le service départemental de police judiciaire de Seine-Saint-Denis (SDPJ 93) sous la supervision de la brigade criminelle de la DRPJ de Paris. Les sites des deux premières fusillades – *Le Carillon* et *Le Petit Cambodge*, à l'angle des rues Alibert et Bichat, *Casa Nostra* et *Café Bonne Bière*, rue de la Fontaine au Roi et rue du Faubourg du Temple – sont respectivement confiés aux 2e et 3e districts de police judiciaire (DPJ) sous la supervision, là encore, de la brigade criminelle. Le site du *Bataclan* est, lui, confié à la même brigade criminelle, assistée des 1er et 2e DPJ ainsi que du service départemental de police judiciaire des Hauts-de-Seine (SDPJ 92). Les deux autres sites touchés, situés rue de Charonne – *La Belle Équipe* – et boulevard Voltaire – *Comptoir Voltaire* – sont respectivement pris en charge par la DRPJ de Versailles et la direction interrégionale de la police judiciaire (DIPJ) de Lille, deux unités rattachées à la DCPJ. Parallèlement, une quinzaine d'enquêteurs de la SDAT est envoyée sur les six scènes d'attentats.

Les premières heures de l'enquête permettent d'identifier les six scènes d'attentat, de recueillir les premiers témoignages et de débuter immédiatement les opérations de constatation. Celles-ci débutent d'ailleurs, à *La Belle Équipe* par exemple (2), avant la résolution de la crise au *Bataclan*.

**Les premières investigations permettent de déterminer qu'au moins sept terroristes sont impliqués dans les attaques : les trois hommes du commando du Stade de France, les trois hommes du commando du Bataclan et le kamikaze du Comptoir Voltaire.** Le parquet sait également que l'armement

---

*(1) Audition du 9 mars 2016.*

*(2) Vers 23h45.*

des terroristes se compose de « *gilets explosifs avec utilisation de boulons et suspicion d'utilisation de TATP* » (1) et que les sept terroristes décédés portaient un gilet de ce type.

À 23h45, la SDAT déclenche le dispositif « attentat ». À minuit, le numéro d'appel à témoins 197, destiné à recueillir les informations utiles à l'enquête auprès de la population, et le site internet www.securite.interieur.gouv.fr, sur lequel sont déposés des signalements en ligne, sont activés. L'application main courante attentat (AMCA), qui permet d'assurer une centralisation et un suivi en temps réel de l'ensemble des éléments recueillis par l'intermédiaire du numéro 197, est ouverte.

À ce stade, **le seul élément d'identification est un faux passeport syrien – au nom d'Ahmad Al Mohammad – retrouvé sur l'un des hommes du commando du Stade de France** dont l'identité est connue à 23h55.

C'est aux alentours de minuit également que la piste d'une série d'attentats ordonnés par Daech prend forme – soit avant la revendication – à la suite des propos tenus aux policiers de la brigade de recherche et d'intervention (BRI) de la préfecture de police de Paris par les terroristes présents au *Bataclan*, ces derniers évoquant la Syrie et l'Irak. Cette piste sera confirmée vers 6h00 du matin lorsque des vidéos justifiant les attentats, diffusées sur *YouTube,* feront l'objet d'un signalement sur la plateforme PHAROS.

À 4h12 du matin, un lien avec la Belgique est établi grâce à la découverte devant l'entrée du *Bataclan* d'un véhicule de modèle *Polo* de couleur noire, louée dans une agence *Rent A Car* d'Etterbeek, dans la région bruxelloise.

### 2. Samedi 14 novembre

À 9h10, une patrouille du peloton de gendarmerie de Cambrai contrôle, sur l'autoroute A2, trois passagers – dont M. Salah Abdeslam – à bord d'un véhicule immatriculé en Belgique faisant route vers ce pays. Le contrôle des papiers d'identité de M. Salah Abdeslam fait apparaître qu'il est inscrit au Système d'information Schengen II (SIS II), lequel prescrit, comme conduite à tenir, le recueil discret de toutes informations utiles. Les gendarmes contactent le bureau SIRENE France qui demande la transmission des éléments recueillis. Le véhicule est remis en circulation à 9h40.

Dans la matinée, une équipe de quatre enquêteurs d'Europol rejoint les locaux de la SDAT. De leur côté, les enquêteurs de la SDAT, de la DRPJ de Paris et de la DGSI tiennent une réunion plénière. Dans l'après-midi, deux enquêteurs de la SDAT se rendent à Bruxelles tandis qu'un commissaire de police belge est accueilli dans les locaux de la DGSI.

---

*(1) D'après la chronologie établie par le parquet de Paris.*

### a. *Le commando du* Bataclan

Les constatations permettent de découvrir trois Kalachnikov et seize chargeurs.

**Vers 8h30, Ismaël Omar Mostefaï est identifié grâce à son ADN et ses empreintes digitales.** La SDAT est chargée de l'étude de son « environnement ». Une surveillance de ses proches est mise en place par la section de recherches et de surveillance (SRS) de la sous-direction. Par ailleurs, le parquet apprend par la DGSI qu'il faisait l'objet d'une « fiche S » depuis le 13 octobre 2010. Samy Amimour est identifié comme faisant partie de son « environnement amical » mais pas encore comme l'un des membres du commando.

Par ailleurs, les liens entre les terroristes et la Belgique se confirment à l'occasion de cette journée. D'abord, l'exploitation de la vidéoprotection permet de voir les trois hommes du commando du *Bataclan* sortir à 21h40 d'une *Volkswagen Polo* noire louée à Etterbeek (1). Ensuite, le parquet de Paris apprend, à 13h50, que le véhicule a été loué, du 9 au 16 novembre, par M. Salah Abdeslam, proche du djihadiste Abdelhamid Abaaoud, membre de Daech. Le parquet apprend également que M. Salah Abdeslam a été contrôlé à Cambrai le matin même avec deux autres individus, MM. Mohamed Amri et Hamza Attou, dans un véhicule de modèle *Golf* se dirigeant vers la Belgique. Les autorités judiciaires belges décernent un mandat d'arrêt contre M. Salah Abdeslam tandis que ses deux complices sont interpellés en Belgique dans l'après-midi.

À la lumière de ces éléments, le parquet de Paris adresse quatre demandes d'entraide pénale internationale (DEPI) aux autorités judiciaires belges.

En fin d'après-midi, les enquêteurs interpellent et placent en garde à vue six personnes (2) de l'entourage familial d'Ismaël Omar Mostefaï – dans l'Aube et l'Essonne – tandis que leurs domiciles font l'objet de perquisitions (3).

Par ailleurs, lors des opérations de constatations autour du *Bataclan*, les enquêteurs ont découvert un téléphone portable *Samsung* dans une poubelle. Il ressort de son exploitation que, le 13 novembre à 21h42, ce téléphone a adressé le message écrit suivant vers une ligne belge : « *on est partis, on commence* » (4). De plus, un plan de la salle et le programme de la soirée ont été trouvés dans le téléphone.

L'exploitation du même téléphone permet également de savoir que la ligne se trouve en France depuis le 12 novembre. Entre ce jour et le jour des attaques, soit le lendemain, la ligne « borne » à Alfortville, dans le Val-de-Marne, non loin

---

*(1) D'après la chronologie établie par le parquet de Paris, c'est à ce moment-là que le parquet fédéral belge ouvre une enquête « miroir ».*

*(2) Sept d'après la chronologie établie par la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ).*

*(3) Les mesures de garde à vue seront levées par la suite, faute de charges.*

*(4) D'après la chronologie établie par le parquet de Paris.*

d'un hôtel. Elle quitte cette zone le 13 novembre à 19h36 en direction de Paris. À 21h25, le parquet est informé que deux chambres ont été louées dans cet hôtel par M. Salah Abdeslam du 7 au 17 novembre. Il sollicite immédiatement le juge des libertés et de la détention (JLD) afin que celui-ci autorise une perquisition de nuit, laquelle a lieu le lendemain, 15 novembre, à 1h00 du matin.

***b. Le commando des terrasses***

Le parquet de Paris apprend, dans la journée, que le véhicule noir de marque *Seat* a été loué en Belgique par Brahim Abdeslam. Il est géolocalisé à Montreuil. **À 21h30, le terroriste est identifié grâce à la comparaison des traces papillaires faites par Interpol.**

***c. Le commando du Stade de France***

À la même heure, soit 21h30, **Bilal Hadfi, né en Belgique mais de nationalité française, est également identifié grâce à la comparaison des traces papillaires faite par Interpol**. Le parquet apprend qu'un mandat d'arrêt a été décerné à son encontre par un juge d'instruction belge pour association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste.

**3. Dimanche 15 novembre**

Dans la matinée, les enquêteurs de la SDAT, de la DRPJ de Paris et de la DGSI tiennent une réunion plénière.

***a. Le commando du* Bataclan**

**Samy Amimour, né à Paris, est le deuxième membre du commando identifié – par ses empreintes palmaires.** Il est connu de l'autorité judiciaire : d'une part, il a été mis en examen le 19 octobre 2012 et placé sous contrôle judiciaire dans le cadre d'un projet de départ vers une zone de djihad (le Yémen) ; d'autre part, son départ pour la Syrie en septembre 2013 – en violation de son contrôle judiciaire – a conduit la justice à ouvrir une enquête.

***b. Le commando des terrasses***

Plusieurs éléments ont été découverts dans la *Seat* noire : trois Kalachnikov, cinq chargeurs garnis, onze chargeurs vides, trois couteaux. Grâce à son système de géolocalisation, le parcours du véhicule a pu être reconstitué : il est arrivé à Bobigny le 12 novembre et en est reparti le lendemain, à 20h38, pour se rendre dans les 10e et 11e arrondissements de la capitale. Pour le parquet de Paris, il semble alors que les terroristes ont utilisé une « planque » à Bobigny la veille des faits.

Cette piste est confirmée vers 19h00 grâce à l'appel d'un témoin au numéro vert à l'occasion duquel il révèle à la police qu'il a loué un appartement à Brahim Abdeslam au 48, rue Georges Tarral à Bobigny, pour une semaine. Une

perquisition est immédiatement réalisée dans ce logement. Le propriétaire précise que Brahim Abdeslam était conducteur d'une *Renault Clio*.

### 4. Lundi 16 novembre

Dans la matinée, les enquêteurs de la SDAT, de la DRPJ de Paris et de la DGSI tiennent une réunion plénière. En outre, une équipe commune d'enquête (ECE) franco-belge est mise en place pour faciliter la coordination entre les enquêtes conduites dans les deux pays.

En début d'après-midi, le parquet de Paris apprend que, le 11 novembre, la carte bancaire de M. Salah Abdeslam a servi dans une station-service de Ressons-sur-Matz, dans l'Oise. L'exploitation de la vidéo permet d'apercevoir une *Renault Clio* immatriculée en Belgique.

Le parquet apprend également que, le 13 novembre vers 22h30, M. Salah Abdeslam a acheté une nouvelle puce téléphonique dans un taxiphone du 18e arrondissement de Paris. Son parcours de fuite peut être retracé : après avoir quitté ce quartier, il se rend à Montrouge, Bagneux et Châtillon, d'où il contacte MM. Attou et Amri.

Vers 20h00, le parquet est informé que la police belge a retrouvé une vidéo filmant, à Bruxelles, le départ de la *Renault Clio* et de la *Seat* le 12 novembre à 3h00 du matin.

Les enquêteurs identifient M. Mohamed Abrini.

#### *a. Le commando du* Bataclan

Trois personnes faisant partie de l'entourage de Samy Amimour sont placées en garde à vue dans les locaux de la DGSI. Les domiciles de deux individus liés à ce dernier dans le dossier de projet de départ pour le Yémen sont perquisitionnés.

#### *b. Le commando des terrasses*

L'exploitation de la vidéo prise par une caméra située dans le restaurant attaqué de la rue de la Fontaine au Roi permet d'identifier trois terroristes à bord de la *Seat*. **À ce stade de l'enquête, le parquet de Paris sait que neuf terroristes au minimum ont pris part aux attentats et qu'au moins deux d'entre eux sont en fuite.**

À 17h00, le parquet est informé de l'appel au numéro vert d'un témoin qui se dit proche d'Hasna Aït Boulahcen, cousine d'Abdelhamid Abaaoud [(1)]. La veille, ce témoin aurait accompagné Hasna Aït Boulahcen rue des Bergeries à

---

*(1) Devant la commission d'enquête, M. Philippe Chadrys, sous-directeur chargé de l'antiterrorisme à la DCPJ, a indiqué que l'appel du témoin a été reçu par la SDAT à 18h25.*

Aubervilliers et aurait vu la « planque » d'Abdelhamid Abaaoud, située dans un buisson. Le témoin est entendu le soir même par la SDAT.

Un dispositif à trois branches – écoute téléphonique, géolocalisation et surveillance physique – est mis en place, à Aubervilliers, par la section de recherches et de surveillance (SRS) de la SDAT. Les BRI de la DCPJ y participent.

#### *c. Le commando du Stade de France*

En début de matinée, les autorités grecques informent le parquet de Paris qu'**un des hommes du commando du Stade de France a été contrôlé le 3 octobre 2015 lors de son arrivée sur l'île de Léros sous le nom d'Ahmad Al Mohammad**.

### 5. Mardi 17 novembre

Un commissaire de police de la DRPJ de Versailles rejoint Bruxelles.

Les enquêteurs parviennent à retracer le parcours des commandos terroristes au cours des jours précédant les faits. Ils établissent que les trois véhicules – la *Seat*, la *Volkswagen Polo* et la *Renault Clio* – sont arrivés en convoi en région parisienne le 12 novembre, c'est-à-dire la veille des attaques, en fin d'après-midi.

En début de matinée, la *Renault Clio* est retrouvée place Albert-Kahn, dans le 18e arrondissement de Paris.

À 19h15, le parquet de Paris apprend par la SDAT qu'Hasna Aït Boulahcen a été contactée par un correspondant belge afin de « récupérer » son cousin, Abdelhamid Abaaoud, à Aubervilliers. À 23h00 environ, trois individus quittent la rue des Bergeries et prennent un taxi (1). Hasna Aït Boulahcen contacte alors par téléphone M. Jawad Bendaoud, qui les oriente jusqu'à un appartement situé 2, rue du Corbillon à Saint-Denis, dans lequel ils entrent.

À la même heure, le parquet prend la décision d'interpeller de nuit les trois individus. Le RAID est choisi pour l'intervention.

Par ailleurs, les autorités grecques informent la DGSI que **le troisième homme du commando du Stade de France s'est présenté sous l'identité de Mohammad Al Mahmod**.

### 6. Mercredi 18 novembre

Vers 1h40 du matin, le RAID reçoit un *briefing* dans les locaux de la SDAT. Dans un document transmis à votre rapporteur, le chef de l'unité, M. Jean-Michel Fauvergue, a apporté les précisions suivantes : « *Lors du* briefing *de la SDAT, dans ses locaux, nous ont été présentés une vidéo – dont deux clichés*

---

*(1) À cet instant, les enquêteurs n'ont pas la certitude qu'Abdelhamid Abaaoud est présent.*

*photographiques représentant les deux suspects ont été extraits – ainsi que l'enregistrement d'une conversation téléphonique au cours de laquelle les individus étaient guidés jusqu'à l'appartement dans lequel ils devaient passer la nuit. Nous avons étudié, avec nos collègues enquêteurs, les effets (sac de sport) et vêtements dont étaient porteurs les personnes visibles sur les images vidéo, afin de déterminer s'ils pouvaient être en possession d'armement ou d'explosifs. L'analyse de ces éléments nous a conduit à penser qu'au moins un individu pouvait être porteur d'une arme et d'un gilet explosif, eu égard à une proéminence anormale sous son blouson. Nous ne disposions pas d'autre information quant à la présence d'armes* ».

**À 4h15** (1) **ou 4h20** (2)**, l'assaut débute.** Trente-six fonctionnaires du RAID sont présents dans l'immeuble. Les policiers tirent 1 200 cartouches et lancent cinquante grenades offensives. Les terroristes, quant à eux, font usage d'un pistolet neuf millimètres ainsi que de trois grenades qui blessent cinq policiers. Ils disposent également de gilets explosifs, ce qui explique la distance maintenue par les hommes du RAID, par ailleurs informés de l'absence d'otages. **Abdelhamid Abaaoud, Hasna Aït Boulahcen et un troisième individu – qui sera identifié au cours de l'information judiciaire comme étant Chakib Akrouh – décèdent lors de l'opération, qui prend fin, selon les informations transmises par le RAID, à 11h26** (3)**.**

Cinq habitants de l'immeuble sont placés en garde à vue, laquelle sera levée en raison de l'absence de lien entre ces personnes et les terroristes.

À 7h30, M. Jawad Bendaoud, le « logeur » présumé des terroristes, est interpellé et placé en garde à vue. Celle-ci prendra fin le 24 novembre, soit six jours plus tard, date à laquelle il sera mis en examen par un juge d'instruction (4).

Les enquêteurs de la SDAT, de la DRPJ de Paris et de la DGSI tiennent une réunion plénière tandis que les opérations de constatation, conduites par la DCPJ et le SDPJ 93, débutent vers 13h30.

En fin de soirée, le parquet de Paris est informé que l'exploitation des images vidéo au Stade de France permet de voir Bilal Hadfi passer un appel téléphonique et d'identifier son numéro. Sur cette base, les enquêteurs réussissent à identifier quatre autres lignes téléphoniques utilisées par les terroristes ou leurs complices. Grâce à l'étude du « bornage » de ces lignes, les déplacements de leurs utilisateurs sont connus. Il en ressort que, le soir du 13 novembre, Abdelhamid Abaaoud est retourné sur les lieux quelques minutes après les attaques.

**C'est le lendemain de l'assaut, soit le 19 novembre, que ce dernier sera formellement identifié grâce à une trace papillaire.**

---

*(1) D'après la chronologie établie par le RAID.*

*(2) D'après la chronologie établie par le parquet de Paris.*

*(3) Abdelhamid Abaaoud et Chakib Akrouh composent, avec Brahim Abdeslam, le « commando des terrasses ».*

*(4) Cette date marque la fin de l'enquête de flagrance et le début de l'information judiciaire.*

**Le troisième homme du commando du *Bataclan*, Foued Mohamed-Aggad, sera identifié plus tard, dans le cadre de l'information judiciaire.** D'après les informations transmises à votre rapporteur par le parquet de Paris, « *ce dernier était connu de la justice française pour avoir rejoint l'EIIIL, devenu EI, avec un groupe de neuf autres strasbourgeois en décembre 2013* ».

*

**Les terroristes des trois commandos ont tous, à ce jour, été identifiés.**

# DEUXIÈME PARTIE – LA RÉPONSE DE L'ÉTAT APRÈS UN ATTENTAT TERRORISTE

L'année 2015 a été marquée du sceau de la barbarie terroriste. Tous, nous avons été les témoins de la violence aveugle et lâche des disciples d'Al-Qaïda et de Daech. En janvier, plusieurs fanatiques tuaient des journalistes, des policiers et des personnes de confession juive en plein Paris. En juin, un homme décapitait son patron dans une petite commune de l'Isère. En novembre, la France était, pour la première fois, frappée sur son sol par plusieurs kamikazes porteurs d'engins explosifs improvisés (EEI) [(1)], déterminés à mourir en martyr. Notre pays portera longtemps les stigmates de toutes ces attaques, commises au nom d'une idéologie abjecte.

Aujourd'hui, la menace demeure très élevée. L'assassinat de deux policiers à Magnanville, le 13 juin 2016, en est l'illustration la plus récente.

À l'heure du bilan, plusieurs questions se posent.

Notre pays était-il prêt à faire face à ces attaques ? Nos forces de sécurité ont-elles riposté efficacement ? Nos dispositifs de premiers secours et de prise en charge des victimes ont-ils été à la hauteur de l'enjeu ? De quels outils les services d'enquête spécialisés dans la lutte antiterroriste disposent-ils pour conduire leurs investigations ? Comment les moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme ont-ils évolué au cours des dernières années ?

La commission d'enquête, créée quelques semaines après les événements tragiques du 13 novembre 2015, s'est posée ces questions, toutes légitimes. Votre rapporteur s'est donné pour mission d'y apporter des réponses. À cette fin, il présentera successivement la capacité des forces de sécurité (**I**), des secours et des autorités chargées de la prise en charge des victimes (**II**) et, enfin, de la justice et des services d'enquête (**III**) à faire face, dès les premiers instants, à une crise majeure de nature terroriste. Il s'est efforcé de faire apparaître les évolutions intervenues depuis janvier 2015 d'une part, et de faire des propositions pour l'avenir, toujours guidées par le souci de mieux protéger nos concitoyens d'autre part.

## I. L'ACTION DES FORCES DE SECURITE INTERIEURE

À plusieurs reprises en l'espace de quelques mois, nos forces de police et de gendarmerie se sont trouvées face à des individus déterminés et surarmés. À chaque fois, elles ont fait preuve de courage et de professionnalisme. Le savoir-faire des forces d'intervention spécialisée a plus que jamais permis de

---

*(1) On parle plus communément de ceintures d'explosifs ou de gilets explosifs.*

sauver des vies (**A**). Néanmoins, face au mode opératoire terroriste, notre doctrine de riposte armée doit évoluer (**B**).

## A. DES UNITES D'INTERVENTION SPECIALISEE EFFICACES

En 2015, les trois grandes forces spécialisées, le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN), l'unité Recherche Assistance Intervention Dissuasion (RAID) et la brigade de recherche et d'intervention (BRI) de la préfecture de police de Paris – compétente uniquement au sein de la capitale – sont intervenues, dans des contextes certes différents mais toujours périlleux, face aux terroristes.

La commission s'est naturellement interrogée sur l'efficacité de ces interventions. Elle en a même fait l'un de ses principaux axes de travail. Sans doute, avant de faire état des principaux enseignements que l'on peut en tirer (**2**), faut-il rappeler que les unités d'élite de la police et de la gendarmerie nationales adaptent sans cesse leur doctrine d'action et leurs techniques d'intervention pour tenir compte de l'évolution de la menace terroriste (**1**).

### 1. L'adaptation permanente des forces d'intervention à la menace terroriste

**Face aux mutations permanentes de la menace, les forces spécialisées repensent continûment leurs méthodes d'intervention.** C'est ce qu'a résumé en ces termes, devant la commission d'enquête, le général Denis Favier, directeur général de la gendarmerie nationale : « *Les doctrines d'emploi des unités spéciales n'ont cessé d'évoluer depuis la prise d'otage des Jeux olympiques de Munich, en 1972. J'ai, commandé le GIGN à deux reprises. La première fois, entre 1992 et 1997, alors que nous connaissions un terrorisme extrêmement violent, mais d'une autre nature. Il était alors encore possible de négocier. Puis, la menace évoluant, nous avons été amenés à évoluer nous-mêmes de façon significative. Au début des années 2000, nous avons dû intégrer des éléments qui découlaient des prises d'otages du théâtre moscovite de la Doubrovka, en octobre 2002, et de l'école de Beslan, en Ossétie du Nord, en septembre 2004. Le terrorisme de masse nous a contraints à modifier totalement nos structures et nos préceptes d'intervention.*

*En 2007, nous avons restructuré profondément le GIGN et j'ai pris à nouveau son commandement à cette occasion, jusqu'en 2011. Durant cette période, la négociation restait possible, mais les modes d'action avaient considérablement durci : il fallait désormais avoir la capacité de travailler en milieu piégé ou pollué par des produits nucléaires, radiologiques, biologiques, chimiques (NRBC) et celle d'utiliser les explosifs de manière très intensive pour pouvoir libérer les otages. Les attaques de Bombay, en 2008, ont conduit à adapter nos modes opératoires pour pouvoir répondre aux attentats ou aux prises*

*d'otages multiples. Au fil du temps, nous n'avons cessé de nous adapter à la menace* » (1).

Depuis plusieurs années, le GIGN travaille « *en profondeur sur l'évolution des modes opératoires de l'adversaire* » (2) et peut compter, pour cela, sur un bureau au sein duquel des « *officiers, anciens opérationnels, consacrent leur temps à observer ce qui se passe dans le monde entier* » (3), ainsi que l'a indiqué le colonel Hubert Bonneau, commandant le GIGN, devant la commission d'enquête.

De son côté, le RAID a également engagé une réflexion destinée à adapter son action à l'évolution de la menace terroriste et a présenté, en juillet 2014, sa nouvelle stratégie d'intervention contre les individus radicalisés ayant déjà tué.

Ce travail sur les modes opératoires des terroristes djihadistes a abouti à un constat partagé par les deux forces, que le colonel Hubert Bonneau a résumé de la façon suivante : « *Nous savons que nous avons en face de nous des gens qui agissent sans préavis, qui tuent et avec qui il n'y a pas de négociation possible. La tuerie s'arrête lorsqu'elle rencontre l'opposition des forces de l'ordre* » (4). D'après M. Jean-Michel Fauvergue, chef du RAID, il n'existe pas d'exemple, ni en France, ni dans le monde, d'individu radicalisé qui se serait rendu après avoir retenu des personnes en otages. Selon lui, « *cela signifie que la négociation que* [le RAID engage] *toujours avec les forcenés familiaux ou les preneurs d'otages mentalement dérangés, et qui aboutit favorablement dans 80 % des cas, n'a pas d'autre utilité pour les terroristes radicalisés que de préparer leurs engins explosifs, utiliser les réseaux sociaux, notamment pour y mettre les films montrant le massacre de leurs victimes, et se reposer* » (5).

Il n'est pas question de donner dans le cadre du présent rapport le détail des différentes techniques mises au point par les forces spécialisées pour intervenir face à des individus radicalisés et lourdement armés. Votre rapporteur a, toutefois, pu mesurer la **grande sophistication de certaines d'entre elles ainsi que la qualité du travail accompli pour les améliorer sans cesse**. Il observe d'ailleurs avec satisfaction que le savoir-faire de nos unités d'élite est reconnu au-delà des frontières, en Europe et dans le monde. La participation du GIGN à l'intervention du 15 janvier 2015 à Verviers, aux côtés des unités spéciales belges, en est une bonne illustration.

Votre rapporteur sait aussi que **les trois forces travaillent en permanence à l'amélioration de leur réactivité et de leur capacité à se projeter rapidement sur le terrain**. Ce chantier a d'ailleurs débuté avant les attentats du 13 novembre 2015.

---

*(1) Audition du 9 mars 2016.*

*(2)* Id.

*(3)* Id.

*(4)* Id.

*(5) Audition du 9 mars 2016.*

Le GIGN a, ainsi, mis au point un « plan d'assaut immédiat » qui repose sur le principe d'un départ des premiers effectifs de Satory – le siège de l'unité – dans un délai compris entre quinze et trente minutes, à n'importe quelle heure, tous les jours de l'année.

De son côté, le RAID a créé, après les événements du mois de janvier 2015, une équipe rapide d'intervention (ERI), composée à ce jour de seize policiers, susceptible de quitter le siège de l'unité, à Bièvres, en dix minutes durant les horaires de travail.

En avril de la même année, les sept groupes d'intervention de la police nationale (GIPN) situés à Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nice, Rennes et Strasbourg ont été transformés en antennes régionales du RAID, capables d'effectuer les mêmes interventions que l'échelon central. Chacune de ces antennes forme un groupe opérationnel parfaitement constitué et dispose d'une colonne d'assaut composée d'une dizaine de policiers prêts à intervenir dans les plus brefs délais en cas de situation de crise.

La BRI de Paris a, elle aussi, mis sur pied une force d'intervention rapide (FIR) composée de « *fonctionnaires qui, la journée, sont, au service ou à l'entraînement, déjà équipés et à même de partir immédiatement par moto, par bateau, selon la configuration de la crise, avec pour objectif d'arriver sur les lieux moins d'un quart d'heure après l'alerte* » (1). La nuit, les personnels n'ont pas l'obligation de revenir au service pour s'équiper et partent directement depuis leur domicile. Lors de son audition, M. Christophe Molmy, chef de la BRI de Paris, a ajouté que « *la FIR a non seulement vocation à se déplacer très rapidement, mais à faire des " bonds " dans Paris si nécessaire (...), ce qui est beaucoup plus difficile avec une colonne lourdement équipée, avec un blindé, des artificiers et toute une caravane qui suit* » (2).

Après les attentats du 13 novembre dernier, la BRI de Paris a poursuivi ses efforts afin d'accroître sa capacité à intervenir rapidement en cas de crise. D'après les informations transmises par le ministère de l'Intérieur, trois patrouilles composées de quatre fonctionnaires couvrent quotidiennement, depuis le 2 avril 2016, l'ensemble de la capitale.

Par ailleurs, votre rapporteur constate que, depuis plusieurs années, **la coopération entre les forces d'intervention de la police et de la gendarmerie progresse**. Une instruction commune du préfet de police de Paris et des directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales, complétée depuis par le nouveau schéma national d'intervention des forces de sécurité (voir *infra)*, en fixe

---

*(1) Audition du 10 mars 2016.*

*(2)* Id.

les modalités [1]. Aux termes de ce document élaboré en juillet 2014, « *l'objectif premier de la coopération entre les unités d'intervention de la gendarmerie et de la police nationales est, en cas de crise majeure (prise d'otages massive, actions malveillantes nombreuses et concomitantes sur tout ou partie du territoire national…), d'avoir si nécessaire la possibilité de les engager simultanément et/ou conjointement* » [2]. Ce dispositif a été mis en place pour la première fois en janvier 2015, lorsque le GIGN et le RAID ont été engagés de manière concomitante à Dammartin-en-Goële et à la porte de Vincennes.

**L'instruction définit les notions d'unité « menante » et « concourante ».** La première est « *l'unité compétente territorialement ou par protocole particulier de compétence d'attribution en vigueur* » [3] ; elle dispose, « *en qualité de commandant de l'opération, (…) des prérogatives pour attribuer une ou des missions aux unités placées sous sa direction, en vue de l'accomplissement d'une phase de l'opération* » [4]. La seconde « *participe, sous la direction du " menant ", à l'exécution d'une ou plusieurs phases de l'opération* » [5]. Son responsable peut se voir assigner une ou des missions et est alors responsable de leur exécution.

**La même instruction organise la mise en œuvre opérationnelle de la coopération à l'occasion d'une crise.** Si l'unité « menante » a besoin d'être renforcée par des personnels spécialisés dont elle ne dispose pas en nombre suffisant, la force « concourante » apporte son aide par l'adjonction d'effectifs. Dans ce cas, « *cette dernière se voit confier une mission en propre et en assume la réalisation, en coordination et sous l'égide de l'unité " menante "* » [6]. Par ailleurs, s'il manque à l'unité « menante » un technicien ou un savoir-faire particulier (par exemple, une technique d'infiltration dans un bâtiment), elle peut bénéficier du concours d'un module spécialisé d'une autre unité.

L'instruction autorise, dans des circonstances bien particulières, en cas d'urgence et d'indisponibilité de la force territorialement compétente et sous réserve de l'accord, selon les cas, des directions générales de la police et de la gendarmerie nationales ou du préfet de police de Paris, l'intervention de l'unité la plus proche.

**La collaboration au sein de la police nationale, entre le RAID et la BRI de Paris, n'est pas non plus nouvelle.** Dès 2009, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, M. Brice Hortefeux, créait la force

---

*(1) Instruction commune du préfet de police de Paris (n° 2014-14-009651 du 24 juillet 2014), du directeur général de la gendarmerie nationale (n° 052839 du 28 juillet 2014) et du directeur général de la police nationale (n° 2014-3367-D du 22 juillet 2014) relative à la coopération et à la coordination des unités d'intervention spécialisée de la gendarmerie et de la police nationales.*

*(2)* Id., *p. 5.*

*(3)* Id.

*(4)* Id.

*(5)* Id.

*(6)* Id.

d'intervention de la police nationale (FIPN), structure non pérenne réunissant, sous l'autorité du chef du RAID, l'ensemble des unités d'intervention de la police nationale [1]. Déclenchée à la demande du directeur général de la police nationale (DGPN), la FIPN « *est compétente pour intervenir sur les ressorts de compétence territoriale de la police nationale, sous réserve d'application des accords et protocoles formalisés entre police et gendarmerie nationales* » [2]. Elle a été mise en œuvre, pour la première fois, le 9 janvier 2015 sur décision du ministre de l'Intérieur.

Les fonctionnaires des deux unités d'intervention spécialisée de la police participent, par ailleurs, à des **formations** et à des **exercices conjoints**. Comme l'a rappelé le chef de la BRI de Paris lors de son audition, « *l'intégralité des intervenants du RAID et de la BRI participent à une même formation initiale de quatre mois dispensée par la FIPN* » [3].

À l'automne 2015, les chefs du RAID et de la BRI de Paris ont souhaité accentuer le processus de rapprochement des deux forces. Dans une note du 5 novembre 2015 adressée au préfet de police de Paris et au directeur général de la police nationale, ils proposaient, notamment, de rapprocher la nature des épreuves de recrutement portant sur l'intervention à proprement parler [4] pour parvenir, à terme, à un recrutement identique. Ils suggéraient aussi d'autoriser l'application du principe du « menant-concourant » dans le cadre d'une intervention conjointe des unités de la police, dès lors que la FIPN ne serait pas déclenchée, ainsi que la présence de la force « concourante » au sein du poste de commandement opérationnel (PCO) de la force « menante » dans le but de « *faciliter la transmission d'informations en temps réel* » [5].

**Enfin, les fonctionnaires des trois forces participent, tout au long de l'année, à des exercices, tantôt séparément, tantôt conjointement.** Le ministère de l'Intérieur a transmis à votre rapporteur la liste des exercices réalisés en 2015, à Paris et en province, par les différentes unités (voir annexe n° 2). Sans entrer dans le détail, il observe que celle-ci témoigne de leur fréquence et de leur variété.

À la lumière des éléments qui précèdent, il apparaît clairement que les forces d'intervention spécialisée s'efforcent d'adapter leur doctrine d'action et leurs techniques d'intervention à la menace terroriste, elle-même évolutive. Nos unités d'élite sont préparées, depuis plusieurs années, à faire face à une tuerie de

---

*(1) À l'origine, il s'agissait des effectifs du RAID, des groupes d'intervention de la police nationale (GIPN), au nombre de dix au total (sept en métropole, trois outre-mer), et de la brigade anti-commando (BAC) de la préfecture de police de Paris, composante de la BRI. Depuis avril 2015, les GIPN métropolitains ont été intégrés au RAID.*

*(2) Note du 31 juillet 2009 du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales sur l'organisation et le fonctionnement de la force d'intervention de la police nationale.*

*(3) Audition du 10 mars 2016.*

*(4) La BRI de Paris est également, contrairement au RAID, chargée d'une mission de police judiciaire.*

*(5) Note conjointe du 5 novembre 2015 de MM. Jean-Michel Fauvergue, chef du RAID, et Christophe Molmy, chef de la BRI de Paris, sur la collaboration RAID/BRI adressée au directeur général de la police nationale et au préfet de police de Paris.*

masse. Elles l'ont prouvé à l'occasion des crises des mois de janvier et novembre 2015.

### 2. Des interventions efficaces

D'une lecture attentive et objective des faits, il ressort que **les interventions conduites en 2015 par le GIGN, le RAID et la BRI de Paris ont été réussies**. Si à Dammartin-en-Goële, les frères Kouachi se sont présentés seuls face à l'unité d'élite de la gendarmerie nationale et ont pu être neutralisés sans difficulté, les interventions des forces de police à l'*Hypercacher* de la porte de Vincennes et au *Bataclan* se sont déroulées dans un environnement bien moins favorable, en milieu clos et en présence d'otages. À l'occasion de son déplacement au *Bataclan*, la commission d'enquête a pu mesurer un peu mieux l'étendue de la difficulté à affronter, dans un espace aussi confiné, des individus lourdement armés et décidés à mourir en martyr. Or, en janvier comme en novembre, aucun otage n'a perdu la vie durant les assauts. De même, aucun policier n'a, au sein des colonnes, été abattu. C'est la preuve de l'efficacité des techniques utilisées par chacune des forces mais aussi de la qualité exceptionnelle des fonctionnaires qui les composent.

Au-delà de ce premier constat, votre rapporteur a tiré plusieurs enseignements des crises des mois de janvier et novembre 2015.

Celles-ci ont, d'abord, montré **la capacité des unités d'élite à intervenir dans de brefs délais**. En janvier, la BRI de Paris a atteint l'*Hypercacher* vingt minutes après l'irruption d'Amedy Coulibaly dans le magasin. En novembre, sa première colonne, initialement envoyée rue de Charonne, est arrivée au *Bataclan* quinze minutes après avoir été informée des événements qui s'y déroulaient. Pour le chef de la BRI de Paris, un examen des opérations d'une nature semblable conduites à l'étranger montre que les délais d'intervention sont « *souvent beaucoup plus longs* » [(1)]. Toutefois, ces délais demeurent trop longs au regard du mode opératoire des terroristes. C'est pour cette raison que le ministre de l'Intérieur a souhaité faire évoluer la doctrine d'emploi des forces de sécurité intérieure dans le contexte d'une tuerie de masse. Votre rapporteur y reviendra plus loin.

Les événements tragiques de l'année 2015 ont, ensuite, illustré **la capacité des unités à coopérer sur le terrain en se répartissant les tâches**. Votre rapporteur n'ignore rien des rivalités qui existent, depuis longtemps, entre la police et la gendarmerie ou même au sein de la police nationale. Il sait aussi qu'en janvier, le ministre de l'Intérieur a fermement appelé les forces à travailler conjointement. En novembre, ce rappel à l'ordre ne fut pas nécessaire. Toujours est-il que, **face à la nécessité d'agir vite et efficacement, celles-ci ont démontré, malgré cette rivalité, leur aptitude à travailler ensemble et leur sens du devoir** – qu'elles aient assumé la responsabilité du « menant » ou du « concourant ». Lors

---

*(1) Audition du 10 mars 2016.*

de son audition, le général Denis Favier s'est félicité de l'« *excellent esprit de coordination* » [1] entre le GIGN et le RAID dans la recherche des frères Kouachi avant de préciser que « *les zones de travail avaient été réparties (...) dans un climat très apaisé entre les patrons* [des deux forces] » [2]. M. Jean-Michel Fauvergue, chef du RAID, a livré quelques précisions sur les missions confiées à son unité le 9 janvier à Dammartin-en-Goële : « [La] *colonne, commandée par le chef-adjoint du RAID, était composée d'opérateurs, de négociateurs, de tireurs de haute précision (THP) et d'un médecin. (...) Les négociateurs du RAID ont apporté leurs connaissances concernant les frères Kouachi à leurs homologues du GIGN. De leur côté, les THP du RAID ont assuré, conjointement avec leurs collègues du GIGN, la couverture appui-feu à bord des hélicoptères qui survolaient la zone de crise. Lorsque la prise d'otages de l'*Hypercacher *s'est déclenchée à Paris, en début d'après-midi, le chef du RAID a quitté les lieux avec la colonne d'assaut, laissant des THP, 2 négociateurs et 2 Officiers de liaison* » [3].

Le chef du RAID a, par ailleurs, révélé devant la commission d'enquête que, lors de la préparation de l'assaut à l'*Hypercacher*, la négociation avec Amedy Coulibaly avait été conduite par la BRI de Paris alors même que le RAID était l'unité « menante » puisque les unités de police agissaient sous l'égide de la FIPN [4]. Il a également reconnu que l'action de la BRI de Paris, positionnée à un endroit stratégique, avait contribué à la réussite de l'assaut.

En novembre, l'intervention au *Bataclan* a de nouveau conduit les deux forces de la police à agir conjointement. M. Christophe Molmy, à la tête de la BRI de Paris, unité « menante » à cette occasion, a résumé les choses en ces termes : « *Quand Jean-Michel Fauvergue est arrivé, il m'a demandé ce qu'il pourrait faire. Nous avions déjà réglé le problème du bas du* Bataclan *et nous apprêtions à monter dans les étages. Je lui ai donc dit de rester en bas pour nous protéger, mais, surtout, je lui ai demandé, si une autre crise survenait à Paris, de la prendre en compte. Il a pris acte et c'était, je pense, la meilleure solution. Je n'ai perçu aucune difficulté : les opérations se sont bien passées, bien articulées, de même qu'en janvier 2015, les trois groupes d'intervention ont travaillé de conserve* » [5]. M. Fauvergue a confirmé que les deux forces avaient travaillé en bonne intelligence le 13 novembre dernier.

Plusieurs commissaires d'enquête se sont toutefois demandé si les opérations auraient dû, ce soir-là, être conduites sous l'égide de la FIPN, c'est-à-dire sous la direction du chef du RAID, comme elles l'avaient été le 9 janvier 2015. À cette interrogation, votre rapporteur souhaite apporter les réponses qui suivent. D'abord, le lieu de la crise prédisposait la BRI de Paris à

---

*(1) Audition du 9 mars 2016.*

*(2)* Id.

*(3) Document transmis par M. Jean-Michel Fauvergue, chef du RAID.*

*(4) On rappellera que la BRI de Paris est arrivée sur les lieux avant le RAID.*

*(5) Audition du 10 mars 2016.*

intervenir, conformément aux règles relatives à la compétence territoriale des unités [1]. Ensuite, cette force dispose de personnels spécialisés dans l'intervention en nombre suffisant pour être chargée de la gestion d'une opération d'envergure [2]. Par ailleurs, ses premiers effectifs sont arrivés au *Bataclan* à 22h20, soit avant ceux du RAID, et ont pénétré très rapidement dans la salle où ils ont, dans un premier temps, entrepris de sécuriser le rez-de-chaussée pour permettre l'évacuation des spectateurs. En outre, l'assaut conduit par la BRI de Paris a permis de neutraliser les deux terroristes retranchés à l'étage et de libérer l'intégralité des personnes qu'ils retenaient en otage. Sans doute faut-il ajouter que les événements se sont déroulés sur une période très brève alors que ceux de janvier avaient duré trois jours.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur considère que **le déclenchement de la FIPN aurait vraisemblablement eu un effet limité, pour ne pas dire nul, sur la résolution de la crise le soir du 13 novembre**. À l'instar du préfet de police de Paris et du DGPN, il estime, par conséquent, qu'**il n'était pas nécessaire d'y recourir à cette occasion**.

Enfin, fallait-il solliciter l'aide du GIGN, positionné à la *Caserne des Célestins*, non loin de la place de la Bastille, depuis 23h15 ? Pour votre rapporteur, la réponse est négative. À ce moment-là, d'autres forces d'intervention spécialisée étaient déjà présentes dans la salle de spectacle. Il n'était donc pas utile d'y envoyer un renfort de cette nature. En revanche, il était indispensable de disposer d'une réserve de troupes d'élite capables d'intervenir rapidement sur le lieu d'une autre attaque si cela s'était avéré nécessaire. À cette heure-là, une telle éventualité n'avait pas disparu. Par conséquent, votre rapporteur salue l'initiative du GIGN, lequel s'est rendu de sa propre initiative dans une zone échappant en principe à sa compétence.

### B. LA NECESSAIRE EVOLUTION DE LA RIPOSTE ARMEE

Réussies, les interventions de nos unités spécialisées n'ont cependant pas permis d'éviter les massacres, déjà perpétrés au moment de leur arrivée sur les sites attaqués. En janvier comme en novembre, ce sont d'ailleurs des policiers des unités élémentaires ou intermédiaires qui, les premiers, se sont trouvés au contact des terroristes. En novembre, c'est l'action pleine de sang-froid et de courage d'un commissaire divisionnaire qui a mis un terme à la tuerie au sein du *Bataclan*.

Pour tenir compte du mode opératoire des groupes terroristes, le ministère de l'Intérieur a entrepris de réviser la doctrine d'emploi des unités de la police et de la gendarmerie nationales dans le contexte d'une tuerie de masse (**1**). Ce travail de grande ampleur a été parachevé par la présentation, au printemps 2016, d'un

---

*(1) La BRI de Paris est compétente à Paris.*

*(2) Au 13 novembre 2015, la BRI de Paris comptait environ quatre-vingts fonctionnaires capables de mener un assaut. À ce jour, elle en compte cent vingt. Dans les deux cas, il faut ajouter aux fonctionnaires appartenant* stricto sensu *à l'unité des fonctionnaires d'autres unités telles que la brigade d'intervention (BI) de la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la préfecture de police de Paris.*

nouveau schéma d'intervention des forces de sécurité destiné à organiser au mieux la riposte dans ce type de situations (**2**).

### 1. Les nouvelles missions des unités élémentaires et intermédiaires de la police et de la gendarmerie nationales

Malgré les progrès accomplis par nos unités d'élite dans la projection rapide d'effectifs sur le lieu d'une attaque, **les policiers et les gendarmes des services généraux ou intermédiaires demeurent, en raison de leur répartition sur le territoire et de leur mobilité, susceptibles d'y parvenir dans un délai encore plus bref**.

Or, face à des attaques à cinétique rapide, conduites par des hommes lourdement armés et déterminés à tuer massivement, il n'est guère envisageable d'attendre les forces spécialisées pour intervenir. Il faut, à l'inverse, **tout faire pour perturber au plus vite le schéma d'action des agresseurs dans le but de mettre fin à la tuerie**. C'est ce qu'a expliqué le directeur général de la gendarmerie nationale en ces termes : « *Nous n'aurons pas forcément, demain, le temps d'attendre l'arrivée du RAID ou du GIGN. Dans la profondeur du territoire, il faudra être capable d'engager le feu avec des unités plus conventionnelles* » (1).

**Cette évolution implique un changement profond dans la doctrine d'emploi des forces de l'ordre**, ainsi qu'il l'a souligné devant la commission d'enquête : « *Jusqu'alors, en gendarmerie comme en police, quand nous étions confrontés à une tuerie subite et planifiée, la mission donnée aux premiers engagés était d'observer, de se poster et d'attendre le renfort des unités spécialisées, le haut du spectre. Ce n'est plus possible : on ne peut plus attendre parce que les terroristes tuent et qu'il n'y a pas de négociation possible ; nous devons intervenir très vite pour donner un coup d'arrêt, signifier qu'on est présent et qu'on ne laissera pas faire* » (2).

Aussi le ministère de l'Intérieur a-t-il engagé, au début de l'été 2015, une réflexion sur l'adaptation de cette doctrine aux cas de tueries de masse. Le 8 juin, le ministre a saisi les directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales afin qu'ils mettent en place un groupe de travail chargé de faire des propositions pour adapter la riposte des forces de l'ordre, avant l'arrivée des unités spécialisées, dans ce type de situations. Le 16 octobre, un mois peu ou prou avant les attentats du 13 novembre à Paris et à Saint-Denis, les deux directeurs généraux ainsi que le préfet de police de Paris ont remis leurs conclusions, lesquelles constituent les fondations de cette **nouvelle doctrine d'intervention à deux niveaux**.

---

*(1) Audition du 9 mars 2016.*

*(2) Audition du 21 mars 2016.*

**Le premier niveau d'intervention repose sur l'action des unités « primo-engagées »** (pour la gendarmerie) ou **« primo-arrivantes »** (pour la police), unités territoriales engagées les premières, de manière fortuite, sur ordre ou d'initiative, qui ont pour mission « *d'évaluer la menace, puis de fixer le tireur pour le contraindre à cesser la tuerie et à se retrancher et de renseigner l'échelon de commandement jusqu'à l'arrivée du deuxième niveau* ».

Entrent dans cette catégorie :

— les unités de service général des commissariats d'arrondissement et des circonscriptions des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne dans la zone de compétence de la préfecture de police de Paris ;

— les unités de service général des circonscriptions de sécurité publique (jour et nuit) ou des groupes de sécurité de proximité dans les zones de compétence de la police nationale ;

— les patrouilles d'unités territoriales dans les zones de compétence de la gendarmerie : brigades territoriales (BT), brigades motorisées (BMO), détachements de surveillance et d'intervention (DSI), escadrons de gendarmerie mobile (EGM), pelotons d'autoroute (PA), pelotons motorisés (PMO), etc. ;

Pour reprendre les termes employés par le ministre de l'Intérieur à l'occasion de la présentation du nouveau schéma national d'intervention des forces de sécurité, « *cette riposte de proximité constitue notre tout premier rempart et le premier maillon de la chaîne opérationnelle d'intervention, contre le terrorisme comme face à toutes les formes de délinquance et de criminalité violentes* » (1).

**Le second niveau d'intervention repose, quant à lui, sur l'action des unités « primo-intervenantes »**, formées à l'intervention intermédiaire, dont la projection rapide doit permettre la relève des unités « primo-engagées » et dont la mission consiste, *a minima*, à fixer le tirer, au mieux à le neutraliser.

Cette catégorie comprend :

— les brigades anti-criminalité (BAC) de nuit et les compagnies de sécurisation et d'intervention (CSI) des quatre départements de l'agglomération parisienne ;

— les BAC, les CSI, les compagnies départementales d'intervention (CDI), les compagnies républicaines de sécurité (CRS) mais aussi, dans les départementaux qui ne disposent pas en permanence d'unités intermédiaires, certains policiers du service général spécialement désignés, formés et dotés d'un équipement renforcé ;

---

*(1) Discours aux unités d'élite de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, prononcé le 19 avril 2016.*

— les pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG) en configuration « Sabre » – c'est-à-dire en posture offensive renforcée et pourvus d'équipements spécifiques – et, en fonction de leur implantation géographique, les unités d'intervention intermédiaire telles que les pelotons d'intervention (PI) des EGM, les pelotons spécialisés de protection de la gendarmerie (PSPG) ou encore les groupes de pelotons d'intervention (GPI) installés outre-mer.

Ce nouveau schéma tactique a été progressivement diffusé au sein des directions de la police et de la gendarmerie nationales ainsi que de la préfecture de police de Paris. Trois « fiches réflexes » portant sur l'action des unités « primo-intervenantes » dans un contexte de tuerie de masse, la conduite à tenir face à un individu porteur d'un engin explosif improvisé (EEI) et la prévention d'un « sur-attentat » ont par exemple été distribuées par le directeur général de la police nationale (DGPN) le 21 décembre 2015 avant qu'une instruction générale voie le jour le 25 mars dernier. Le cadre d'action des effectifs de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) agissant en qualité de « primo-intervenants » dans un contexte de tuerie de masse a, quant à lui, été défini le 5 janvier 2016, conformément aux directives de la DGPN.

Parallèlement à la conception de la nouvelle doctrine d'emploi des policiers et des gendarmes, **le ministère de l'Intérieur a lancé le plan « BAC-PSIG 2016 » destiné à doter ces unités d'intervention intermédiaire en armements et en équipements de protection adaptés à la nature de leurs missions en général et à leur rôle de forces « primo-intervenantes » dans le contexte d'une attaque terroriste en particulier**.

**Les brigades anti-criminalité (BAC) et les pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG)**

- **Qu'est-ce que la BAC ?**

La BAC, créée en 1994, est un service spécialisé de la police nationale.

Afin d'y entrer, les policiers doivent être gardien de la paix depuis au moins deux ans et passer des épreuves physiques, psychotechniques, ainsi qu'un entretien.

La BAC locale est répartie par circonscription de sécurité publique (CSP) et patrouille dans plusieurs communes ou au sein d'un arrondissement dans les grandes villes. La BAC départementale est répartie par direction départementale de la sécurité publique (DDSP) et a pour compétence la totalité du département, à l'exclusion des zones attribuées à la gendarmerie.

Les policiers de la BAC ne travaillent jamais en effectif inférieur à trois et circulent souvent dans des voitures banalisées.

- **Quelles sont ses missions ?**

Le rôle principal de la BAC est le maintien de l'ordre et l'intervention face aux violences urbaines.

Elle est aujourd'hui spécialisée dans les zones de sécurité prioritaires (ZSP).

Elle assure plusieurs types de missions :

– des missions réactives : elle intervient pour des faits de criminalité grave comme le hold-up, la prise d'otage, les délits où des armes sont utilisées, ainsi qu'en cas de demande explicite d'assistance pour des faits graves ;

– des missions judiciaires : elle assiste les services opérationnels à l'occasion d'interventions d'envergure planifiées, accompagnées de perquisitions, d'observations et d'arrestations.

- **Qu'est-ce qu'un PSIG ?**

Un PSIG est une unité spécialisée de la gendarmerie nationale. Il appuie l'action des communautés de brigades (COB) et des brigades territoriales autonomes (BTA) dans la lutte contre la délinquance de proximité et est prioritairement engagé dans les secteurs et les périodes les plus sensibles, notamment nocturnes.

Les effectifs du PSIG sont sélectionnés sur la base du volontariat et suivent un entraînement particulier. Ils sont recrutés parmi les sous-officiers des unités de gendarmerie départementale ou mobile ainsi que de la garde républicaine.

- **Quelles sont ses missions ?**

Le PSIG est chargé de la surveillance générale, de la recherche de renseignement et du flagrant délit, ainsi que de la police de la route, la priorité étant donnée à la présence sur le terrain.

Il intervient également en renfort des unités territoriales pour tout événement troublant l'ordre public et, ponctuellement, sur des missions de police judiciaire ou de sûreté.

Dans le cadre de ce plan, présenté par M. Bernard Cazeneuve le 30 octobre 2015 et salué par les policiers et les gendarmes que la commission d'enquête a reçus ou a rencontrés lors de ses déplacements, les BAC et les PSIG se voient doter d'une nouvelle arme longue – le HK G36 de calibre 5,56 millimètres. Mais les BAC ont aussi reçu, depuis le mois d'avril 2016, 2 000 lanceurs de balle de défense et 1 065 pistolets à impulsion électrique notamment. Des équipements de protection – casques balistiques, gilets porte-plaque, gants de palpation et de sécurisation, protège-tibias et protège-épaules – leur ont également été livrés. Enfin, 294 véhicules ont été commandés, dès le mois de novembre 2015, pour renforcer leur parc automobile.

De leur côté, les PSIG ont reçu, dès la fin du mois d'avril 2016, les premières livraisons de matériels de protection et d'intervention, qui s'échelonneront jusqu'à l'automne prochain. 150 véhicules doivent être livrés au début de l'été 2016 et l'armement spécialisé devrait, quant à lui, être disponible à la fin de l'été.

**Surtout, le plan « BAC-PSIG 2016 » prévoit la création de 150 PSIG « Sabre » chargés d'intervenir dans le contexte d'une tuerie de masse.** Les cinquante premiers doivent être opérationnels dès l'été 2016, les cinquante suivants seront déployés en 2017 et les cinquante derniers le seront en 2018. Devant la commission d'enquête, le directeur général de la gendarmerie nationale a précisé qu'il y aurait au moins un PSIG « Sabre » par département.

Votre rapporteur voit dans ce plan le corollaire indispensable de l'évolution du rôle des unités d'intervention intermédiaire à l'occasion d'une crise de nature terroriste. En effet, il eut été peu concevable de redéfinir leurs missions dans le sens que l'on sait sans adapter en conséquence les moyens matériels mis à leur disposition. Les attentats du 13 novembre ont d'ailleurs montré que les policiers des BAC arrivés les premiers au *Bataclan* ne disposaient pas de l'équipement adéquat pour tenir tête aux assaillants.

Votre rapporteur sera donc très attentif au respect du calendrier de mise en œuvre du plan « BAC-PSIG 2016 ». L'examen du projet de loi de finances pour 2017 sera l'occasion de s'assurer de l'effectivité des livraisons du matériel et de tirer des premiers enseignements quant à son impact sur le travail des unités.

**Naturellement, la modification de la doctrine d'emploi des forces de sécurité intérieure précédemment décrite ne saurait être envisagée sans une évolution concomitante de la formation des personnels.** D'après les informations transmises à votre rapporteur par le ministère de l'Intérieur, de nombreuses actions ont d'ores et déjà été mises en place par les directions de la police et de la gendarmerie nationales ainsi que par la préfecture de police de Paris. Votre rapporteur se contentera d'en citer quelques-unes.

Des modules théorique et pratique (exercices de mise en situation) sont désormais inclus dans les formations initiales des gendarmes. Les militaires affectés au sein des PSIG « Sabre » bénéficient d'une formation renforcée dispensée par des formateurs eux-mêmes formés par le GIGN. La formation des militaires composant les cinquante premiers PSIG « Sabre » doit d'ailleurs être achevée en juin 2016. Des stages de « recyclage » annuel d'une semaine sont prévus dans le but de maintenir le niveau de formation de ces unités. Toutes les formations sont évaluées dans le cadre d'exercices de mise en situation de jour et de nuit.

La police nationale a également adapté les programmes de formation initiale et continue de ses personnels afin de tenir compte du rôle que les unités générales ou intermédiaires sont désormais appelées à jouer en cas d'attaque terroriste. Des formations conçues pour préparer l'action des premières – sur un jour – comme des secondes – sur trois jours – sont à présent dispensées.

L'école nationale supérieure de la police (ENSP) travaille, quant à elle, à l'élaboration d'une formation de quatre jours destinée aux commissaires et aux officiers de police.

En outre, au lendemain des attentats de janvier 2015 et dans l'attente d'une nouvelle doctrine d'intervention, le RAID a mis en place un vaste programme de sensibilisation des cadres de la sécurité publique à la gestion des crises graves et au rôle des « primo-intervenants » en cas de tuerie de masse. Ces formations ont permis de rencontrer « *tous les Directeurs départementaux de Sécurité publique de France métropolitaine, leurs adjoints, chefs d'État-major, responsables de*

*formation et des Brigades anti-criminalité ainsi que leurs chefs de centres et salles d'information et de commandement, mais aussi les cadres de la Direction centrale de la Police aux frontières, quelques unités provinciales de la Police judiciaire et les cadres des aéroports d'Orly et Roissy-CDG* » (1).

Enfin, la FIPN dispense, avec le concours des formateurs de la BRI de Paris, une formation initiale et continue – tous les mois – aux fonctionnaires des BAC de l'agglomération parisienne. Les fonctionnaires de la BAC de nuit et de la CSI de Paris bénéficient, depuis plusieurs années, d'une formation assurée par la BRI de Paris destinée à les préparer au mieux à intervenir lors d'une crise majeure. Cette unité forme également, depuis janvier 2015, les BAC d'arrondissements, la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et les personnels du service d'aide médicale urgente (SAMU). À la suite des attentats du 13 novembre, les formations effectuées par la BRI de Paris – qui portent notamment sur les réflexes à acquérir pour les unités « primo-intervenantes » – ont été étendues aux CSI, aux BAC de nuit des départements de la petite couronne et aux commissariats parisiens. Par ailleurs, les unités « primo-intervenantes » de la police parisienne ont, elles aussi, participé aux journées de formation et d'information organisées par le RAID.

Depuis le début de l'année 2016, 444 effectifs appartenant à différentes directions territoriales, essentiellement des BAC et des cadres des services, ont été sensibilisés par le RAID et la BRI de Paris à la question de l'intervention dans un contexte d'attaque terroriste.

On notera que la sous-direction des services spécialisés (SDSS) de la DSPAP organise plusieurs fois par mois, à l'intention de ses effectifs, des formations portant sur les interventions en milieu ouvert ou clos. Trois exercices de simulation d'attaque de masse ont déjà été organisés en 2016 à Paris.

Votre rapporteur considère, là encore, que l'examen du projet de loi de finances pour 2017 devra permettre d'établir un premier bilan des formations et exercices mis en place pour tenir compte de la redéfinition des missions des forces élémentaires et intermédiaires.

Toutefois, **il s'interroge d'ores et déjà sur la nécessité de renforcer l'entraînement au tir des unités élémentaires de la police et de la gendarmerie nationales** (2). Il observe que les policiers tirent, dans le cadre du « recyclage », quatre-vingt-dix cartouches par an (3) et les gendarmes soixante seulement. Dans l'absolu, cela est peu. C'est désormais très insuffisant au regard du rôle que ces unités sont appelées à jouer en cas d'attaque terroriste. Votre rapporteur sait que le ministère de l'Intérieur dispose d'une marge de manœuvre limitée en raison de la contrainte budgétaire qui pèse sur son action. Il n'en reste pas moins convaincu que **l'évolution des missions des policiers et des gendarmes du service général**

---

*(1) Document transmis par M. Jean-Michel Fauvergue, chef du RAID.*

*(2) Il n'est pas question, ici, des unités d'intervention intermédiaire telles que les BAC.*

*(3) Trois séances annuelles, au cours desquelles les policiers tirent trente cartouches, sont prévues.*

**doit s'accompagner d'un réel effort en faveur de l'entraînement au tir**. Il rappelle d'ailleurs, à l'appui de cette proposition, que les fonctionnaires de police qui ont échangé des tirs avec les frères Kouachi ne sont pas parvenus à interrompre la fuite des deux terroristes. Or, dans un contexte de lutte contre le terrorisme où chaque policier et chaque gendarme peut être amené à intervenir, le bon maniement de l'arme est un impératif.

Cet effort apparaît d'autant plus justifié depuis que la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale a introduit dans le code pénal un article 122-4-1 qui autorise les policiers et les gendarmes notamment, dans certaines conditions, à ouvrir le feu dans le but de prévenir la réitération d'une attaque meurtrière de masse (1).

**Proposition n° 1**

**Augmenter le nombre de cartouches tirées chaque année par les personnels des unités élémentaires de la police et de la gendarmerie nationales dans le cadre des séances d'entraînement au tir auxquelles ils participent.**

### 2. Le nouveau schéma national d'intervention des forces de sécurité : une réponse pragmatique à la menace actuelle

**L'année 2015 a été marquée par de profonds changements dans l'organisation de la riposte armée en cas d'attaque terroriste.** Ce chantier de grande ampleur a connu une nouvelle étape avec l'élaboration par l'unité de coordination des forces d'intervention (UCoFI), sous l'impulsion conjointe du préfet de police de Paris et des directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales, d'un **nouveau schéma national d'intervention des forces de sécurité**, que la commission d'enquête avait appelé de ses vœux au début de ses travaux.

Présenté par le ministre de l'Intérieur le 19 avril dernier (2), il vise à créer les conditions d'une réponse optimale des forces de sécurité intérieure dans le contexte d'une tuerie de masse. Il est bâti autour de six grands axes :

— **l'amélioration de la couverture du territoire par la densification du maillage territorial et l'augmentation des effectifs des unités spécialisées.** Trois nouvelles antennes du RAID seront créées à Montpellier, Nancy et

(1) *Aux termes de l'article 122-4-1 du code pénal, « [n]'*est pas pénalement responsable le fonctionnaire de la police nationale, le militaire de la gendarmerie nationale, le militaire déployé sur le territoire national dans le cadre des réquisitions prévues à l'article L. 1321-1 du code de la défense ou l'agent des douanes qui fait un usage absolument nécessaire et strictement proportionné de son arme dans le but exclusif d'empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis, lorsque l'agent a des raisons réelles et objectives d'estimer que cette réitération est probable au regard des informations dont il dispose au moment où il fait usage de son arme ».

(2) *Présentation du nouveau schéma national d'intervention des forces de sécurité*.

Toulouse. La BRI de la préfecture de police de Paris verra, quant à elle, ses effectifs abondés de manière significative [1]. Enfin, trois nouvelles antennes du GIGN seront installées à Nantes, Reims et Tours tandis qu'un groupe de pelotons d'intervention (GPI) sera créé à Mayotte ;

— **l'instauration d'une « procédure d'urgence absolue » (PUA) en vertu de laquelle les unités d'intervention intermédiaire et spécialisée les plus proches du lieu d'un attentat auront vocation à intervenir immédiatement** « *sans avoir à se préoccuper de la zone de compétence ou du découpage administratif entre Police et Gendarmerie* » [2]. Une BAC pourra donc assurer la « primo-intervention » au sein d'une zone de compétence de la gendarmerie tandis qu'une colonne du GIGN aura la possibilité d'intervenir dans une zone de compétence de la police nationale si elle est « *immédiatement disponible et la mieux dimensionnée pour neutraliser un commando terroriste* » [3]. À Paris, le RAID et le GIGN pourront intervenir, sous l'autorité du préfet de police, en appui de la BRI de Paris « *si les circonstances l'exigent* » [4] ;

— **la rationalisation du dispositif de prise de décision et de la conduite des opérations.** Le schéma national met en place une articulation plus cohérente du commandement et de la coordination des opérations d'intervention spécialisée afin d'éviter « *la multiplication – et par là même la concurrence – des centres décisionnaires, qui non seulement pourrait nuire à la rapidité de* [la] *réaction (...), mais surtout risquerait d'entraîner la dilution même de toute décision, aboutissant ainsi à des actions contre-productives, voire dangereuses pour les effectifs mobilisés, ainsi que pour les éventuels otages* » [5]. Ainsi, un seul chef des forces d'intervention sera désigné sur le lieu d'un attentat : le commandant des opérations d'intervention spécialisée. De même, un coordinateur des opérations d'intervention spécialisée sera nommé en cas d'attaques multiples sur une même zone de compétence ;

— **l'amélioration de la réponse globale à une attaque à caractère terroriste par le partage et la mutualisation des capacités et des compétences rares, notamment en situation d'urgence, de nos unités d'élite.** D'abord, le schéma national recense l'ensemble des savoir-faire et des moyens propres à chaque unité d'intervention spécialisée et prévoit l'organisation d'évaluations régulières destinées à vérifier la réalité de la détention de ces compétences critiques. Ensuite, il définit et encadre avec précision la mise en œuvre de la procédure dite du « concours capacitaire » [6]. Celui-ci doit pouvoir être proposé et

---

*(1) Ils doivent passer d'environ quatre-vingts à ce jour à cent quinze au terme du plan de recrutement.*

*(2) Discours aux unités d'élite de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, prononcé le 19 avril 2016.*

*(3)* Id.

*(4)* Id.

*(5)* Id.

*(6) Cette procédure figure déjà dans l'instruction commune du préfet de police de Paris (n° 2014-14-009651 du 24 juillet 2014), du directeur général de la gendarmerie nationale (n° 052839 du 28 juillet 2014) et du directeur général de la police nationale (n° 2014-3367-D du 22 juillet 2014) relative à la coopération et à la coordination des unités d'intervention spécialisée de la gendarmerie et de la police nationales.*

appliqué sans délai, selon deux modalités : par *modularité*, c'est-à-dire par la mise à disposition d'une capacité spécifique d'une force au profit d'une autre (techniques d'effraction, de tir, d'extraction d'otages, de recueil d'informations tactiques, etc.) ; par *complémentarité*, à travers le renforcement des effectifs de l'unité menante par les effectifs d'une autre unité selon le principe du « menant-concourant ». Enfin, le schéma prévoit l'échange d'officiers de liaison entre les forces, comme cela a été fait en janvier 2015, pour garantir une réactivité maximale dans l'engagement d'une unité au profit d'une autre ;

— **la montée en puissance de l'UCoFI, dont la mission consistera à faciliter la coordination opérationnelle des unités d'intervention spécialisée grâce à l'instauration de procédures visant à fluidifier la prise de décision commune.** Elle organisera régulièrement, en lien avec les unités nationales et les directions d'emploi, des formations et des exercices conjoints et procédera à l'inspection des capacités de chaque unité ;

— **l'élargissement, à l'échelle locale, de la coopération entre la police et la gendarmerie nationales aux dispositifs de riposte en cas d'attaque terroriste et de tuerie de masse.** Organisées par les directeurs départementaux de la sécurité publique (DDSP) et les commandants de groupement de la gendarmerie (CGG) dans le cadre de la coordination opérationnelle renforcée des agglomérations et des territoires (CORAT), ces actions devront permettre de repérer les cibles potentielles et les édifices les plus sensibles, d'anticiper la « primo-intervention » à n'importe quelle heure du jour et de la nuit, de prévoir l'interopérabilité des différentes unités mobilisées et d'organiser des exercices conjoints entre les deux forces.

À l'instar du ministre de l'Intérieur, votre rapporteur se félicite que « *nous dispos*[ions] *désormais d'une doctrine d'intervention commune à l'ensemble des forces et reposant sur un véritable* continuum *global de mobilisation et de gestion de crise, depuis l'échelon de proximité jusqu'aux forces spécialisées* » (1). Il salue le travail accompli, dans de brefs délais, par le ministère. Il espère, cependant, que les orientations du nouveau schéma n'auront pas pour conséquence de favoriser une forme de concurrence malsaine entre les forces, laquelle s'incarnerait, dans le contexte d'une attaque terroriste, dans une « course à l'intervention » dont il ne fait pas doute qu'elle pourrait s'avérer préjudiciable à la résolution de la crise.

---

*(1) Discours aux unités d'élite de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, prononcé le 19 avril 2016.*

Votre rapporteur reconnaît d'ailleurs qu'il s'interroge sur **le bien-fondé du maintien de plusieurs forces d'intervention spécialisée**. Si la question de leur fusion ne saurait être posée à court terme, elle ne doit pas, pour autant, constituer un tabou. Il sait bien qu'une telle évolution se heurterait non seulement à l'opposition des unités mais aussi à des difficultés d'ordre juridique tenant aux différences de statut des policiers et des gendarmes. Devant la commission d'enquête, le ministre de l'Intérieur s'y est d'ailleurs montré défavorable : « *Si des disparités de culture et de statut conduisent à remplacer trois forces qui marchent par une seule qui ne fonctionne pas, au plaisir bref d'avoir procédé à la fusion succéderont des difficultés opérationnelles pour l'éternité* » (1). Certes, mais votre rapporteur n'est pas persuadé qu'une évolution de cette nature donnerait nécessairement de mauvais résultats.

Une première étape pourrait peut-être consister à réfléchir à la création d'un commandement unifié des forces d'intervention spécialisée dont la mission serait de piloter les opérations, ainsi que l'a suggéré le chef du RAID devant la commission d'enquête (2). S'il ne souhaite pas faire de proposition à ce stade, il n'en considère pas moins que la réflexion sur ce sujet mérite d'être poursuivie.

Enfin, votre rapporteur observe que l'UCoFI s'est vu assigner des missions particulièrement importantes qu'elle ne pourra assumer que si elle est dotée de moyens suffisants. Or la structure se compose actuellement de deux personnes, un policier et un gendarme, ce qui est assurément trop peu. À l'occasion de son audition, M. Grégoire Doré, chef adjoint de l'UCoFI, a fait savoir que la structure serait « *très rapidement appelée à être étoffée* » (3). C'est un impératif. Votre rapporteur y veillera dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2017.

**Proposition n° 2**

**Augmenter les effectifs de l'unité de coordination des forces d'intervention (UCoFI) pour lui permettre de faire face aux missions que lui assigne le nouveau schéma national d'intervention des forces de sécurité.**

---

*(1) Audition du 2 juin 2016.*

*(2) Audition du 9 mars 2016.*

*(3) Audition du 11 mai 2016.*

### 3. Quel rôle pour la presse dans le contexte d'une attaque terroriste ?

**Aujourd'hui, la place et le rôle des médias dans le contexte d'une attaque terroriste ne sont pas réellement définis.** Si la presse doit naturellement être en mesure d'informer le public à l'occasion d'une crise de cette nature, il ne faut pas que la présence des journalistes sur les sites concernés ou la révélation d'informations sensibles viennent troubler l'action des forces de sécurité intérieure, des secours ou des services de renseignement ou mettent en danger les personnes impliquées (policiers, gendarmes, otages, etc.).

**Or c'est hélas ce qu'il s'est produit lors des attentats du mois de janvier 2015**, ainsi que l'ont souligné devant la commission d'enquête plusieurs responsables de la sécurité intérieure. Le directeur général de la gendarmerie nationale a, ainsi, déploré que les recherches conduites par le RAID et la BRI de Paris dans la forêt de Retz aient été effectuées « *sous l'œil des caméras* » (1). Il a, par ailleurs, fait part d'une anecdote révélatrice : « *Alors que je suis en mouvement entre Paris et Dammartin-en-Goële, un journaliste spécialiste des questions de sécurité intérieure m'appelle pour m'annoncer qu'il vient d'avoir Kouachi au téléphone et qu'il va le passer à l'antenne. Je lui demande de ne pas le faire, en raison de la présence d'un otage* » (2). De son côté, le chef du RAID, M. Jean-Michel Fauvergue, a fermement soutenu, lors de son audition, que la présence des médias à proximité de l'*Hypercacher* de la porte de Vincennes a soulevé de réelles difficultés dans la préparation de l'assaut : « *Il était impossible de mettre plus tôt les explosifs sur la porte, parce que nous étions filmés en direct. Si Coulibaly nous avait vu le faire, il aurait su que nous allions donner l'assaut* » (3). Il a aussi expliqué à la commission que la ligne fixe du magasin sur laquelle le négociateur de la BRI de Paris tentait de joindre le terroriste « *était occupée par BFM, iTélé et tous ceux qui voulaient des interviews en direct de Coulibaly en train de prendre des gens en otage* » (4). Ce propos mérite cependant d'être nuancé car il semble que seul BFM TV ait eu un contact téléphonique – d'une durée de cinq minutes – avec Amedy Coulibaly, initié par celui-ci. Devant la commission d'enquête, M. Hervé Béroud, directeur de l'information de la chaîne, a d'ailleurs expliqué que le terroriste « *a donné des informations très importantes : le nombre de victimes, le nombre d'otages encore avec lui, le fait qu'il était seul…* » (5). Votre rapporteur sait que ces informations ont été immédiatement transmises à la police. Mais il estime qu'il ne revient pas aux journalistes de recueillir, dans le contexte d'une crise aussi grave, ce type d'informations.

---

*(1) Audition du 9 mars 2016.*

*(2)* Id.

*(3) Audition du 9 mars 2016.*

*(4)* Id.

*(5) Table ronde du 25 avril 2016.*

**Les nombreux dysfonctionnements dans le traitement médiatique des événements de janvier 2015 ont conduit le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) à relever trente-six manquements dont quinze ont donné lieu à une mise en garde et vingt et un, plus graves, ont justifié des mises en demeure** (1). Ces manquements caractérisés, notamment, par la divulgation d'éléments permettant l'identification des frères Kouachi, la diffusion d'images ou d'informations sur le déroulement des opérations en cours, la communication d'informations concernant la présence de personnes cachées dans les lieux de retranchement des terroristes avant que les assauts ne soient engagés par les forces de l'ordre ou encore la diffusion des images de l'assaut dans le magasin *Hypercacher* ne sont naturellement pas tolérables.

Votre rapporteur constate avec satisfaction que **la couverture médiatique des événements du mois de novembre 2015 n'a pas soulevé de difficultés analogues**. Le CSA n'a pas relevé de manquement dans l'exercice de la responsabilité éditoriale des télévisions et des radios en dehors d'une « signalétique jeunesse » inadaptée. Il ne fait pas de doute que les médias ont tiré les enseignements des décisions prises par le Conseil au lendemain des attaques du mois de janvier, ainsi que l'ont dit devant la commission d'enquête les représentants de plusieurs organes de presse. Mais l'absence de manquement s'explique aussi peut-être, en partie, par la durée très brève de la crise du 13 novembre en comparaison de celle du mois de janvier.

Quoi qu'il en soit, votre rapporteur considère que **l'équilibre entre la liberté de communication et la protection de l'ordre public n'a pas encore été atteint en la matière**. Certes, le traitement de l'information obéit déjà à beaucoup de règles que prévoient, notamment, la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, la charte d'éthique professionnelle des journalistes, les conventions signées avec le CSA ou les chartes internes de déontologie établies par certains médias. Cela n'est toutefois pas suffisant. La spécificité d'une tuerie de masse impose que des règles particulières s'appliquent afin que la protection de l'ordre public ne connaisse aucune faille.

C'est pourquoi votre rapporteur appelle les responsables du pouvoir exécutif et de la presse à engager, dans les meilleurs délais, une **réflexion sur le traitement médiatique d'une attaque terroriste**. Naturellement, il conviendra d'y associer les réseaux sociaux qui jouent désormais un rôle central dans la diffusion de l'information. Ce travail devra permettre d'établir des règles claires et précises sur le rôle et les obligations des journalistes et des plateformes digitales (*Facebook*, *Twitter*, etc.) mais aussi de définir les modalités de la collaboration entre les pouvoirs publics et les médias lors d'une crise de cette nature. Ce canevas – qui pourrait prendre la forme d'un protocole signé entre les différents acteurs intéressés – est nécessaire. Votre rapporteur est convaincu que la qualité de l'information n'en pâtira pas, au contraire.

---

*(1) Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) s'est réuni en formation plénière le 11 février 2015.*

Par ailleurs, il est favorable, pour prévenir d'éventuels manquements comparables à ceux observés en janvier 2015, à la **création d'une infraction qui serait caractérisée par la diffusion – sur tout support – d'informations susceptibles de causer un préjudice à une personne présente sur le lieu d'un attentat** (otage, policier ou gendarme, personnel des services de secours, etc.). Cette proposition des magistrats du parquet de Paris mérite toute l'attention de la Chancellerie.

**Proposition n° 3**

**Engager dans les meilleurs délais une réflexion sur le traitement médiatique d'une attaque terroriste afin de définir :**

**— le rôle et les obligations des journalistes et des réseaux sociaux à l'occasion d'une crise de cette nature ;**

**— les modalités de la collaboration entre les pouvoirs publics et les médias dans un contexte de ce type.**

**Ce travail pourrait aboutir à l'élaboration d'un protocole signé entre tous les acteurs intéressés.**

**Proposition n° 4**

**Créer une infraction caractérisée par la diffusion – sur tout support – d'une information susceptible de causer un préjudice à toute personne présente sur le lieu d'un attentat.**

## II. LA PRISE EN CHARGE ET L'ACCOMPAGNEMENT DES VICTIMES ET DE LEURS FAMILLES

Si la confrontation avec les forces d'intervention est l'objectif final recherché par les terroristes, leur finalité première est bien de massacrer le maximum de personnes pour semer la terreur et bénéficier du plus grand retentissement médiatique possible. L'organisation des secours et la prise en charge des victimes doit donc être sans faille, en particulier dans les premières heures de la crise, afin d'éviter d'allonger des listes macabres brandies ensuite sur les réseaux sociaux comme des trophées.

La commission d'enquête a pu mesurer le courage, le dévouement et le professionnalisme des secouristes, sapeurs-pompiers, médecins du SAMU et des hôpitaux parisiens. L'organisation et la coordination sont cependant encore perfectibles et les plans engagés par le Gouvernement ces derniers mois doivent permettre de les améliorer (**A**). La prise en charge des proches et des familles des victimes a en revanche fait l'objet de beaucoup de critiques, pour la plupart justifiées. Un grand chantier est donc encore à mener, sous l'impulsion du nouveau secrétariat d'État chargé de l'aide aux victimes (**B**).

### A. LES PREMIERS SECOURS ET LA PRISE EN CHARGE HOSPITALIÈRE

« *L'attentat multi-sites n'est pas une catastrophe naturelle ou technologique : c'est un acte de guerre. Or il faut opposer à un acte de guerre une stratégie à même de contrecarrer les plans de ceux qui nous attaquent* » a expliqué le professeur Pierre Carli, directeur médical du SAMU de Paris, à la commission d'enquête [(1)].

Si l'ampleur du nombre de morts et de blessés conduit naturellement à s'interroger sur la prise en charge effectuée par les équipes de secours puis les établissements hospitaliers le soir du 13 novembre, votre rapporteur tient à souligner qu'ils étaient tous préparés à répondre à ce type d'événements (**1**). Les retours d'expérience effectués depuis cette date imposent néanmoins de procéder à des améliorations des dispositifs mis en place (**2**).

#### 1. Une situation de guerre en plein Paris

L'intervention du 13 novembre a constitué « *la plus grosse opération de secours dans la capitale française – du moins par le nombre des victimes – depuis les bombardements de la Seconde Guerre mondiale* » a estimé le général Philippe Boutinaud, commandant de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), lors de son audition devant la commission d'enquête– appréciation partagée par le professeur Pierre Carli, entendu le même jour [(2)].

---

*(1) Table ronde du 16 mars 2016.*

*(2) Table ronde du 16 mars 2016.*

### *a. Des réactions rapides malgré la simultanéité des attaques*

Quarante minutes se sont écoulées entre la première explosion, à 21h19 au Stade de France, et la fixation des terroristes au Bataclan, à 22 heures. Cette première phase, a convenu le général Philippe Boutinaud, est « *une phase de réaction chaotique et qui l'est toujours dans ce type de circonstances* » (1) : les pompiers envoient systématiquement des moyens aux adresses qui leur sont indiquées.

Si l'on sait, avec le recul, que seuls six sites ont fait l'objet d'attaques de la part des terroristes – ce qui constituait néanmoins un chiffre inédit par son ampleur – les équipes de secours ont été confrontées à la difficulté d'identifier avec précision les lieux attaqués, par ailleurs tous très proches les uns des autres. Des adresses différentes leur étaient ainsi communiquées lorsque le lieu de l'attaque était situé à l'angle d'une rue, de nombreuses personnes, blessées ou échappées, se réfugiaient sous des portes cochères dans des rues voisines quand d'autres, enfin, montaient dans une voiture avant d'appeler les secours ou fournissaient, sous l'effet de la panique, leur adresse personnelle. Les secours ont été par ailleurs confrontés tout au long de la soirée à des fausses alertes et à des rumeurs, comme celle d'une attaque de grande ampleur à la gare du Nord.

Dans ces circonstances, la centralisation de l'information et du commandement joue un rôle fondamental : la salle de crise de l'état-major opérationnel de la BSPP est activée à 21h25 tandis que le SAMU de Paris ouvre sa salle de crise zonale à 21h35. Le lien entre les deux salles de crise a été permanent tout au long de la soirée mais, compte tenu de l'afflux considérable d'appels reçus, le réseau téléphonique a connu des phases de saturation. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, ce problème a été résolu puisque une ligne directe a été depuis installée entre les deux entités.

Au total, entre 21h19 et 22h00, la brigade des sapeurs-pompiers de Paris a répondu à 584 appels pour des durées de conversation d'une minute et vingt-quatre secondes en moyenne, pour un temps d'attente de six à quarante-neuf secondes, compte non tenu du disque qui indique que la conversation va être enregistrée – et qui dure vingt secondes (2). Un effondrement des appels a été constaté après la décision de changer le message d'accueil du 18 et du 112 pour informer, qu'en raison des événements graves qui se déroulaient dans la région parisienne, il était recommandé de différer les appels peu urgents. Pendant ce temps, le standard téléphonique du SAMU a subi une augmentation des appels de 420 % et 20 % des appels ont été décrochés dans les soixante secondes – ce taux remontant à 50 % un peu plus tard dans la soirée.

Très vite, nous l'avons vu dans la chronologie, l'attentat multi-sites a été identifié par les équipes de secours : les plans de rappel du personnel ont été

---

*(1)* Id.

*(2) Table ronde du 16 mars 2016.*

activés, des renforts de moyens demandés à l'ensemble de la zone, le concours des associations de sécurité civile organisé et des unités mises en réserve. Sur ce dernier point, le professeur Pierre Carli a précisé qu'il s'agissait là « *d'un choix stratégique* » : « *la situation était évolutive et, au début, nous ne savions pas quels seraient la nature, les lieux, l'ampleur et la poursuite de l'attaque* » (1). La même stratégie a été adoptée par les sapeurs-pompiers dès les premières minutes avec le déclenchement de plans « Rouge Alpha » sur chacun des sites touchés. Ce plan se caractérise en effet par la projection de modules de moindre importance dans le souci de faire face à des attaques simultanées.

Si les temps d'attente ont semblé naturellement très longs pour les personnes touchées, les équipes de secours sont arrivées en réalité dans des délais assez brefs sur les différents sites : trois minutes au *Bataclan*, sept minutes au Stade de France, cinq minutes sur le lieu de la première fusillade (*Le Carillon* et *Le Petit Cambodge*), neuf minutes sur la deuxième (*Casa Nostra* et *Café Bonne Bière*), sept minutes sur la troisième (*La Belle Équipe*) et dix minutes sur le lieu de l'explosion au *Comptoir Voltaire* (2) – il s'agissait alors du cinquième site frappé dans Paris et il a fallu aller chercher des secours dans des casernes un peu plus éloignées, les casernes environnantes étant déjà mobilisées a expliqué à la commission d'enquête le général Philippe Boutinaud (3).

La densité du réseau des centres de secours de la BSPP en région parisienne – 71 centres répartis entre Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne – constitue un élément clé de cette réactivité. Mais le problème est que les équipes de secours sont arrivées parfois avant les forces de police, dans des contextes sécuritaires incertains, ce qui a retardé ensuite certaines de leurs interventions.

#### b. *Des prises en charge rendues difficiles par un contexte sécuritaire incertain*

En arrivant sur les lieux des attaques, les équipes de secours ont été confrontées à la menace potentielle que représentaient les terroristes qui, bien qu'ayant quitté les lieux, n'étaient pas encore localisés par les forces de police – la menace au *Bataclan* était en revanche encore bien réelle. L'enjeu était alors de concilier efficacité des secours et mesures de sécurité.

La disposition Evengrave de la préfecture de police de Paris prévoit que chaque site d'intervention doit être géré, de manière déconcentrée, par un commandant des opérations de police (COP), chargé de la sécurité et de la circulation, et d'un commandant des opérations de secours (COS), généralement un officier de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, qui coordonne l'ensemble des opérations de secours. Ce dernier est, en outre, assisté d'un directeur des secours médicaux (DMS), médecin de la BSPP ou du SAMU, chargé d'organiser

---

*(1)* Id.

*(2) D'après la chronologie établie par la BSPP.*

*(3) Table ronde du 16 mars 2016.*

la chaîne médicale et d'un médecin régulateur du SAMU, qui a pour mission d'affecter les blessés dans les hôpitaux en fonction des informations de disponibilité des places hospitalières transmises par la régulation zonale.

Compte tenu du risque non négligeable de sur-attentat (1) et en présence de nombreuses victimes hémorragiques, l'évacuation rapide des blessés constituait une priorité évidente le soir du 13 novembre. Mais pour être efficace, elle devait néanmoins être précédée d'un triage et d'une première médicalisation sur le site. Ainsi que l'a expliqué le professeur Pierre Carli à la commission d'enquête, « *dans le cadre d'un attentat multi-sites, la faisabilité d'une évacuation immédiate n'est jamais certaine* » (2). Un transport très rapide, sans soins ni régulation, aurait provoqué un afflux de blessés vers certains hôpitaux et n'aurait finalement fait que déplacer le problème de la rue à l'entrée de l'hôpital a-t-il également précisé. *« De : " On prend et on part ", nous sommes passés à : " On prend, on trie et on part vers le lieu le plus approprié "* » a résumé M. Patrick Pelloux (3).

Le plan « Rouge Alpha » de la BSPP, déclenché sur chacun des sites attaqués, a précisément pour objet de faire face à ce type de situations. Il s'agit alors de se limiter à extraire les victimes, à les trier en urgences absolues (UR) et urgences relatives (UR) et à ne porter des actes médicaux que sur les urgences absolues – selon la doctrine de *damage control*, issue de la médecine militaire – c'est-à-dire celles nécessitant un acte médico-chirurgical dans l'heure sous peine de mourir, et uniquement pour les stabiliser en vue de les transporter vers les hôpitaux les plus proches.

---

*(1) Le sur-attentat n'a pas été que virtuel le soir du 13 novembre : les deuxième et troisième explosions du Stade de France se sont produites alors que les équipes de secours étaient déjà en train d'intervenir.*

*(2)* Id.

*(3) Audition du 14 mars 2016.*

**Le plan « Rouge Alpha »**

La stratégie élaborée par les services de secours parisiens, formalisée depuis 2006 dans le plan « Rouge Alpha », comprend schématiquement trois étapes :

– un ramassage des blessés et un premier triage entre les urgences absolues (UA) – personnes dont le pronostic vital est engagé, c'est-à-dire celles qui ont été blessées au thorax, à l'abdomen et/ou en choc hémorragique – et les urgences relatives (UR) – où le pronostic vital n'est pas engagé. Dès mise à l'abri du blessé, au sein d'un poste médical avancé (PMA), les équipes secouristes puis médicales peuvent alors réaliser des « soins tactiques » comprenant, dans l'ordre, l'arrêt des hémorragies, par la pose notamment de garrots ou de pansements compressifs, la gestion des voies aériennes puis des traumatismes thoraciques, l'administration d'acide tranéxamique et la prévention de l'hypothermie ;

– un triage médical est ensuite effectué au poste médical avancé entre les UA, pour distinguer ceux dont le pronostic vital est immédiatement engagé (EU) et ceux dont le pronostic vital est potentiellement engagé (U1). Les UR sont pour la part triées entre victimes invalides nécessitant un transport couché non médicalisé (U2) et les victimes valides pouvant être évacuées au moyen d'un transport collectif (U3) ;

– l'évacuation des blessés du poste médical avancé vers les hôpitaux constitue naturellement la dernière étape : les patients classés EU et U1 sont évacués par des équipes médicalisées ou des équipes de secouristes vers les structures hospitalières adaptées à leur état, tandis que les patients les moins gravement atteints (U2 et U3) sont transportés, par des moyens pas nécessairement médicalisés, vers des services d'urgence si possible à distance de l'événement.

Cette phase de triage des victimes a été relativement rapide le soir du 13 novembre : les premiers bilans chiffrés sont communiqués au centre opérationnel de la BSPP dans les minutes qui suivent l'arrivée des sapeurs-pompiers sur les différents sites. On observe néanmoins un laps de temps un peu plus long – vingt minutes – sur le site de la deuxième fusillade (*Casa Nostra* et *Café Bonne Bière*) car le site n'était alors pas encore sécurisé par les forces de l'ordre et que les équipes n'ont pas pu immédiatement pénétrer sur les lieux, le cas du Bataclan étant, nous l'avons vu, spécifique.

Chaque équipe a dû naturellement adapter le plan « Rouge Alpha » aux spécificités des sites dont elle avait la charge et, dans certains cas, des postes médicaux avancés fixes n'ont pas été installés, au profit d'un tri plus rapide des blessés.

La commission d'enquête a interrogé ses interlocuteurs sur la question de morts « évitables », c'est-à-dire sur les personnes qui sont décédées sur le site faute de prise en charge médicale suffisamment rapide dans les minutes qui ont suivies les attaques. Le médecin-chef de la BSSP, le professeur Jean-Pierre Tourtier, a expliqué à la commission d'enquête [(1)], en se basant sur les statistiques de la médecine de guerre – où les militaires bénéficient donc de protections – que, après une blessure par balle, quasiment une mort sur deux survenait dans les cinq premières minutes, les trois quarts survenant dans les trente premières minutes. Le

*(1) Table ronde du 16 mars 2016.*

professeur Bertrand Ludes, directeur de l'Institut médico-légal de Paris, a pour sa part indiqué avoir eu souvent à constater sur les corps des victimes des lésions multiples, laissant penser qu'il n'y avait pas simplement un membre de touché [(1)]. Il n'est naturellement pas possible pour la commission d'enquête d'isoler les morts « évitables » au sein de l'ensemble des personnes décédées le soir du 13 novembre. Mais au regard de ces éléments, il semble que ce nombre soit extrêmement réduit. La commission a également entendu, et reçu, de nombreux témoignages de personnes qui ont souffert d'une prise en charge médicale tardive, ou ont fait l'objet d'un premier diagnostic erroné. Si votre rapporteur comprend et respecte la souffrance qui a été la leur, il juge cependant que la stratégie adoptée par les équipes de secours, qui consistait dans un premier temps à ne se consacrer qu'aux urgences absolues – et 90 % des morts peuvent être évitées en arrêtant les hémorragies dans les premières minutes – était adaptée aux circonstances de ce soir-là.

L'évacuation vers les différents centres hospitaliers s'est ensuite effectuée selon le plan « Attentats multi-sites » – ou plan Camembert – du SAMU de Paris, avec le soutien des médecins régulateurs de chaque site et de la régulation zonale.

Selon ce plan, Paris est divisé en trois grands secteurs :

— celui du Nord, qui comprend le Stade de France, est pris en charge ce soir-là par le SAMU 93, appuyé par des renforts du SAMU 92 puis du SAMU 95. Six hôpitaux sont affectés à ce secteur : l'hôpital Avicenne, l'hôpital Beaujon, l'hôpital Beaujon, l'hôpital Bichat, l'hôpital Lariboisière et l'hôpital européen Georges Pompidou ;

— celui de l'Est, qui comprend toute la partie Est de Paris, et donc les sites des fusillades et du Bataclan, est pris en charge par le SAMU 75, immédiatement renforcé par le SAMU 94. Il comprend quatre hôpitaux : l'hôpital de la Pitié-Salpêtrière, l'hôpital Henri-Mondor, l'hôpital Saint-Antoine et l'hôpital Bégin ;

— le secteur Ouest, enfin, qui correspond à l'Ouest de la capitale, n'est pas affecté par les attentats : le SAMU 92 vient renforcer rapidement les SAMU 93 et 75 tandis que le SAMU 78 est gardé en réserve avant d'être déployé plus tard sur le site du *Bataclan*.

Chaque équipe a donc envoyé les véhicules transportant les victimes vers les hôpitaux affectés à son secteur. La régulation zonale n'est cependant pas rigide et a fait l'objet d'adaptations permanentes tout au long de la soirée. L'hôpital Saint-Louis, situé à quelques dizaines de mètres de la rue Bichat, a ainsi reçu des arrivées spontanées de blessés et des brancardages à pied ont été organisés par les équipes de secours. L'hôpital Saint-Antoine, très proche de la rue de Charonne, ne reçut pourtant de blessés thoraciques, car il est spécialisé dans l'orthopédie et la chirurgie digestive.

---

*(1) Audition du 16 mars 2016.*

La sécurisation des évacuations a représenté une difficulté à laquelle se sont heurtées les équipes de secours ce soir-là, ce qui a pu retarder certaines évacuations. Ainsi que l'a expliqué le professeur Pierre Carli à la commission d'enquête, « *il fallait constituer des groupes de patients pour pouvoir organiser ces petits convois vers les hôpitaux, les faire protéger par la police et pouvoir partir avec l'escorte* ». Le directeur général de l'AP-HP, M. Martin Hirsch, a pour sa part souligné que plusieurs voies d'accès avaient été fermées pour des raisons de sécurité, ce qui a nécessité, dans certains cas, de réorienter les véhicules vers d'autres établissements [(1)].

Des évacuations par voie aérienne ont par ailleurs été envisagées, au cas où le nombre de victimes aurait excédé les capacités d'accueil des hôpitaux franciliens. Cela n'aurait concerné, comme cela a été précisé par le général Philippe Boutinaud, que les blessés en urgence relative, dont le transport vers des hôpitaux de province – Lille, Nancy et Metz le soir du 13 novembre – n'aurait pas souffert de patienter quelques heures [(2)]. Des zones de posée pour les hélicoptères sont identifiées, de jour comme de nuit, dans Paris et huit hélicoptères de la sécurité civile et du SAMU ont été mis en alerte ce soir-là, à partir de 22h30. Il n'a pas en revanche été question d'évacuer les blessés vers les hôpitaux parisiens par ce moyen-là car, compte tenu des distances terrestres, cela n'aurait apporté aucune plus-value.

Au total, les sapeurs-pompiers ont engagé 125 engins le soir du 13 novembre, soit 450 personnes dont 21 équipes médicales engagées directement sur les sites d'attentat au secours immédiat des victimes. 150 autres sapeurs-pompiers étaient par ailleurs affectés à l'état-major opérationnel ainsi qu'à la manœuvre logistique pour ravitailler les sites en petit matériel et consommables médicaux et paramédicaux. 1 500 autres, enfin, étaient présents dans les différents centres de secours pour répondre aux autres besoins opérationnels et être en mesure de faire face à une nouvelle vague d'attentats. 200 secouristes des associations de sécurité civile agréées ont par ailleurs été engagés, avec 95 véhicules. Pour ce qui concerne le SAMU, 45 moyens médicalisés ont été engagés (soit 65 % du potentiel total) et 25 supplémentaires ont été mis en alerte, sans être utilisés, pour intervenir en cas de dégradation de la situation et assurer les activités quotidiennes – trois infarctus du myocarde ont ainsi été pris en charge par ailleurs cette nuit. Vingt-deux personnes assuraient enfin la régulation zonale du SAMU.

« *Cette nuit a été longue et nous aurions pu tenir trente heures – c'était l'objectif –, durée des combats à Bombay* [(3)] » a conclu le professeur Pierre Carli.

---

*(1) Table ronde du 29 février 2016.*

*(2) Table ronde du 16 mars 2016.*

*(3) Pour mémoire, les attentats de Bombay sont une série de dix attaques terroristes coordonnées qui se sont déroulées du 26 au 29 novembre 2008 à travers la ville. Elles ont fait 188 morts et 312 blessés.*

### c. *Une répartition des victimes sans saturation des capacités hospitalières*

Les équipes de secours ont évacué, tout au long de la soirée, les blessés suivant les directives des médecins régulateurs des différents sites vers les hôpitaux en fonction des informations de disponibilité de places hospitalières transmises par la régulation zonale du SAMU, le but étant naturellement d'éviter la saturation de certains établissements, comme nous venons de le voir.

Le plan « Blanc », qui permet de mettre en alerte les établissements de santé, a été déclenché par l'AP-HP sur l'ensemble de ses sites franciliens à 22h34 le soir du 13 novembre, Pourquoi seulement à cet instant ? Le directeur de l'AP-HP, M. Martin Hirsch, s'en est expliqué devant la commission d'enquête : « *Cela présentait un avantage : déployer l'ensemble de nos capacités. Mais cela présentait aussi un risque : mobiliser sur une nuit des hôpitaux qui pourraient, de ce fait, ne pas " tenir " dans la durée. Cependant, nous avons considéré que le caractère évolutif de la crise, le nombre de lieux touchés dans Paris et à Saint-Denis, ainsi que les fortes incertitudes concernant le nombre de victimes possibles au* Bataclan *– à 22h34, nous ignorions ce qui s'y passait ; nous savions seulement qu'un grand nombre de personnes y étaient enfermées avec des terroristes – justifiaient la mise en alerte de l'ensemble de nos hôpitaux* » (1).

---

*(1) Table ronde du 29 février 2016.*

**Le plan « Blanc » de l'AP-HP**

La loi du 9 août 2004 relative à la santé publique à chaque établissement de santé d'élaborer un plan « Blanc » lui permettant de mobiliser les moyens de toute nature pour répondre à un afflux massif de victimes

Élaboré par l'ensemble des professionnels de l'établissement, il tient compte de ses caractéristiques et est transmis à l'agence régionale de santé. Il est mis à jour chaque année et une simulation est entreprise au moins une fois par an pour tester ses différentes fonctionnalités. Il se présente sous la forme d'un répertoire ou de fiches techniques consultable par l'ensemble du personnel. Les grandes fonctionnalités décrites sont notamment :

– les modalités de son déclenchement et de sa levée ;

– les modalités de constitution et de fonctionnement de la cellule de crise ;

– les modalités de mobilisation des moyens humains et matériels au sein de l'établissement ;

– les modalités d'accueil et d'orientation des victimes ;

– les modalités de dénombrement et d'établissement de la liste des victimes ;

– les modalités de mise en œuvre de mesures spécifiques de circulation et de stationnement ;

– les mesures spécifiques pour les accidents nucléaires, biologiques et chimiques.

L'AP-HP dispose d'un plan « Blanc » institutionnel, donnant lieu à une déclinaison locale au niveau de chaque site, en fonction de ses spécificités. Il est piloté depuis un centre opérationnel de gestion de crise (CO Victoria). Il a été déclenché pour la première fois le 13 novembre 2015.

Les hôpitaux les plus sollicités ont été ceux qui étaient les mieux équipés pour faire face à ce type de situation (1) : l'hôpital de La Pitié-Salpêtrière – qui a accueilli 53 blessés dont 28 en urgence absolue (UA) – l'hôpital Henri Mondor – 25 blessés dont dix UA – puis, un plus tard dans la soirée, l'hôpital Georges Pompidou – 41 blessés dont 11 UA. Si en raison de leur proximité des sites d'attentats, les hôpitaux Saint-Louis et Saint-Antoine ont également reçu dans un premier temps un grand nombre de blessés – 26 pour le premier et 45 pour le second – se présentant spontanément, ils ont par la suite reçu des renforts en personnel en provenance des autres établissements.

La répartition des blessés a été faite de telle sorte que les établissements les plus spécialisés prennent en charge le plus grand nombre de victimes possibles sans atteindre leurs limites. M. Martin Hirsch a ainsi indiqué à la commission d'enquête que l'hôpital de La Pitié-Salpêtrière avait pu continuer à procéder à des interventions lourdes, notamment une greffe de cœur et un greffe de rein, ce soir-là.

---

*(1) Au total, seize hôpitaux ont accueilli des blessés le soir du 13 novembre, dont sept pour moins d'une dizaine.*

Il n'y donc pas eu d'afflux saturant de victimes les soir du 13 novembre dans les hôpitaux parisiens alors qu'à Madrid, en 2004, « *seuls deux hôpitaux de proximité ont reçu 50 % des victimes* » et qu'à Londres, en 2005, alors que cinq hôpitaux étaient proches des sites, « *le* Royal London Hospital *a reçu à lui seul un tiers des blessés, soit plus de 200 et, en l'absence de régulation, un hôpital pédiatrique, à proximité, a reçu lui vingt blessés adultes alors qu'il ne s'agissait pas du tout de son type de patients habituels* » a ainsi précisé le professeur Pierre Carli.

Aucun transfert inter-hospitalier n'a été ensuite effectué entre les différents établissements, ce qui démontre a posteriori l'efficacité du dispositif de triage.

80 personnes en situation d'urgence absolue et 220 en état d'urgence relative ont été accueillies dans les hôpitaux de l'AP-HP, ce qui a donné lieu à 169 interventions chirurgicales dans les premières vingt-quatre heures. Quatre patients sont décédés dans les hôpitaux parisiens, soit un taux de mortalité hospitalière de 1,4 %, dont trois dans les heures qui ont suivi leur arrivée.

Les hôpitaux militaires ont naturellement été sollicités : à respectivement 21h40 pour l'hôpital interarmées (HIA) de Begin et à 21h45 pour l'HIA de Percy, ils ont été mis en contact des équipes de régulation pour se mettre en configuration d'accueil de victimes multiples selon le plan « Mascal » – pour *mass casualties* – qui est la procédure mise en œuvre en opérations extérieures (OPEX) en cas d'afflux massif de blessés.

Les blessés accueillis par les HIA – un peu avant minuit – ont bénéficié de stratégies et de techniques de prise en charge largement utilisées et éprouvées en OPEX, tel le *damage control*, mais aussi, lorsque cela était nécessaire, d'une transfusion de plasma lyophilisé (PLYO), qui est systématiquement utilisée en première intention en cas de traumatismes hémorragiques, dans les hôpitaux interarmées (HIA) comme en OPEX.

Le centre de transfusion sanguine des armées (CTSA) a été par ailleurs mis en alerte pour les besoins propres des HIA et a organisé une collecte de sang dès le samedi 14 novembre à 7h30, à laquelle 500 volontaires des communes environnantes ont répondu.

Au total, a précisé le médecin-général des armées Jean-Marc Debonne, directeur du service de santé des armées : « *ce sont cinquante-deux blessés qui ont été pris en charge dans la nuit, dont dix-huit urgences absolues sur les quatre-vingt-dix-huit qui ont été dénombrées dans les hôpitaux franciliens. Cinquante interventions chirurgicales ont été réalisées en quarante-huit heures au profit de ces blessés, treize d'entre eux étant admis en réanimation* » [(1)]. Il a par ailleurs indiqué que, si les hôpitaux militaires avaient eu à gérer une situation inhabituelle par son ampleur ce soir-là, leurs capacités n'avaient jamais été saturées.

---

*(1) Table ronde du 29 février 2016.*

### 2. Une adaptation continue à la menace

« *Il faut nous préparer à être surpris* » ont dit à la commission d'enquête plusieurs intervenants. Si l'élaboration de plans, la réalisation d'exercices sont naturellement indispensables, la diffusion de doctrines communes d'intervention et de prise en charge hospitalière l'est tout autant afin d'apporter des niveaux de réponses adaptés à des actes de guerre.

#### *a. Une coordination des intervenants à consolider*

Les équipes de secours de la BSPP et du SAMU n'ont pas manqué de véhicules pour procéder aux évacuations des victimes, nous l'avons vu, mais ont été retardées par l'insécurité régnant sur les différents sites – le véhicule des pompiers a été mitraillé devant le Bataclan. Cette insécurité leur a empêché d'accéder, avant l'assaut final, aux blessés situés à l'intérieur du Bataclan – qui ont donc été évacués par les forces de police – et a rendu difficile, dans certains cas, le transfert vers les établissements hospitaliers.

Tous les interlocuteurs interrogés sur ce point par la commission d'enquête l'ont souligné : pour que l'intervention des secours soit à la fois rapide et sécurisée, leur manœuvre doit être parfaitement coordonnée avec celles des forces de l'ordre.

L'extraction rapide des victimes des zones de combat, à l'intérieur de la zone d'exclusion, tout d'abord, doit pouvoir faire l'objet d'améliorations. Devant la commission d'enquête. M. Patrick Pelloux s'est ainsi dit convaincu de la nécessité de créer une colonne de secours « de l'avant », collant à l'intervention de la BRI, du RAID ou du GIGN [(1)]. Le général Philippe Boutinaud a pour sa part expliqué que la question était de savoir si l'on pouvait inventer des forces de sécurité qui soient également secouristes ou s'il fallait faire des secouristes des membres des unités d'intervention [(2)]. Les médecins qui accompagnent aujourd'hui les colonnes d'assaut du RAID, du GIGN ou de la BRI ont pour vocation première, nous l'avons dit, de porter secours aux membres de leur colonne, pas de porter assistance aux victimes. S'ils sont sortis de ce rôle lors de leur intervention au Bataclan, c'est qu'ils ont pu bénéficier de la protection des nombreux policiers déjà présents sur place : il n'est en effet pas possible, même à la guerre, de poser une perfusion tout en tenant un pistolet a rappelé le général Boutinaud.

Une évolution de la disposition Evengrave de la préfecture de police a été effectuée sur ce point depuis les auditions effectuées par la commission d'enquête en début d'année Il a ainsi été procédé à la création de groupes d'appuis d'interventions spécialisées (GAIS) : il s'agit en fait de confier à des sapeurs-pompiers, équipés de gilets pare-balles et de casques en kevlar, l'extraction des victimes en bordure de la zone d'exclusion, sous la protection des forces de l'ordre

---

*(1) Audition du 14 mars 2016.*

*(2) Table ronde du 16 mars 2016.*

d'intervention spécialisées. Deux exercices ont été réalisés par la BSPP et la BRI de Paris depuis l'élaboration de cette doctrine, dans le cadre de la préparation de l'Euro 2016.

Votre rapporteur se félicite naturellement de cette heureuse initiative et souhaite qu'elle soit à présent étendue à l'ensemble du territoire national, en étroite collaboration avec les autres forces d'intervention spécialisées que sont le RAID et le GIGN. Un travail a été engagé en ce sens par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, de la DGPN et de la DGGN afin d'élaborer une doctrine d'extraction unique, quelle que soit la force d'intervention engagée et le statut des secouristes.

**Proposition n° 5**

**Constituer au plus vite sur l'ensemble du territoire national des colonnes d'extraction des victimes en zone d'exclusion composées de secouristes intervenant sous la protection des forces d'intervention.**

Une autre voie de progrès réside, ensuite, dans un meilleur partage de l'information entre les équipes de secours et les forces de sécurité intérieure. « *Les informations passaient très mal, au niveau des commandements, entre les services de police d'une part, le SAMU et les pompiers d'autre part. Il y a là une source de progrès possible ; pour l'instant, il est extrêmement difficile de comprendre comment les forces de l'ordre sont organisées.* » a par exemple regretté M. Patrick Pelloux lors de son audition[1]. La centralisation de l'information en provenance des différents services est pourtant fondamentale. Aussi, dans la perspective de l'Euro 2016, le ministère de l'Intérieur s'est doté d'une application spécifique sur l'outil géomatique « SYNAPSE », déjà utilisé pour le soixantième anniversaire du débarquement en Normandie. L'outil doit permettre de visualiser, sur une même plate-forme numérique, l'ensemble des données en provenance des unités de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des sapeurs-pompiers, des sapeurs-pompiers mais aussi des militaires de l'opération Sentinelle. Il doit ainsi permettre d'améliorer le suivi des crises, et une communication plus fluide entre les cellules de crise de ces différentes forces. Le général Boutinaud a par ailleurs indiqué à la commission d'enquête qu'il avait été procédé, au niveau national, au regroupement du centre d'appel de la police et de celui des pompiers en un lieu unique, toujours dans la perspective de l'Euro 2016.

Enfin, l'instruction interministérielle du 8 avril 2016 relative à la prise en charge des victimes d'actes de terrorisme, a reprécisé les dispositions que devaient comprendre les plans ORSEC (organisation de la réponse de sécurité civile) arrêtés par les préfets de département. L'instruction insiste notamment sur le rôle que doit jouer le commandant des opérations de police ou de gendarmerie (COP ou COG) dans l'établissement du périmètre de sécurité, du maintien de l'ordre public et dans la gestion des flux d'accès des secours aux sites d'attentats. Les

*(1) Audition du 14 mars 2016.*

équipes de secours intervenues le soir du 13 novembre disent avoir en effet parfois rencontré des difficultés à identifier le COP sur leurs différents sites d'intervention, en raison de la multiplicité des forces présentes. Des leçons semblent avoir été tirées depuis puisque, depuis, le général Philippe Boutinaud a constaté que lors des exercices réalisés en commun avec les forces de police, le COP était clairement identifiable avec une chasuble jaune, ainsi que le prévoit la disposition Evengrave de la préfecture de police de Paris.

Signalons enfin que le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Santé se sont dotés au printemps 2016 d'une feuille de route commune pour mieux articuler les interventions des services d'incendie et de secours et du SAMU. Si l'Ile-de-France concentre des équipes et des infrastructures de grande qualité, le reste de la France ne doit en effet pas être oublié. Lors du déplacement de la commission d'enquête à Marseille, votre rapporteur a pu constater que les équipes médicales et les équipes de secours étaient encore dans l'attente d'un certain nombre d'équipements, et appelle donc à la plus grande vigilance du Gouvernement sur ce point.

#### *b. Mieux prendre en compte les exigences d'une médecine de guerre*

Si les attaques du 13 novembre étaient inédites par leur ampleur, elles n'ont cependant pas désorganisé les équipes de la BSPP et du SAMU. Les deux services travaillent en effet sur ce type de scenario et avaient intégré à leurs réflexions les retours d'expérience des attentats de Madrid, en 2004, Londres, en 2005 et de Bombay, en 2008 : le plan « Rouge Alpha » de la BSPP et le plan « Attentat multi-sites » du SAMU ont tous deux été élaborés en 2006. La BSPP s'est en outre dotée d'un plan « Jaune » en 2006 pour répondre à une attaque majeure de type NRBC, qui a été décliné au mois de mai dernier en plan « Jaune Alpha » pour s'adapter à des attaques simultanées.

Le plan « Rouge Alpha » des sapeurs-pompiers de Paris, qui permet une économie de moyens et une prise en charge rapide des blessés en cas d'attentat multi-sites, a fait preuve de sa pertinence le soir du 13 novembre. Votre rapporteur souhaite donc son extension à l'ensemble des services départementaux d'incendie et de secours.

**Proposition n° 6**

**Étendre le plan « Rouge Alpha » à l'ensemble des services de sapeurs-pompiers du territoire national.**

Les exercices réalisés, en commun, ou chacun de leur côté, visent à travailler sur différents types de scénarios pour tenir compte de l'évolution des modes opératoires des terroristes. En 2005-2010, un grand nombre d'exercices d'envergure portant sur des attentats multi-sites dans les transports ont ainsi été réalisés par le SAMU, suite aux attentats de Londres et de Madrid. La notion de fusillade a été introduite à partir de 2013 au SAMU, et a nécessité de prévoir des

parcours de prise en charge différents. Ainsi que l'a confié le professeur Pierre Carli à la commission d'enquête, le premier mot que lui a dit le général Philippe Boutinaud lorsque ce dernier a pris ses fonctions à la tête de la BSPP en 2015 fut « Bombay » (1).

La BSPP et le SAMU de Paris ont ainsi organisé, hasard tragique du calendrier, un exercice le matin même du 13 novembre à la régulation du SAMU zonal et à l'état-major de la BSPP. Le scénario de cet exercice, jugé excessif par certains participants, envisageait un attentat provoqué par quatre commandos sur dix sites avec un bilan de 66 décédés, 74 urgences absolues (UA) et 48 urgences relatives (UR). Un exercice de fusillade avait été également réalisé dans un train par le SAMU, dans la nuit du 17 au 18 juin 2015, gare Montparnasse, à Paris – et l'on sait que ce scénario d'attentat fut le même que celui qui sera déjoué au mois d'août dans le Thalys.

Dans le cas d'afflux massif de victimes, la prise en charge des blessés nécessite par ailleurs l'utilisation de techniques médico-chirurgicales propres à la médecine de guerre. Ce n'est pas tant la nature des blessures qui la distingue de la prise en charge civile – les hôpitaux français soignent souvent des blessés par balle – mais une prise en charge globale, qui tient du contexte, agressif et évolutif.

Ainsi que l'a précisé le directeur du SSA, le médecin-chef Jean-Marc Debonne, à propos du *damage control* : « *ce concept, complémentaire de celui de sauvetage au combat, donne la priorité à la correction des désordres physiologiques, et non à la réparation chirurgicale complète immédiate. Son intérêt est de réduire le temps opératoire initial en ne réalisant que les gestes vitaux strictement nécessaires (...). Elle autorise une reprise chirurgicale éventuelle dans les vingt-quatre heures chez un blessé stabilisé, donc dans de bien meilleures conditions* » (2).

Votre rapporteur tient à souligner la nécessité de développer une doctrine commune à l'ensemble des professionnels de santé dans ce domaine, en s'appuyant sur le savoir-faire et l'expérience du service de santé des armées.

Depuis le début de l'année 2016, les directeurs généraux de la santé et de l'offre de soin du ministère de la Santé ont ainsi sollicité le SSA et le Conseil national des urgences hospitalières (CNUH) pour que soient organisées des séances de formation de leur personnel médical et paramédical dans le but « *d'acquérir les techniques médicales et chirurgicales spécifiques de la prise en charge en urgence des blessés d'un attentat, en pré-hospitalier, au bloc opératoire et en réanimation* ». Un accord a été signé entre les deux organismes et les formations ont débuté dans les zones de défense et de sécurité de Paris, Nord et Sud. Elles devraient être étendues à l'ensemble du territoire national, ce que votre rapporteur ne peut qu'encourager vivement.

---

*(1) Table ronde du 16 mars 2016.*

*(2) Table ronde du 29 février 2016.*

**Proposition n° 7**

**Former l'ensemble des équipes de secours et médicales françaises à la médecine de guerre et aux techniques de *damage control*.**

Avant l'hospitalisation, l'arrêt des hémorragies est une priorité absolue, nous l'avons vu. Or, le 13 novembre, devant le nombre de victimes et la présence pour beaucoup d'entre elles de plusieurs lésions hémorragiques, les trousses de *damage control* des sapeurs-pompiers – garrots tourniquets, pansements hémostatiques – ont été rapidement consommés. Le général Philippe Boutinaud a indiqué à la commission d'enquête (1) que ceci avait été corrigé depuis et que l'équipement des véhicules de sa brigade en trousses de ce type avait fait l'objet d'un renforcement.

Par ailleurs, un accord-cadre a été conclu le 2 décembre 2015 entre les ministères de la Santé et de la Défense pour renforcer leur coopération et améliorer la capacité de réponse aux menaces et crises sanitaires. Il vise notamment à identifier les complémentarités entre les deux ministères pour faire face aux menaces du domaine de santé lors des crises intérieures.

Enfin, la brigade des sapeurs-pompiers de Paris propose depuis janvier 2016, en partenariat avec la ville de Paris, des séances de formation aux gestes de première urgence à l'ensemble de la population. Six casernes de la capitale accueillent les volontaires chaque samedi, pour des séances, gratuites, de deux heures. Cette initiative a été étendue par le ministère de l'Intérieur à l'ensemble des acteurs du secours depuis le mois de février : 8 061 sessions ont été organisées dans ce cadre depuis cette date, ce qui a permis de former 73 822 personnes sur l'ensemble du territoire national. Elle a vocation à être prolongée cet été avec une campagne de formation dans les principaux lieux touristiques, ce que votre rapporteur ne peut qu'encourager.

**Proposition n° 8**

**Organiser une grande campagne nationale d'initiation aux gestes qui sauvent.**

## B. L'ACCOMPAGNEMENT DES VICTIMES ET DE LEURS FAMILLES

La commission d'enquête avait souhaité débuter ses travaux par l'audition d'associations de victimes et de proches des victimes du 13 novembre. Elle a pu alors constater la détresse de grand nombre d'entre elles qui, quelques semaines après les événements, se sentaient oubliés des pouvoirs publics et confrontés à beaucoup de difficultés. La commission a été particulièrement sensible aux témoignages qui pointaient une administration déshumanisée, froide et procédurière.

*(1) Table ronde du 16 mars 2016.*

La nomination d'une secrétaire d'État chargée de l'aide aux victimes, en la personne de Mme Juliette Méadel, le 12 février 2016, témoigne de la volonté du Gouvernement de tenir compte des dysfonctionnements constatés en novembre pour apporter une réponse globale aux victimes, pendant la crise, et dans la durée. Deux moments doivent être distingués : pendant la crise elle-même (**1**) et sur le long terme ensuite (**2**).

### 1. L'accompagnement pendant la crise : la cellule interministérielle d'aide aux victimes

Les retours d'expérience effectués par le Gouvernement à la suite des attentats de janvier 2015 avaient conduit à la réorganisation du dispositif de prise en charge des victimes en cas d'attaques terroristes, avec la création d'une cellule interministérielle d'aide aux victimes (CIAV). Une instruction du Premier ministre avait été édictée en ce sens le 12 novembre 2015 et avait, malheureusement, été mise en œuvre dès le lendemain. Après évaluation et retour d'expérience, elle a fait l'objet d'ajustements supplémentaires par une nouvelle instruction renforcée du Premier ministre le 16 avril 2016.

#### *a. Un outil nouveau de centralisation de l'information*

Le soir du 13 novembre, « *la CIAV était un objet inconnu ; elle ne s'était jamais réunie* » a déclaré M. Pascal Paoli, son directeur, lors de son audition par la commission d'enquête [(1)].

Constituée par une instruction publiée la veille, la CIAV est une cellule interministérielle non permanente, placée sous l'autorité du Premier ministre, qui décide de son activation et sa fermeture. Après les attentats de janvier 2015, il était en effet apparu qu'il manquait, en cas de crise sur le territoire national, une structure unique de centralisation de l'information relative aux victimes et de leur prise en charge. Le ministère des Affaires étrangères ayant développé un tel outil depuis quelques années en se dotant, pour les crises impliquant des Français à l'étranger, d'un centre de crise et de soutien, il a été décidé que ce dernier abriterait la nouvelle CIAV. Ce choix permettait en outre de décharger le ministère de l'Intérieur, en première ligne en cas d'événement de ce type, de la gestion de cette question.

La CIAV est donc hébergée au centre de crise et de soutien du Quai d'Orsay, ce qui lui permet de disposer, le temps de son activation, d'un plateau et d'outils techniques adaptés à sa mission. Elle est ensuite armée par des équipes pluridisciplinaires en provenance de plusieurs ministères – notamment ceux de la Justice, de l'Intérieur et de la Santé – ainsi que d'associations d'aide aux victimes conventionnées par le ministère de la Justice – Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM), Fédération nationale des victimes d'attentats

---

*(1) Audition du 7 mars 2016.*

et accidents collectifs (FENVAC) et le Fond de garantie des victimes d'actes de terrorisme (FGTI), soit 120 personnes au pic d'une crise.

Telles qu'elles sont définies par l'instruction du 12 novembre 2015, ses missions sont de coordonner l'action interministérielle de l'État dans la prise en charge des victimes d'actes de terrorisme, d'assurer la mise en place d'une plateforme téléphonique dédiée, de recenser en temps réel les informations nécessaires à la constitution d'une liste unique de victimes, d'informer les victimes et leurs familles et s'assurer de leur prise en charge par des services compétents.

Le problème rencontré lors des attentats de novembre, souligné par les victimes et leurs familles lors de leur audition par la commission d'enquête, est que les appels téléphoniques n'ont pas été immédiatement basculés vers la CIAV. Dans les premières heures, c'est la cellule d'information du public de la préfecture de police de Paris qui a reçu les appels mais son réseau a été vite engorgé – plus de 90 000 appels reçus – et son standard a sauté à plusieurs reprises. Bien dimensionnée pour traiter des crises normales, la cellule d'information du public ne l'est manifestement pas pour des événements de cette ampleur – et c'est précisément pour cela que la CIAV avait été créée.

À la demande de M. Paoli, il a été décidé de basculer les appels vers la CIAV, qui dispose d'un standard téléphonique et d'équipes dimensionnées pour ce type d'événements, le samedi 14 novembre dans la matinée. L'opération a pris quelques heures et la CIAV a pu recevoir les appels à partir de 19 h le même jour. « *Nous avons alors pu commencer à fonctionner* » a conclu M. Paoli [(1)].

Un autre problème avait été soulevé, à juste titre, par les victimes : le choix d'un numéro en 800, qui ne permettait pas l'accès des appelants de l'étranger.

L'instruction interministérielle du 16 avril 2016 tire les conséquences de la soirée du 13 novembre en reconnaissant que « *le standard de la préfecture comme ceux des centres opérationnels des services de secours et forces de sécurité intérieure peuvent connaître des situations de saturation* ». Elle prévoit donc explicitement que le numéro de la CIAV, joignable depuis la France et l'étranger, est le point d'entrée téléphonique pour les victimes et leurs proches. La CIAV peut ensuite renvoyer les appels qui ne sont pas en lien avec la recherche ou la situation des victimes vers la cellule d'information du public mise en place par le préfet de département concerné. Votre rapporteur se félicite naturellement de cette initiative, qui était une demande légitime des victimes et de leurs familles.

---

*(1) Audition du 7 mars 2016.*

### b. *Une procédure d'identification des victimes redéfinie*

« *Pour fonctionner, la CIAV a besoin d'un carburant : les coordonnées des victimes et de leurs proches. C'est précisément ce qui a été un angle mort pendant les premières heures* » a regretté M. Paoli devant la commission d'enquête [1].

La multiplicité des intervenants au sein de la chaîne d'intervention et de secours – forces de l'ordre, sapeurs-pompiers, SAMU, établissements hospitaliers – rend difficile la centralisation de l'information dont la CIAV a la charge. Les victimes et leurs familles ont fait part de leur détresse à la commission d'enquête quand elles ont dû contacter elles-mêmes les établissements hospitaliers à la recherche d'un proche, sans obtenir d'information.

La question de l'information s'est rapidement posée a reconnu le directeur général de l'AP-HP, M. Martin Hirsch, devant la commission d'enquête [2] : « *nous avons aussitôt reçu des appels, ce qui nous a conduits à activer notre système de réponse téléphonique en mettant en place un numéro dédié* ». Il a également expliqué : « *notre système étant centralisé, les proches n'avaient pas à faire le tour des différents hôpitaux de l'AP-HP. Mais, bien évidemment, nous ne pouvions pas indiquer si une personne qui ne figurait pas sur notre liste était hospitalisée dans un établissement hors AP-HP, ni dire ce qu'elle était devenue* ». La liste consolidée des victimes prises en charge dans les différents établissements, non seulement dans les trente-neuf hôpitaux de l'AP-HP, mais aussi dans les autres hôpitaux, où les blessés ont pu arriver par leurs propres moyens a été établie seulement dans les jours qui ont suivi par l'agence régionale de santé. M. Stéphane Gicquel, secrétaire général de la FENVAC, présent à la CIAV le 13 novembre et les jours qui ont suivi, a indiqué à la commission d'enquête qu'il ne disposait encore que de 1,5 % des coordonnées des personnes hospitalisées, le 17 ou 18 novembre [3].

Les sapeurs-pompiers de Paris utilisent pour leur part un système d'information numérique standardisé (SINUS), qui consiste en un code-barres imprimé sur un bracelet, mis autour du poignet des victimes pour les identifier, et renseigné dans le même temps dans une base de données unique. Cela permet d'assurer le suivi des victimes tout au long de la chaîne de prise en charge. Votre rapporteur constate avec satisfaction que les ministères de l'Intérieur et de la Santé ont mis en place un comité de pilotage pour étendre ce dispositif à l'ensemble du territoire national au cours de l'année 2016. Il a ainsi déjà été déployé dans les six villes hôtes de l'Euro 2016 qui n'en disposaient pas encore. La mise en œuvre d'une telle base de données unique devrait permettre de mettre fin aux dysfonctionnements constatés le soir du 13 novembre et dans les jours qui ont

---

*(1) Audition du 7 mars 2016.*

*(2) Table ronde du 29 février 2016.*

*(3) Table ronde du 17 février 2016.*

suivi, pointés notamment par Mme Françoise Rudetzki [1], fondatrice de *SOS Attentats*, où faute de logiciels compatibles entre eux, les différents services de l'État ont perdu beaucoup d'informations et retardé l'établissement de la liste unique des victimes.

**Le système d'identification numérique unique standardisé (SINUS)**

Le SINUS est une base de données consacrée à l'identification et au suivi des victimes d'événements graves. Il permet de communiquer aux autorités le nombre de victimes et leur destination, d'apporter des éléments aux services de police responsables du décompte et de la transmission des bilans de victimes et d'informer les familles ayant signalé une disparition.

Il est opérationnel depuis le 1er octobre 2009 et repose sur trois piliers :

— l'**identifiant** : un bracelet supportant un code barre est posé sur toutes les victimes, dès leur prise en charge et quel que soit leur état. Ce bracelet, muni de *stickers* détachables portant le même code, peut être apposé sur leurs effets personnels. Les personnels de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), du service d'aide médicale urgente (SAMU) ou de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) posent un bracelet sur les urgences absolues (UA), les urgences relatives (UR) et les personnes impliquées. La BSPP ou la police judiciaire se charge de la pose du bracelet sur les personnes décédées ;

— la **base de données**, hébergée sur un serveur à Lognes ;

— les **accès**, qui diffèrent selon le profil des intervenants (alimentation ou consultation) : les données sont saisies sur le terrain par une dérivation du système baptisée ARCSINUS. Les intervenants assurent le transfert des données collectées par ARCSINUS vers SINUS de manière continue. La base est consultable par tous les partenaires en fonction de leur niveau d'habilitation ; ils peuvent ainsi recevoir des bilans chiffrés de victimes par catégorie.

**Proposition n° 9**

**Étendre rapidement à l'ensemble des équipes de secours et des équipes médicales l'usage du système d'information numérique standardisé (SINUS) pour identifier, suivre, et constituer une base de données unique des personnes prises en charge.**

L'identification des personnes décédées a également été source de difficultés. Les proches des victimes entendus par la commission d'enquête ont fait part de leur difficulté à obtenir la confirmation d'un décès, quand ils ne l'ont pas appris par voie téléphonique ainsi que l'a déploré M. Georges Salines, président de l'association « 13 novembre : fraternité et vérité » lors de son audition par la commission d'enquête [2].

---

*(1) Audition du 15 février 2016.*

*(2) Table ronde du 15 février 2016.*

La CIAV n'a pas reçu toutes les informations sur ce point en provenance des établissements hospitaliers, ceux-ci ne communiquant la liste des décédés qu'à l'agence régionale de santé et à l'autorité judiciaire. La liste unique des victimes est effectivement du ressort de l'autorité judiciaire et est établie par le procureur de la République. L'instruction interministérielle du 16 avril 2016 prévoit désormais que cette liste unique est communiquée en temps réel à la CIAV, charge à elle de la transmettre ensuite aux ministères, préfectures et tout organisme ayant besoin d'en connaître – dont le FGTI.

La nouvelle instruction interministérielle prévoit enfin que l'annonce des décès est ensuite effectuée, soit au centre d'accueil des familles *(voir. infra),* soit sur le lieu de résidence par un officier ou agent de police judiciaire et, le cas échéant, un agent de la CIAV.

**L'Institut médico-légal de Paris a-t-il été débordé ?**

M. Stéphane Gicquel, mais aussi plusieurs familles entendues par la commission d'enquête, ont regretté le temps qu'a pris l'identification des personnes décédées par l'Institut médico-légal (IML) de Paris, qui laissait de nombreuses familles dans l'incertitude [(1)].

Aurait-il fallu également mettre à contribution l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN), pour accélérer ce processus d'identification ?

Interrogé par la commission d'enquête, le procureur de la République de Paris, M. François Molins [(2)] a justifié ce choix de ne saisir que l'IML par sa volonté d'éviter de complexifier le processus d'identification des corps, de multiplier les équipes référentes de chaque service engagé et, surtout, de compliquer le parcours des proches des victimes. Il a en outre précisé que l'IML avait reçu dès le samedi matin du renfort de trois médecins de l'IRCGN ainsi que d'une équipe de balisticiens, le dimanche matin. Enfin, le procureur de la République de Paris a indiqué que le choix avait été fait, dès le départ, « de discriminer entre les autopsies indispensables et les examens de corps approfondis », et de ne soumettre aux examens approfondis que les cas strictement indispensables, afin de pouvoir communiquer au plus vite la liste des victimes.

« *Ce choix a permis de réaliser l'ensemble des actes de médecine légale en moins d'une semaine, entre le dimanche 15 et le jeudi 19 novembre, et de restituer les corps aux familles dans un délai raisonnable, qui ne devait pas excéder une semaine à compter des attentats. Sur les 130 victimes, nous avons réalisé quatre-vingt-deux examens externes approfondis et quarante-huit autopsies complètes. Nous sommes toutefois conscients des limites du système et savons que, dans l'hypothèse d'attentats de plus grande ampleur, il sera nécessaire de doubler, voire tripler, le nombre de sites d'examen* » a-t-il conclu.

M. Jean Benet, directeur des transports et de la protection du public (DOPC) de la préfecture de police de Paris a enfin fait observer à la commission d'enquête que l'IML procédait chaque année à 2 000 autopsies, soit le quart des autopsies médico-légales réalisées en France [(3)].

---

*(1) Table ronde du 17 février 2016.*

*(2) Audition du 30 mars 2016.*

*(3) Audition du 16 mars 2016.*

### c. *Un centre dédié à l'accueil des familles*

La CIAV compte désormais parmi ses missions l'établissement d'un lieu unique d'accueil des victimes et de leurs proches afin qu'ils se signalent, soient informés de la situation de la personne qu'ils recherchent et bénéficient d'un soutien psycho-traumatologique adapté.

Il s'agit de la formalisation du dispositif qui avait été ouvert à l'École militaire, à Paris, le 14 novembre. Un accompagnement humain s'avère en effet indispensable dans ces moments ont souligné plusieurs victimes entendues par la commission d'enquête. Le lieu a été ouvert le samedi 14 novembre à 15 heures. Il correspondait à un réel besoin. M. Martin Hirsch a ainsi expliqué : « *Le samedi matin, nous avons constaté qu'un certain nombre de numéros étaient saturés, que les sources d'information étaient cloisonnées et qu'il y avait une limite aux informations que nous pouvions fournir (...). On a alors ressenti le besoin de prévoir un lieu où seraient centralisées et mises à jour l'ensemble des informations à destination des familles et des proches, et où seraient présentes les autorités habilitées à délivrer ces informations, ainsi que des soutiens psychiatriques et psychologiques* » (1).

Le médecin chef Jean-Marc Debonne a pour sa part apporté les précisions suivantes : « *des psychiatres et des psychologues des HIA Percy, Bégin et du Val-de-Grâce, ainsi que du service médico-psychologique des armées et du service de psychologie de la marine, ont apporté leurs compétences dans l'organisation du soutien psychologique aux familles et aux victimes. Ils ont mis en place une zone d'accueil et de priorisation des personnes en difficulté, comportant un premier niveau d'accompagnement médico-psychologique qui pouvait se prolonger dans des entretiens individuels. Nos personnels ont mené au total plus de quatre-vingts entretiens individuels, sans compter les nombreuses autres rencontres informelles. À chaque fois, ils ont proposé un rendez-vous de suivi pour assurer la continuité de la prise en charge. C'est un principe fondamental que nous appliquons à chaque déploiement d'une cellule de soutien médico-psychologique* » (2).

La création d'un tel centre, bien que décidée dans l'urgence, a été une heureuse initiative. Votre rapporteur est donc satisfait que cette pratique soit désormais institutionnalisée par l'instruction du 16 avril 2016, qui prévoit que chaque département se dote, sous la responsabilité du préfet, d'un lieu adéquat – le lieu pré-désigné à Paris demeurant l'École militaire.

---

*(1) Table ronde du 29 février 2016.*

*(2)* Id.

### 2. Le suivi dans la durée : le comité interministériel de suivi des victimes

Après la cérémonie d'hommage national rendue aux victimes le 27 novembre 2015, la CIAV a passé le relais au comité interministériel de suivi des victimes, désormais placé sous l'autorité de Mme Juliette Méadel, secrétaire d'État chargée de l'aide aux victimes.

« *Au lendemain d'un attentat, les victimes ont des besoins différents : les victimes blessées ou choquées n'ont pas les mêmes besoins que les victimes ayant perdu des proches* » a expliqué cette dernière à la commission d'enquête (1).

#### *a. Un outil consacré à la prise en charge du long terme*

Institutionnalisé par l'instruction interministérielle du 16 avril 2016, le comité interministériel de suivi des victimes (CISV) s'est réuni deux fois sous l'autorité de la secrétaire d'État. Il assure la continuité de l'aide apportée par l'État, et notamment par les différents ministères concernés. Il assure le suivi non seulement des victimes du 13 novembre 2015, mais aussi des victimes françaises d'attentats survenus à l'étranger. Il rassemble les associations d'aide aux victimes et les associations de victimes, les principaux ministères concernés : les ministères de la Justice, de la Santé, des Finances, le FGTI, mais aussi l'Office national des anciens combattants (ONAC) ou encore le psychiatre référent national des cellules d'urgence médico-psychologique.

Le CISV s'articule autour d'un numéro d'appel post-crise dédié et d'un espace d'information et d'accompagnement des victimes. « *La simplification et l'humanisation des démarches administratives sont aujourd'hui nécessaires* » a convenu Mme Méadel lors de son audition (2).

Le numéro d'appel dédié permettra de répondre aux attentes exprimées par les victimes et leurs proches, qui ont tous expliqué à la commission d'enquête avoir de grandes difficultés à s'orienter face à la multiplicité des interlocuteurs et l'absence de coordination entre les différentes administrations. Ce numéro unique devrait mettre à leur disposition des écoutants professionnels, spécialement formés au suivi d'actes de terrorisme, en charge de les mettre en relation avec les associations ou services partenaires susceptibles de répondre à leurs demandes.

Parallèlement, un portail Internet recensera l'ensemble des informations disponibles, aujourd'hui éparpillées, afin de simplifier et accompagner les démarches administratives. Un guichet unique numérique, hébergé sur ce site, centralisera l'ensemble des démarches à réaliser. Il devrait être opérationnel à l'été 2016.

L'espace d'information et d'accompagnement des victimes sera lui un guichet unique territorial, avec un lieu physique d'accueil et un référent associatif,

---

*(1) Audition du 16 juin 2016.*

*(2)* Id.

désigné dans chaque département. La circulaire du 16 avril 2016 prévoit que cet espace soit ouvert aux victimes au minimum trois jours par semaine, dont un samedi et un dimanche. Elle prévoit également sa localisation « *au sein d'un site institutionnel (...) localisé dans la ville la plus indiquée en raison du lieu de résidence des victimes* ». Ces espaces devraient être ouverts d'ici la fin de l'année 2016 a précisé la secrétaire d'État lors de son audition.

***b. Un plan concret en faveur des victimes***

La secrétaire d'État chargée de l'aide aux victimes a expliqué à la commission d'enquête travailler à un plan d'action concret en faveur des victimes. S'il n'est naturellement pas possible à ce stade d'en dresser un premier bilan, votre rapporteur souhaite insister sur deux initiatives – outre la mise en place du guichet unique évoqué plus haut – particulièrement bienvenues : l'accompagnement médico-psychologique des victimes, et l'amélioration du processus d'indemnisation en le rendant plus transparent.

« *La prise en charge des personnes non blessées physiquement a été unanimement considérée comme très insuffisante, certains individus ayant été renvoyés chez eux sans être vus ni entendus et sans conseils pour mettre en place un accompagnement. D'autres ont dû décliner leur identité à plusieurs reprises sans jamais être recontactés par la suite. Ce soir-là, aucun dispositif de soutien psychologique n'a pu être proposé massivement* » a confié Mme Caroline Langlade de l'association « *Life for Paris – 13 novembre 2015* » à la commission d'enquête (1).

Ce constat a été partagé par l'ensemble des interlocuteurs de la commission d'enquête. Les établissements de santé ont naturellement sollicité leurs professionnels pour apporter ce soutien psychologique aux victimes et à leurs proches mais il s'est avéré insuffisant. « *À la lumière de notre expérience du mois de janvier, nous avons mis en place à l'Hôtel-Dieu, un peu avant minuit, un lieu pouvant recevoir des proches ou des personnes s'étant trouvées sur les lieux des attentats mais ne souffrant pas de blessures graves* » a ainsi expliqué M. Martin Hirsch (2). Le service de santé des armées a également participé au soutien médico-psychologique, notamment à l'ouverture du centre d'accueil à l'École militaire, le 14 novembre.

Mais pour louables qu'elles soient, ces initiatives demeurent encore trop parcellaires, notamment dans la durée. Dans le cadre de la CISV, la secrétaire d'État aux victimes a donc demandé aux ministères compétents, notamment au ministère des Affaires sociales et de la santé, d'explorer toutes les pistes pour améliorer la prise en charge des victimes, à l'hôpital puis à sa sortie, tant sur le plan médical que psychologique, ce que votre rapporteur ne peut qu'encourager.

---

*(1) Table ronde du 15 février 2016.*

*(2) Table ronde du 29 février 2016.*

**Les associations de victimes des attentats désormais parties civiles**

Lors de leur audition, les associations de victimes du 13 novembre, Association 13 novembre : fraternité et vérité et Association Life for Paris – 13 novembre 2015, avaient fait part à la commission d'enquête leur regret de ne pouvoir se constituer partie civile dans les enquêtes judiciaires en cours et accéder ainsi au dossier de l'instruction.

Leur constitution, par définition récente, ne leur permettait en effet de remplir le critère d'ancienneté de cinq ans exigé par l'article 2-5 du code de procédure pénale.

À l'initiative de votre rapporteur, soutenu par nos collègues Georges Fenech, Philippe Goujon et Pascal Popelin, un amendement a été adopté au projet de loi relatif à la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement.

Promulguée le 3 juin 2016, la loi a complété l'article 2-9 du code de procédure pénale pour permettre aux associations de victimes représentatives d'être agrées par le pouvoir réglementaire sans exiger une ancienneté de cinq années.

L'opacité du processus d'indemnisation du fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) est un sujet différent. Elle peut être « insupportable » a reconnu Mme Méadel [(1)].

Le FGTI a été créé par la loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État. Depuis 1990, il assure, outre l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, l'indemnisation des victimes d'infractions de droit commun et, depuis 2008, l'aide au recouvrement des dommages et intérêts obtenus par une décision de justice.

Le FGTI indemnise les victimes des attentats commis sur le territoire français, quelle que soit leur nationalité, et les ressortissants français victimes d'actes de terrorisme commis à l'étranger. Pour les actes de terrorisme, peuvent être indemnisées les personnes qui :

– ont été blessées au cours de l'acte de terrorisme ;

– sont choquées et étaient présentes sur les lieux au moment de l'attentat et ont été exposées au risque ;

– sont ayants droit des personnes décédées à la suite de l'acte de terrorisme.

Pour les attentats terroristes commis en 2015 et 2016, 2 177 victimes directes ont été recensées par le parquet antiterroriste de Paris, 3 208 dossiers d'indemnisation ont été ouverts par le FGTI pour les victimes directes et indirectes et près de 38,7 millions d'euros ont été versés à titre de provisions et indemnités.

Comment se déroule le processus d'indemnisation ? Dès communication de la liste unique des victimes par le parquet, le FGTI prend l'attache des proches des personnes décédées et des victimes. Toute personne peut, en outre, saisir

*(1) Audition du 16 juin 2016.*

directement le fonds de garantie si elle s'estime victime d'un acte de terrorisme. La victime ou les ayants droit disposent d'un délai de dix ans à compter de la date de l'acte de terrorisme pour saisir le fonds. La difficulté, soulevée notamment par Françoise Rudetzki, réside dans l'identification de certaines victimes, notamment celles des terrasses, qui ont quitté les lieux au plus vite, ou du Stade de France – les « oubliés » du 13 novembre selon ses mots – et le manque de clarté des critères qui permettent de figurer sur la liste unique des victimes établie par le parquet de Paris.

**Proposition n° 10**

**Clarifier les critères qui permettent aux victimes d'être inscrites sur la liste unique des victimes.**

Le FGTI doit verser une première provision, avance sur indemnisation, au plus tard un mois après avoir reçu la demande de la victime. Il doit ensuite lui présenter, par écrit, une offre d'indemnisation définitive au plus tard trois mois après avoir reçu de la victime les justificatifs de ses préjudices. Pour les personnes blessées ou ayant subi un traumatisme psychologique, il faut attendre la consolidation de l'état de santé. Entre temps, il est possible de signaler toutes difficultés financières et demander le versement de provisions complémentaires.

Le fonds de garantie indemnise les préjudices corporels, c'est-à-dire les préjudices physiques, moraux et économiques, des victimes de terrorisme et de leurs proches. L'indemnisation est évaluée poste de préjudice par poste de préjudice, à partir d'une nomenclature des préjudices corporels, la nomenclature élaborée en 2005 par le groupe de travail présidé par Jean-Pierre Dintilhac, alors Président de la deuxième chambre civile de la Cour de cassation. Il n'y a pas de montant fixe ni de barème. Le FGTI se réfère à la pratique des tribunaux judicaires et en particulier au référentiel d'indemnisation des cours d'appel pour évaluer les préjudices.

S'ajoute à la réparation de droit commun, une réparation sous forme forfaitaire, au titre du préjudice exceptionnel spécifique des victimes de terrorisme. Il convient de souligner toutefois, qu'en application du principe de la réparation intégrale sans perte ni profit, le FGTI déduit de son offre d'indemnisation les versements effectués par les tiers au titre de la réparation de ces mêmes postes de préjudice.

Mme Françoise Rudetzki avait pointé un certain nombre de dysfonctionnements à la commission d'enquête [(1)] : réalisation difficile de la liste unique des victimes en raison de la multiplicité des intervenants, nouvelles pathologies pas prises en compte dans la nomenclature du fonds, nombre insuffisants d'experts, ou encore les « oubliés » du 13 novembre qui ont été identifiés tardivement.

---

*(1) Audition du 15 février 2016.*

La secrétaire d'État aux victimes semble avoir bien conscience de ces lacunes et s'est engagée, devant la commission d'enquête, à clarifier les critères d'indemnisation et à maintenir le principe de la réparation intégrale. Une mission d'inspection a par ailleurs été engagée pour maintenir la soutenabilité financière du fonds. Mme Méadel a enfin rappelé à la commission d'enquête les mesures d'exonérations fiscales en faveur des ayants droits des victimes sur lesquelles le Gouvernement s'était engagé.

Votre rapporteur souhaite également que l'aide juridictionnelle puisse être étendue à la phase transactionnelle devant le fonds de garantie, et permettre ainsi aux victimes de voir leurs frais d'avocats pris en charge par l'autorité judiciaire.

**Proposition n° 11**

**Étendre l'aide juridictionnelle à la phase transactionnelle devant le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions.**

Enfin, la pérennisation d'un secrétariat d'État chargé de l'aide aux victimes est indispensable car il faut une réponse directe, forte et durable des pouvoirs publics. À travers les victimes, c'est en effet notre État, notre système démocratique, qui ont été attaqués ont rappelé à la commission d'enquête plusieurs interlocuteurs, et notre réponse doit être à la hauteur de leur détresse pour être digne de leur confiance.

**Proposition n° 12**

**Pérenniser dans notre organisation administrative un secrétariat d'État chargé de l'aide aux victimes disposant d'une administration dédiée.**

**Des mesures d'exonération et de simplification fiscales en faveur des ayants droit des victimes décédées**

Depuis la loi n°90-1169 du 29 décembre 1990 (7° du I de l'article 796 du code général des impôts), les ayants droit des personnes décédées du fait d'actes de terrorisme ou des conséquences directes de ces actes sont exonérés de droits de succession, dans un délai de trois ans à compter de leur réalisation. L'exonération est totale et s'applique quel que soit le montant du patrimoine de la victime. Aux termes du II de l'article 796 du CGI, cette exonération ne profitait, toutefois, qu'« aux parts nettes recueillies par les ascendants, les descendants, ainsi que par ses frères et sœurs ou leurs descendants ».

La loi de finances rectificative (LFR) pour 2015 est venue étendre aux autres ayants droit, le régime d'exonération des droits de succession des victimes du terrorisme. Partant, les successions entre concubins consécutives à des actes de terrorisme sont également exonérées de droits de succession.

En outre, la LFR prévoit une exonération de droits de mutation sur les dons en numéraire (d'argent) consentis dans les douze mois suivant un acte de terrorisme sur le territoire national ou à l'étranger, postérieur au 1er janvier 2015, au profit des victimes, ou, si ces dernières sont décédées, de leurs proches (article 796 bis du code général des impôts).

Le Gouvernement a annoncé le 11 mai des mesures d'exonération et de simplification fiscales en faveur des ayants droit des victimes décédées lors d'attentats terroristes. Les ayants-droit seront exonérés de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation de leurs proches décédés. Ils n'auront par ailleurs pas à remplir leur déclaration de succession ni la déclaration de l'impôt sur le revenu. Ces mesures seront proposées dans le cadre de la prochaine loi de finances mais seront applicables dès cette année pour les victimes des attentats de 2015 et 2016. À cet égard, les ayants droit des victimes décédées lors des attentats des 7, 8 et 9 janvier 2015 bénéficieront du remboursement des impôts prélevés au titre des revenus de 2014.

D'autre part, la situation des personnes blessées sera examinée « au cas par cas » par l'administration fiscale, qui accordera des facilités de paiement, voire une exonération partielle ou totale de l'impôt sur le revenu

## III. LA MOBILISATION DE L'AUTORITE JUDICIAIRE ET DES SERVICES D'ENQUETE

Si l'intervention des forces de sécurité et la prise en charge des victimes et de leurs proches forment les deux premiers piliers de la réponse de l'État lors d'une attaque terroriste, l'action de la police judiciaire en constitue le troisième. Conduire les investigations, reconstituer les faits, rechercher les auteurs en fuite ou leurs complices sont autant de tâches qui lui reviennent. Face à des crises de l'ampleur de celle du 13 novembre dernier, la mobilisation de l'autorité judiciaire comme des services enquêteurs doit être immédiate et forte. La question des moyens qu'ils peuvent mobiliser dans le cadre d'une enquête portant sur des faits à caractère terroriste se pose donc naturellement. De même, les résultats auxquels ces moyens ont permis d'aboutir, en janvier et en novembre 2015, méritent d'être examinés. Votre rapporteur a choisi de présenter le dispositif mis en place par le parquet de Paris (**A**) puis de faire état des outils dont les services d'enquête spécialisés dans la lutte antiterroriste disposent pour remplir leurs missions (**B**).

### A. AU SEIN DU PARQUET DE PARIS, UNE CELLULE DEDIEE A LA CONDUITE DES ENQUETES PORTANT SUR DES FAITS DE TERRORISME D'AMPLEUR MAJEURE

Pour les affaires de terrorisme, le parquet de Paris dispose en droit, conformément aux deux premiers alinéas de l'article 706-17 du code de procédure pénale, d'une compétence concurrente à celle qui résulte de l'application de l'article 43 du même code (1). En réalité, **il exerce, dans ce domaine, une compétence exclusive**. Ainsi la circulaire du garde des Sceaux relative à la lutte contre le terrorisme du 18 décembre 2015 prévoit-elle qu'« *en dehors des infractions de provocation directe à des actes de terrorisme ou d'apologie publique de tels actes, les parquets territoriaux n'ont (...) pas vocation à engager ou conduire des enquêtes ouvertes sur une qualification terroriste* » (2).

De plus, lorsqu'il se saisit d'une affaire de cette nature, **le parquet de Paris exerce ses attributions sur l'ensemble du territoire**, en vertu de l'avant-dernier alinéa de l'article 706-17. La circulaire du 18 décembre 2015 précise que « *la compétence concurrente se distingue (...) d'une compétence conjointe qui permettrait à des procureurs de la République d'exercer simultanément leurs prérogatives* » (3). Dès lors que le parquet de Paris s'est

---

(1) *Son premier alinéa est ainsi rédigé : «* Sont compétents le procureur de la République du lieu de l'infraction, celui de la résidence de l'une des personnes soupçonnées d'avoir participé à l'infraction, celui du lieu d'arrestation d'une de ces personnes, même lorsque cette arrestation a été opérée pour une autre cause et celui du lieu de détention d'une de ces personnes, même lorsque cette détention est effectuée pour une autre cause. Pour les infractions mentionnées à l'article 113-2-1 du code pénal, est également compétent le procureur de la République, selon le cas, du lieu de résidence ou du siège des personnes physiques ou morales mentionnées au même article 113-2-1 *».*

(2) *Circulaire (NOR : JUSD1531771C) du 18 décembre 2015 du garde des Sceaux, ministre de la Justice relative à la lutte contre le terrorisme – Commission d'attentat(s) sur le territoire national, coordination de la réponse judiciaire, pp. 1-2.*

(3) Id., *p. 2.*

déclaré compétent, aucun acte de direction d'enquête ne peut être réalisé par un parquet territorial.

Fort de cette compétence, le parquet de Paris a, dès 2008, doté sa section antiterroriste (dite section C1) d'**une cellule de crise ayant vocation à être activée à l'occasion d'événements majeurs à caractère terroriste** – attentats, actes de piraterie maritime ou aérienne, prises d'otages, etc. – **pour lesquels la mobilisation continue d'un grand nombre de magistrats et de greffiers s'avère nécessaire**.

Depuis sa création, la cellule de crise a fonctionné à quatre reprises : deux fois en 2012, dans le cadre des enquêtes liées aux homicides perpétrés par Mohammed Merah et aux agissements des protagonistes de la filière djihadiste dite « Cannes-Torcy », et deux fois en 2015, à la suite des attentats commis les 7, 8 et 9 janvier puis le 13 novembre.

Votre rapporteur évoquera d'abord ses missions et ses compétences (**1**) puis son organisation (**2**) et, enfin, son action à l'occasion des crises de janvier et novembre 2015 (**3**).

### 1. La mission et les compétences de la cellule de crise de la section antiterroriste

Structure *ad hoc* activée par le procureur de la République près le tribunal de grande instance (TGI) de Paris et placée sous son autorité pendant toute la durée de l'enquête de flagrance [(1)], la cellule de crise a pour missions d'**assurer la conduite centralisée de l'action publique d'une part, et la direction effective et coordonnée des enquêtes diligentées par les différents services mobilisés d'autre part**.

Pour ce faire, elle dispose de **compétences clairement identifiées** :

— saisir le ou les services d'enquête. Elle saisit principalement la section antiterroriste (SAT) de la brigade criminelle (BC) de la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) de Paris pour les infractions commises à Paris et dans les départements de la petite couronne, la sous-direction antiterroriste (SDAT) de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) pour les infractions commises en grande couronne et en province et le département judiciaire de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) pour les infractions commises à l'étranger ou par des individus ayant des liens forts avec l'étranger. Ces trois services sont systématiquement co-saisis – et l'un d'entre eux assure le rôle de coordonnateur des opérations – en cas d'attentat de grande ampleur ou d'attaques multiples ;

---

*(1) Elle est désactivée au moment de l'ouverture d'une information judiciaire, la conduite des investigations passant alors sous le contrôle des magistrats instructeurs.*

— diriger l'ensemble des investigations et, dans ce cadre, contrôler notamment les mesures de garde à vue ;

— recevoir et traiter l'ensemble des comptes rendus concernant directement les événements ;

— assurer une présence dans les structures d'accueil et d'aide aux victimes ainsi qu'au sein des états-majors et postes de commandement (PC) de crise des différents services concernés (DCPJ, DRPJ, DGSI) ;

— ordonner les autopsies et les expertises de médecine légale avec l'assistance technique du service « décès » du parquet de Paris et de l'unité nationale d'identification des victimes de catastrophes (UNIVC) ;

— maintenir une relation avec les parquets locaux éventuellement concernés par les événements.

La cellule de crise offre à l'ensemble des acteurs impliqués **un point d'entrée aisément identifiable, disponible et centralisé**. Elle est l'interlocuteur des magistrats du parquet de Paris présents sur les lieux des attaques ou détachés auprès des états-majors ou PC, des services d'enquête, des experts de l'institut médico-légal (IML) de Paris, de la cellule interministérielle d'aide aux victimes (CIAV), des parquets locaux ainsi que de l'ensemble des acteurs éventuellement mobilisés : brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), Assistance publique-Hôpitaux de Paris (APHP), associations d'aide aux victimes, entreprises de transports publics (Régie autonome des transports parisiens – RATP–, Société nationale des chemins de fer français – SNCF), etc.

### 2. L'organisation de la cellule de crise de la section antiterroriste

La cellule de crise assure, au sein du palais de justice de Paris, une permanence de magistrats et de greffiers entièrement dédiés à la gestion de la crise et joignables en permanence par l'intermédiaire d'un numéro unique (1).

**Elle peut compter, à ce jour, sur une équipe de soixante-treize magistrats et trente et un greffiers.** Outre le procureur de la République près le TGI de Paris, elle réunit le procureur de la République adjoint en charge de la 4e division, tous les parquetiers de la section C1 (2) ainsi que soixante-deux magistrats du parquet de Paris issus de la réserve mobilisable – contre trente-neuf avant les attentats du 13 novembre. En font également partie

---

*(1) Lorsqu'ils sont en repos ou en congés, les magistrats et fonctionnaires de la section antiterroriste du parquet de Paris se transportent d'initiative dans les locaux de la cellule de crise dès lors qu'ils ont connaissance d'un événement susceptible d'entraîner son activation, par exemple par les médias. Les autres magistrats mobilisables se tiennent à la disposition de la cellule de crise dès qu'ils sont informés de son activation. Ils sont appelés à rejoindre physiquement la cellule au vu des besoins exprimés par la section antiterroriste.*

*(2) La section antiterroriste du parquet de Paris comptait 7 magistrats en 2014, 8 au début du mois de janvier 2015, 9 en février 2015 et, depuis janvier 2016, elle en compte 11.*

le magistrat chargé de la communication du parquet de Paris et un représentant du parquet général près la cour d'appel de Paris dont la présence est destinée à faciliter la transmission des informations vers la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la Justice.

**Les rôles sont soigneusement répartis** : le procureur de la République dirige l'action publique à partir de la scène de crime, de son cabinet ou des locaux de la cellule de crise ; le chef de salle de la cellule – le chef de la section C1 ou, en son absence, le magistrat délégué par lui – assure la conduite opérationnelle de l'enquête : il coordonne l'action des magistrats mobilisés, autorise les actes d'enquête, réalise la synthèse de l'information, la transmet à l'échelon hiérarchique, etc. ; les autres magistrats sont affectés à plusieurs ateliers thématiques composés d'au moins deux parquetiers de la section C1, référents des services d'enquête.

L'organisation du travail au sein de la cellule de crise a cependant évolué depuis les événements de janvier 2015. Dans les premiers temps de l'enquête, la multiplicité des scènes de crime, la confusion régnant sur place et l'ampleur sans précédent des investigations avaient soulevé des difficultés dans la répartition des tâches. **L'organisation verticale d'abord retenue, guère optimale, avait été abandonnée au profit de la mise en place de pôles de compétence** : « constatations et exploitation des scellés », « témoins », « victimes », « garde à vue », « environnement des mis en cause » et « liens avec d'autres affaires ».

Mieux adaptée à la gestion d'une crise de grande ampleur, l'organisation thématique du travail a de nouveau été privilégiée au mois de novembre. Plusieurs pôles ont été installés pour assurer de façon optimale le suivi de l'enquête : « victimes/témoins », « procédure/relations internationales », « constatations/scellés », « garde à vue », « environnement des personnes mises en cause », etc. Des pôles « miroirs » ont opportunément été créés au sein de la SDAT – service coordonnateur – ce qui a facilité les échanges entre l'autorité judiciaire et les enquêteurs.

### 3. La cellule de crise : un outil opérant

Des travaux conduits par votre rapporteur, **il ressort que la cellule de crise est un outil efficace**. En janvier comme en novembre 2015, elle a, en effet, permis au parquet de Paris de travailler dans des conditions globalement satisfaisantes et de remplir correctement, à chaque fois, les nombreuses missions qui lui incombaient.

D'abord, **l'importance des effectifs mobilisés autorise une répartition pertinente des tâches**. En janvier, les magistrats de la section antiterroriste ont été affectés aux transports sur les lieux et au suivi de l'enquête tandis que les magistrats mobilisés en renfort ont intégralement suivi les opérations d'autopsie (vingt expertises au total) ou effectué des synthèses de procès-verbaux d'auditions de témoins, de victimes et de gardes à vue. En novembre, les premiers ont rempli

les mêmes missions qu'en janvier et les seconds ont principalement été chargés d'assurer la gestion du pôle « victimes/témoins » et ont été déployés à l'IML de Paris, à l'École militaire et à la CIAV.

Ensuite, **la répartition des tâches se caractérise par sa souplesse**. Ainsi les moyens peuvent-ils être concentrés sur une action en particulier si cela s'avère nécessaire. En novembre, en raison du nombre de victimes et de témoins, beaucoup de moyens humains ont été consacrés au pôle dédié, joignable 24 heures sur 24. D'après un document transmis à votre rapporteur par le parquet de Paris, « *l'établissement de la liste unique des victimes (LUV), travail colossal, a nécessité l'exploitation, l'analyse et le croisement d'énormément de données provenant de divers services (police, CIAV, SADJAV* [(1)]*, IML)* ». Plus de 1 000 auditions de victimes et de témoins ont été réalisées.

Enfin, **la présence de magistrats de la cellule de crise au sein des états-majors et PC de crise des services mobilisés représente un vrai atout pour le parquet de Paris**. En janvier 2015, « *la participation d'un magistrat du parquet aux PC mis en place au sein des services enquêteurs, mais surtout, pour la première fois, au ministère de l'intérieur (salon du fumoir), a constitué une réelle plus-value en termes de circulation de l'information* » [(2)]. En novembre, il n'a pas été nécessaire d'installer des magistrats dans les PC de crise, hormis celui ouvert ponctuellement au ministère de l'Intérieur, en raison de la fluidité constatée dans la circulation de l'information, ce dont l'on ne peut que se féliciter.

En définitive, la cellule de crise a fait preuve de sa réactivité et de sa capacité à relever les défis soulevés par chacune des deux enquêtes.

Au mois de janvier, elle a fonctionné de manière continue pendant quatorze jours et mobilisé trente et un magistrats du parquet et dix-huit greffiers. Elle a été activée le 7 janvier en début d'après-midi, dès la saisine de la section antiterroriste consécutive aux assassinats des journalistes de *Charlie Hebdo*, et désactivée le 20 janvier, date de l'ouverture de l'information judiciaire. Au cours de cette période, le parquet de Paris a délivré cent neuf réquisitions en matière médico-légale, dix-huit requêtes en autorisation de perquisition de nuit, soixante-dix autorisations de géolocalisation, quatre-vingt-une requêtes en interceptions judiciaires, quatre demandes d'entraide pénale internationale (DEPI) – auprès de la Belgique, de l'Espagne, des États-Unis et de la Turquie – et neuf mandats de recherche. Trente et une mesures de garde à vue ont été prises, dont vingt-huit ont fait l'objet d'une prolongation de vingt-quatre heures et dix-sept d'une prolongation de quarante-huit heures sur décision du juge des libertés et de la détention (JLD).

---

*(1) Il s'agit du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes, rattaché au secrétariat général du ministère de la Justice.*

*(2) Document transmis par M. François Molins, procureur de la République près le tribunal de grande instance (TGI) de Paris.*

Le 13 novembre, elle a été activée dès la saisine de la section antiterroriste et a fonctionné sans interruption pendant onze jours, jusqu'à l'ouverture d'une information judiciaire, le 24 novembre. Elle a mobilisé trente-neuf magistrats du parquet et onze greffiers. Dans le cadre de l'enquête de flagrance, le parquet de Paris a délivré trois cent vingt-cinq réquisitions en matière médico-légale, cinq requêtes en autorisation de perquisition de nuit, quarante et une autorisations de géolocalisation, quarante-sept requêtes en interceptions judiciaires, six demandes d'entraide pénale internationale (voir *infra*) – auprès de l'Allemagne et de la Belgique – et trois mandats de recherche. Une équipe commune d'enquête franco-belge a été installée le 16 novembre 2015 (voir *infra*). Dix-neuf mesures de garde à vue ont été prises, dont quatorze ont fait l'objet d'une prolongation de quarante-huit heures sur décision du JLD et une d'une seconde prolongation de quarante-huit heures.

Ainsi que votre rapporteur l'a précédemment indiqué, le nombre de magistrats mobilisables au sein de la cellule de crise a augmenté au lendemain des attentats du 13 novembre. Cet effort – que votre rapporteur salue – doit permettre au parquet de Paris, si cela s'avérait nécessaire, de déployer des magistrats de façon simultanée sur l'ensemble du territoire national et d'assurer le suivi de plusieurs enquêtes d'envergure en divers points du pays.

### B. LA MOBILISATION DES SERVICES DE POLICE JUDICIAIRE

Indispensable, la bonne organisation du parquet de Paris ne suffit pas à garantir la conduite efficace d'une enquête portant sur des faits de nature terroriste, à plus forte raison lorsque la crise est de l'ampleur de celle que nous avons connue en novembre dernier.

Les services de police judiciaire doivent, eux aussi, être capables de mobiliser dans les meilleurs délais d'importants moyens afin d'être en mesure de remplir au mieux leurs principales missions : la reconstitution du déroulement des faits et l'identification et la recherche de leurs auteurs.

En janvier comme en novembre 2015, le parquet a saisi trois services : la section antiterroriste (SAT) de la brigade criminelle (BC) de la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) de Paris, la sous-direction antiterroriste (SDAT) de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) et le département judiciaire de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI). En janvier, il a confié la coordination des opérations d'enquête à la DRPJ de Paris ; en novembre, à la SDAT.

Votre rapporteur ne possède pas d'informations sur le travail effectué par la DGSI dans le cadre de ces enquêtes. En revanche, il s'est fait communiquer des éléments sur les dispositifs spécifiques que les deux autres directions peuvent déclencher dans le contexte d'une attaque terroriste majeure (**1**). Il lui semble également utile d'insister sur l'un des faits saillants de l'enquête du mois de novembre : le recours aux instruments de coopération internationale (**2**).

### 1. La DCPJ et la DRPJ de Paris : deux directions structurées pour assurer la conduite d'une enquête portant sur des faits à caractère terroriste

La DCPJ (***a***) et la DRPJ de Paris (***b***) ont toutes les deux conçu un dispositif visant à garantir la conduite efficace des opérations d'enquête à la suite d'un événement terroriste majeur. Si chacune des directions dispose de sa propre organisation, certains outils mis à la disposition des enquêteurs sont identiques et ne seront, pour la clarté de l'exposé, présentés qu'une seule fois (dans les développements consacrés à la DCPJ).

#### *a. La DCPJ*

##### i. Une organisation et des moyens calibrés pour faire face à une crise majeure

La DCPJ compte, au premier rang des missions qui lui sont assignées, la lutte contre toutes les formes de terrorisme, qu'il soit inspiré par une idéologie séparatiste ou qu'il possède une dimension plus internationale. Lors d'un événement majeur, l'action de la direction, forte de plus de 3 350 fonctionnaires actifs et 530 personnels de police technique et scientifique (PTS), s'inscrit dans le cadre d'un plan ainsi organisé.

D'abord, lorsque la commission d'un ou plusieurs actes à caractère terroriste d'envergure est portée à la connaissance du directeur central, un **poste de commandement (PC) de crise (le « PC de crise DCPJ »), appelé à fonctionner 24 heures sur 24, est immédiatement activé**.

Ensuite, sa sous-direction antiterroriste (SDAT) déclenche le **dispositif « attentat »** (1) sous réserve d'avoir obtenu l'accord du ministre de l'Intérieur ou du directeur général de la police nationale (DGPN) (2). Cette mesure entraîne **l'activation d'un réseau interne de PC de crise placé sous l'autorité fonctionnelle du PC de crise de la DCPJ, son articulation avec les organes de coordination de niveau supérieur et la mise en œuvre de moyens techniques dédiés**.

Concrètement, le déclenchement du dispositif « attentat » se traduit par :

— l'ouverture du PC de crise national de la SDAT qui a pour mission de coordonner, au plan opérationnel, le dispositif d'enquête et d'accueillir, à cette fin, des officiers de liaison des différentes sous-directions de la DCPJ (sous-direction de la police technique et scientifique – SDPTS – et division des relations internationales – DRI) et des autres directions saisies par le parquet (DRPJ de Paris et DGSI). Lorsque la SDAT coordonne les opérations d'enquête, son PC de crise est l'interlocuteur unique de la section antiterroriste du parquet de Paris ;

---

*(1) Créé en 2005, ce dispositif a vocation à être mis en œuvre en cas d'attentats majeurs ou commis sur plusieurs sites.*

*(2) Il a été déclenché à deux reprises, les 7 janvier et 13 novembre 2015.*

— l'ouverture du PC de crise de la SDPTS ;

— l'ouverture du PC de crise de la sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité (SDLC) et l'activation 24 heures sur 24 de la plateforme de signalements internet PHAROS ;

— l'ouverture de la salle de crise de la sous-direction de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière (SDLCODF), dite « salle Malahude », destinée à recueillir, traiter et diffuser en permanence les appels reçus par le numéro d'appel à témoins 197 et les informations parvenues sur le site internet dédié (concomitamment avec la salle de la DRPJ de Paris en cas d'attentats commis à Paris ou en région parisienne) ;

— l'ouverture, si nécessaire, ou la « pré-ouverture » des PC de crise des services territoriaux de la DCPJ ;

— le déploiement d'officiers de liaison de la DCPJ dans les organes de coordination mis en place à l'échelon ministériel (le salon *Fumoir* par exemple) et par la DGPN ;

— le déploiement d'officiers de liaison dans les PC de crise installés au sein des autres services contribuant à l'enquête (par exemple, la DRPJ de Paris).

Le dispositif « attentat » s'appuie, par ailleurs, sur deux outils dédiés :

— d'abord, le **numéro d'appel à témoins 197** – diffusé par l'intermédiaire des médias – et un **site internet**. La salle de réception des appels – la « salle Malahude » – est équipée de vingt-cinq postes téléphoniques. Une seconde salle équipée de dix postes peut également être ouverte à la DRPJ de Paris (voir *infra*). Cette ligne téléphonique vise à permettre le recueil de tous les renseignements susceptibles d'orienter l'enquête ainsi que de toutes les informations communiquées par les proches des personnes signalées disparues ;

— ensuite, l'**application main courante attentat** (AMCA), destinée à recueillir, traiter et diffuser les renseignements relatifs à l'enquête. Partagée par la SDAT et l'ensemble des services de la DCPJ (et la DRPJ de Paris le cas échéant [1]) engagés dans les investigations, cette application permet d'assurer une centralisation et un suivi en temps réel de l'ensemble des éléments recueillis par l'intermédiaire du 197.

Au sein de la DCPJ, **la SDAT est chargée de diriger l'enquête à proprement parler**. Son action est répartie entre trois pôles.

Le **pôle « enquête et victimes »**, placé sous la responsabilité du chef de la division nationale pour la répression du terrorisme international (DNRTI), est principalement chargé de la **centralisation des opérations d'enquête**. Y sont installés des ateliers *ad hoc* (« constatations », « coordination des actes de PTS »,

*(1) C'est le cas lorsqu'elle est saisie par le parquet de Paris, comme en janvier et en novembre 2015.*

« suivi des interpellations, des gardes à vue et des perquisitions », « auditions des victimes et des témoins », « suivi des réquisitions », etc.).

Le **pôle « renseignements et recueil de l'information »**, placé sous la responsabilité du chef de la division nationale pour la répression du terrorisme séparatiste (DNRTS), a pour mission de **centraliser les informations recueillies au cours de l'enquête et de coordonner leur traitement en dégageant les axes prioritaires**.

Le **pôle « relations internationales »**, placé sous la responsabilité d'un commissaire de la DRI, constitue le **point d'entrée unique pour tous les échanges avec les pays étrangers**.

On notera que les PC installés au sein des sous-directions de la DCPJ et de ses directions interrégionales et régionales abritent les mêmes pôles – hormis le pôle « relations internationales » qui relève du seul échelon central.

Par ailleurs, la SDAT peut compter sur le soutien d'autres sous-directions de la DCPJ. Grâce aux moyens dont elle dispose, celle-ci peut, en effet, agir dans quatre principaux domaines.

- **La mobilisation d'enquêteurs et de personnels de PTS en vue de leur projection sur l'ensemble du territoire national**

Le PC de crise de la SDAT peut, par l'intermédiaire du PC de crise de la DCPJ, solliciter la constitution rapide d'équipes d'enquêteurs et de fonctionnaires chargés des opérations de PTS et leur projection en tout point du territoire afin de procéder à l'ensemble des actes d'investigation fondamentaux (constatations, enquêtes de voisinage, perquisitions, etc.) et de PTS (recherche de traces, prise de photographies, etc.).

Parallèlement, le PC de crise de la SDPTS peut organiser de manière adaptée :

— le travail des fonctionnaires spécialisés dans la recherche, la révélation et l'exploitation de traces dans ses différentes unités (service central d'identité judiciaire, service central de l'informatique et des traces technologiques) ;

— le travail des personnels chargés de l'alimentation et de l'exploitation des fichiers de police (notamment du fichier automatisé des empreintes digitales – FAED – et du fichier national automatisé des empreintes génétiques – FNAEG) ;

— la collation, l'acheminement et l'exploitation des scellés.

- **La mobilisation des unités de surveillances et d'intervention**

Pour répondre aux besoins de surveillance, de filature et d'interpellation, le PC de crise de la SDAT peut faire appel aux quatorze brigades de recherche et

d'intervention (BRI) de la DCPJ réparties sur l'ensemble du territoire et placées sous le commandement unique du chef de l'Office central de lutte contre le crime organisé (OCLCO). En janvier 2015, plusieurs BRI ont été mobilisées à Charleville-Mézières, Reims ou encore à Dammartin-en-Goële pour apporter un soutien au RAID.

La SDAT peut aussi recourir à sa propre section de recherches et de surveillance (SRS) ainsi qu'au service interministériel d'assistance technique (SIAT), lequel bénéficie d'implantations territoriales.

**Les brigades de recherche et d'intervention (BRI) de la DCPJ** (1)

En matière de surveillance et d'intervention, la DCPJ s'appuie sur un dispositif national composé de 14 BRI (2) déployées sur l'ensemble du territoire métropolitain, immédiatement mobilisables en cas d'attaques terroristes de masse.

Bénéficiant d'une compétence judiciaire nationale, les enquêteurs des BRI sont spécialisés dans les missions de filature, de surveillance et d'interpellation ainsi que dans l'utilisation de moyens techniques sophistiqués.

À ce jour, les BRI regroupent 331 policiers dont 45 dédiés à des tâches d'assistance opérationnelle et logistique.

La flexibilité du dispositif des BRI et son commandement centralisé par le chef de l'Office central de lutte contre le crime organisé (OCLCO) de la DCPJ en font un outil particulièrement adapté aux situations de crise.

Sélectionnés à l'issue d'épreuves d'habilitation, spécifiquement formés et équipés de matériels de protection balistique et d'armes *ad hoc*, les fonctionnaires affectés en BRI sont également en mesure de procéder à des interpellations en milieu clos.

Signé en 2014, le protocole d'intervention « FELIN », établi avec la force d'intervention de la police nationale (FIPN) et en lien avec la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS), prévoit l'engagement des BRI en cas de prise d'otages massive ou d'attentats pour mettre en place une « bulle tactique d'intervention » (BTI) autour des lieux d'assauts.

Ce protocole prévoit que le RAID procède à l'interpellation en milieu clos des terroristes pendant que les BRI se chargent de la sécurisation rapprochée du site d'intervention et assurent l'exfiltration des suspects après leur arrestation, l'évacuation des blessés ainsi que la mise en sécurité des otages et des victimes.

À la suite des attentats commis à Paris en janvier et en novembre 2015, les BRI de la DCPJ ont été intégrées à de nombreux dispositifs de surveillance et d'interpellation en soutien de la SDAT (voie publique) ou du RAID (lieux clos).

*(1) La BRI de la préfecture de police de Paris n'est pas rattachée à la DCPJ. Elle n'est donc pas concernée par les éléments qui suivent.*

*(2) 1 BRI nationale située à Nanterre et 13 BRI territoriales situées à Ajaccio avec antenne à Bastia, Bordeaux avec antenne à Bayonne, Lille, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes, Nice, Orléans, Toulouse, Rouen, Strasbourg et Versailles. 2 BRI supplémentaires doivent être créées, à Dijon et à Metz.*

- **La mobilisation de la sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité (SDLC)**

Dès son activation, le PC de crise de la SDLC organise le traitement des signalements recueillis par la plateforme PHAROS, effectue les demandes de gel de données auprès des opérateurs de l'internet et de téléphonie mobile, prend les mesures nécessaires pour prévenir ou enquêter sur d'éventuelles attaques informatiques massives de sites internet français et apporter aux enquêteurs un appui dans le domaine des investigations numériques.

- **La mobilisation de la division des relations internationales (DRI)**

La DRI est chargée de traiter l'ensemble des échanges avec les partenaires étrangers à travers les canaux officiels de coopération (Europol et Interpol par exemple). Pour être en mesure de gérer de manière pertinente et immédiate une quantité importante de messages internationaux en provenance des partenaires en question, elle renforce les capacités de la section centrale de coopération opérationnelle de police (SCCOPOL), qui fonctionne déjà 24 heures sur 24 en temps normal, et affecte deux équipes permanentes aux PC de crise de la DCPJ et de la SDAT.

De manière plus informelle, elle prend toutes les mesures à même de faciliter les échanges bilatéraux avec les partenaires étrangers directement concernés par les investigations ainsi qu'avec les grandes organisations internationales de coopération policière.

**ii. Les résultats obtenus**

À l'occasion des enquêtes ouvertes en janvier et novembre 2015, **la DCPJ a fait preuve de sa bonne organisation et de sa capacité à mobiliser rapidement d'importants moyens**.

- **En janvier**

Du 7 au 9 janvier, elle a engagé l'intégralité des effectifs de son état-major central, l'intégralité des effectifs de la SDAT (cent quinze fonctionnaires à ce moment-là), une partie importante des effectifs de la SDLCODF, de la SDLC, de la SDPTS et de la DRI. Parallèlement, elle s'est appuyée sur des effectifs des directions interrégionales de la police judiciaire (DIPJ) de Lille et de Strasbourg et de la DRPJ de Versailles. Au total, plus de cinq cents enquêteurs et techniciens chargés des opérations de PTS ont été mobilisés. Trois mille cinq cents procès-verbaux ont été rédigés et plus de deux mille scellés ont été constitués.

Le déclenchement du dispositif « attentat » et la forte mobilisation de ses équipes se sont avérés précieux pour le bon déroulement de l'enquête. Au-delà du travail d'investigation – notamment de PTS – réalisé sur le terrain et dans les services, celles-ci ont été en mesure de traiter la majeure partie des cinq mille appels reçus sur le numéro vert dont l'un a abouti à la localisation de l'appartement conspiratif occupé par Amedy Coulibaly (à Gentilly) avant son passage à l'acte. Elles ont procédé à l'interpellation de dix-huit personnes dont six

ont été mises en examen à l'issue des mesures de garde à vue prises à leur encontre. Elles ont aussi fait face à une vague de cyber-attaques visant des sites internet français.

- **En novembre**

À la suite des attentats du 13 novembre, la DCPJ a engagé des moyens considérables. Entre le 14 et le 18 novembre, ont été mobilisés la totalité de son état-major (quarante fonctionnaires), cent quarante-cinq fonctionnaires de la SDAT, deux cent soixante enquêteurs issus notamment de la SDLCODF (84), des DRPJ de Versailles (120) et d'Ajaccio (4) et des DIPJ de Lille (32), d'Orléans (12), de Rennes (5) et de Bordeaux (4).

D'autres sous-directions ont, comme en janvier, apporté leur concours. La SDPTS a mobilisé cent quarante personnels pour traiter sans délai les différentes demandes liées à l'enquête. La SDLC en a mobilisé soixante-dix, répartis en quatre ateliers (parmi lesquels vingt-trois effectifs à la plateforme PHAROS), et la DRI quatre-vingt-dix pour faire face à l'augmentation du nombre d'échanges internationaux provoqués par les attentats.

Par ailleurs, trente fonctionnaires des BRI nationale et de Versailles ont été mobilisés dans la nuit du 13 au 14 novembre afin d'être en mesure d'intervenir en cas de nouvel attentat. Ils ont par la suite participé, aux côtés de la section de recherches et de surveillance (SRS) de la SDAT, au dispositif de surveillance qui a permis de localiser plusieurs terroristes à Saint-Denis. Le service interministériel d'assistance technique (SIAT) a également été fortement sollicité.

Au total, sept cent cinquante personnels de la DCPJ ont été mobilisés au plus fort de la crise. Du 13 au 24 novembre 2015, du déclenchement à la clôture de l'enquête de flagrance, le travail d'enquête dirigé et coordonnée par la SDAT a donné lieu à l'établissement de plus de cinq mille trois cents procès-verbaux et à la confection de plus de quatre mille scellés. Ce travail a, notamment, abouti à l'identification des cent trente victimes décédées et des centaines de victimes blessées, des neuf terroristes abattus ou qui se sont suicidés, à la localisation de deux lieux conspiratifs en région parisienne et trois en Belgique ou encore à l'interpellation de vingt-six personnes en France.

Le dispositif d'appel à témoins s'est avéré particulièrement utile, ainsi que l'a souligné devant la commission d'enquête M. Philippe Chadrys, sous-directeur chargé de l'antiterrorisme à la DCPJ : « *Les 17 897 appels reçus ont donné lieu à la rédaction de 8 000 fiches, lesquelles ont produit trois informations déterminantes pour la poursuite des investigations : la première a permis d'identifier un appartement conspiratif à Bobigny, la deuxième (...) a mis* [la SDAT] *sur la piste d'Abdelhamid Abaaoud et (...) a permis d'identifier l'appartement conspiratif de la rue du Corbillon à Saint-Denis, et la troisième (...) a permis de repérer trois des terroristes dans une station-service en Belgique* » (1).

---

*(1) Audition du 9 mars 2016.*

Quelques points complémentaires méritent d'être soulignés.

D'abord, **la répartition des investigations entre la DCPJ et la DRPJ de Paris a été opérée de manière pertinente** (1). Interrogé sur la façon dont cette répartition a été décidée, M. Philippe Chadrys a répondu en ces termes : « *Cette décision* [fut] *le résultat d'une discussion entre chefs de service. Rappelons que nous nous connaissons tous, notamment parmi les services de lutte antiterroriste, la SDAT travaillant régulièrement avec la préfecture de police ; à cela s'ajoute l'expérience des attentats de janvier. Concrètement, j'ai convenu avec Philippe Bugeaud* (2) *(...) qu'il était opportun de nous répartir les scènes de crime, ce que le directeur central a naturellement validé. En tant que chef du service coordonnateur, je l'ai proposé au Parquet, à qui le dispositif a parfaitement convenu. L'objectif était en effet de mobiliser des spécialistes de la scène de crime, car il va de soi que de telles scènes, d'une ampleur inconnue jusqu'alors, ne pouvaient pas être confiées à des services ne possédant pas l'expérience adéquate* » (3).

Ensuite, **la coopération avec la DGSI a également été satisfaisante**, la répartition du travail s'effectuant « *de mieux en mieux* » (4) aux yeux de M. Chadrys. Celui-ci a d'ailleurs précisé que « *le partage d'informations d'ordre judiciaire est total* » (5) dans le cadre d'une enquête liée à un attentat.

Enfin, **le travail de coordination entre les services d'enquête saisis par le parquet de Paris a été bien assuré par la SDAT**. C'est ce qui ressort d'un document transmis à votre rapporteur par le parquet de Paris : « *Outre une excellente communication et un partage en temps réel des éléments de l'enquête, également salués par les services co-saisis, la SDAT a été en mesure de répartir clairement les tâches et de désigner un interlocuteur unique pour chaque thématique auprès du parquet. Conformément au plan attentat, des pôles identiques ont été mis en place au sein de chaque service, un officier de liaison étant intégré dans chaque atelier. De fait, en l'absence de difficultés dans la circulation de l'information, seules deux réunions parquet-enquêteurs ont été organisées* ».

---

*(1) Deux sites ont été pris en charge par des effectifs de la DCPJ : les restaurants* La Belle Équipe *et* Comptoir Voltaire*, respectivement confiés à la DRPJ de Versailles et à la DIPJ de Lille. Les quatre autres sites ont été pris en charge par la DRPJ de Paris : les trois sites d'explosion aux abords du Stade de France, considérés comme une même scène de crime, ont été confiés au service départemental de police judiciaire de Seine-Saint-Denis (SDPJ 93) sous la supervision de la brigade criminelle de la DRPJ de Paris. Les sites des deux premières fusillades –* Le Carillon *et* Le Petit Cambodge *– ont été respectivement confiés aux 2e et 3e districts de police judiciaire (DPJ) sous la supervision de la brigade criminelle. Le site du* Bataclan *a été confié à la même brigade criminelle, assistée des 1er et 2e DPJ ainsi que du SDPJ des Hauts-de-Seine (SDPJ 92).*

*(2) M. Philippe Bugeaud est directeur adjoint de la police judiciaire chargé des brigades centrales à la préfecture de police de Paris.*

*(3) Audition du 9 mars 2016.*

*(4)* Id.

*(5)* Id.

### *b. La DRPJ de Paris*

Dès 1999, la DRPJ de Paris a élaboré un **dispositif « multi-attentats »**. Régulièrement amélioré, il a été actualisé pour la dernière fois le 17 juin 2016 afin de tenir compte des enseignements des attentats du 13 novembre 2015.

À l'origine, le dispositif reposait essentiellement sur l'action de la brigade criminelle (BC) et, notamment, de sa section antiterroriste (SAT). Aujourd'hui, il prévoit la mobilisation, pour les opérations de constatation sur les scènes de crime, de la brigade de répression du banditisme (BRB), de la brigade de répression de la délinquance contre la personne (BDRP) et des six services territoriaux de la DRPJ de Paris. La BC et le service régional d'identité judiciaire (SRIJ) sont responsables de la coordination des opérations.

**Le dispositif de police judiciaire sur le lieu d'un attentat**

Le commandant des opérations de police judiciaire (chasuble jaune) prend le commandement des opérations après l'intervention des secours.

Le chef d'enquête (chasuble verte) est le responsable des investigations sur site : constatations, enquêtes de voisinage, etc.

L'officier de liaison ou « référent COS » de la police judiciaire (chasuble blanche) assure le lien avec le commandant des opérations de secours (COS). Il répercute les demandes, récupère les bilans provisoires, etc.

Le poste de commandement (PC) mobile :

– communique avec la cellule dédiée installée dans les locaux de la DRPJ de Paris (voir *infra*) ;

– rédige le chrono événementiel ;

– regroupe et transfère les données SINUS (voir *infra*).

L'officier « évacuation » (chasuble bleue) recueille les renseignements sur les victimes au point de regroupement des victimes (PRV).

L'officier du centre d'accueil des impliqués (pas de chasuble) est chargé de l'identification des personnes impliquées et de la pose des bracelets SINUS.

Après le départ des secours, les fonctionnaires de l'identité judiciaire préparent le quadrillage de la zone d'attentat, mettent en place le centre de tri des scellés et la « chapelle ardente » – où sont regroupés les corps.

Le déclenchement du dispositif – par le directeur de la police judiciaire – se traduit par le **retour d'initiative des fonctionnaires de la direction**. Ainsi, le 13 novembre dernier, 850 fonctionnaires étaient mobilisés sur le terrain ou dans leurs services dans les heures qui ont suivi les attentats.

Il se traduit également par l'**activation d'un certain nombre d'outils techniques (numéro d'appel à témoins, AMCA)** déjà présentés (voir *supra*) et par **la mise en place d'une organisation *ad hoc*** au sein de la direction.

D'abord, un PC de crise, installé dans le bureau du chef d'état-major de la DRPJ et composé de fonctionnaires de l'état-major, est chargé de collecter l'ensemble des informations et demandes relatives aux attentats, d'y répondre et de les consigner. Il informe le directeur de la police judiciaire, le cabinet du préfet de police, le parquet, l'état-major de la DCPJ, la SDAT ou encore le centre opérationnel zonal (COZ).

Ensuite, plusieurs cellules – huit au maximum – regroupant des fonctionnaires de la brigade de protection des mineurs (BPM) sont mises en place non loin du PC de crise susmentionné. Chaque cellule assure la transmission de l'information entre le PC opérationnel mobile lié à l'attentat qu'elle « gère » (1) et le PC de crise qui centralise l'ensemble des informations. La transmission de l'information peut être schématisée comme ceci : attentat n° 1 → PC opérationnel mobile n° 1 → cellule dédiée n° 1 → PC de crise.

La gestion des témoignages recueillis par téléphone ou messagerie est opérée au sein d'une salle unique, dite salle « Jacques Capela », équipée de dix postes de travail (ordinateurs et téléphones) tenus par des effectifs de la brigade des stupéfiants (BS) et de la brigade de répression du proxénétisme (BRP) et de deux postes supplémentaires réservés aux fonctionnaires de la BC. Elle constitue le point d'entrée de l'AMCA pour la DRPJ de Paris.

Enfin, le centre d'information du public de la préfecture de police de Paris (CIPPP), activé par la zone de défense et de sécurité à la demande du préfet de police, apporte au public des renseignements sur l'identité des victimes et des personnes impliquées. Les demandes se font par téléphone et sont traitées par les opérateurs grâce à un site extranet sécurisé qui intègre l'ensemble des données du système d'identification numérique unique standardisé (SINUS).

Le dispositif « multi-attentats » connaît une certaine souplesse dans sa mise en œuvre. Ainsi, il n'a pas été nécessaire, le 7 janvier 2015, de recourir aux services territoriaux de la DRPJ de Paris pour effectuer les constatations dans les locaux de *Charlie Hebdo*. À l'inverse, la BC a pu compter, les 8 et 9 janvier, sur le soutien des effectifs du service départemental de police judiciaire des Hauts-de-Seine (SDPJ 92) et de la BRB pour accomplir cette tâche. Le soir du 13 novembre, chaque scène de crime a été confiée à un service territorial ou à la BRB, les personnels de la BC et du SRIJ étant responsables de la coordination des opérations, avant que des fonctionnaires de la DCPJ se chargent de conduire les investigations sur deux des sites – au *Comptoir Voltaire* et à *La Belle Équipe* – conformément à la répartition des tâches établie avec la SDAT (voir *supra*).

---

*(1) Ce PC opérationnel mobile est situé à proximité immédiate du lieu de l'attentat.*

### 2. Le recours aux instruments de coopération internationale dans le cadre de l'enquête ouverte à la suite des attentats du 13 novembre

La dimension internationale des attentats du 13 novembre, particulièrement marquée, a conduit le parquet de Paris et les services enquêteurs à user de **plusieurs instruments de coopération internationale**.

Dès le 14 novembre, le parquet a adressé **quatre demandes d'entraide pénale internationale** (DEPI) aux autorités judiciaires belges afin d'obtenir des informations sur les véhicules utilisés par les terroristes et des renseignements sur les suspects déjà identifiés mais aussi de solliciter l'organisation de perquisitions chez certains suspects et la mise en place d'une interception sur la ligne de téléphone belge destinataire du message écrit « *on est partis, on commence* » envoyé par l'un des hommes du commando du *Bataclan*.

L'ouverture d'une enquête par le parquet fédéral belge dès le lendemain des attentats a facilité les mesures d'entraide. D'après le procureur de la République près le TGI de Paris, M. François Molins, les enquêteurs de la police judiciaire fédérale et les magistrats belges ont été « *totalement mobilisés pour répondre aux demandes françaises* » (1). En conséquence, « *les résultats obtenus ont été rapides, très concrets et utilisables par les enquêteurs* » (2).

**Les demandes d'entraide pénale internationale (DEPI)**

Prévues au titre X du livre IV du code de procédure pénale, elles trouvent leur fondement dans plusieurs textes : la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du Conseil de l'Europe du 20 avril 1959 et son protocole additionnel du 17 mars 1978, la convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977, la convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990, la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne du 29 mai 2000 et son protocole du 16 octobre 2001, qui porte plus particulièrement sur l'entraide judiciaire concernant les informations sur des comptes bancaires ou des transactions bancaires.

Aux termes de la convention du 29 mai 2000, l'entraide judiciaire peut être accordée dans le cadre :

– d'une procédure pénale ;

– d'une procédure engagée par les autorités administratives dont la décision peut donner lieu à un recours devant une juridiction compétente en matière pénale ;

– d'une procédure portant sur des faits ou des infractions susceptibles d'engager la responsabilité d'une personne morale (une entreprise ou un organisme) dans l'État membre requérant.

---

*(1) Document transmis par M. François Molins, procureur de la République près le TGI de Paris.*

*(2)* Id.

La coopération peut prendre la forme d'un échange d'informations spontané ou être engagée à la suite d'une demande présentée par un État membre. En règle générale, les demandes sont transmises directement entre les autorités judiciaires territorialement compétentes pour les présenter et les exécuter, et il y est répondu par la même voie. L'État membre requis doit respecter les formalités et les procédures expressément indiquées par les autorités de l'État requérant.

La coopération entre les autorités judiciaires française et belge a franchi une étape supplémentaire avec la mise en place, le 16 novembre, d'une **équipe commune d'enquête** (ECE) qui s'est matérialisée par un **échange d'enquêteurs entre les deux pays**. Le dispositif, présenté par M. Jean-Jacques Colombi, chef de la division des relations internationales (DRI) de la DCPJ, comme « *le* nec plus ultra *de la coopération internationale* » (1) a permis de faciliter la circulation des informations et d'éviter la répétition des demandes d'entraide pénale. Pour le procureur de la République près le TGI de Paris, l'ECE « *a été un outil efficace et a bien fonctionné jusqu'au blocage des relations survenu en raison des " fuites " parues de façon répétée dans la presse française qui ont fortement contrarié les autorités belges et même mis en danger les actes d'enquête* » (2).

**Les équipes communes d'enquête (ECE)**

Issues de la décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, elles sont prévues aux articles 695-2 et 695-3 du code de procédure pénale, créés par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

Réunis à Tampere en 1999, les États membres de l'Union européenne se sont engagés à créer des équipes communes d'enquête dans le but de lutter contre le trafic de drogue, la traite des êtres humains et le terrorisme. En conséquence, la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne du 29 mai 2000 a autorisé leur création. Toutefois, le retard pris dans la ratification de la convention a conduit le Conseil à adopter la décision-cadre susmentionnée.

Dès lors qu'une enquête nécessite une action coordonnée et concertée, deux États membres au minimum peuvent créer une équipe commune d'enquête. À cette fin, les autorités compétentes des États concernés concluent un accord qui définit les modalités de l'équipe.

Aux termes des deuxième à sixième alinéas de l'article 695-2 du code de procédure pénale, les agents étrangers détachés par un État membre auprès d'une équipe commune d'enquête peuvent, sous la direction de l'autorité judiciaire compétente et sous certaines réserves, avoir pour mission, le cas échéant, sur toute l'étendue du territoire national :

– de constater tous crimes, délits ou contraventions et d'en dresser procès-verbal, au besoin dans les formes prévues par le droit de leur État ;

– de recevoir par procès-verbal les déclarations qui leur sont faites par toute personne susceptible de fournir des renseignements sur les faits en cause, au besoin dans les formes prévues par le droit de leur État ;

*(1) Audition du 9 mai 2016.*

*(2) Document transmis par M. François Molins, procureur de la République près le TGI de Paris.*

– de seconder les officiers de police judiciaire français dans l'exercice de leurs fonctions ;

– de procéder à des surveillances et, s'ils sont spécialement habilités à cette fin, à des infiltrations dans les conditions prévues aux articles 706-81 et suivants du même code.

Toutefois, aucun des pouvoirs propres de l'officier de police judiciaire français responsable de l'équipe ne peut leur être délégué, en application de l'avant-dernier alinéa du même article 695-2.

Le premier alinéa de l'article 695-3 du code de procédure pénale dispose que les officiers et agents de police judiciaire français détachés auprès d'une équipe commune d'enquête peuvent procéder aux opérations prescrites par le responsable d'équipe, sur toute l'étendue du territoire de l'État où ils interviennent, dans la limite des pouvoirs qui leur sont reconnus par le code de procédure pénale. Le deuxième alinéa du même article ajoute que leurs missions sont définies par l'autorité de 1'État membre compétente pour diriger l'équipe commune d'enquête. Le dernier alinéa les autorise à recevoir les déclarations et constater les infractions dans les formes prévues par le code de procédure pénale sous réserve de l'accord de l'État sur le territoire duquel ils interviennent.

L'équipe commune d'enquête constitue un outil de coopération judiciaire renforcée particulièrement efficace dans les procédures présentant une certaine complexité et un caractère transnational, notamment en matière de criminalité organisée et de terrorisme.

Au 1er juin 2016, les enquêteurs français ont participé à 111 équipes communes d'enquête parmi lesquelles 20 ont été mises en place dans le cadre de procédures ouvertes pour des faits de nature terroriste (12 en matière de terrorisme islamiste et 6 en matière de terrorisme basque). La très grande majorité de ces équipes a été constituée avec la Belgique et l'Espagne.

Par ailleurs, les enquêteurs ont pu compter sur le concours des **agences de coopération policière internationale**.

Ainsi, **Interpol a été sollicité pour ses compétences en matière d'identification des victimes de catastrophes**. Du 16 au 22 novembre, une cellule de crise de cinq experts a été installée au sein de la cellule *ante mortem* de l'unité nationale d'identification des victimes de catastrophes (UNIVC) mise en place par la sous-direction de la police technique et scientifique (SDPTS) de la DCPJ. Ils ont été chargés du recueil des renseignements relatifs aux victimes décédées de nationalité étrangère ou possédant une double nationalité et aux personnes disparues.

De son côté, **Europol a été principalement mobilisée pour ses capacités d'analyse criminelle**. Dès le 15 novembre, elle a dépêché au PC de la SDAT, à la demande de la DRI, un **bureau mobile** composé d'analystes disposant d'un accès à distance aux bases de données de l'agence. De nombreuses données recueillies dans le cadre de l'enquête lui ont ainsi été transmises en vue de leur exploitation par ses équipes. Face à la masse des informations reçues, l'agence a d'ailleurs fait le choix de mettre en place, le 1er décembre, une *task force* dédiée, baptisée « Fraternité », composée d'une quinzaine d'analystes.

Toutefois, ce n'est que le 16 décembre qu'Europol a été formellement associée à l'équipe commune d'enquête franco-belge mise en place un mois plus tôt. Ce délai peut sembler long. Le chef de la DRI en a donné la raison lors de son audition : « *il a fallu que les magistrats français et belges saisis du dossier s'accordent sur les modalités de sa participation* » (1). Votre rapporteur observe qu'un avenant a opportunément permis à l'agence de bénéficier d'un accès total à l'ensemble des données.

Au 12 mars 2016, 2,7 téraoctets de données issues des enquêtes française et belge – neuf millions de communications téléphoniques et 614 000 fichiers informatiques, dont 330 000 fichiers média (photos ou vidéos) – lui avaient été communiqués. À cette date, l'agence avait organisé cinq réunions opérationnelles et produit trente et un rapports, dont quatorze rapports d'analyse opérationnelle.

Au-delà de son utilité pour l'enquête, la forte mobilisation d'Europol revêt une réelle portée symbolique. Ainsi que l'a souligné M. Jean-Jacques Colombi devant la commission d'enquête, « *c'est la première fois en Europe qu'un État membre confronté à un tel drame décide de se défaire du pan de l'enquête relevant de l'analyse criminelle pour le confier à* [l'agence] » (2). Cela est tout sauf anecdotique. Pendant longtemps, la coopération internationale, considérée comme une option plus que comme une exigence, n'a occupé qu'une place limitée dans le domaine des enquêtes de police. Pour le chef de la DRI, cela traduit le fait que « *les enquêteurs, dans presque tous les pays européens – davantage dans les pays méditerranéens que dans les pays nordiques (...) –, ont une culture très ancrée de la possession d'informations* » (3). Toutefois, il semble que les attentats du 13 novembre aient provoqué une prise de conscience en Europe. Tardive, elle n'en est pas moins salutaire. En effet, il est illusoire de prétendre lutter efficacement contre des groupes terroristes bien organisés, mobiles et capables de planifier un attentat dans un pays et de le commettre dans un autre sans coopérer davantage avec nos partenaires. Les instruments susceptibles d'être mis au service de cette coopération existent. Leur valeur ajoutée ne fait pas de doute. Europol peut, par exemple, grâce aux moyens dont elle dispose, conduire des missions que les États ne sont pas en mesure d'assumer. Ainsi, « *elle est (...) la seule organisation en charge de police criminelle capable d'analyser du* big data » (4).

La lutte contre le terrorisme impose de faire preuve de pragmatisme et celui-ci commande de faire aux instruments de coopération internationale la place qui leur revient. Pour votre rapporteur, cela n'est plus une option, c'est désormais un impératif.

---

*(1) Audition du 9 mai 2016.*

*(2)* Id.

*(3)* Id.

*(4)* Id.

# TROISIÈME PARTIE – LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT FACE À UN DÉFI MAJEUR

## I. LA FRANCE EXPOSÉE À UNE MENACE SANS PRÉCÉDENT

Il n'est naturellement pas question pour la commission d'enquête de reconstituer ici avec précision les itinéraires des terroristes ayant commis les attentats de janvier et novembre. Ainsi que l'a rappelé votre rapporteur en introduction, ces événements font l'objet de procédures judiciaires, qui sont protégées par le secret de l'instruction et constituent précisément un champ d'investigations incompatible avec le mandat et les pouvoirs des commissions d'enquête, résultant de l'ordonnance de 1958. Beaucoup d'informations sont en outre protégées par le secret de la défense nationale.

Il est néanmoins apparu nécessaire, à la lumière des interrogations légitimement soulevées par les victimes et leurs familles lors de leurs auditions – mais aussi de certaines informations relayées par la presse – d'essayer de présenter objectivement les principaux éléments de ces parcours, recueillis par la commission.

En effet, comme l'a souligné M. Bernard Bajolet, directeur général de la sécurité extérieur, lors de son audition (1), les attentats commis en France en 2015 constituent des échecs qu'il convient de comprendre afin de mieux s'adapter à la menace : « *le rôle de mon service est de détecter et d'entraver les menaces situées à l'étranger et visant soit le territoire national – nous travaillons alors en coopération avec la DGSI –, soit nos intérêts à l'extérieur. Mais, souvent, nous détectons sans être en mesure d'entraver. Des attentats comme ceux du 13 novembre marquent bien un échec du renseignement extérieur : ils ont été planifiés à l'extérieur de nos frontières et organisés en Belgique, c'est-à-dire dans l'aire de compétence de la DGSE. Ils représentent aussi sans doute un échec pour le renseignement intérieur, dans la mesure où ils se sont produits sur notre sol.* »

M. Patrick Calvar, directeur général de la sécurité intérieure a, lui aussi, jugé nécessaire (2) de tirer les leçons objectives d'attentats ressentis comme des échecs pour son service : « *Tout attentat est un échec puisque nous n'avons pas pu l'empêcher.(...) Ensuite, il faudrait organiser – ce que vous faites ici – des retours d'expérience sans esprit partisan ni polémique pour essayer de comprendre ce qui a marché, ce qui a moins marché, bref, pour réaliser une sorte d'autopsie. Or nous sommes systématiquement confrontés à des attaques infondées, non documentées et mal intentionnées. Certains, certes, posent les vraies questions et il est normal que, dans une démocratie, on rende compte et qu'on essaie de*

---

*(1) Audition du 25 mai 2016.*

*(2) Audition du 24 mai 2016.*

*progresser. Les attentats de 2015 représentent un échec global du renseignement.* »

## A. L'ANALYSE DE LA MENACE PESANT SUR LA FRANCE

Avec quatre attaques, dont deux massives, auxquelles il faut ajouter huit tentatives déjouées, la France a fait face en 2015 à une menace inédite par son ampleur. *« Nous avons tout eu »* a résumé le coordonnateur national du renseignement, M. Didier Le Bret devant la commission d'enquête : *« des actes d'ampleur, préparés, planifiés, coordonnées – les deux attaques de janvier et novembre ; des actes isolés, perpétrés par des acteurs revenant de théâtres de guerre en Syrie ou par d'autres qui, sans jamais quitter le territoire national, ont pu agir à l'instigation d'un contact sur place ; enfin, des individus relevant de la fameuse catégorie des « loups solitaires » qui, autoradicalisés, ont pris leur décision sur un fondement strictement personnel, mais le plus souvent à partir d'internet »* (1).

### 1. Les filières bien structurées de Daech

Les attaques préparées, planifiées et coordonnées du 13 novembre 2015, mais aussi de Bruxelles du 22 mars 2016, sont le fait de l'organisation terroriste Daech, qui semble disposer désormais d'un réseau bien structuré. Celui-ci présente plusieurs caractéristiques :

— la mise en place en zone syro-irakienne d'une structure dédiée aux opérations extérieures ;

— la sélection, l'endoctrinement et l'entraînement de volontaires originaires d'Europe puisés dans un important vivier de combattants ;

— l'utilisation opportune de la vague migratoire aux fins de projeter en Europe les opérationnels sélectionnés ;

— la mise en œuvre, dans ce dernier cadre, d'une filière de falsification de documents administratifs.

Les individus ayant commis ces attentats appartiennent tous au même groupe de djihadistes francophones ayant évolué de part et d'autre de la frontière franco-belge, avant de se reconstituer en zone syro-irakienne sous l'égide de Daech. La composition de ce groupe présente une homogénéité remarquable. Tous, à l'exception des deux Irakiens morts au Stade de France, sont d'origine maghrébine, plutôt marocaine pour les Belges et algérienne pour les Français. À cet égard, l'absence de convertis semble devoir être soulignée, alors même qu'ils représentent près d'un quart à évoluer au sein du contingent français en zone syro irakienne. Ils ont un passé de délinquants, parfois de grand banditisme, et une

---

*(1) Audition du 18 mai 2016.*

expérience carcérale pour la majorité d'entre eux. Enfin, leur basculement de la délinquance ordinaire vers le djihad global, via un passage dans les rangs de l'organisation terroriste Daech, s'est fait brutalement et donc sans radicalisation religieuse préalable apparente.

Le groupe des francophones évoluant en zone syro-irakienne, parfois dans une katibat francophone, présente la particularité d'être le seul à avoir élaboré sur zone un projet de représailles d'ampleur à l'encontre de ses pays d'origine. Cette particularité pourrait résulter de la combinaison d'une stratégie planifiée de terreur avec une volonté de vengeance sociale, entretenue au sein d'un groupe très homogène sur le plan socio-culturel. *« Nous ne devons plus raisonner en termes de Français ou de personnes résidant en France mais de francophones. Des milliers de Tunisiens, des milliers de Marocains et d'Algériens peuvent être projetés sur notre territoire »* a précisé sur ce point le directeur général de la sécurité intérieur, M. Patrick Calvar [(1)].

En termes de menaces, une distinction semble devoir être faite entre, d'une part, les individus passés entre les mains de Daech et présentant un profil de délinquants en recherche de violence légitimée et, d'autre part, les membres radicalisés de la mouvance salafiste, porteurs d'une menace plus individualisée et de moindre intensité, mais qui peuvent passer à l'acte au contact des premiers. En France, les tentatives d'attaques menées par Sid Ahmed Ghlam, en avril 2015 à Villejuif, et par Ayoub El Khazzani, dans le Thalys en août 2015, s'inscrivent dans cette problématique.

### 2. Les menaces provenant d'individus isolés et d'Al-Qaida

Parallèlement à cette planification, Daech escompte vraisemblablement susciter, par un effet de mimétisme créé par les attentats de Paris et de Bruxelles, des passages à l'acte violent de la part d'individus isolés et pouvant présenter des profils très variés. C'est d'ailleurs en septembre 2014 que Daech, dans une vidéo de propagande, appelait les musulmans à commettre individuellement des attentats partout dans le monde.

On trouve ainsi des individus radicalisés ne s'étant jamais rendus en Syrie et susceptibles de répondre aux appels récurrents de Daech à passer à l'acte sur le territoire national. Ainsi, l'attentat de Saint Quentin Fallavier le 26 juin 2015 lors duquel Yassin Salhi a décapité son employeur, l'attaque à l'arme blanche du commissariat de police de la Goutte d'Or à Paris, le 7 janvier 2016, menée par Tarek Belgacem ou enfin l'agression à l'arme blanche, le 11 janvier 2016, à Marseille par le jeune Yussuf Kinav d'un piéton présentant les signes de son appartenance à la communauté juive, illustrent pleinement l'efficacité de la propagande de l'organisation terroriste.

---

*(1) Audition du 24 mai 2016.*

Il y a aussi des individus empêchés de se rendre en Syrie, interdits de sortie du territoire et qui pourraient être tentés de passer à l'acte par mesures de représailles. On peut par exemple citer l'attaque de trois militaires en garde statique Vigipirate à Nice, le 3 février 2015, par Moussa Coulibaly, l'attentat déjoué à la veille du 14 juillet 2015 à Port Vendres ayant mené à quatre interpellations, dont celle du principal instigateur, Ismaël Karioul ou encore le projet d'action violente à Toulon, imaginé par Hakim Marnissi en octobre 2015.

On peut également recenser des individus qui, sans être pleinement gagnés par l'idéologie de l'islam radical, pourraient, en raison de fragilités psychologiques, passer à l'acte violent selon des modes opératoires inspirés des méthodes djihadistes. À cet égard, le cas d'Ousmane Nimaga, qui avait pour projet d'assassiner une députée parisienne avant de se dénoncer lui-même le 30 octobre 2015 illustre particulièrement cette menace. De même, l'intrusion de Nabil Fehmi aux Invalides le 16 décembre 2015, la tentative d'homicide sur des militaires à Valence par Raouf El Ayeb le 1er janvier 2016, et la tentative d'action visant un commissariat de police, le 9 mars 2016, par Amar Temmache, semblent entrer dans ce cadre.

Ces individus présentent la caractéristique commune de passer à l'acte de façon individuelle, spontanée et contre des cibles dures comme des commissariats de police, des casernes, des policiers ou des militaires.

Enfin, la menace représentée par Al-Qaïda est toujours présente. L'attaque contre *Charlie Hebdo,* sur laquelle Al-Qaïda revient longuement dans son magazine de propagande, *Inspire*, paru le 9 septembre 2015, témoigne de la capacité de l'organisation à engager et soutenir des projets d'attentats sur le territoire mis en œuvre par des Djihadistes français ayant été en contact avec des filiales de l'organisation terroriste à l'étranger. L'attaque du 7 janvier 2015, commanditée par Al-Qaïda en péninsule arabique (AQPA), rappelle que l'organisation fondée par Oussama Ben Laden reste déterminée à mettre en œuvre un certain nombre de projets d'actions terroristes contre les intérêts occidentaux en application de son agenda historique. La situation anarchique au Yémen a permis à AQPA de mettre la main sur plusieurs dizaines de millions de dollars. À l'instar de Daech, cette organisation dispose dorénavant de fonds considérables qu'elle pourra mettre à profit pour financer des actions contre l'Occident.

### 3. Les menaces pesant sur les intérêts et ressortissants français à l'étranger

L'exposition à la menace terroriste des ressortissants et intérêts français à l'étranger s'inscrit dans un contexte général marqué par la dégradation des perceptions de la France dans l'ensemble du monde arabo-musulman. Dans ce contexte, la zone maghrebo-sahélienne constitue le principal foyer de menace pesant sur nos ressortissants à l'étranger. Par ailleurs, l'actualité récente fait de la menace sur le transport aérien un sujet de préoccupation majeur.

Comme en ont témoigné les attentats perpétrés dans la zone maghrebo-sahélienne depuis le début de l'année 2015, provoquant la mort de neuf Français, la menace terroriste dans cette région s'est renforcée.

Au Maghreb, en Libye et en Égypte, elle est dorénavant principalement portée par Daech, tandis qu'Al-Qaïda est d'avantage présent dans la bande sahélienne, avec l'implantation d'Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI). En outre, l'attaque de Grand-Bassam en Côte d'Ivoire, le 13 mars 2016 – dix-neuf tués dont quatre Français - démontre que l'organisation qaïdiste est dorénavant en capacité d'étendre sa zone d'action aux pays d'Afrique noire à forte implantation française, comme la Côte d'Ivoire et le Sénégal.

Au-delà des risques d'attaques contre des lieux publics (restaurants, hôtels) susceptibles d'accueillir des Français, des actions d'opportunité pouvant prendre la forme d'enlèvements sont particulièrement à craindre dans certains pays.

La menace qu'Al-Qaïda dans la Péninsule Arabique (AQPA) fait peser sur le trafic commercial aérien est ancienne et attestée par les trois tentatives d'attentats ayant visé des avions de lignes et de fret américains en décembre 2009 (vol Amsterdam-Detroit), en octobre 2010 (colis piégés à destination des États-Unis) et en mai 2012 (utilisation de sous-vêtements piégés). Daech est parvenue, le 31 octobre 2015, à faire exploser en plein vol un avion de ligne russe au-dessus du Sinaï au moyen d'un engin explosif introduit dans l'appareil grâce à des complicités.

### 4. Le *Bataclan* faisait-il l'objet de menaces concrètes ?

Devant la commission d'enquête, les avocats des familles des victimes, ont relayé une information, parue dans la presse [(1)], selon laquelle le Bataclan faisait l'objet d'une menace précise d'attentat terroriste.

Lors de l'attentat commis au Caire, en Égypte, le 22 février 2009 – au cours duquel la jeune Française, Cécile Vannier, est tuée – plusieurs suspects sont arrêtés, dont une Française, Dude Hohxa. Celle-ci aurait déclaré aux services égyptiens que Farouk Ben Abbes projetait d'attaquer la salle de spectacle du Bataclan *« en raison de manifestations de soutien et de collectes de fonds réalisées au profit de la communauté juive »*. Il projetait également de s'en prendre à une cible juive dans la commune de Saint-Denis.

Répondant aux questions de la commission d'enquête, le DGSI, M. Patrick Calvar[(2)], est revenu sur l'itinéraire de Farouk Ben Abbes. Celui-ci avait été arrêté une première fois par la Belgique, pays dont il est ressortissant, parce qu'il était soupçonné d'appartenir à une filière d'envoi de combattants en Irak. Bénéficiant d'un non-lieu, il avait pu se rendre en Égypte, en 2009, où il a été arrêté et

---

*(1) Notamment article du* Canard enchaîné *du 16 décembre 2015.*

*(2) Audition du 24 mai 2016.*

interrogé à la suite de l'attentat du Caire. C'est à ce moment que les Égyptiens auraient obtenu des aveux de sa part au sujet d'un projet d'attentat contre le Bataclan. Remis en liberté, il est de nouveau interrogé par les Belges.

Lorsqu'il arrive en France, en 2010, il est alors interpellé, mis en examen et placé en détention. Mais *« toutes les investigations réalisées à partir de là n'ont pas permis de le relier à ce pseudo-projet dont on ignore, encore une fois, s'il a existé ou non »* a expliqué M. Calvar [(1)]. Le procureur de Paris, M. François Molins, a souligné, lors de son audition, le défaut de coopération de la part des autorités égyptiennes : ces renseignements *« n'ont jamais pu être étayés en procédure et ont au contraire été mis à mal par l'attitude des Égyptiens, lesquels ont remis en liberté les principaux acteurs soupçonnés d'être en relation avec M. Ben Abbes »* [(2)].

Cette information judiciaire se conclut donc, faute d'éléments probants, par une décision de non-lieu de la part du juge d'instruction. Interrogé sur la prise de mesures de protection particulières pour la salle de spectacle, M. Molins a répondu que *« dès lors qu'un juge d'instruction a conclu, après enquête, que la menace n'était pas avérée, il était difficile d'engager une protection, qui aurait dû s'étendre sur plusieurs années. »*

Le 15 août 2015, un jeune Français Reda Hame, est interpellé par les autorités françaises à son retour de Syrie. Interrogé par le juge d'instruction Marc Trévidic, il dit clairement qu'un attentat est projeté contre une salle de concert de Rock. Mme Camille Hennetier, cheffe du pôle antiterroriste du parquet de Paris, est tout aussi affirmative : *« Selon les PV de garde à vue, Reda Hame parle d'un concert de rock dans un pays européen. Il dit qu'Abaaoud lui a demandé de choisir « une cible facile, un concert, par exemple, là où il y a du monde ». »*[3]. La salle du Bataclan n'est néanmoins pas citée en tant que telle.

La menace est prise très au sérieux par les services français mais, comme l'a souligné M. Trévidic lors de son audition, *« il y a un très grand nombre de festivals et de concerts de rock en France ».* Aurait-il néanmoins été possible de faire un lien entre la menace, avérée mais diffuse, de 2015 et celle, supposée mais précise, de 2009 soit six années auparavant ? Cela aurait supposé que les magistrats instructeurs et les agents des services de renseignement aient gardé, personnellement, en mémoire toutes les cibles mentionnées par les terroristes lors de leurs auditions.

### B. UNE MENACE PARFOIS CONTRÉE PAR LES SERVICES FRANÇAIS

Si les attentats de 2015 ont démontré que cette menace complexe est parvenue à prendre forme, votre rapporteur tient également à rappeler qu'elle a

---

*(1)* Id.

*(2) Audition du 30 mars 2016.*

*(3)* Id.

parfois aussi été contrecarrée par l'action efficace des services français de renseignement et de sécurité.

Il paraît ainsi légitime de porter également à la connaissance du public certaines affaires dans lesquelles des projets terroristes contre la France ont pu être stoppés. Dans le respect de la confidentialité de la sécurité nationale et compte tenu des informations recueillies, les affaires suivantes peuvent notamment être évoquées :

– Le 2 juillet 2015, Tyler Vilus a été arrêté à Istanbul à son retour de zone djihadiste, puis extradé vers la France le 21 juillet. Il se trouvait en zone syro-irakienne depuis octobre 2012, où il avait rejoint Daech et été en contact avec Abdelhamid Abaaoud. Son parcours dans les rangs de l'EI et sa recherche de clandestinité ont laissé craindre son implication dans un projet terroriste à court terme.

– Le 6 juillet 2015, les frères Salim et Ahmed Mosteghanemi ont été interpellés par la DGSI à leur domicile de Fontenay-sous-Bois (94). Les intéressés avaient attiré l'attention en tant que velléitaires pour le djihad syrien et par un comportement conspiratif. Ils avaient envisagé une action violente sur le territoire national contre des militaires, des policiers et/ou des juifs, et cherché à acquérir une arme de poing dans la perspective d'un vol à main armée.

– Le 13 juillet 2015, Djebril Amara, Antoine Frerejean et Ismaël Karioui, velléitaires du djihad syro-irakien, contrariés par l'interdiction de sortie du territoire prononcée à l'encontre de Karioui, ont été interpellés : incités à frapper la France par un contact sur zone, ils projetaient une action terroriste contre la base militaire de Port Vendres (66), au cours de laquelle ils auraient filmé la décapitation d'un haut gradé.

– Le 29 octobre 2015, Hakim Marnissi a été interpellé par la DGSI à Toulon (83). Persuadé par le djihadiste français Moustapha Mokeddem, présent en Syrie au sein de l'État islamique, de commettre une action terroriste en France, Marnissi comptait exécuter une attaque de nuit contre un ou plusieurs militaires de la base marine de Toulon. L'individu a par ailleurs reconnu vouloir mourir en martyr. La perquisition de son domicile a permis de découvrir des cagoules noires, un poignard de combat et deux pièces de monnaie de l'EI.

– Le 30 octobre 2015, Ousmane Nimaga a été interpellé, après s'être lui-même dénoncé auprès du centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR). Radicalisé au cours d'une longue incarcération pour trafic de stupéfiants, il projetait d'assassiner une députée parisienne.

– Le 15 décembre 2015, Issa Khassiev a été interpellé par la DGSI à Tours (37). Cible d'une perquisition administrative effectuée le 2 décembre dans le cadre de l'état d'urgence, il avait proféré des menaces à l'encontre des fonctionnaires de police présents. La perquisition permettait de découvrir une vidéo de l'intéressé prêtant allégeance à l'EI. Susceptible d'avoir rejoint la Syrie en 2013, Khassiev

envisageait de réaliser une action violente en France avant de regagner la zone syro-irakienne pour y mourir en martyr.

– Les 15 et 16 décembre 2015, Rodrigue Da Silveira et Karim Kinali ont été interpellés par la DGSI dans la région orléanaise. Les investigations ont permis d'établir qu'ils projetaient de s'attaquer à des militaires et des policiers orléanais. Tout en minimisant son implication dans ce projet, Karim Kinali a également reconnu vouloir assassiner le préfet du Loiret et s'attaquer à une centrale nucléaire. Les deux mis en cause ont confirmé le rôle d'Anthony DRICI, djihadiste français de l'EI évoluant en Syrie depuis fin 2014, comme soutien financier.

– Le 16 mars 2016, Youssef Ettaoujar et sa compagne Loubna Kadouri et les frères Atac et Ercan Benli ont été interpellés à Paris et en Seine Saint Denis. Le premier, sorti de prison en 2015, après une condamnation pour avoir tenté de rejoindre le djihad en Syrie, en 2012, est soupçonné d'avoir été l'instigateur d'un projet d'action violente en France, commanditée depuis la Syrie.

– Le 16 mars 2016, quatre jeunes femmes, dont trois mineures, M.J., S.D. et les sœurs L.D. et P.D. ont été interpellées à Roubaix, Lyon et Brie-Comte-Robert. Sous la coupe de Seriana Dahmane, elles avaient formé le projet d'attaquer une salle de concert, deux cafés et un centre commercial à Paris.

– Le 24 mars 2016, Reda Kriket a été interpellé par la DGSI à Boulogne-Billancourt. Membre du groupe de Molenbeek en 2012, Kriket a finalement gagné la Syrie où il a séjourné entre septembre 2014 et avril 2015. Il est soupçonné d'avoir préparé, avec plusieurs complices, un attentat au nom de l'E.I. La découverte d'armes de guerre, de substance explosive (TATP) et de matériel entrant dans la fabrication d'engins explosifs improvisés, dans une cache utilisée par Kriket à Argenteuil, accréditent cette thèse.

Deux autres individus impliqués dans ce projet, Abderrahmane Ameuroud et Anis Bahri, ont été arrêtés en Belgique et aux Pays Bas, à la suite de l'interpellation de Reda Kriket.

### C. LES TERRORISTES NATIONAUX QUI SE SONT JOUES DES SURVEILLANCES MISES EN PLACE

Les attentats de 2015, à Paris et Saint-Denis, et ceux de 2016 à Bruxelles, ont définitivement médiatisé le concept de « *foreign terrorist fighter* », littéralement « combattant terroriste étranger », c'est-à-dire une personne formée ou recrutée par une organisation terroriste étrangère pour frapper dans un des pays d'Europe occidentale ou aux États-Unis. Ces combattants étrangers, passés à l'acte en 2015 en France, sont des individus parfois nationaux, dont la dangerosité et le degré de radicalisation sont difficiles à évaluer, et dont l'interception dans leurs projets nécessite une action optimale des services de renseignement et de sécurité.

Or, tous les français ayant frappé le territoire national en 2015 étaient connus, à un titre ou un autre, des services judiciaires, pénitentiaires ou de renseignement. Ils avaient tous été fichés, contrôlés, écoutés ou incarcérés, à un moment de leurs parcours de la délinquance à la radicalisation violente. Comme l'a reconnu le directeur général de la sécurité intérieure, concernant les attentats de janvier 2015 : « *on a ici plutôt affaire à des gens qui se sont rencontrés et ont mené ensemble un projet. Nous devons nous interroger sur les raisons pour lesquelles nous ne les avons pas identifiés et donc pour lesquelles nous n'avons pas pu les neutraliser, même si, malheureusement, nous ne pouvons pas tout empêcher* (1) ».

### 1. La surveillance des frères Kouachi, interrompue pour n'avoir pas produit de résultats suffisamment rapides

Les frères Kouachi avaient fait l'objet de surveillances assez poussées de la part des services de renseignement. Saïd Kouachi avait ainsi été placé, au même titre que Salim Benghalem (2), sous surveillance par la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) en 2011. Son directeur, M. René Bailly, a expliqué à la commission d'enquête que ces individus semblaient *« intéressants »* parce qu'ils fréquentaient des *« mosquées ainsi que des noyaux d'individus pouvant présenter un jour une certaine dangerosité »* (3).

L'un des frères Kouachi et Salim Benghalem se sont rendus en 2011 au sultanat d'Oman, ce qui leur a certainement permis de rejoindre le Yémen limitrophe par la suite. Si Salim Benghalem est resté dans la région, son compagnon est, pour sa part, revenu en France quelques semaines plus tard, où sa surveillance par la DRPP a repris, par le biais de nouvelles interceptions de sécurité, puis abandonnée une première fois, les écoutes n'étant pas concluantes.

La DRPP a de nouveau mis sur écoute Saïd Kouachi en 2014 avant d'abandonner encore sa surveillance lorsque ce dernier a quitté la région parisienne pour s'installer à Reims en juin 2014. La compétence territoriale de la DRPP se limitant à Paris et la petite couronne, elle transmet alors l'intégralité du dossier à la DGSI, au cours d'une réunion de travail qui se tient au début du mois de juillet, et celle-ci s'engage alors à prendre le relais.

---

*(1) Audition du 24 mai 2016.*

*(2) Vraisemblablement toujours présent dans les zones de combat en Syrie, il a été condamné en janvier 2016 à quinze années de prison pour xxx par la justice française.*

*(3) Audition du 26 mai 2016.*

**Les interceptions de sécurité**

Les services de renseignement peuvent recourir à des interceptions de sécurité – c'est-à-dire à des « écoutes téléphoniques » - pour des finalités limitativement prévues par la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par voie de communications électroniques, modifiée par la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement. Ces finalités, au nombre de sept aujourd'hui, comprennent naturellement la prévention du terrorisme.

Concrètement, c'est le Premier ministre qui, sur la base d'une demande écrite et motivée émanant d'un des ministères dont dépendent les six services de renseignement, accorde l'autorisation d'exécuter une interception. Préalablement, il doit solliciter l'avis d'une autorité indépendante, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), qui s'est substituée à la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) en 2015.

L'autorisation est délivrée pour une durée de quatre mois, renouvelable. Elle est ensuite mise en œuvre par le Groupement interministériel de contrôle (GIC), qui dépend des services du Premier ministre.

Dans un souci de conserver un caractère exceptionnel aux interceptions de sécurité, le législateur a prévu un contingentement des interceptions simultanées qui peuvent être réalisées chaque année au profit des ministères concernés. Ce système a pour but *« d'inciter les services concernés à supprimer le plus rapidement possible les interceptions devenues inutiles, avant de pouvoir procéder à de nouvelles écoutes »* selon le troisième rapport annuel de la CNCIS, publié en 1994.

Le contingent annuel était de 2 700 interceptions en 2015, dont 2 235 pour le ministère de l'Intérieur, 320 pour le ministère de la Défense et 145 pour le ministère du Budget.

Interrogé sur ce point par la commission d'enquête, son directeur général, M. Patrick Calvar a répondu que la surveillance fut finalement définitivement interrompue car *« aucun élément ne permettait d'établir de la part des frères Kouachi une activité terroriste »* (1).

À l'évidence, il est toujours plus aisé de réécrire les histoires lorsque leur fin est connue, et il n'entre pas dans les intentions de votre rapporteur de blâmer commodément après coup les services dont l'action au quotidien est faite de choix difficiles. Pour autant, la surveillance de Saïd Kouachi illustre en partie le défi du changement auquel la nouvelle menace terroriste nous confronte. Formés à la discrétion voire à la clandestinité (*cf. infra*), les combattants étrangers se sont vus expliquer la nécessité et les moyens de déjouer les formes classiques de la surveillance, y compris durant des périodes longues. Certaines interceptions en apparence infructueuses peuvent ainsi constituer en elles-mêmes un indice permettant de supposer que la personne est « entrée en clandestinité » : prendre en compte ces nouveaux comportements est un défi redoutable pour nos services.

Face à une telle menace, les services spécialisés – judiciaires ou de renseignement – devront nécessairement adapter leurs grilles d'analyse pour

*(1) Audition du 24 mai 2016.*

apprécier la dangerosité des personnes radicalisées, *a fortiori* dans un contexte où le contingentement de l'usage des techniques de renseignement paraît confortable ainsi que l'a expliqué à la commission, M. Francis Delon, président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) : « *Il existe deux quotas, l'un, connu, pour les interceptions de sécurité, qui est de 2 700, l'autre, qui n'est pas public, pour les utilisations simultanées d'IMSI catchers, beaucoup plus bas pour des raisons évidentes. Aucun de ces deux quotas n'a été à aucun moment atteint ni même approché. Le quota concernant les interceptions de sécurité est suffisant* ».

### 2. La libération sans aucune information ni surveillance d'Amedy Coulibaly, pourtant condamné pour avoir projeté l'évasion d'un terroriste

Le cas d'Amedy Coulibaly est sensiblement différent puisqu'il n'avait jamais fait l'objet d'une surveillance particulière de la part des services de renseignement. M. René Bailly a ainsi expliqué à la commission d'enquête que son nom était parfois apparu dans le cadre de la surveillance d'autres individus, notamment en raison de sa fréquentation de mosquées sensibles(1). Mais il n'a pas attiré outre mesure l'attention des services car rien ne laissait soupçonner qu'il *« était impliqué dans des projets d'attentats terroristes »* selon le DGSI, M. Patrick Calvar (2).

Pour autant, entre 1999 et 2009, Amedy Coulibaly a été condamné six fois et a fréquenté plusieurs établissements différents : Melun, Fleury-Mérogis, Villejuif, Orléans-Saran. À Fleury-Mérogis, il fut le voisin de cellule de Djamel Beghal, et des écoutes téléphoniques réalisées en 2010 ont montré qu'il existait un lien fort entre les deux hommes. En outre, Coulibaly a été condamné pour avoir projeté l'évasion de Smaïn Aït Ali Belkacem, l'un des auteurs des attentats de 1995, projet pour lequel Cherif Kouachi a également été mis en examen avant de bénéficier d'un non-lieu. Dès lors, son adhésion aux thèses de l'islam radical et violent ne faisait guère de doutes, après une telle condamnation.

Pourtant, à sa sortie de prison, Amedy Coulibaly est remis en liberté sans aucun suivi, sans aucune information des services de renseignement par l'administration pénitentiaire ou judiciaire, sans aucune alerte. Le ministre de la justice, lors de son audition par la commission, reconnaissait à ce sujet, avec courage et lucidité : « *Le bureau du renseignement pénitentiaire ne dispose ni de document ni de retour d'expérience sur le parcours de Coulibaly.* (…) *Le parcours de Coulibaly ne démontre que des carences de notre part ; il nous faudra y remédier.* »

De fait, interrogés précisément sur ce point lors de leurs auditions, tant le directeur général de la sécurité intérieure que le directeur du renseignement de la

---

*(1) Audition du 26 mai 2016.*

*(2) Audition du 24 mai 2016.*

préfecture de police de Paris ont confirmé n'avoir reçu aucune information ni alerte lors de la libération d'Amedy Coulibaly [1] .

Votre rapporteur partage pleinement ce constat amer du Garde des Sceaux, et se félicite (cf. *infra*) de la consécration progressive et croissante du renseignement pénitentiaire. Il observe que le cas d'Amedy Coulibaly ne met pas seulement en lumière l'absence de politique structurée de renseignement en milieu carcéral, mais aussi le fonctionnement historique en silo des services français, qui, poursuivant des logiques distinctes au sein de ministères différents, ignoraient jusqu'à récemment l'enjeu majeur que constituait le fait d'avoir la lutte contre le terrorisme comme objectif commun.

### 3. Le départ en Syrie (et le retour) de Samy Amimour, pourtant placé sous contrôle judiciaire, et d'Ismaël Omar Mostefaï

Samy Amimour, membre d'un club de tir de la police nationale, a tout d'abord fait l'objet d'une surveillance de la part de la DRPP, ainsi que l'a confié son directeur, M. René Bailly, lors de son audition. Il a été auditionné par la DCRI en octobre 2012, dans le cadre d'un projet de départ en Syrie. Cette année-là, il est déféré, mis en examen et placé sous contrôle judiciaire.

Dans le cadre de ce contrôle, il est donc interdit de sortir du territoire et privé de papiers d'identité, mais il parvient néanmoins en septembre 2013, à se rendre en Syrie avec Ismaël Omar Mostefaï. Selon toute vraisemblance, il se serait fait refaire ses papiers d'identité par la préfecture, en arguant une prétendue perte. Alors que toute demande de nouveaux papiers d'identité déclenche normalement la consultation par la préfecture du fichier national des personnes recherchées (FPR), dans lequel sont portées les interdictions de sortie du territoire, il semblerait que cette consultation ne soit pas systématique, a regretté M. Marc Trévidic lors de son audition par la commission d'enquête [2]. Alors juge d'instruction au pôle antiterroriste, celui-ci a expliqué à la commission d'enquête qu'il avait souhaité, à la lumière d'éléments nouveaux, entendre trois individus placés sous contrôle judiciaire, dont Samy Amimour. Il apprit à cette occasion *« qu'aucun des trois ne pointait plus au commissariat depuis au moins quatre semaines sinon davantage, alors même qu'ils étaient tenus à un contrôle hebdomadaire. »*

Cet épisode plus que malheureux met en relief deux problèmes majeurs et distincts. Premièrement, le contrôle judiciaire de Samy Amimour a manifestement échoué et n'a pas été suffisamment rigoureux. Deuxièmement, si la surveillance administrative dont il avait été l'objet a été abandonnée simultanément avec sa mise en examen, conformément aux principes du procès équitable et des droits de la défense, elle n'a manifestement été remplacée par aucune mise en œuvre par la

---

*(1) « Je ne sais pas pourquoi l'administration pénitentiaire ne nous a pas alertés – ni la DRPP ni la DGSI », a ainsi déclaré M. René Bailly lors de son audition le 26 mai 2016.*

*(2) Audition du 6 avril 2016.*

justice des techniques de renseignement qui eussent permis de détecter les intentions de Samy Amimour. À cet égard, le directeur général de la sécurité intérieure, M. Patrick Calvar, a indiqué à la commission que cette mauvaise articulation entre la surveillance administrative et la surveillance judiciaire constituerait « un angle mort ». Votre rapporteur observe néanmoins que – contrairement à nombre de ses homologues étrangers – la DGSI dispose d'une compétence judiciaire mise en œuvre très régulièrement dans le cadre des cosaisines avec la SDAT dont elle fait l'objet de la part du parquet dans le cadre des enquêtes antiterroristes. C'est d'ailleurs en vertu de cette compétence que la DCRI auditionnait Samy Amimour en octobre 2012. Votre rapporteur estime donc que, autant qu'un problème de droit ou de moyens, c'est aussi une insuffisante prise en considération de la dangerosité et des projets de Samy Amimour qui a conduit à ne pas poursuivre sa surveillance après sa mise en examen et entraîné un contrôle judiciaire peu rigoureux.

Son compagnon, du voyage en Syrie jusqu'au Bataclan, Ismaël Omar Mostefaï faisait quant à lui l'objet d'une fiche S pour radicalisation islamiste violente lorsqu'il parvient à rejoindre les rangs de Daech. Selon les témoignages recueillis par la commission lors de son déplacement à Ankara, le départ des deux hommes aurait d'ailleurs été signalé à la DGSI par les services de renseignement et de sécurité turcs. Il apparaîtrait comme logique que les Français signalés de la sorte soient ciblés prioritairement par les services français, de sécurité tant extérieure qu'intérieure. Lors des auditions, il a été confirmé à la commission, qu'Ismaël Omar Mostefaï n'avait fait l'objet d'aucune surveillance avant le 13 novembre 2015, bien qu'il faille garder à l'esprit que la surveillance des français en zone syro-irakienne est une manœuvre particulièrement complexe.

### D. DES RESEAUX DE TERRORISTES ETRANGERS QUI SE SONT JOUES DES FRONTIERES ETATIQUES ET PROFITE DES CARENCES DANS LA LUTTE EUROPEENNE CONTRE LE TERRORISME

Une autre leçon des attaques subies en France en 2015 réside dans le fait que les terroristes ne relèvent plus d'aucune logique nationale ni dans leur profil ou leur recrutement, ni dans leur mode opératoire et la conception de leurs attaques. Cette disparition du critère national chez les personnes radicalisées trouve un écho frappant dans l'organisation de l'espace géographique européen, au sein duquel les logiques et frontières nationales se sont-elles aussi effritées. Les terroristes ayant frappé en 2015 ont démontré toute leur capacité à jouer de cette laxité de l'espace européen, qui a laissé au contraire les États, au premier rang desquels la France, relativement démunis et dépassés par une telle évolution.

C'est ce qu'a exprimé lors de son audition M. Jean-Jacques Colombi, chef de la division des relations internationales à la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) : *« L'espace Schengen, c'est une évidence, a été constitué par un renforcement des frontières extérieures. Le principal outil compensatoire qui a été envisagé, c'est le SIS. Aujourd'hui, le système souffre d'une faiblesse principale : le report des contrôles sur les frontières extérieures a écarté*

*l'attention de la nécessité de mettre en place des contrôles à l'intérieur de l'espace Schengen. (...) Une fois dans l'Union, il est très facile pour une personne de s'y déplacer – c'est une faculté dont nous profitons tous. Il faudra réfléchir aux manières d'exercer des contrôles à l'intérieur des États de l'Union. »*

### 1. Les attentats du 13 novembre : un projet conçu et organisé depuis l'étranger

Le projet de ces attaques a été conçu depuis la Syrie a expliqué le directeur général de la sécurité intérieure, M. Patrick Calvar, à la commission d'enquête, où l'équipe s'est constituée(1). Celle-ci comprenait des individus qui combattaient dans ce pays, et pour certains depuis de nombreuses années, et donc totalement aguerris. Ils ont ensuite bénéficié d'une logistique particulièrement importante – passeurs, faussaires établis en particulier en Turquie et en Grèce – pour se rendre en Europe par diverses routes, notamment celles empruntées par les migrants.

Ils se sont alors regroupés en Belgique, où ils disposaient d'un hébergement, et c'est là qu'ils se sont vraisemblablement procuré les armes et les explosifs qu'ils ont utilisés lors des attaques. C'est également depuis la Belgique qu'ils ont loué leurs véhicules et les logements qu'ils ont occupé en France, la veille des attentats.

Les membres des commandos ne se sont effectivement rendus sur le territoire français que la veille des attaques, un délai peut-être trop bref pour être repérés par les seuls services français. M. Patrick Calvar a souligné lors de son audition qu'il n'y avait donc aucune cellule logistique sur notre territoire, ce que la fuite d'Abaaoud a montré : il n'a trouvé refuge qu'auprès de sa cousine, ce qui a rendu possible sa neutralisation.

Cette tactique consistant à monter les attaques depuis un pays limitrophe afin de demeurer sous les seuils des radars a également si bien fonctionné parce que les terroristes ont encore accru leur mobilité par une bien plus grande furtivité que par le passé. *« Nous avons affaire à des gens rompus non pas à une forme de clandestinité, mais presque, et qui connaissent parfaitement nos moyens d'action »* a expliqué à la commission d'enquête le directeur général de la sécurité intérieur, M. Patrick Calvar (2). Le directeur général de la sécurité extérieure, M. Bernard Bajolet a conforté cette analyse : « *La difficulté à laquelle nous nous heurtons est que ces terroristes sont rompus à la clandestinité et font une utilisation très prudente, très parcimonieuse, des moyens de communication : les téléphones ne sont utilisés qu'une seule fois, les communications sont cryptées et nous ne pouvons pas toujours les décoder. De plus, pour connaître leurs projets, il faut avoir des sources humaines directement en contact avec ces terroristes : or ces réseaux sont très cloisonnés, ils peuvent recevoir des instructions de caractère général, mais avoir ensuite une certaine autonomie dans la mise en œuvre de la*

---

*(1) Audition du 24 mai 2016.*

*(2) Audition du 24 mai 2016.*

*mission qui leur est confiée.* » [1]. L'explosion des communications électroniques, le développement du *darknet,* la mise à portée de tous de moyens de communication bénéficiant de puissants chiffrements – telle que l'application de messagerie *Telegram* – rendent les terroristes plus furtifs aux yeux des services de renseignement et leur imposent d'opérer des sauts capacitaires réguliers.

### 2. Abdelhamid Abaaoud, l'angle mort de la lutte antiterroriste européenne

Bien que n'ayant jamais résidé en France, celui qui semble être un acteur clé des attentats du 13 novembre, Abdelhamid Abaaoud, était néanmoins connu des services de renseignement et de sécurité français, mais également au moins par leurs homologues belges, grecs et turcs.

Né en avril 1987, titulaire de la double nationalité belge et marocaine, Abdelhamid Abaaoud a été condamné et incarcéré à de multiples reprises en Belgique entre 2002 et 2012. En février 2013, il se rend en Syrie et fait l'objet d'une note de la sûreté belge. Un an plus tard, il acquiert une certaine notoriété par des vidéos diffusées sur internet et le montrant se livrant à des exactions en Syrie. En août 2014, il est frappé par un mandat d'arrêt belge et international.

Pour autant, Abdelhamid Abaaoud revient au sein de l'espace Schengen. Il est associé à, voire coordonne, une cellule djihadiste dormante en Belgique, dite cellule de Verviers, qui est démantelée par la Belgique avec le concours du GIGN en janvier 2015, peu après les attentats de Paris. Selon les informations recueillies auprès des services de renseignement et de sécurité grecs lors du déplacement de la commission à Athènes, le lien téléphonique entre la cellule de Verviers et Abdelhamid Abaaoud était établi avant le démantèlement de la première. Il était alors prévu une action concertée des services belges et grecs afin d'interpeller le djihadiste se trouvant à Athènes. Cependant la précipitation de l'intervention à Verviers n'a pas permis une telle arrestation.

Votre rapporteur a pu mesurer, à Athènes, toute la frustration encore vivace des services grecs, apparemment mal tenus informés de l'organisation du démantèlement en Belgique. Ces services ont dû organiser en urgence, dans le centre-ville de la capitale, une opération d'interpellation en masse, dans la rue, de très nombreux suspects potentiels dans la zone de bornage du téléphone, qui communiquait avec la cellule de Verviers. Abdelhamid Abaaoud échappe alors au coup de filet et se débarrasse dudit téléphone qui sera retrouvé quelques jours plus tard, mais l'enquête grecque met à jour deux appartements conspiratifs dont la fouille confirmera, d'une part, sa présence à Athènes et sa fuite très brusque, et, d'autre part, sa connexion avec les réseaux criminels de fabrication et de diffusion de faux-papiers.

---

*(1) Audition du 25 mai 2016.*

Nonobstant ses antécédents, cette opération semble constituer le point de départ de l'intérêt des services français pour Abdelhamid Abaaoud. Le DGSE, M. Bernard Bajolet a ainsi expliqué : *« Nous suivions en particulier, depuis le mois de janvier 2015, le réseau Abaaoud, en liaison avec un projet d'attentat du «* groupe de Verviers *». Nous avons aidé nos homologues belges à déjouer cet attentat. »* (1)

Du côté de la sécurité intérieure, le sujet Abaaoud ne sera réellement pris en pleine considération qu'à partir de l'été suivant après l'enchaînement de l'attaque du Thalys et de l'arrestation de Reda Hame, lequel confiera en garde à vue avoir reçu des consignes d'attentat en France de la part du belgo-marocain. En effet, selon M. Patrick Calvar, la DGSI a établi *« la dangerosité d'Abaaoud dès l'été 2015, en indiquant que cet individu était impliqué dans de nombreux projets avortés. C'était après l'attaque du Thalys. Nous savions pertinemment qu'Abaaoud avait joué un rôle dans plusieurs affaires, dont l'affaire Ghlam, et nous l'avons donc signalé. »* Jusqu'à l'été 2015, a également précisé le DGSI, Abdelhamid Abaaoud était connu de ses services mais la connaissance qu'ils avaient de ses projets terroristes visant la France n'en faisaient pas une priorité. M. Patrick Calvar a justifié un tel ordre des priorités par le fait que l'intéressé n'était ni résident ni de nationalité française : « *Nous avons suffisamment de ressortissants français qui, depuis la Syrie, veulent nous frapper, soit en projetant sur notre territoire des gens, soit en faisant appel à des amis qui vivent ici, pour ne pas nous être préoccupés directement des cellules en Belgique ou dans d'autres pays, dès lors que nous ne pouvions établir de connexions. (...) Qu'on m'explique comment bloquer Abaaoud quand il se trouve en Grèce, visé par une enquête – celle concernant les attentats déjoués de Verviers ?* » (2)

Tout au long de l'année 2015, malgré les moyens mis en œuvre(3), Abdelhamid Abaaoud ne sera donc jamais localisé par les services de renseignement français, ni par leurs homologues européens. S'ils ont su qu'il était rentré en Syrie, ils ne l'ont en revanche pas vu ressortir et n'ont découvert sa présence sur le sol français qu'après les attentats du 13 novembre.

## II. LA MUTATION INACHEVÉE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

Ainsi que l'a souligné le directeur général de la sécurité intérieure, M. Patrick Calvar, lors de son audition par la commission d'enquête, des *« avancées considérables ont été réalisées en France depuis 2007 dans le domaine du renseignement, notamment les différentes réformes structurelles mais aussi les évolutions législatives et méthodologiques »*(4). L'universitaire Sébastien-Yves Laurent avait abondé en ce sens en jugeant que *« jamais, depuis la*

---

*(1)* Ibid.

*(2) Audition du 24 mai 2016.*

*(3) « Humains, techniques et coopération avec les partenaires » selon M. Bajolet.*

*(4) Audition du 24 mai 2016.*

*Libération, l'appareil de renseignement français n'avait été autant transformé. »*[1]

S'il n'est pas question ici d'en dresser une liste exhaustive, compte tenu du nombre de rapports parlementaires publiés ces dernières années sur la question[2], votre rapporteur relève plusieurs avancées significatives, quoique récentes.

## A. L'EMERGENCE TROP RECENTE D'UNE VERITABLE POLITIQUE PUBLIQUE DU RENSEIGNEMENT

Les efforts engagés depuis 2007 ont permis de faire sortir de l'ombre notre politique publique en matière de renseignement, désormais mise en œuvre par une nouvelle « communauté du renseignement » clairement identifiée.

### 1. Une communauté du renseignement identifiée

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 a conforté et amplifié l'effort entrepris par le Livre blanc de 2008, qui avait fait de la nouvelle fonction « Connaissance et anticipation » [3] une priorité de la stratégie nationale de défense et de sécurité.

Depuis 2009, il a été ainsi entrepris une importante réorganisation de la gouvernance des services de renseignement qui a permis de constituer une communauté du renseignement. Celle-ci est organisée autour d'une nouvelle coordination nationale, assurée par un Conseil national du renseignement, présidé par le Président de la République, pour *« coordonner l'action et s'assurer de la bonne coopération des services spécialisés constituant la communauté française du renseignement ».* [4]

Le Conseil national du renseignement, formation spécialisée du Conseil de défense et de sécurité nationale, définit les orientations stratégiques, les priorités en matière de renseignement et établit la planification des moyens humains et techniques des services de renseignement. Y siègent, sous la présidence du chef de l'État, le Premier ministre, les ministres concernés et les directeurs des services de renseignement dont la présence est requise par l'ordre du jour, ainsi que le coordonnateur national du renseignement, fonction également créée à cette occasion [5].

---

*(1) Audition du 19 mai 2016.*

*(2) Voir notamment le rapport (n° 1056, XIVe législature) précité, le rapport (n° 1022, XIVe législature) fait par MM. Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère au nom de la mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 mai 2013, le rapport (n° 2482, XIVe législature) fait par M. Jean-Jacques Urvoas relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 décembre 2014.*

*(3) Les quatre autres fonctions stratégiques sont la dissuasion, la protection, la prévention et l'intervention.*

*(4) Article R. 1122-6 du code de la défense.*

*(5) Article R. 1122-8 du code de la défense.*

Ce conseil arrête la stratégie nationale du renseignement, document public, qui fixe, pour une période de trois à cinq ans, les grands axes de la politique du Gouvernement en matière de renseignement.

**La stratégie nationale du renseignement *(extraits)*.**

La première version de la stratégie nationale du renseignement, toujours valable à ce jour, a été rendue publique en 2014 sur le site Internet de l'Académie du renseignement [(1)].

*« Le terrorisme, une menace permanente, évolutive et diffuse*

*« Comme la plupart des pays occidentaux la France est confrontée à des groupes ou à des individus qui contestent nos valeurs et nos engagements et entendent peser sur la politique nationale par le recours à la violence et au terrorisme.*

*« La multiplication des zones de crise favorise le développement de filières utilisées par des individus déterminés à conduire des attentats contre les pays occidentaux, lors de leur retour. Ainsi, des milliers de personnes parmi lesquels plusieurs centaines de Français ont rejoint la Syrie et l'Irak pour participer aux actions de groupes terroristes dans la région.*

*« De retour sur le territoire national, ces combattants radicalisés et formés à l'action violente représentent une menace d'une ampleur inédite pour la sécurité de nos concitoyens.*

*« Pour y faire face, le gouvernement met en œuvre un plan d'action destiné à endiguer un phénomène qui peut être durable voire s'étendre au gré de crises dans d'autres zones. Ce plan d'action, validé par le chef de l'État lors du conseil de défense du 24 mars 2014 est complété par un texte de loi relatif à la lutte contre le terrorisme.*

*« Les services de renseignement sont chargés de détecter les individus ou groupes à risques et d'empêcher le passage à l'acte.*

*« De manière plus générale, les services de renseignement contribuent à une évaluation permanente de la menace terroriste afin d'adapter les mesures de protection appliquées aux différents secteurs d'activité dans le cadre du plan Vigipirate. »*

Cette stratégie nationale est ensuite déclinée chaque année dans un document opérationnel à destination des services de renseignement : le plan national d'orientation du renseignement (PNOR). Ce document est protégé par le secret de la défense nationale mais fait l'objet d'une communication à la délégation parlementaire au renseignement – la première version du document lui a ainsi été présentée le 27 novembre 2014[(2)].

Conseiller du Président de la République dans le domaine du renseignement, le coordonnateur national du renseignement est responsable de l'orientation de l'action des services et le garant du bon fonctionnement de la communauté du renseignement. La création, en 2008, de la fonction de coordonnateur national du renseignement avait constitué un indéniable progrès en institutionnalisant une fonction que ne dépendait jusque-là que de la « *bonne volonté des chefs de services et de la qualité de leurs rapports* » [(3)].

---

*(1) http://www.academie-renseignement.gouv.fr/*

*(2) Rapport (n° 2482, XIVe législature) précité, p. 16.*

*(3) Rapport (n° 1022, XIVe législature) précité, p. 107.*

« *La première mission du coordonnateur est de veiller à la qualité de l'information transmise par les services de renseignement au chef de l'État* » [1], avait expliqué M. Alain Zabulon, ancien coordonnateur national du renseignement. Pour ce faire, il reçoit chaque jour des notes et informations des six services spécialisés et en fait une synthèse, remise tous les soirs sur le bureau du président de la République.

Il définit et hiérarchise également les priorités de l'action des services de renseignement en rédigeant chaque année, en concertation avec eux, le plan national d'orientation du renseignement (PNOR), qui constitue leur feuille de route. Interlocuteur privilégié du Premier ministre et des cabinets ministériels concernés en matière de renseignement, il veille à leur bonne information ainsi qu'à la bonne utilisation des ressources, techniques et financières, allouées aux services de renseignement. Il réunit autour de lui, au moins une fois par mois, les six chefs de services spécialisés qui constituent ce que l'on appelle le « premier cercle »:

– la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) ;

– la direction du renseignement militaire (DRM) ;

– la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) ;

– la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) ;

– la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) ;

– le service de traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN).

L'article D. 1122-8-1 du code de la défense dispose que ces six services constituent, avec le coordonnateur national et l'académie du renseignement, créée en 2010, la *« communauté nationale du renseignement »*[2].

D'autres services concourent naturellement au renseignement et en constituent le « deuxième cercle ». Si aucune mesure de portée normative n'était jamais venue en dresser une liste précise, le décret pris en application du nouvel article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure[3], introduit par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement[4], a dressé une liste exhaustive des services pouvant mettre en œuvre des techniques de recueil de renseignement. On

---

*(1) Audition à la commission des lois, 9 octobre 2013*

*(2) Décret n° 2014-474 du 12 mai 2014 pris pour l'application de l'article 6* nonies *de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant désignation des services spécialisés de renseignement.*

*(3) Décret n° 2015-1639 du 11 décembre 2015 relatif à la désignation des services autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir aux techniques mentionnées au titre V du livre VIII du code de la sécurité intérieure, pris en application de l'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure.*

*(4) Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.*

y trouve le service central du renseignement territorial (SCRT), la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP), la sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO) de la gendarmerie nationale mais aussi, de manière plus surprenante, un grand nombre d'entités(1).

### 2. Une politique publique enfin assumée

La loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, fruit de réflexions engagées de longue date de la part du Gouvernement et du Parlement, est venue consacrer au niveau législatif cette politique du renseignement.

La loi définit tout d'abord pour la première fois la politique publique de renseignement, notion introduite dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires par la loi de programmation militaire pour les années 2014-2019 (2) sans que son contenu ne soit précisé. Celle-ci *« concourt à la stratégie de sécurité nationale ainsi qu'à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation. Elle relève de la compétence exclusive de l'État »* (3) précise désormais la loi. Cette définition fait référence à deux notions déjà clairement définies par le législateur : la stratégie de sécurité nationale, définie à l'article L. 1111-1 du code de la défense et les intérêts fondamentaux de la Nation, définis par l'article 410-1 du code pénal.

Alors qu'elles étaient éparpillées dans leurs différents décrets constitutifs, les missions des services de renseignement sont également pour la première fois précisées par le législateur : ils ont ainsi pour missions, *« en France et à l'étranger, la recherche, la collecte, l'exploitation et la mise à disposition du Gouvernement des renseignements relatifs aux enjeux géopolitiques et stratégiques ainsi qu'aux menaces et aux risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation. Ils contribuent à la connaissance et à l'anticipation de ces enjeux ainsi qu'à la prévention et à l'entrave de ces risques et de ces menaces. »*(4)

Ces dispositions mettent fin à une carence française soulignée par plusieurs rapports parlementaires (5), celle de ne pas disposer d'un cadre normatif adapté à l'activité de ses services de renseignement, là où toutes les démocraties occidentales avaient déjà légiféré. La mosaïque de textes régissant l'organisation et l'activité de ces services se révélait en effet être *« extrêmement complexe, peu lisible, voire irrationnelle »* (6) et finalement préjudiciable à leur activité et à la protection de leurs agents.

---

*(1) Sur ce point précis, voir le rapport (n° 423, session ordinaire de 2015-2016) de M. Jean-Pierre Raffarin relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2015, enregistré à la Présidence du Sénat le 25 février 2016, p. 39 et suivantes.*

*(2) Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.*

*(3) Article L. 811-1 du code de la sécurité intérieure.*

*(4) Article L. 811-2 du code la sécurité intérieure.*

*(5) Rapport (n° 1022, XIVe législature précité.*

*(6)* Ibid.*, p 13*

Ce faisant, la loi du 24 juillet 2015 a fait émerger une politique publique qui se construisait au fil de l'eau, au gré de « rustines » législatives successives, et signifié la volonté des pouvoirs publics d'assumer pleinement leur action dans un domaine fondamental pour la protection des Français.

## B. UNE REORGANISATION DES SERVICES ENCORE INCOMPLETE

La mise en place d'une coordination des services de renseignement s'est accompagnée d'importantes réformes de structures, qui ont touché principalement les services en charge du renseignement intérieur. Sans revenir ici sur le détail des réformes de 2008 et 2013, qui ont donné naissance à la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) devenue ensuite direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), votre rapporteur a souhaité porter son attention sur deux services : le renseignement territorial et le renseignement pénitentiaire.

### 1. Le renseignement intérieur en reconstruction

En même temps qu'était constituée, au sein de la direction générale de la police nationale une nouvelle DCRI pour reprendre les effectifs et les compétences de la direction de la surveillance du territoire (DST) et d'une partie de la direction centrale des renseignements généraux (DCRG), la réforme de 2008 a créé, en remplacement des anciens « RG », dont chacun s'accorde à dire que la suppression aura été particulièrement néfaste, une sous-direction de l'information générale (SDIG) au sein de la direction centrale de la sécurité publique de la police nationale.

Cette réforme a entraîné d'importants dysfonctionnements, soulignés par plusieurs rapports parlementaires : notre collègue Christophe Cavard (1) avait ainsi pointé une SDIG qui vivait dans un *« état de pauvreté et de précarité alarmant »,* un maillage territorial ne faisant l'objet *« d'aucune réflexion stratégique »* et une *« compétition néfaste »* (2) entre la police et la gendarmerie nationale, tenue à l'écart de cette première réforme. Dans son rapport d'activité pour l'année 2014, la délégation parlementaire avait pour sa part souligné que la SDIG n'était parvenue *« ni à surmonter ses handicaps initiaux, ni à pleinement se déployer en raison d'une conception du renseignement structurée autour d'une division rigide entre milieu ouvert et milieu fermé (ce dernier échéant de manière exclusive à la DCRI). »* (3)

Aussi, les réflexions engagées à partir de 2012 ont conduit à une réorganisation complète du renseignement intérieur, *« dont l'un des objectifs était de rebâtir un véritable service de renseignement de proximité »* a rappelé le

---

*(1) Rapport (n° 1056, XIVe législature) précité, p. 25.*

*(2)* Ibid. *p. 33.*

*(3) Rapport (n° 2482, XIVe législature) précité, p. 113.*

directeur général de la police nationale, M. Jean-Marc Falcone, à la commission d'enquête[1].

La DCRI, tout d'abord, a été transformée à partir d'avril 2014 en direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) pour sortir du giron de la police nationale et devenir une direction générale à part entière du ministère de l'Intérieur. Ce nouveau statut lui permet désormais de disposer d'une plus grande autonomie budgétaire et de recruter des agents hors du seul périmètre de la police nationale et d'avoir recours plus facilement à des spécialistes pour couvrir certains domaines d'activité prioritaires : interprètes, linguistes, analystes, juristes, informaticiens ou encore ingénieurs.

Le renseignement territorial, ensuite, a été réorganisé autour de deux pôles : le service central du renseignement territorial (SCRT) a pris la suite, toujours au sein de la police nationale, de la SDIG à partir de mai 2014, tandis qu'une sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO) était créée au sein de la gendarmerie nationale à partir de janvier 2014.

Le monopole de la DGSI en matière de prévention du terrorisme a également été remis en cause : depuis juin 2014, sur instruction du ministère de l'Intérieur, le SCRT contribue à cette mission par la détection des « signaux faibles » de radicalisation. Cette évolution était en effet indispensable compte tenu du caractère diffus de la menace et de la porosité constatée entre délinquance et le terrorisme. Le partage des compétences en matière de lutte contre le terrorisme est désormais clair entre la DGSI et le renseignement territorial : la première traite les individus les plus dangereux, environ 2 000 selon les chiffres avancés par le directeur général de la sécurité intérieure lors de son audition[2], tandis que le renseignement territorial suit environ 3 600 personnes au bas ou au milieu du spectre. Cette activité a littéralement bondi entre septembre 2014 – quand une centaine de radicalisés étaient suivis par le SCRT – et aujourd'hui : elle mobilise désormais 40 % des capacités du service contre 5 % en 2014[3]. La DGSI dispose d'un droit d'évocation sur tous les dossiers du renseignement territorial et celui-ci lui transmet également, de sa propre initiative, tous les dossiers qui relèvent de sa compétence. M. Calvar a précisé que la DGSI consacrait pour sa part les deux tiers de ses capacités à la lutte contre le terrorisme[4].

### 2. L'émergence de trois services de renseignement de proximité sous la tutelle du ministre de l'intérieur

#### *a. Côté police nationale*

Le nouveau service central du renseignement territorial a vu sa compétence en matière de renseignement pleinement reconnue dans son

*(1) Audition du 21 mars 2016.*

*(2) Audition du 24 mai 2016.*

*(3) Audition de M. Jérôme Léonnet, chef du SCRT, 19 mai 2016.*

*(4) Audition du 24 mai 2016.*

appellation, en lieu et place de « l'information générale ». La circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 mars 2014 a en conséquence mis fin à la division rigide entre renseignement en milieu ouvert et milieu fermé adoptée en 2008 : le SCRT peut désormais recourir *« à des méthodes de recherche opérationnelles »,* comme, par exemple, des interceptions de sécurité.

Les effectifs du SCRT ont crû en conséquence de ces nouvelles missions : de 1 622 agents en 2008 – à comparer aux 3 500 des anciens « RG » – ils sont passés à 1 870 en 2010, 1 976 en septembre 2014 et 2 350 aujourd'hui. La grande majorité de ces agents sont affectés dans les implantations territoriales du service, seuls 150 servant en centrale.

***b. Côté gendarmerie nationale***

Alors que le code de la défense précise qu'elle *« contribue à la mission de renseignement et d'information des autorités publiques, à la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'à la protection des populations »*[1], la gendarmerie a pu se sentir mise à l'écart de la réforme de 2008 qui avait créé deux services de renseignement, la DCRI et le SDIG, au sein de la police nationale. Du reste, elle est encore trop absente, aujourd'hui, des locaux de la DGSI en dépit de l'enjeu essentiel qui s'attache à la fluidité des échanges entre les deux directions générales.

**Proposition n° 13**

**Détacher en permanence des officiers de gendarmerie au sein de la DGSI.**

Sur invitation du ministre de l'Intérieur de l'époque, M. Manuel Valls, elle a donc réorganisé sa chaîne de renseignement à partir de 2013 pour aboutir à la création d'une sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO) en son sein. Il ne s'agissait alors pas, ainsi que l'a précisé le général Pierre Sauvegrain, son sous-directeur, lors de son audition par la commission d'enquête[2] de créer une structure concurrente du SCRT mais de se doter d'une chaîne d'analyse du renseignement adossée à l'organisation territoriale de la gendarmerie. En comparaison du SCRT, la SDAO est donc une petite structure : elle comprend 75 militaires au niveau central, en charge d'animer la chaîne territoriale du renseignement à partir des 60 000 capteurs que représentent les gendarmes départementaux. Cette chaîne comprend :

— un échelon local pour le recueil du renseignement (mission confiée au gendarme en sa brigade, par exemple) ;

— un échelon départemental situé au niveau du groupement où œuvrent un officier-adjoint renseignement (OAR) et la cellule renseignement afin de

*(1) Article L. 3211-3 du code de la défense.*

*(2) Audition du 23 mai 2016*

participer au recueil de renseignement et d'élaborer une analyse de premier niveau,

— un échelon régional et zonal où se situent également un OAR ainsi qu'un bureau renseignement ; ces deux structures apportent leur contribution à la gestion des événements d'ampleur dépassant le seul cadre du département.

L'ensemble représente un total d'environ 540 analystes. Toute l'information est intégrée dans un système d'information qui constitue le cœur de l'organisation : la base de données et de sécurité publique (BDSP). Au niveau central, on compte une dizaine de gendarmes spécifiquement dédiés à la lutte contre le terrorisme.

#### *c. La survivance de la singularité parisienne*

Les réformes de 2008 et de 2013 ont en revanche préservé la singularité parisienne : si les renseignements généraux de la préfecture de police de Paris (RGPP) sont devenus, en 2008, la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP), celle-ci reste la seule compétente [(1)] dans Paris et les départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) où la DGSI et le renseignement territorial ne disposent donc pas d'implantations territoriales.

Ses missions sont l'information générale, la lutte contre le terrorisme et extrémismes à potentialité violente, la lutte contre l'immigration clandestine et le travail illégal des étrangers. Un bureau de liaison a été mis en place au sein de la DRPP avec la DGSI, celle-ci disposant d'un droit d'évocation sur l'ensemble de ses dossiers. La DRPP compte aujourd'hui 870 fonctionnaires, dont 123 à la section de lutte antiterroriste.

### 3. Vers une organisation plus autonome et efficace : la création d'une direction générale du renseignement territorial

Des investigations de la commission il ressort nettement que le renseignement territorial constitue un enjeu important de la lutte contre le terrorisme. La détection et la surveillance des signaux faibles doivent continuer d'être renforcés.

Le SCRT et la SDAO, quoique relevant de directions générales distinctes, sont placés sous la même tutelle du ministre de l'intérieur. Les deux services ont d'ores et déjà prévu les conditions de leur coopération :

– À l'échelon territorial, tout d'abord, des bureaux de liaison entre les officiers-adjoints renseignement de la gendarmerie et le renseignement territorial ont été créés à tous les niveaux : départementaux, régionaux et zonaux. Trois

---

*(1) A l'exception des missions de contre-espionnage, qui avaient été transférées, en 1965 à la DST et relèvent donc aujourd'hui de la DGSI.*

services départementaux du renseignement territorial sont en outre dirigés par des officiers de gendarmerie. Au total, le renseignement territorial emploie 198 gendarmes.

– Au niveau central, un adjoint gendarmerie est placé auprès du chef du SCRT et deux divisions du service sont pilotées par des officiers de gendarmerie, tandis que la SDAO accueille un commissaire de police, adjoint au sous-directeur, ainsi qu'un capitaine de police. *« Depuis 2014, toutes les productions écrites par le RT affichent le double sigle de la police et de la gendarmerie nationales et sont transmises en temps réel aux échelons central et territoriaux de la gendarmerie nationale »* a précisé à la commission d'enquête M. Jérôme Léonnet, chef du SCRT[1].

– La production du renseignement territorial parvient ensuite à la DGSI selon le même processus : des bureaux de liaison entre les deux services ont été installés au niveau départemental, régional et zonal, appuyés par un bureau central animé par des fonctionnaires des deux services. Signalons également que la DGSI est présente dans 79 départements, ainsi qu'en outre-mer, avec neuf implantations.

Si, au fil des auditions de la commission d'enquête ainsi que lors de ses déplacements à Lille et à Marseille, votre rapporteur a pu constater avec satisfaction l'étroite collaboration qu'ont su nouer entre eux ces différents acteurs, il estime qu'un pas supplémentaire doit de nouveau être franchi dans leur intégration. En effet, les profils des terroristes ayant frappé la France témoignent de la nécessité de suivre avec une parfaite coordination les personnes jugées comme en bas de spectre ou en milieu de spectre.

Ainsi que l'avait par exemple relevé le sénateur Philippe Dominati, les différents mécanismes de coordination *« sont insuffisants pour garantir l'efficacité de l'organisation administrative actuelle »* tant ils sont coûteux en termes d'agents et qu'ils reposent beaucoup sur la « bonne volonté » des différents directeurs [(2)] – M. René Bailly, directeur du renseignement de la préfecture de police de Paris a ainsi confié qu'il avait été nommé en 2009 pour *« rétablir la circulation »* entre l'île de la Cité [la DRPP] et *« le reste du monde »* [(3)]. La surveillance de Saïd Kouachi, interrompue par la DRPP lors de son déménagement à Reims puis reprise par la DGSI ultérieurement (cf. *supra*), illustre à la fois la qualité de la coopération avec la DGSI mais également le caractère inutilement lourd de cette frontière géographique et administrative entre Paris et le reste du territoire.

La permanence de la menace sur le territorial national et la participation croissante de la gendarmerie – qui couvre 95 % du territoire et 50 % de la

---

*(1) Audition du 19 mai 2016.*

*(2) Rapport (n° 36, session ordinaire de 2015-2016) de M. Philippe Dominati au nom de la commission des finances sur les moyens consacrés au renseignement au sein des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale », enregistré à la Présidence du Sénat le 7 octobre 2015, p. 28.*

*(3) Audition du 26 mai 2016.*

population ont rappelé à la commission d'enquête plusieurs de ses interlocuteurs – à la fonction de renseignement plaident par ailleurs pour une intégration de cette dernière dans le premier cercle de la communauté du renseignement, dont elle est aujourd'hui étrangement absente, ainsi que l'a par exemple regretté M. François Heisbourg [(1)].

Pour complémentaires qu'elles soient, les missions de sécurité publique et de renseignement ne relèvent en outre pas des mêmes problématiques et, en ce sens, la réforme de 2014 n'a pas totalement corrigé les erreurs de celle de 2008, en laissant le nouveau SCRT au sein de la direction de la sécurité publique de la police nationale.

Votre rapporteur appelle donc de ses vœux une fusion de la SDAO et du SCRT au sein d'une nouvelle direction générale du renseignement territorial, placée directement auprès du ministre de l'Intérieur. Cette nouvelle direction générale reprendrait également les compétences de la DRPP en matière d'information générale, la mission de lutte contre le terrorisme étant confiée à un bureau zonal de la DGSI.

Disposant, à l'image de la DGSI, d'une autonomie accrue, ce nouveau service pourrait recruter plus facilement hors du périmètre de la police nationale et créer des filières de spécialistes du renseignement. La reconnaissance du renseignement de proximité serait ainsi consacrée dans notre organisation administrative et ce dernier intégrerait enfin le premier cercle de la communauté du renseignement en participant aux réunions du conseil national du renseignement.

Passer de quatre à deux services de renseignement intérieur ne signifie naturellement pas ressusciter la dualité DST-« RG » en créant un service concurrent de la DGSI : celle-ci demeurerait le chef de file du renseignement intérieur, avec un droit d'évocation sur les dossiers du renseignement territorial. L'enjeu est plutôt de prendre en compte dans notre organisation administrative la pérennité d'une menace diffuse sur le territoire national et la nécessité de disposer d'un renseignement de proximité pleinement outillé pour y répondre.

**Proposition n° 14**

**Fusionner le SCRT et la SDAO dans une nouvelle direction générale du renseignement territorial, rattachée directement au ministre de l'Intérieur. Partager les compétences de la DRPP entre la DGSI et cette nouvelle direction générale du renseignement territorial, conformément à leurs champs respectifs de compétences. Intégrer la nouvelle direction générale du renseignement territorial au premier cercle de la communauté du renseignement.**

---

*(1) Table ronde du 19 mai 2016.*

### 4. Le renseignement pénitentiaire enfin dans la communauté du renseignement

En adoptant la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé et le terrorisme [(1)], le Parlement a consacré l'arrivée d'un nouveau venu dans la communauté du renseignement : le renseignement pénitentiaire.

À l'initiative de plusieurs députés de la commission de la loi – dont nos collègues Éric Ciotti, Philippe Goujon ainsi que votre rapporteur – le projet de loi initial a en effet été amendé pour permettre au bureau du renseignement pénitentiaire de rejoindre le deuxième cercle de la communauté du renseignement. L'article L. 811-4 du code de la sécurité intérieure telle qu'il résulte de l'adoption de la loi dispose désormais que les services du ministère de la Justice pourront être autorisés à mettre en œuvre des techniques de recueil de renseignement dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement. À l'image du décret du 11 décembre 2015 précité, ce décret précisera les finalités mentionnées à l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure qui justifieront le recours à ces techniques : selon toute vraisemblance, il devrait s'agir de la prévention du terrorisme et de la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées.

Votre rapporteur se réjouit naturellement de cette évolution, tant elle paraissait indispensable. On peut regretter le temps qui a été perdu sur ce sujet depuis un an, la commission des lois de l'Assemblée nationale s'étant déjà prononcée en faveur de cette intégration lors de la discussion, au printemps 2015, du projet de loi relatif au renseignement. Le Gouvernement, par la voie de la garde des Sceaux de l'époque, Mme Christiane Taubira, avait exprimé ses réserves en soulignant que le renseignement était une affaire de *« professionnels […] différent de celui des surveillants pénitentiaires, dont la tâche première est de surveiller les détenus et d'assurer la bonne tenue et la sécurité des établissements. »* [(2)] et que sa préférence allait *« à un renforcement de la collaboration institutionnelle et organique de ce service avec le ministère de l'Intérieur ».*

Maintenant que son intégration est actée, *« tout est à faire dans ce domaine, tout ! »* a confié le nouveau ministre de la Justice, M. Jean-Jacques Urvoas, à la commission d'enquête, précisant également que le renseignement pénitentiaire n'avait *« aucune réalité au ministère de la justice aujourd'hui »*[(3)].

Créé en 2003 au sein de la sous-direction de l'état-major de sécurité, le bureau du renseignement pénitentiaire a d'abord eu pour mission d'assurer une surveillance des détenus dits difficiles avant de voir sa mission étendue, après les attentats de Madrid en 2004, aux phénomènes de radicalisation. Une première

---

*(1) Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.*

*(2) Audition du 31 mars 2015, compte rendu n° 58 de la commission des Lois, session 2014-2015*

*(3) Audition du 1er juin 2016*

grille de détection des comportements radicaux a ainsi été élaborée en 2005, rénovée en 2009 puis remplacée par une nouvelle à partir de 2010.

La nécessité de renforcer le renseignement pénitentiaire, compte tenu du rôle important joué par la prison dans les phénomènes de radicalisation (1) a été soulignée par plusieurs rapports parlementaires, dont ceux de nos collègues Patrick Menucci (2) et Guillaume Larrivé (3) ou de la délégation parlementaire au renseignement(4).

Si la loi relative au renseignement ne l'avait pas fait entrer dans la communauté du renseignement, une réorganisation a néanmoins été opérée en juin 2015, à la suite du renforcement de ses moyens décidé dans le cadre du plan de lutte antiterroriste (PLAT) présenté le 21 janvier 2015 par le Premier ministre.

L'arrêté du 30 juin 2015 a complété l'arrêté du 9 juillet 2008 et précise désormais explicitement que le bureau du renseignement pénitentiaire *« surveille, en liaison avec les autres services compétents de l'État, notamment du ministère de l'Intérieur, l'évolution de certaines formes de criminalité et de radicalisation violente »*. L'arrêté précise également qu'il *« anime et coordonne le réseau du renseignement pénitentiaire et exploite à des fins opérationnelles les informations collectées. »*

Le renseignement pénitentiaire est ainsi structuré en trois niveaux.

Le bureau du renseignement pénitentiaire (BRP ou MI3) constitue l'échelon central. Il compte théoriquement quinze personnes – quatre postes sont aujourd'hui vacants – répartis notamment entre un pôle Criminalité organisée, un pôle Terrorisme et une unité de soutien opérationnel.

L'échelon régional comprend dix cellules interrégionales de renseignement pénitentiaire (CIRP) au sein des dix directions interrégionales des services pénitentiaires. Ces cellules sont animées aujourd'hui par 34 délégués interrégionaux au renseignement pénitentiaire – contre quatorze en 2014 – appuyés depuis cette année par onze analystes veilleurs, douze investigateurs numériques, chargés d'analyser le contenu des ordinateurs portables appartenant aux détenus, et seulement trois traducteurs arabophones– contre dix prévus – le recrutement de cette dernière catégorie semblant difficile.

Un réseau local, enfin, recouvre l'ensemble des établissements. Il est composé des délégués locaux au renseignement pénitentiaire (DLRP), au nombre de 177. Ces délégués n'occupent généralement pas ces fonctions à temps

---

*(1) Sur ce point, voir le rapport (n° 1056, XIVe législature) précité, p. 42 et suivantes.*

*(2)* Id.

*(3) Avis (n° 2267, XIVe législature) fait par M. Guillaume Larrivé au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les crédits de la mission « justice » pour 2015 (tome VI), enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.*

*(4) Rapport (n° 2482, XIVe législature ) précité.*

complet : certains y consacrent 10 % de leur temps, d'autres 100 %. Selon les éléments communiqués à la commission d'enquête par le ministère de la Justice, les 177 DLRP correspondraient à un équivalent temps plein de l'ordre de 35 postes. Ces délégués devraient être appuyés, à partir du second semestre 2016, par une quarantaine d'officiers à temps plein.

Au total, en termes d'équivalents temps plein travaillés, le renseignement pénitentiaire mobilise donc aujourd'hui 114 personnes, ce qui est encore notoirement insuffisant lorsque l'on rapporte ce chiffre aux 189 établissements pénitentiaires, 68 000 détenus et 235 000 personnes suivies en milieu ouvert.

Si les renforcements en effectifs déployés depuis un an vont permettre de professionnaliser ces services, ils ne constituent pas encore le *« saut capacitaire »* que la délégation parlementaire au renseignement appelait déjà de ses vœux dès 2014 (1).

*« Comparés aux services spécialisés du renseignement, nous sommes de petits artisans : nous ne disposons pas de l'infrastructure nécessaire pour superviser toutes les techniques de renseignement et appliquer les dispositions de la loi. »* a reconnu Mme Isabelle Gorce, directrice de l'administration pénitentiaire devant la commission d'enquête (2). Le BRP s'appuie donc aujourd'hui sur des protocoles conclus en 2012 avec la DGSI – pour qui le milieu de la prison est une *« préoccupation de premier plan »* (3) – et en 2015 avec l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT).

*« Tout reste à définir, qu'il s'agisse de la manière de travailler des personnels, de la formation dont ils ont besoin, des moyens humains, techniques et financiers qui doivent leur être alloués ou, surtout, de l'élaboration d'une doctrine »* a convenu le ministre de la Justice lors de son audition par la commission d'enquête (4).

Votre rapporteur s'interroge ici sur la restructuration de l'administration pénitentiaire ayant entraîné la suppression de l'état-major de sécurité 3 (EMS 3). Certes, la directrice de l'administration pénitentiaire a présenté à la commission les motifs de la restructuration opérée (5) : « *Lorsque j'ai pris mes fonctions, j'ai constaté que ce bureau EMS3 du renseignement pénitentiaire fonctionnait en autarcie au sein de cette sous-direction, et ne rendait pas, à mon sens, le service attendu de lui en termes de gestion tant des établissements que des détenus posant des difficultés – les détenus particulièrement signalés, et les autres. Je vous confirme que je ne parvenais pas à obtenir de ce bureau un certain nombre d'analyses, voire d'informations sur des personnes détenues. Je le sentais très tourné vers les services spécialisés du renseignement mais plus suffisamment*

---

*(1) Rapport (n° 2482, XIVe législature) précité, p. 127.*

*(2) Audition du 4 avril 2016*

*(3) Audition du DGSI 24 mai 2016*

*(4) Audition du 1er juin 2016*

*(5) Audition du 4 avril 2016.*

*amarré à la direction de l'administration pénitentiaire*. ». Sans discuter de la pertinence du positionnement, à l'époque, de l'EMS 3, votre rapporteur se demande si sa suppression n'a pas déstabilisé la collecte du renseignement en milieu carcéral dans le cadre de la lutte antiterroriste.

Il ne peut donc qu'encourager le ministre de la Justice dans sa volonté d'ériger un véritable renseignement pénitentiaire, qui nécessitera la construction d'un nouvel outil, adapté aux particularités d'un service de renseignement opérant principalement en milieu fermé.

**Proposition n° 15**

**Accélérer la mise en place, les recrutements et détachements de moyens afin de parvenir au plus vite à un véritable bureau du renseignement pénitentiaire pleinement opérationnel.**

## C. DES MOYENS SUPPLEMENTAIRES POUR LES SERVICES

Critiquée par de nombreux observateurs parce qu'elle aurait privilégié la « technique » au détriment de « l'humain », la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement a pourtant permis aux services de renseignement d'être en mesure d'opérer un saut capacitaire indispensable compte tenu des évolutions technologiques. Elle permet d'accompagner la montée en puissance des services, qui bénéficient pour cela de plans de recrutement ambitieux.

### 1. De nouveaux outils techniques

*« Le renseignement technique est un enjeu majeur. Nous nous heurtons au quotidien au problème du chiffrement, à la multiplication des moyens de communication, aux masses de données que nous pouvons recueillir »* a rappelé le directeur général de la sécurité intérieure, M. Patrick Calvar, à la commission d'enquête (1).

Pour prendre en compte l'explosion des communications électroniques et les nouveaux modes de communication, furtifs, des terroristes, la loi relative au renseignement a donc ouvert aux services de renseignement l'usage de nouvelles techniques de renseignement.

Jusqu'à celle-ci, seuls deux dispositifs techniques étaient en effet offerts aux services lorsqu'ils agissaient sur le territoire national :

— les interceptions de sécurité – les « écoutes téléphoniques » – depuis la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques ;

---

*(1) Audition du 24 mai 2016*

— les données de connexion – c'est-à-dire tout ce qui a trait au « contenant » d'un échange : relevés téléphoniques, adresses IP, destinataire d'un courriel – pour la seule finalité de prévention du terrorisme, depuis la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme.

Si la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 avait ensuite permis d'étendre l'accès des services de renseignement à certains fichiers et rénové le cadre juridique de la géolocalisation en temps réel, seules les interceptions de sécurité et les données de connexion pouvaient être exploitées par les services jusqu'en 2015.

La loi du 24 juillet 2015 a donc transposé dans le domaine administratif certaines techniques déjà utilisées par la police judiciaire :

— la pose de balises pour localiser en temps réel une personne, un véhicule ou un objet (article L. 851-5 du code de la sécurité intérieure) ;

— la captation d'images, de sons ou de données informatiques, le cas échéant avec intrusion domiciliaire (articles L. 853-1 à L. 853-3 du code de la sécurité intérieure) ;

— le recours à des « dispositifs techniques de proximité », c'est-à-dire des *IMSI-catchers*, appareils qui permettent de capter les données de connexion – et, dans certains cas, les correspondances – des appareils mobiles dans leur environnement immédiat (article L 851-6 du code de la sécurité intérieure).

*« La loi relative au renseignement a constitué pour nous une avancée considérable »* a convenu M. Patrick Calvar lors de son audition par la commission d'enquête(1).

La loi a également créé deux nouveaux modes d'exploitation des données de connexion. Ces deux nouveaux modes d'exploitation constituaient alors une réponse directe aux attentats des 7, 8 et 9 janvier 2015. Ces actes avaient en effet témoigné de la nécessité de suivre de la façon la plus exhaustive possible les échanges électroniques que peuvent nouer, sur le territoire national, les individus représentant une menace terroriste. Un tel suivi devait permettre *« la détection précoce des projets à caractère terroriste »* et de renforcer ainsi *« l'efficacité de leur prévention »* pouvait-on lire dans l'étude d'impact du projet de loi.

La loi a donc introduit la possibilité de suivre en temps réel, par le recueil de données de connexion, des personnes préalablement identifiées comme présentant une menace terroriste (article L. 851-2 du code de la sécurité intérieure). Cette disposition doit permettre d'opérer une surveillance plus efficace des individus recensés par les services et impliqués dans des filières terroristes, et d'établir les liens qu'ils pourraient tisser entre eux dans la préparation d'un acte.

---

*(1) Audition du 25 mai 2016*

Pour la seule prévention du terrorisme, la loi prévoit enfin la mise en place, directement sur les réseaux des opérateurs de télécommunications, des dispositifs techniques – c'est-à-dire des algorithmes – permettant de repérer des comportements suspects et identifier ainsi de nouveaux profils (article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure). Lors de son audition par la commission d'enquête, le président de la CNCTR, M. Francis Delon, a précisé que cette technique nécessitait la mise au point d'un outil très complexe, et qu'elle n'était donc pas encore mise en œuvre [(1)].

Le régime des interceptions de sécurité a pour sa part peu évolué. La loi a simplement prévu la possibilité d'étendre le dispositif d'écoutes à l'entourage de la personne visée, les attentats de janvier 2015 ayant mis en lumière le rôle que peut jouer l'entourage des terroristes dans la préparation de leurs actes.

Dans la mesure où la loi n'est entrée en vigueur qu'en octobre 2015, et que ces informations sont protégées par le secret de la défense nationale, la commission d'enquête n'a pas été en mesure de dresser un premier bilan de l'usage de ces nouvelles techniques par les services de renseignement. Selon les informations qu'elle a néanmoins pu obtenir, notamment auprès du président de la CNCTR, il semble que les services commencent à s'approprier ces nouvelles techniques et que toutes – à l'exception notable des algorithmes – ont déjà fait l'objet de demandes d'autorisation auprès de la CNCTR pour une mise en œuvre.

### 2. Des moyens humains en hausse

La mise à disposition des services de nouvelles techniques de recueil du renseignement s'est accompagnée d'une augmentation concomitante de leurs effectifs pour mettre en œuvre lesdites techniques, analyser le renseignement recueilli et, naturellement, le recouper avec du renseignement humain.

Votre rapporteur tient à préciser qu'il est faux de penser que l'accent a été mis sur le renseignement technique au détriment du renseignement humain, les deux étant indissociables.

La pose d'un dispositif technique ou la mise en place d'une interception de sécurité ne sont par définition qu'un élément d'une surveillance plus globale d'un individu. Le directeur de la DRPP, M. René Bailly, expliquait ainsi à la commission d'enquête : *« il n'est pas la peine, selon moi, de procéder à une interception de sécurité si elle n'est pas suivie d'un travail de terrain et si elle n'est pas exploitée en termes d'écoutes »* [(2)]. Compte tenu des modes de communication adoptés par les terroristes, les interceptions de sécurité sont généralement moins fructueuses que par le passé mais elles permettent souvent d'engager des dispositifs de surveillance de terrain. Le chef du SCRT, M. Jérôme

---

*(1) Audition du 18 mai 2016.*

*(2) Audition du 26 mai 2016.*

Leonnet, a pour sa part confié à la commission d'enquête qu'il n'engageait jamais de dispositifs techniques sans disposer au départ d'une validation humaine [1].

Plusieurs interlocuteurs de la commission d'enquête ont également rappelé l'importance du renseignement humain, par le traitement de sources. Si les services restent naturellement discrets sur leurs méthodes de travail en la matière, tous ont souligné leur souci de disposer de sources humaines au plus près des terroristes. M. Leonnet a par exemple expliqué que, pour combattre l'idée selon laquelle le renseignement technique peut tout faire, il avait imposé aux départements une recherche systématique de sources humaines. Sans donner de chiffres, le directeur général de la sécurité intérieure, M. Patrick Calvar, a confié mener de nombreuses opérations avec des sources[2] tandis que le son homologue de la sécurité extérieure, M. Bernard Bajolet, a fait partager son *« souci de promouvoir le renseignement humain, au même titre que le renseignement technique »*.[3] Lors des déplacements de la commission à l'étranger, votre rapporteur a pu effectivement mesurer l'importance que la DGSE accordait à son réseau de sources humaines.

Avant même le plan de lutte antiterroriste annoncé au lendemain des attentats de janvier 2015, les services de renseignement avaient commencé à bénéficier de plans de recrutement significatifs.

Depuis 2013, un plan spécifique avait été ainsi initié pour renforcer les effectifs de la DGSI – 3 200 à cette date – avec 432 effectifs postes supplémentaires, prioritairement en contractuels (60 % des créations), accompagnés d'un montant de 12 millions d'euros par an.

Alors que la DGSE avait déjà bénéficié, sur la période 2009-2013 de 616 postes supplémentaires–et comptait alors 6 000 agents à cette date – la loi de programmation militaire pour les années 2014-2019 avait créé 403 postes pour les trois services dépendant du ministère de la Défense (DGSE, DRM et DPSD[4] auxquels sont venus s'ajouter 490 nouveaux postes avec l'actualisation de la loi, votée en juillet 2015[5]. Ces augmentations doivent permettre de poursuivre la modernisation de ces services par un accompagnement en ressources humaines des grands programmes techniques mutualisés et des nouveaux équipements prévus par la LPM –satellites Musis et Cérès notamment – et un recrutement de spécialistes, tels que des interprétateurs d'images ou des linguistes.

Le plan triennal 2015-2017 de renforcement de la lutte antiterroriste (PLAT) du 21 janvier 2015 a accentué cet effort avec 1 100 postes supplémentaires pour les services de renseignement intérieur : 500 emplois pour la

---

*(1) Audition du 19 mai 2016.*

*(2) Audition du 24 mai 2016.*

*(3) Audition du 25 mai 2016*

*(4) La DRM et la DPSD comptaient respectivement 1 600 et 1 000 personnes à cette date.*

*(5) Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense*

DGSI, 500 emplois pour SCRT (350 policiers et 150 gendarmes) et 100 emplois pour la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris. Grâce à l'augmentation de ses effectifs prévue par ce même plan *(cf. infra.),* la gendarmerie a pu créer 100 postes supplémentaires dédiés au renseignement.

Les services du ministère de la Défense ont pour leur part bénéficié de 250 postes supplémentaires dans le cadre de ce plan.

Le pacte de sécurité, enfin, annoncé par le Président de la République lors de la réunion du Congrès, à Versailles, le 16 novembre 2015, est venu amplifier cet effort : 225 postes supplémentaires ont été octroyés à la DGSI et 626 à la DGSE, à la DRM et à la DPSD.

Au total, sur la période 2014-2018, ce sont 2 600 nouvelles personnes qui auront été intégrées à la communauté du renseignement a précisé M. Didier Le Bret lors de son audition (1) – ce qui n'inclut donc pas les efforts en faveur du renseignement territorial. Les effectifs de la DGSI devraient atteindre 4 400 personnes en 2018, 2 700 au SCRT et 9 435 en 2019 pour les trois services de renseignement du ministère de la Défense, soit des niveaux sans précédent.

### 3. Un recrutement qui doit toujours être diversifié

Ces différents plans de recrutement doivent être l'occasion, le ministre de l'Intérieur, M. Bernard Cazeneuve, l'a souligné lors de son audition, de privilégier le recrutement de contractuels, afin de faire entrer dans les services des analystes, des universitaires *« qui travaillent en croisant les données afin d'avoir une meilleure perception de ce que sont les risques réels. »* (2)

M. Philippe Hayez avait également mis en avant cet impératif lors de son audition par la commission d'enquête : *« les services aujourd'hui, ce sont de bons fonctionnaires recrutés par concours ; il faut être capable de recruter des contractuels, des analystes, des techniciens, des gens d'expérience… Le sujet est plus qualitatif que quantitatif. »*(3)

Ce *« défi analytique »* selon les mots de M. Patrick Calvar (4) est aujourd'hui clairement pris en compte par les services mais votre rapporteur regrette qu'il le soit encore avec une certaine timidité : le renseignement territorial ne dispose aujourd'hui par exemple que de sept contractuels, tous recrutés en 2015. À la DGSI, il semblerait que la part des agents contractuels dans son plan de développement soit plafonnée afin de *« garantir l'identité policière du service »*, ainsi que l'avait souligné le sénateur Philippe Dominati dans son rapport précité (5).

---

*(1) Audition du 19 mai 2016.*

*(2) Audition du 2 juin 2016.*

*(3) Audition du 19 mai 2016.*

*(4) Audition du 24 mai 2015.*

*(5) Rapport (n° 36, session ordinaire de 2015-2016) précité, p. 45.*

Dans la communauté du renseignement, *« il faut des chiens et des chats »* ont coutume de dire les Américains. Votre rapporteur est naturellement attaché à l'identité policière des services en charge du renseignement intérieur – M. Jean-François Clair a par exemple souligné que cela constituait un avantage par rapport aux autres services de renseignement européens [(1)] – mais il estime que ces derniers sont encore loin du seuil atteint par la DGSE, qui dispose de 23 % de contractuels dans ses effectifs[(2)] suite aux importantes réformes qu'elle a engagées en matière de ressources humaines entre 2009 et 2014 et qui pourraient être une source d'inspiration pour les autres services de la communauté.

L'efficacité des services de renseignement, leur haut degré d'expertise technique, ne passent cependant pas exclusivement par des recrutements de fonctionnaires ou de contractuels ciblés. Comme l'avait relevé la délégation parlementaire au renseignement dans son rapport d'activité 2014, *« les services de renseignement doivent également entretenir des liens plus étroits avec le monde extérieur, notamment universitaire »* [(3)] selon les modèles britanniques, canadiens ou américains où des ponts ont été bâtis entre les services et des *think tanks* regroupant les meilleurs experts.

La France semble heureusement s'engager désormais dans cette voie : le coordonnateur national du renseignement a ainsi expliqué à la commission d'enquête avoir lancé, avec le secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, un appel à projets pour permettre d'attribuer 5 000 à 10 000 euros à des chercheurs [(4)]. Les services doivent s'approprier la production issue de la société civile a également précisé M. Le Bret, *« pour être au fait de l'état de la menace et diversifier leurs sources ». « Aujourd'hui, l'information ouverte, si elle est bien exploitée, représente déjà près de 80 % du résultat »* avait-il conclu.

Votre rapporteur partage naturellement ces réflexions et ne peut qu'inviter les services de renseignement à développer leurs structures d'analyse de l'information et du *darknet*, et à recruter davantage d'experts de haut niveau pour continuer à lutter contre les cyber-attaques de plus en plus sophistiquées.

**Proposition n° 16**

**Poursuivre le recrutement supplémentaire d'agents au sein des services de renseignements au-delà des engagements pris jusqu'en 2018 et diversifier ces recrutements plus massivement en faisant appel, le cas échéant, à des experts contractuels.**

---

*(1) Table ronde du 19 juin 2016*

*(2) Rapport (n° 2482, XIV^e^ législature) précité, p. 92.*

*(3)* Id.

*(4) Audition du 19 mai 2016.*

## III. FAIRE ÉMERGER UNE VÉRITABLE ACTION ANTITERRORISTE CONCERTÉE AU SEIN DE L'ÉTAT

Cependant, face à l'ampleur et à la pérennité de la menace, votre rapporteur juge nécessaire de faire franchir un palier supplémentaire à notre stratégie de lutte antiterroriste. Après huit années continues de réformes, il ne s'agit pas de proposer un nouveau *Big Bang* des services de renseignement mais plutôt de parachever l'édifice patiemment construit en le dotant d'un pilotage renforcé. Votre rapporteur estime que le niveau de la réponse exigée excède en effet aujourd'hui les compétences du seul ministère de l'Intérieur, quoique leader en la matière, et que l'État doit se doter d'une organisation plus adaptée au niveau de la menace, capable d'y répondre à l'intérieur comme à l'extérieur de nos frontières.

Plus que d'une nouvelle réorganisation, c'est d'une mutation culturelle dont la France a besoin en matière de lutte contre le terrorisme, et celle-ci concerne au premier chef les services de renseignement.

Chaque service s'emploie à rappeler les limites de sa propre juridiction, territoriales ou techniques, les règles impérieuses de son propre engagement, l'objet rigide du fichier qu'il renseigne, ou encore la faiblesse des moyens dont il dispose, à l'image du directeur général de la sécurité intérieure qui expliquait les limites supposées inhérentes du suivi du terroriste du Thalys, devant la Commission de la défense nationale et des forces armées [(1)] : « *Nos collègues allemands nous signalent que l'individu en question vient d'être contrôlé à l'aéroport de Berlin, sur le point d'embarquer pour Istanbul – fait qui donne une coloration différente à la personnalité de l'intéressé. Nous informons les Espagnols qu'il se trouve en Allemagne et se rend en Turquie. Ils nous répondent qu'ils sont au courant mais que, depuis, il s'est installé en Belgique. Comme le font les Espagnols, nous informons donc les Belges. Nous perdons dès lors sa trace puisque nous n'avons plus aucune raison de nous en occuper : il ne se trouve pas sur le sol français. C'est depuis Bruxelles qu'il montera dans le Thalys et qu'il tentera de tuer le maximum de personnes au cours de l'action que vous savez.* »

Aujourd'hui, un tel raisonnement doit nécessairement être amendé pour faire face à la stratégie de Daech recourant aux attaques obliques. Un terroriste étranger, *a* fortiori francophone, doit pouvoir être pris en compte par nos services en lien avec nos alliés. Il convient d'évoluer encore et toujours avec la menace pour mieux l'anticiper.

Des échanges riches noués avec les services étrangers lors des déplacements internationaux de la commission, votre rapporteur conclut notamment que deux questions ne peuvent dorénavant plus trouver des réponses partielles mais appellent une réponse claire et efficace :

---

*(1) Réunion du 10 mai 2016.*

— Qui sont les terroristes potentiels ou avérés menaçant la France et qu'en sait-on ?

— Qui est le « patron » de la lutte antiterroriste en France et de quels moyens dispose-t-il ?

## A. CREER UNE INFORMATION CENTRALISEE, COMPLETE ET FIABLE SUR LA MENACE TERRORISTE

*« Seule une fusion efficace du renseignement issu de toute la communauté nationale peut permettre de détecter en amont les projets d'attaque contre le territoire, nos forces ou nos intérêts à l'étranger. Le partage de l'information est crucial »* avait rappelé le général Christophe Gomart, directeur du renseignement militaire, lors de son audition par la commission d'enquête(1).

Or si le partage de l'information a incontestablement accompli des progrès au cours de l'année 2015, nous sommes encore assez loin d'une fusion.

### 1. Des fichiers cloisonnés

Tout au long de ses investigations, la commission d'enquête a éprouvé de grandes difficultés pour obtenir le nombre d'individus, identifiés comme représentant une menace pour la sécurité nationale, faisant l'objet d'un suivi de la part de l'ensemble des services en charge de la lutte antiterroriste (renseignement, sécurité intérieure, forces armées).

La raison en est simple : un tel fichier consolidé n'existe pas à ce jour.

Les services de renseignement disposent ainsi de fichiers qui leur sont propres pour archiver leurs données et exploiter au mieux le fruit de leurs investigations. Comme l'autorise l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés(2), les décrets autorisant ces différents fichiers ne sont pas publiés, afin de ne pas mettre en danger leur finalité de surveillance.

La DGSI met par exemple en œuvre un fichier relatif à la centralisation du renseignement intérieur pour la sécurité du territoire et des intérêts nationaux – le fichier CRISTINA – tandis que la DGSE est autorisée à conserver et traiter des informations nominatives pour l'accomplissement des missions dont elle est investie. Le décret du 18 juillet 1994, dit « PERSETRAN », autorise pour sa part la DRM à mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel. Selon les informations communiquées à la commission d'enquête, la

---

*(1) Audition du 26 mai 2016.*

*(2) « Certains traitements mentionnés au I et au II peuvent être dispensés, par décret en Conseil d'État, de la publication de l'acte réglementaire qui les autorise ; pour ces traitements, est publié, en même temps que le décret autorisant la dispense de publication de l'acte, le sens de l'avis émis par la commission. »*

DRM procède actuellement à une révision de ce décret destinée à actualiser les règles régissant ce traitement et à enrichir son contenu.

La DPSD met quant à elle en œuvre le système d'information de recherche et d'exploitation (SIREX) du renseignement de contre-ingérence. L'application a pour finalité de collecter, conserver et traiter des données à caractère personnel qui concernent les personnes physiques ou morales dont les activités les amènent à accéder à des informations protégées ou à des sites sensibles pour la défense, ou dont les actes présentent un risque de porter atteinte à la sûreté de l'État, à la défense nationale, à la sécurité publique ou aux intérêts fondamentaux de la Nation. Déployé depuis 2002, SIREX a fait l'objet d'un avis favorable de la CNIL. Le décret qui en porte création a été refondu en 2014.

Les différents services de police et de gendarmerie mettent en œuvre de leur côté des fichiers pour recueillir, conserver et analyser les informations qui concernent des personnes dont l'activité individuelle ou collective indique qu'elles peuvent porter atteinte à la sécurité publique.

La police nationale dispose ainsi d'un fichier de prévention des atteintes à la sécurité publique (PASP), déployé depuis le 16 juin 2014. Partagé notamment par le service du renseignement territorial (SCRT) et la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP), il comprend 49 000 individus inscrits, dont 7 200 pour repli identitaire – qui comprend les personnes radicalisées.

La gendarmerie nationale met pour sa part en œuvre un fichier comparable, un fichier de gestion de l'information et de prévention des atteintes à la sécurité publique (GIPASP), prévu par le décret n° 2011-340 du 29 mars 2011. La SDAO de la gendarmerie nationale a naturellement accès à ce fichier, dont le module « renseignement » comprend à ce jour 8 000 individus signalés pour radicalisme[(1)].

Par ailleurs, un nouveau fichier permettant la collecte de données personnelles d'individus faisant l'objet d'enquêtes administratives liées à la sécurité publique a été déployé à compter du 23 mars 2015 : le fichier des enquêtes administratives (FEA). Partagé par le SCRT et la DRPP, il a vocation à faciliter la réalisation d'enquêtes administratives de sécurité. À ce jour, près de 220 000 enquêtes administratives y sont inscrites.

On comprend dès lors, compte tenu du nombre conséquent de bases de données mises en œuvre par les différents services en charge de la lutte contre le terrorisme, qu'il soit difficile pour eux – et pour la commission d'enquête – de disposer une vision consolidée des individus potentiellement dangereux, en France et à l'étranger.

---

*(1) Audition Sauvegrain*

Le Parlement s'est fait écho à plusieurs reprises de cette difficulté. Le rapport d'enquête de notre collègue Christophe Cavard, rejoint par le rapport de nos collègues Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère, avait déjà écrit, en 2013 : *« l'interconnexion des fichiers utiles aux services de renseignement paraît […] une absolue nécessité »* (1). La difficulté est que la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) ne l'autorise pas car cela supposerait la mise en place d'un processus automatisé ayant pour objet de mettre en relation des informations d'au moins deux fichiers, contenant des données à caractère personnel et relevant de finalités différentes (2).

Aussi, le rapport d'information de la commission d'enquête sur les filières djihadistes proposait pour sa part de travailler plutôt à la mise en place d'une interface, c'est-à-dire de *« mettre en place un dispositif technique permettant aux services, en saisissant le nom d'une personne, de savoir dans quels fichiers figure cette personne, sans pour autant avoir directement accès aux informations contenues dans chacun de ces fichiers »* (3).Une telle interface serait une source de gain de temps pour les services qui interrogeraient alors uniquement les administrations concernées pour obtenir des informations utiles, au lieu de saisir, comme il semble que ce soit actuellement le cas, un grand nombre de services sans même savoir lesquels disposent d'informations sur la personne recherchée.

Cette proposition de la commission d'enquête n'a malheureusement pas été introduite dans le code de la sécurité intérieure, ce que votre rapporteur regrette.

Le seul outil de travail véritablement commun aux services de renseignement et aux services de police et de gendarmerie est finalement aujourd'hui le fichier des personnes recherchées (FPR)

Le FPR existe depuis 1969. Comprenant environ 400 000 fiches, il recense à la fois les personnes recherchées par les forces de l'ordre mais aussi celles dont la situation doit être vérifiée par les autorités. Si seuls certains services peuvent y inscrire de nouveaux noms, en liens avec leurs missions, il peut être en revanche consulté par l'ensemble des services de police et de gendarmerie à l'occasion de contrôles routiers, de contrôles d'identité, de passages aux frontières, d'interpellations ou encore de placements en garde-à-vue.

Chaque fiche comprend l'identité de la personne recherchée, son signalement et éventuellement sa photographie, le motif de la recherche, la conduite à tenir en cas de découverte des personnes recherchées.

---

*(1) Rapport (n° 1022, XIVe législature) précité, p. 57.*

*(2) CNIL XXXXXXXXXXXXXXXX*

*(3) Rapport (n° 2828, XIVe législature) précité, p. 77.*

Le FPR est divisé en vingt et un sous-fichiers regroupant les personnes concernées en fonction du fondement juridique de la recherche. La fiche S, pour Sûreté de l'État, est l'une de ces vingt-une sous-catégories. Selon le Premier ministre, M. Manuel Valls, il y aurait 20 000 individus ainsi fichés par les services, dont 10 500 pour lien avec la mouvance islamiste (1). M. Calvar a pour sa part indiqué à la commission d'enquête que son service y avait inscrit plus de 9 000 personnes (2).

La fiche S est une fiche d'attention diffusée au fichier des personnes recherchées (F.P.R). Ne présentant aucun caractère coercitif, elle est établie à l'égard de toute personne dont le comportement constitue une menace à la sûreté de l'État ou une atteinte à la sécurité publique. Elle permet aux services du renseignement territorial d'obtenir des informations complémentaires, selon des codes de conduite prédéfinis (code S), sur les déplacements ou l'environnement d'une personne, lors d'un contrôle de police ou de gendarmerie.

La fiche S n'est pas une fiche de recherche, la découverte d'une personne visée par une fiche S intervient au cours des contrôles. Outil d'alerte et de communication inter-service, la fiche S ne peut donc être considérée comme la matérialisation d'une infraction à caractère terroriste justifiant l'interpellation de la personne : elle constitue un moyen administratif de « suivre » au sens propre certaines personnes, quelles que soient les procédures judiciaires dans lesquelles elles apparaissent ou non. Cet outil précieux doit conserver sa configuration actuelle et sa portée.

### 2. La multiplication des cellules de coordination inter-agences

À défaut d'interconnexion des fichiers, le partage de l'information entre les différents services en charge du renseignement repose principalement sur deux piliers : des échanges de personnels, par l'implantation de bureaux de liaison dans chacune des structures, et des cellules de coordination regroupant deux ou plusieurs services.

Les bureaux de liaison ont vu leur activité se développer dans des proportions considérables au sein des services en charge de la sécurité intérieure. La coordination entre la DGSI et les deux entités actuellement en charge du renseignement territorial (SCRT et SDAO) s'appuie, nous l'avons vu, sur un réseau dense de bureaux zonaux, complétés par des réunions périodiques au niveau départemental et régional, appuyé d'un bureau central de liaison et de coordination. Ce bureau central a ainsi reçu en 2015 31 582 notes en provenance du renseignement territorial, contre 12 512 l'année précédente, ce qui représente une augmentation considérable de 152 %. 9 792 de ces notes ont ensuite été transmises à la DGSI pour traitement, soit une croissance de 148 % par rapport à l'année 2014. Depuis 2013, le nombre de notes transmises à la DSGI en provenance du renseignement territorial a crû de manière encore plus spectaculaire : + 677 %. Dans le même temps, les requêtes en provenance du SCRT à destination de la DGSI ont progressé de 150 % en 2015, avec 3 553 réponses parvenues au renseignement territorial.

---

*(1) Entretien télévisé au* Petit Journal, *Canal plus, 24 novembre 2015.*

*(2) Audition du 24 mai 2016.*

La multiplication des officiers de liaison entre les différents services concourant au renseignement est naturellement une bonne pratique. Il regrette, sur ce point, l'absence d'officiers de la gendarmerie nationale au sein des bureaux centraux de la DGSI.

Les services de renseignement ont également créé depuis quelques mois plusieurs cellules de partage de l'information : les agents des différents services sont regroupés dans une même pièce où ils ont accès à leurs propres bases de données. Ils s'appuient pour cela sur les dispositions de l'article L. 863-2 du code de la sécurité intérieure, introduit par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, qui dispose que *« les services spécialisés de renseignement mentionnés à l'article L. 811-2 et les services désignés par le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 811-4 peuvent échanger toutes les informations utiles à l'accomplissement de leurs missions. »*

Ainsi que l'a précisé M. Patrick Calvar à la commission d'enquête, la DGSI et DGSE ont créé par exemple en mars 2014 une cellule commune, implantée dans les locaux de la première, pour suivre *« l'ensemble des dossiers de terrorisme en temps réel »*(1). Cette cellule a, pour sa part, précisé M. Bernard Bajolet, *« comporte des agents de la direction du renseignement et de la direction technique »,* a accès aux bases de données de la DGSE et *« peut donc fournir en temps réel à ses collègues de la DGSI tous les éléments dont ils ont besoin »* (2) Cette cellule contribue à donner une fluidité dans l'échange d'informations entre les deux services *« sans précédent »* avait-il également souligné.

Un pas supplémentaire dans la coopération a été franchi avec la création de deux cellules communes non plus à deux mais à l'ensemble des services de renseignement, la cellule Hermès, au sein du ministère de la Défense, et la cellule Allat, implantée dans les locaux de la DGSI.

À l'initiative de la DRM, la première cellule inter-agences – Hermès – a vu le jour le 1er octobre 2014 dans les locaux du centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) du ministère de la Défense. Elle regroupe la DRM, la direction de la protection et de la sécurité de la Défense (DPSD), la DGSE, la DGSI, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), Tracfin et le commandement des opérations spéciales (COS). *« Son but est d'enrichir le renseignement nécessaire à la planification et à la conduite des opérations en zone Levant et d'améliorer la connaissance des services de renseignement dans leurs domaines d'expertises autour de thématiques transverses : organisation et activités de Daech et des autres groupes insurgés »* a expliqué le général Christophe Gomart à la commission d'enquête (3). Elle permet, toujours selon le général Gomart, *« de décloisonner les services, de regrouper les spécialistes de tous les domaines du renseignement et les analystes*

---

*(1) Audition du 24 mai 2016.*

*(2) Audition du 25 mai 2016*

*(3) Audition du 26 mai 2016*

*sur une même thématique, de renforcer les synergies et de favoriser le partage du renseignement. »*

La deuxième cellule, la cellule Allat, a été créée à l'été 2015 dans les locaux de la DSGI. Outre les six services de la communauté du renseignement, elle comprend également des représentants du service central du renseignement territorial (SCRT) et de la direction du renseignement de la préfecture de police (DRPP). *« Dans cette cellule, on interroge les partenaires, on oriente les recherches, on les hiérarchise et, le cas échéant, on « déconflicte ». Tous les services manifestent leur satisfaction de participer au fonctionnement de cette cellule »* a expliqué M. Calvar à la commission d'enquête (1). Le chef du SCRT, M. Jérôme Leonnet, s'est également félicité de cette initiative : *« il nous manquait ce lien opérationnel pour traiter certains dossiers susceptibles d'entrer dans le domaine de compétence de la DGSI, sans que cette dernière puisse trancher définitivement la question. La cellule Allat représente le lieu idéal pour évoquer ces dossiers et assurer un passage de relais fluide ente le RT et la DGSI. »* (2) Les progrès sont *« considérables »* avait aussi jugé le directeur de la DNRED, M. Jean-Paul Garcia (3).

Au sein de la communauté du renseignement, la fluidité de la circulation de l'information semble donc avoir progressé grâce à ces différentes initiatives, ce dont la commission d'enquête se réjouit – les 2 000 noms des individus suivis par la DGSI au titre des filières syro-irakiennes ont ainsi été passés au crible de la cellule Allat (4). Votre rapporteur estime cependant que ces cellules, dont la création est à saluer, demeurent d'une portée limitée puisqu'elles consistent essentiellement à rapprocher géographiquement les services. Il est donc souhaitable d'aller plus loin dans la fusion de l'information en dotant les services d'une base de données commune, propre à la lutte contre le terrorisme.

### 3. Le FSPRT : un embryon de base de données commune ?

Compte tenu du nombre croissant d'individus signalés pour radicalisation, il était *« impératif que l'appareil d'État se dote d'un tableau de bord présentant l'ensemble des signalements »* a convenu le coordonnateur national du renseignement, M. Didier Le Bret, lors de son audition(5).

À défaut d'interconnexion des fichiers ou de mise en place d'une interface commune, c'est donc vers une base de données commune que les services s'orientent désormais.

---

*(1) Audition du 24 mai 2016*

*(2) Audition du 19 mai 2016*

*(3) Audition du 12 mai 2016*

*(4) Audition du DGSI 24 mai 2016*

*(5) Audition du 18 mai 2016.*

L'épisode de Saint-Quentin Fallavier, dans l'Isère, où un individu, Yassin Sahli, a, le 26 juin 2015, décapité son employeur, a servi de déclencheur : cet individu avait en effet été repéré plusieurs mois auparavant, alors qu'il résidait dans le département du Doubs, mais son déménagement dans l'Isère avait suffi à faire tomber sa prise en compte par les services chargés de son suivi.

En réaction à cet événement, le ministre de l'Intérieur a, par une circulaire du 1er juillet 2015, redéfini intégralement le suivi des personnes radicalisées sur le territoire national et leur prise en charge par les différents services.

Pour ce faire, une application informatique a été créée, le fichier des signalés pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT). Cette application avait en fait commencé à être mise en œuvre dès le 15 mars 2015 au sein de l'UCLAT, afin de recenser les signalements sur la plate-forme nationale d'appel (CNAPAR, cf ci-dessous). La réforme du dispositif de suivi intervenue en juillet a pour but de l'élargir à l'ensemble des acteurs du ministère de l'Intérieur et recenser ainsi l'ensemble des individus radicalisés présents sur le territoire national (*cf. infra*).

Le FSPRT doit donc répertorier dans une seule application l'ensemble des individus radicalisés présents sur le territoire national afin d'éviter tant les lacunes que les redondances entre les services. Il s'agit, de l'aveu de M. de Mazières, d'une véritable *« révolution copernicienne »* pour nombre de services, qui n'avaient pas l'habitude jusque-là de partager leurs listes d'objectifs. Il comprendrait aujourd'hui un peu plus de 13 000 noms.

Le fichier regroupe des signalements émanant désormais de trois sources :

— les groupes d'évaluation départementaux (GED) : ce sont des instances qui réunissent chaque semaine, sous l'autorité du préfet de département, les services de police et de renseignement pour passer en revue les différents individus radicalisés, proposer une inscription au fichier et désigner un service « chef de file » pour chaque nouvel individu inscrit ;

— la plate-forme nationale d'appel gérée par l'UCLAT, créée en 2014 pour recueillir les signalements d'individus radicalisés ;

— les objectifs des différents services de renseignement.

**Le centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR)**

Le CNAPR est une plate-forme ayant pour vocation de recueillir les signalements des radicalisés effectués :

- par les particuliers via un numéro vert (0800 00 56 96) sur une ligne téléphonique ouverte du lundi au vendredi, de 9h à 18h ;

- par un formulaire Internet en dehors des heures ouvrables de la ligne téléphonique ;

- par un formulaire de signalement lorsque les requérants se présentent spontanément dans un commissariat ou une gendarmerie en cas d'urgence.

Pour sa mise en œuvre, l'UCLAT dispose de six lignes téléphoniques et de treize réservistes, fonctionnaires de police à la retraite, spécialement recrutés et formés pour cette mission.

Il reçoit en moyenne 60 à 80 appels téléphoniques par jour – avec un pic à plus de 500 dans les jours qui ont suivi le 13 novembre, donnant lieu à dix à quinze signalements. Depuis le 1er mai 2014, il a reçu xxx appels donnant lieu, après évaluation, au signalement de xx individus.

Les signalements sont ensuite transmis aux préfectures territorialement compétentes

La doctrine d'emploi du FSPRT précise que *« l'intégration d'un signalement dans le FSPRT constitue l'aboutissement d'un processus d'évaluation rigoureux relevant de la responsabilité des services opérationnels en charge de la lutte contre la radicalisation violente pouvant mener au terrorisme. Si les critères (…) restent soumis à la libre appréciation des services, (…) certains indicateurs objectifs de radicalisation, le plus souvent cumulatifs, sont susceptibles de fonder a minima l'inscription : velléités ou départ effectif vers un théâtre (de guerre), apologie et adhésion à des discours et théories subversives et violentes, ritualisation extrême, soudaine et militante, stratégies de dissimulation et de prosélytisme, comportement de ruptures sociales et familiales… »*

Ainsi que l'ont précisé plusieurs interlocuteurs de la commission d'enquête, le premier travail consiste, notamment pour les individus signalés par la plate-forme d'appel, à écarter les éventuelles dénonciations calomnieuses, erreurs ou mauvaises interprétations, par un travail d'enquête de terrain.

Le suivi des individus inscrits est ensuite assuré principalement par trois services : les préfectures (29 %), le renseignement territorial (30 %) et la sécurité intérieure (22 %). Les autres services intervenant sont la DRPP, la gendarmerie nationale et la police judiciaire. Les services n'ont pas accès à la totalité du fichier mais seulement aux informations dont ils ont besoin d'en connaître, seuls l'EMOPT et l'UCLAT ayant une vision globale du dispositif.

Les signaux les plus faibles, c'est-à-dire le bas du spectre, sont pris en charge principalement par les préfectures. Il s'agit essentiellement d'individus qui font l'objet d'un traitement social ou para-social.

La difficulté, ainsi que l'a souligné M. de Mazières lors de son audition par la commission d'enquête, *« réside dans le milieu du spectre où l'on trouve des individus qui peuvent relever à la fois d'un travail social et d'un travail policier, qui peuvent passer du signal faible au signal fort rapidement. Ce fut le cas de Yassin Salhi. »* Ces individus sont principalement pris en compte par le SCRT – qui y a inscrit ses 3 600 cibles – mais aussi par la DRPP et, de manière encore marginale, par la gendarmerie nationale. M. de Mazières a précisé à ce sujet : *« Aujourd'hui, et c'est l'une de nos grandes préoccupations, nous devons faire en sorte que le suivi ne soit pas accaparé par le renseignement territorial, la sécurité intérieure et les préfectures : la gendarmerie nationale doit monter en puissance dans le dispositif. Si l'on veut assurer un suivi à peu près efficace et réduire au maximum « les trous dans la raquette », la charge de travail doit être en effet mieux répartie. Or un service qui maille précisément le territoire au plus près n'est sans doute pas suffisamment exploité dans le suivi de la radicalisation. »* (1)

La DGSI, enfin, suit les individus du haut du spectre et a inscrit au fichier la quasi-totalité des 2 000 individus qu'elle suit pour cette finalité.

Véritablement opérationnel depuis le mois d'octobre 2015, après une phase initiale de montée en puissance, le fichier s'enrichit de nouvelles fonctionnalités pour intégrer les demandes des différents services utilisateurs. Avec le concours de l'UCLAT, qui assure l'administration quotidienne de cet outil au niveau national, l'EMOPT a une mission importante de « suivi qualité » du fichier. Il s'agit de s'assurer que les fiches sont régulièrement mises à jour, que les informations sont fiabilisées et que les déménagements des individus sont bien pris en compte, pour éviter toute rupture du suivi.

Grâce au croisement des nombreuses entrées du fichier, le ministère de l'Intérieur dispose désormais d'une cartographie assez complète de la menace djihadiste sur le territoire national, tant en termes géographiques qu'en termes de risque métiers, par exemple. Une attention particulière est ainsi portée aux individus qui peuvent avoir une activité professionnelle dans le secteur des transports, de services publics, d'entreprises stratégiques ou encore dans des sociétés de sécurité privée.

### 4. Vers une base de données ambitieuse en matière antiterroriste

Si le FSPRT constitue un progrès notable, il souffre encore de plusieurs limites :

– Il n'a pas vocation à recenser les individus représentant une menace hors du territoire national, bien que les départs à l'étranger d'individus inscrits au fichier soient naturellement signalés aux services compétents – aux premiers rangs desquels se situe la DGSE. Ainsi que l'a précisé M. de Mazières en réponse à une question de votre rapporteur, la vocation du FSPRT est bien le recensement des

---

*(1) Audition du 23 mai 2016.*

individus présents sur le territoire national, pas l'ensemble des individus impliqués dans les filières terroristes.

– Le FSPRT souffre encore de l'utilisation concurrente par les services de leurs propres données, ce qui ne permet pas d'écarter les risques de doublons, confusions, erreurs ou encore de « trous ». Preuve du succès du dispositif mais aussi de cette culture traditionnellement conservatrice des maisons du renseignement, le chef du SCRT, M. Jérôme Leonnet, a confié à la commission d'enquête que le FSPRT remplacerait *bientôt* les tableaux d'évaluation propres à son service qu'il utilisait jusque-là.

– Enfin, tous les acteurs de la lutte antiterroriste n'accèdent pas aujourd'hui au FSPRT. La prochaine étape, prévue par un décret non publié du 30 octobre 2015, consiste à ouvrir plus largement le fichier aux services autres que ceux du ministère de l'Intérieur : notamment la DGSE, l'administration pénitentiaire ou encore la DPSD.

Pour avoir bénéficié d'une présentation extensive des fonctionnalités du FSPRT lors du déplacement de la commission à l'UCLAT, votre rapporteur juge plus que souhaitable une telle évolution, tant le décloisonnement de l'information entre les différents services est indispensable. Mais, plus encore, il recommande de s'inspirer plus largement de l'exemple américain du fichier *TIDE* (pour *Terrorit identity datamart environment*) et de transformer le FSPRT en une base de données absolument exhaustive du risque terroriste et de surmonter ainsi les difficultés de frontières susmentionnées.

**Le fichier *TIDE***

Lors d'une matinée de travail au *National Counterterrorism Center* à Washington, votre rapporteur a pu mesurer les caractéristiques et les avantages du fichier consolidé *TIDE* mis en place par le NCTC :

– *TIDE* contient plus d'un million d'individus, qui ne sont pas tous suspectés de radicalisation, d'extrémisme ou de constituer une menace terroriste. Il comprend également les personnes qui en constituent les environnements proches ou familiaux, ou encore professionnels.

– En vertu d'un *executive order* du président des USA, aucune information, sur aucune personne devant être mentionnée dans *TIDE,* ne peut en être tenue à l'écart par une agence de renseignement ou un service de sécurité, sans engager la responsabilité personnelle du chef de ladite agence.

– *TIDE* contient absolument toutes les informations disponibles sur chaque personne, au gré de leur collecte : biographie, antécédents judiciaires, état-civil, parcours professionnel, informations financières et bancaires, données biométriques, enregistrement de la voix, etc. Cette base complète est évidemment classifiée, et réservée à un nombre restreint d'agents du NCTC disposant – à raison de leur fonction – de l'accréditation nécessaire.

– De cette base, le NCTC extrait cependant plusieurs sous-ensembles, mis à la disposition des différentes forces constituant le NCTC pour l'accomplissement de leurs

missions quotidiennes : *no-fly list* pour la police de l'air et des frontières [1] , *watchlist* pour les services de police, etc. Chaque extraction comporte les indicateurs pertinents pour chaque service, ainsi que les conduites à tenir lors de chaque *hit* sur *TIDE* d'une personne contrôlée, fut-ce à l'occasion d'un excès de vitesse.

– Le *Terrorist Screening Center (TSC)* assure au sein du NCTC une veille H24 afin de répondre aux signalements d'urgence des agents des services opérationnels, en fonction des éléments complets contenus dans *TIDE*.

– Enfin, le NCTC assure non seulement l'administration de *TIDE*, mais également un contrôle strict de la qualité et de la fiabilité des données qui y sont renseignées. L'outil a, en effet, été présenté à votre rapporteur comme ne présentant son intérêt optimal que si chaque intervenant pouvait avoir une confiance maximale dans cette fiabilité. Ce contrôle qualité est le fruit d'une coordination inter-agences naturellement présente au sein du NCTC, et les arbitrages en cas de désaccord d'analyse entre deux agences sont rendus par le TSC.

Votre rapporteur a été convaincu par la présentation d'un tel outil qui présenterait l'avantage de pallier les manques tant du FSPRT que du FPR, voire du SIS 2 (*cf. infra*). Idéalement positionné au niveau européen, un tel fichier consolidé devrait d'ores et déjà être conçu et exploité en France, et constituer la matrice de l'action antiterroriste pour les années à venir.

**Proposition n° 17**

**Créer une base de données commune à l'ensemble des acteurs de la lutte antiterroriste, consacrée exclusivement à l'antiterrorisme mais exhaustive, avec des niveaux d'accès adaptés aux besoins des services.**

### B. CREER UNE AGENCE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Le conseil national du renseignement qui s'est tenu le 13 janvier 2016 sous la présidence du chef de l'État a rappelé que *« le pilotage opérationnel quotidien de la stratégie de lutte contre le terrorisme visant le territoire national est placé sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur, avec le concours de l'ensemble de la communauté française du renseignement. »* [2]

Par conséquent, était ainsi *« acté le* leadership *de la DGSI dans la définition de la manœuvre globale de lutte contre le terrorisme »* a expliqué le coordonnateur national du renseignement, M. Didier Le Bret, à la commission d'enquête, prenant le soin de préciser également que *« c'était la première fois que l'on posait clairement ce principe. »* [3]

Si la désignation d'un tel pilote est une heureuse initiative, votre rapporteur estime que la réponse au phénomène djihadiste ne peut se cantonner dans le seul périmètre du ministère de l'Intérieur. Son enjeu se situe donc

*(1) Borders and Customs*

*(2) Communiqué de presse de la présidence de la République, publié le 14 janvier 2016.*

*(3) Audition du 18 mai 2016.*

également à un échelon interministériel, ainsi que l'a intégré l'État fédéral américain avec la mise en place d'un directeur national du renseignement américain (*ODNI*), comprenant notamment le NCTC.

**Le *National Counterterrorism Center* américain**

Le NCTC a été créé en 2004, sur une recommandation de la commission d'enquête du Congrès sur les attentats du 11 septembre 2001, qui reprenait elle-même une proposition déjà plus ancienne. Antérieurement, les responsables du NCTC rencontrés par votre rapporteur n'ont pas eu de scrupules à admettre que les agences détenaient des informations complémentaires qu'elles ne partageaient pas, en particulier la CIA et le FBI.

Inspiré du modèle britannique du *MI-5*, le NCTC a été présenté à votre rapporteur comme un centre de gravité de la lutte antiterroriste américaine, chargé de quatre missions :

– L'analyse des sources d'informations (humaines et techniques) et de leur fiabilité, notamment par le croisement des données ;

– Le partage et la circulation de l'information au sein de la communauté du renseignement ;

– L'identification des terroristes et l'administration de la base *TIDE (cf. supra*) ;

– La planification stratégique de l'action antiterroriste.

Le NCTC constitue un des bras d'action du directeur national du renseignement (DNI), lui-même rattaché directement et uniquement au Président. À ce titre, c'est lui qui produit l'analyse de la menace terroriste soumise chaque semaine au Président américain. Cependant, le NCTC ne se substitue à aucune des 17 agences américaines qu'il regroupe : il ne dispose pas de forces opérationnelles pour conduire les missions ou collecter directement le renseignement.

En outre, il exerce son rôle de pilotage stratégique et concerté de la lutte antiterroriste sans disposer formellement d'une autorité hiérarchique directe sur les agences elles-mêmes, mais grâce à l'autorité indirecte que lui confère en la matière le DNI, qui dispose, lui, de moyens de contrainte à l'encontre des services (cf. *infra*).

L'effectif global du NCTC avoisine 1200 agents. Cependant, à l'exception de son encadrement administratif, le Centre ne recrute pas directement ses agents mais s'appuie sur des effectifs détachés pour quelques années par les agences qui le composent. Cette rotation, favorable à l'instauration d'une plus grande culture du partage de l'information dans les agences elles-mêmes, est favorisée dans le parcours de carrière propre à chacune des administrations concernées.

Enfin, pour optimiser pleinement le regroupement dans un même centre de tous les acteurs de la sécurité, le NCTC a mis en place des *Joint Counterterrorism Assessment Team* (JCAT : équipes conjointes d'évaluation du contreterrorisme). Ces équipes constituent des regroupements sur plusieurs mois de représentants des forces de sécurité, de renseignement, d'intervention et de secours provenant de tous les USA, sous l'égide et au sein du NCTC, afin de produire des publications de référence en matière de contreterrorisme. Ces publications visent explicitement l'ensemble des primo-intervenants potentiels sur le territoire américain, et ont pour objectif d'améliorer les doctrines d'emploi et l'efficacité des interventions locales.

### 1. La coordination actuelle de la lutte antiterroriste au sein du ministère de l'intérieur

Compte tenu de sa compétence de protection du territoire national, le ministère de l'Intérieur a historiquement mis en place des structures spécialisées dans la lutte antiterroriste, au premier rang desquels l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT).

Créée en 1984, après la vague d'attentats qui avait frappé la France au début des années 1980, l'UCLAT est une unité de la police nationale, placée sous l'autorité directe de son directeur général. Elle est composée de 71 personnes, dont 66 fonctionnaires de police, trois militaires de la gendarmerie nationale, un chargé de mission de la DGSE et un chargé de mission de l'administration pénitentiaire.

La mission principale de l'UCLAT est d'établir l'actualisation permanente de l'état de la menace terroriste pour l'aide à la décision du ministre de l'Intérieur sur le niveau de sécurité nationale approprié. Cette évaluation concerne tant la menace émanant de groupes terroristes que celle pouvant peser sur les grands événements tels que des manifestations sportives, culturelles ou encore de sommets internationaux.

Pour cela, l'unité réunit chaque semaine 22 correspondants issus de directions appelées à contribuer à la lutte contre le terrorisme :

— services de la police nationale : (SDAT, RAID, PAF) ;

— gendarmerie nationale ;

— services de renseignement (DGSI, DGSE, DRM, DRPP, Tracfin, DNRED, DPSD) ;

— administration pénitentiaire ;

— direction générale de l'aviation civile (DGAC) ;

— agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

Outre l'actualisation de l'état de la menace, ces réunions permettent de veiller au partage des informations opérationnelles pertinentes par l'ensemble des autorités et des services civils et militaires concernés par la lutte antiterroriste.

L'UCLAT représente également la direction générale de la police nationale dans la coopération internationale multilatérale et participe ainsi aux travaux des différents organes européens et internationaux consacrés à la lutte contre le terrorisme.

Dans le cadre du plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes présenté le 29 avril 2014 par le ministre de l'Intérieur, l'UCLAT

s'est vu confier de nouvelles missions, sous l'autorité d'un état-major national, créé à cette occasion, et confié au directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur.

L'unité est désormais chargée de centraliser la mise en œuvre opérationnelle des mesures de police administrative destinées à prévenir les actes de terrorisme, en étroite collaboration avec les services spécialisés *(cf. infra)*. Il s'agit notamment des interdictions de sortie du territoire, des éloignements des étrangers liés à des activités terroristes, des assignations à résidence, du gel des avoirs ou encore du blocage des sites Internet faisant l'apologie du terrorisme. Le plan lui a également confié l'administration du centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation évoqué plus haut.

Le département de lutte contre la radicalisation, en charge de ces mesures nouvelles, comprend 26 personnes. Signalons enfin que l'UCLAT a créé en mars 2016 un département de sensibilisation et de contre-discours, qui organise des conférences de sensibilisation à destination des agents publics de l'État, et participe aux travaux du service d'information du Gouvernement, rattaché au Premier ministre.

La commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes (1) avait proposé l'année dernière, compte du nombre croissant de services extérieurs à la police nationale qui participent aux réunions de coordination de l'UCLAT, de la placer directement auprès du ministre de l'Intérieur, et d'augmenter ses effectifs de 20 à 25 %. C'est un choix différent qu'a opéré le ministre de l'Intérieur le 1er juillet 2015, en créant une nouvelle structure, l'état-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT), rattachée directement à son cabinet et dirigée par un préfet, M. Olivier de Mazières.

L'EMOPT est une structure légère, composée de douze agents, issus de la DGSI, de la gendarmerie nationale, de la police judiciaire, du renseignement territorial et de la préfecture de police de Paris. Sa mission principale, ainsi que l'a expliqué M. de Mazières à la commission d'enquête *« est de s'assurer que chacun des individus repérés comme radicalisés et susceptibles de passer à une action violente sont pris en charge et suivis par un service chef de file bien identifié, le cas échéant avec le concours de services cotraitants. »* (2)

Outre la mission de suivi de mise œuvre du fichier FSPRT (*cf. supra*.) et de sa promotion auprès des différents services utilisateurs, l'EMOPT a pour rôle de développer des relations avec des acteurs, publics ou privés, qui, *« dans leur domaine d'activité, peuvent être des capteurs de signalement des personnes radicalisées, ou des capteurs de vulnérabilité »* a expliqué M. de Mazières à la commission d'enquête (3). Sont notamment concernés les activités de transport et les sites industriels sensibles.

---

*(1) Rapport (n° 2828, XIVe législature) précité, p. 68.*

*(2) Audition du 23 mai 2016.*

*(3)* Id.

La commission d'enquête s'est beaucoup interrogée sur l'articulation des compétences entre l'UCLAT et l'EMOPT – qui disent par ailleurs travailler en parfaite harmonie. Il ressort des réflexions des personnalités entendues que l'UCLAT n'aurait pas disposé de l'autorité suffisante, du fait de son intégration au sein de la police nationale, pour imposer ce travail *« apostolique »,* selon l'expression du chef de l'EMOPT lui-même, à l'ensemble de la chaîne préfectorale et, d'une manière générale, à l'ensemble des services du ministère de l'Intérieur.

Ainsi que l'a résumé M. Philippe Hayez *« c'est une réponse circonstancielle, le vrai sujet, c'est qu'il nous manque un échelon. »* (1)Le jugement de M. François Heisbourg est tout aussi sévère : *« Il faut que cela se fasse dans l'interministériel le plus complet. Face à des événements comme ceux du 13 novembre, c'est l'ensemble de la République qui doit être mobilisée, et pas seulement les Brigades du Tigre, si vous me passez l'expression. »* (2)

Votre rapporteur partage ce point de vue et juge que la réponse à la menace actuelle ne peut en effet se limiter à la seule action des services en charge de la sécurité intérieure par le biais d'une structure créée dans les années 1980, quand la menace terroriste n'était clairement pas de la même ampleur. Or, malgré la mobilisation de services extérieurs tels que la DGSE et la DRM, il n'existe pas à ce jour dans notre paysage administratif d'entités capables d'élaborer un véritable travail d'analyse stratégique et de planification opérationnelle commun à l'ensemble des services concourant à la lutte contre le terrorisme.

### 2. La nécessité de créer une agence interministérielle chargée de la lutte antiterroriste à l'image du *NCTC* américain

Le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) effectue également un travail de coordination et de planification stratégique mais sa vocation n'est ni opérationnelle ni spécialisée dans l'antiterrorisme. Il assure par exemple le secrétariat des groupes interministériels d'analyse et de synthèse en matière de renseignement, notamment celui sur l'évaluation de la menace terroriste, et dispose d'une direction *Protection et sécurité de l'État* pour cela. L'UCLAT, grâce aux réunions évoquées plus haut, participe également à cette analyse, grâce à sa cellule chargée du terrorisme international – armée par seulement trois fonctionnaires aujourd'hui.

Aussi, votre rapporteur estime-t-il qu'il faut aller vers une plus grande intégration des différentes entités concourant à l'antiterrorisme en créant une agence dédiée, selon les modèles anglais et américains. La pérennité de la menace qui pèse sur les Français, à l'intérieur et à l'extérieur, impose en effet d'inscrire dans notre organisation administrative un outil capable d'apporter une réponse globale. Cette entité, qui serait rattachée, au même titre que le SGDSN,

---

*(1) Audition du 19 mai 2016*

*(2)* Id.

directement au Premier ministre, serait à la fois chargée de l'analyse de la menace terroriste, de la planification stratégique et de la coordination opérationnelle.

Pour engager une réflexion prospective et analyser la menace terroriste, elle regrouperait en son sein des spécialistes issus à la fois de la fonction publique – Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères, direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère de la Défense, SGDSN, UCLAT – des services de renseignement et du monde académique.

Elle serait également en charge d'animer la cellule de coordination inter-agences Hermès pour centraliser l'information en son sein, tout en se substituant à l'avenir à la cellule Allat.

Elle veillerait, grâce au fichier commun évoqué plus haut, dont elle assurerait la gestion, au partage de l'information entre tous les services de lutte antiterroriste : services de renseignement, services de sécurité intérieure, forces armées. Le coordonnateur national du renseignement avait souligné la vertu des plateformes, sur le modèle du GCHQ (*Government Communications Headquarters*) britannique, et de l'unité d'analyse : *« chaque service y délègue des personnes qui travaillent ensemble, non six mois à un an comme au sein d'Allat ou d'Hermès, mais pendant des années. Les cadres y apprennent à œuvrer de concert pour s'approprier les données liées au terrorisme et l'analyse que l'on peut en produire. C'est un système qui a fait ses preuves et qui ouvre des perspectives. »*

Mais outre cette unité d'analyse, votre rapporteur souhaite que cette future agence veille également à la planification stratégique de la politique antiterroriste. Là aussi, seul le niveau interministériel sera en mesure de fixer les priorités à ces services, en fonction des directives arrêtées par le chef de l'État lors des conseils de défense et de sécurité nationale. M. Philippe Hayez avait mis en avant la fonction de pilotage stratégique jouée par le NCTC américain qui *« entraîne l'ensemble de la communauté nationale pour avancer dans la résolution des difficultés, y compris en impliquant les acteurs diplomatiques – un rôle que le ministère de l'Intérieur en France n'est pas en mesure de jouer. »* (1)

L'agence serait également en charge de centraliser l'analyse de la menace produite par les différents services et d'en produire la synthèse officielle soumise au président de la République et à l'ensemble du Gouvernement. Reprenant ainsi une des compétences historiques de l'UCLAT, l'agence antiterroriste permettrait non seulement de rendre l'analyse plus indépendante, mais également de lui offrir une audience élargie. Ce faisant, l'agence reproduirait le modèle spécifique de l'Organe de coordination de l'analyse de la menace (OCAM) belge, dont la présentation, à Bruxelles, a convaincu votre rapporteur.

---

*(1) Table ronde du 19 mai 2016.*

**L'OCAM en Belgique**

Lors du déplacement de la commission à Bruxelles, la commission a pu être ²& accueillie au sein de l'organe de coordination de l'analyse de la menace (OCAM) et se voir présenter son rôle, son fonctionnement et ses méthodes.

L'OCAM a pour mission de formuler de façon indépendante une analyse des menaces :

– pesant sur une personne ou un groupe de personnes ;

– émanant d'une personne ou d'un groupe de personnes ;

– pesant plus généralement sur la Belgique.

L'OCAM est une autorité indépendante, dont la direction est confiée à des magistrats, et dont les effectifs sont constitués d'experts en provenance des services de renseignement et de sécurité, et plus généralement des administrations compétentes, selon un modèle de recrutement et de rotation semblable à celui du NCTC américain (cf. *supra*).

L'OCAM délivre une analyse de la menace, produite selon une méthodologie particulièrement objectivée et rediscutée régulièrement (voir annexe n° 3). Pour autant, l'OCAM ne dispose d'aucune compétence opérationnelle, ni même de pouvoir de recommandation des actions de sécurité à entreprendre par les pouvoirs publics belges. Son unique mission consiste à délivrer une appréciation aussi objective que possible de la menace afin, précisément, d'éclairer les responsables politiques et leur éviter la tentation de produire eux-mêmes une analyse trompeuse en fonction des buts et des moyens des politiques publiques mises en œuvre.

L'agence assurerait la coordination opérationnelle des opérations de lutte antiterroriste et disposerait pour cela d'un état-major dédié, en lien étroit avec les forces armées et les forces de sécurité intérieure. Il ne s'agit pas là de se substituer aux prérogatives du ministre de la Défense et du ministre de l'Intérieur mais d'offrir au Premier ministre et au président de la République un point d'entrée unique sur l'ensemble de la manœuvre de sécurité, à l'extérieur comme à l'intérieur du territoire national, et incarner ainsi pleinement le *continuum* défense-sécurité nationale mis en avant par les livres blancs successifs. Sur ce point, le plateau Levant du ministère de la Défense, qui réunit analyse des services de renseignement et capacité opérationnelle des forces spéciales, paraît un modèle intéressant.

Enfin, le transfert de la compétence d'analyse de la menace à la nouvelle agence aurait pour effet de recentrer l'UCLAT sur sa compétence de pilotage coordonné des services du ministère de l'intérieur, en matière antiterroriste. La création de l'agence n'aura pas pour effet de retirer tout intérêt à un tel pilotage. Au contraire, votre rapporteur considère que le ministre de l'Intérieur – compte tenu de la diversité et de la nature des forces sous ses ordres – devra continuer de pouvoir s'appuyer sur un état-major coordonnant pour lui lesdites forces dans la lutte contre le terrorisme, telle que définie par l'agence. À cet égard, il semble que l'UCLAT doit être à présent fusionnée avec l'EMOPT et être repositionnée au sein du ministère pour être rattachée directement au ministre lui-même, dont elle

constituerait un conseiller privilégié et un relais vers les puissantes directions générales du ministère.

Votre rapporteur a bien conscience du bouleversement que constituerait la création d'une telle entité mais il juge qu'elle permettrait à notre politique de lutte antiterroriste d'effectuer un saut capacitaire à la mesure de ses enjeux.

**Proposition n° 18**

**Créer une agence nationale de lutte antiterroriste, rattachée directement auprès du Premier ministre, en charge de l'analyse de la menace, de la planification stratégique et de la coordination opérationnelle.**

**Proposition n° 19**

**Fusionner l'UCLAT et l'EMOPT, repositionner l'ensemble auprès du ministre de l'Intérieur et non au sein de la DGPN et recentrer ses missions sur le pilotage et l'animation des directions du ministère dans la lutte antiterroriste.**

### 3. Renforcer les prérogatives du coordonnateur national du renseignement

Après un peu moins de huit années d'existence, le coordonnateur semble avoir trouvé sa place au sein de la communauté du renseignement qu'il est en charge d'animer. Mais force est de constater qu'il ne dispose que de très peu de ressources pour cela : cinq conseillers, ainsi que l'a précisé l'actuel titulaire du poste, M. Didier Le Bret, devant la commission d'enquête (1). *« Créé pour incarner physiquement la communauté nationale, il a une fonction symbolique forte, mais c'est plus un conseiller du président de la République en matière de renseignement qu'un véritable coordonnateur »* avait tranché M. Philippe Hayez lors de son audition (2).

Plusieurs rapports parlementaires, dont celui de la délégation parlementaire au renseignement, ont déjà plaidé pour un renforcement des prérogatives du CNR. Le rapport d'information de nos collègues Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère recommandait notamment de lui confier un pouvoir d'arbitrage budgétaire *« facteur décisif pour la reconnaissance durable de son autorité »* (3).

L'attribution d'un tel pouvoir supposerait de rattacher sa fonction aux services du Premier ministre car c'est ce dernier qui, dans notre système institutionnel, dispose de cette prérogative. Le coordonnateur national du renseignement a également rappelé cet état de fait à la commission d'enquête, en évoquant le DNI (*Director of National Intelligence*) américain : *« c'est le DNI qui*

---

*(1) Audition du 18 mai 2016*

*(2) Audition du 19 mai 2016*

*(3) Rapport (n° 1022, XIVe législature) p. 112.*

*arbitre les budgets des seize agences : cela lui donne un moyen de pression dans le cas où la CIA ne jouerait pas le jeu, où la NSA ferait de la rétention d'information ou se doterait de services qui dupliqueraient inutilement ceux du FBI ou de la CIA et parasiteraient le système. Or ce moyen de pression, je ne l'ai pas. »* (1)Le seul pouvoir d'arbitrage dont dispose aujourd'hui le CNR est celui de la répartition des fonds spéciaux, qui représente une part marginale des budgets des services.

Votre rapporteur propose donc d'ériger, comme aux USA, le CNR en véritable directeur national du renseignement, directement rattaché au Premier ministre. Le champ des compétences de ce nouveau DNR excéderait naturellement le seul champ de la lutte antiterroriste, la loi précisant que les missions des services de renseignement comprennent également, par exemple, la défense des *« intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France* », *« la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées »* ou encore *« la prévention de la prolifération des armes de destruction massive »* (2).

Pour accomplir sa mission, le DNR disposerait de l'agence de lutte antiterroriste que votre rapporteur recommande de créer, mais aussi de l'inspection des services de renseignement, créée en 2014 (3) ainsi que de l'Académie du renseignement, créée en 2010, qui relèvent déjà toutes deux du Premier ministre.

Enfin, le DNR pourrait jouer un rôle plus important dans les autorisations de mise en œuvre des techniques de renseignement prévues par la loi. L'article L. 821-4 du code de la sécurité intérieure dispose en effet le Premier ministre peut déléguer ces autorisations *« à des collaborateurs directs habilités au secret de la défense nationale »,* qui sont donc, dans la plupart des cas, des membres de son cabinet. On pourrait envisager que ces collaborateurs soient désormais issus de ce nouveau DNR, afin de professionnaliser ce rôle et développer une culture commune.

Cette nouvelle position n'empêcherait cependant pas le DNR de demeurer le conseiller du président de la République en matière de renseignement. Bénéficiant d'une analyse et de moyens totalement interministériels, ainsi que d'une autorité indépendante, il serait en mesure d'exercer d'autant mieux sa fonction de conseil.

**Proposition n° 20**

**Renforcer les prérogatives du coordonnateur national du renseignement, en lui octroyant notamment une capacité d'arbitrage budgétaire, pour en faire le directeur national du renseignement.**

---

*(1) Audition du 19 mai 2016*

*(2) Article L. 811-3 du code la sécurité intérieure*

*(3) Décret n° 2014-833 du 24 juillet 2014.*

# QUATRIEME PARTIE – UNE REPONSE PENALE ADAPTEE À LA MENACE TERRORISTE

Si la question de la répression du terrorisme n'est assurément pas née avec l'apparition de Daech, elle se pose, depuis quelques années, avec une acuité toute particulière. Face à la multiplication des filières qui organisent les départs d'hommes, de femmes et même d'enfants vers l'Irak et la Syrie, à l'augmentation du nombre des retours de ceux qui ont, à un titre ou à un autre, prêté leur concours à l'action abjecte de l'organisation terroriste, aux actes isolés de personnes radicalisées ou à l'activité clandestine des réseaux qui, sur notre territoire, fomentent des attaques, la justice doit, elle aussi, être pleinement mobilisée. Elle est, aujourd'hui, confrontée à un double défi : la progression constante du nombre d'individus judiciarisés et la diversité du public concerné.

Notre commission d'enquête a donc décidé de consacrer une partie de ses réflexions à l'examen des moyens – au sens large – mis à la disposition du système judiciaire pour lutter contre la menace terroriste.

Votre rapporteur présentera tout d'abord des éléments chiffrés sur l'évolution du contentieux lié aux affaires de terrorisme d'obédience islamiste (**I**). Puis il exposera successivement l'état du droit des peines réprimant les actes de nature terroriste (**II**), le régime de leur exécution (**III**) et quelques-unes des principales règles de procédure pénale applicables en la matière (**IV**). Il évoquera, enfin, la prise en charge des personnes radicalisées par le système pénitentiaire (**V**).

## I. UN CONTENTIEUX LIÉ AUX AFFAIRES DE TERRORISME ISLAMISTE EN NETTE PROGRESSION

**Au cours des années récentes, le contentieux lié aux actes de terrorisme à caractère islamiste n'a cessé de croître.** D'après les chiffres transmis par le ministère de la Justice, 179 enquêtes préliminaires et 169 informations judiciaires (soit 348 procédures) occupaient le pôle antiterroriste du tribunal de grande instance (TGI) de Paris au 30 avril 2016. 263 procédures, parmi lesquelles 138 enquêtes préliminaires et 125 informations judiciaires, portaient plus précisément sur les agissements d'individus impliqués dans les « filières djihadistes ».

**À partir du second semestre de l'année 2012, le nombre des départs en Irak et en Syrie a connu une forte augmentation.** En conséquence, les procédures ouvertes pour y apporter une réponse d'ordre pénal se sont multipliées, comme le montre le tableau ci-après.

| Année | Nombre de procédures ouvertes au pôle antiterroriste du TGI de Paris (contentieux dit des « filières djihadistes ») |
|---|---|
| 2012 | 8 |
| 2013 | 26 |
| 2014 | 76 |
| 2015 | 135 |
| Janvier – 30 avril 2016 | 58 |

*Source : ministère de la Justice.*

Au 30 avril 2016, 286 personnes étaient mises en examen dans le cadre des procédures liées au terrorisme islamiste. 174 étaient placées en détention provisoire et 112 faisaient l'objet d'un contrôle judiciaire. La grande majorité des personnes mises en examen – 252 – l'étaient pour leur implication présumée, à un titre ou à un autre, dans un projet de départ sur un théâtre étranger (voir le tableau ci-après). Parmi elles, l'on recensait trente-neuf femmes majeures ou mineures (dont quatorze placées en détention provisoire). Vingt-huit mineurs – vingt et un garçons et sept filles [(1)] – étaient poursuivis, à la même date, pour association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste (AMT). Huit étaient placés en détention provisoire et vingt faisaient l'objet d'un contrôle judiciaire.

| Contentieux dit des « filières djihadistes » (au 30 avril 2016) | |
|---|---|
| Personnes mises en examen | 252 |
| Détention provisoire | 158 |
| Contrôle judiciaire | 94 |
| En attente de jugement | 23 |

*Source : ministère de la Justice.*

**Ces chiffres traduisent l'ampleur prise par le phénomène des départs pour une « terre de djihad ».** Dans son rapport d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes publié il y a à peine plus d'un an, M. Patrick Mennucci relevait qu'« *au 18 mai 2015, 218 informations judiciaires étaient ouvertes, dont 112 concernaient le contentieux de l'islam radical (contre 50 en 2012 et 68 en 2013)* » [(2)] avant d'ajouter que, « *parmi ces 112 procédures, 69 étaient relatives aux filières irako-syriennes* » [(3)].

---

*(1) Huit avaient moins de seize ans.*

*(2) Rapport (n° 2828, XIV^e^ législature) fait par M. Patrick Mennucci au nom de la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juin 2015, p. 104.*

*(3)* Id.

Enfin, entre 2012 et 2014, le nombre de condamnations pour des crimes ou des délits à caractère terroriste est demeuré relativement stable [1]. Si le nombre de condamnations pour des faits de nature criminelle a fortement diminué (– 60 %), celui des condamnations pour des faits délictuels a, lui, sensiblement augmenté (+ 34 %). Les deux tableaux ci-après apportent quelques détails complémentaires.

**LES CONDAMNATIONS POUR CRIMES TERRORISTES**

| Année | Nombre de condamnations | Peines de réclusion prononcées | *Quantum* moyen de la réclusion (en année) | Peines d'emprisonnement prononcées | *Quantum* moyen d'emprisonnement ferme (en mois) |
|---|---|---|---|---|---|
| **2012** | 20 | 9 | 19,9 | 11 | 60,5 |
| **2013** | 18 | 13 | 16,5 | 5 | 76,8 |
| **2014** | 8 | 5 | 16,6 | 3 | 72,0 |

*Source : ministère de la Justice.*

**LES CONDAMNATIONS POUR DELITS TERRORISTES**
*(hors apologie)*

| Année | Nombre de condamnations | Peines d'emprisonnement prononcées | Dont ferme (en tout ou partie) | Dont suris total | *Quantum* moyen d'emprisonnement ferme (en mois) |
|---|---|---|---|---|---|
| **2012** | 47 | 46 | 44 | 2 | 42.2 |
| **2013** | 73 | 70 | 49 | 21 | 53,0 |
| **2014** | 63 | 63 | 56 | 7 | 57,9 |

*Source : ministère de la Justice.*

Votre rapporteur ne dispose pas des chiffres relatifs aux condamnations prononcées en 2015 ni, *a fortiori*, de ceux des premiers mois de l'année 2016. Toutefois, au regard de la hausse du nombre d'enquêtes et d'informations judiciaires ouvertes au pôle antiterroriste du TGI de Paris depuis plusieurs mois, il ne fait guère de doute que **le nombre des condamnations devrait, cette année comme dans les années à venir, connaître, lui aussi, une augmentation très sensible**.

Une fois ces quelques chiffres rappelés, il convient de s'interroger sur l'adaptation du cadre juridique aux nécessités de la répression.

---

*(1) Il s'agit de l'ensemble des condamnations pour des faits de terrorisme, qu'il soit d'obédience islamiste ou non.*

## II. LES PEINES : UN ARSENAL RÉPRESSIF TRÈS COMPLET

De l'avis de l'ensemble des magistrats entendus par la commission d'enquête, la répression des actes à caractère terroriste repose sur un **arsenal très complet**. Deux catégories d'infractions – prévues au chapitre Ier du titre II du livre IV du code pénal – doivent être distinguées.

La première est celle des **crimes et délits de droit commun qui revêtent une portée terroriste** dès lors qu'ils 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* » (1). Aux termes des 1° à 7° de l'article 421-1 du code pénal, il peut s'agir :

— des atteintes volontaires à la vie et à l'intégrité de la personne, de l'enlèvement et de la séquestration ainsi que du détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport ;

— des vols, des extorsions, des destructions, dégradations et détériorations ainsi que des infractions en matière informatique ;

— des infractions en matière de groupes de combat et de mouvements dissous ;

— des infractions en matière d'armes, de produits explosifs ou de matières nucléaires ;

— des faux ;

— du recel du produit de l'une des infractions énumérées ci-dessus ;

— des infractions de blanchiment ;

— des délits d'initié.

Les infractions de droit commun commises dans un but terroriste exposent leurs auteurs à des **sanctions aggravées** suivant le mécanisme prévu à l'article 421-3 du même code.

---

*(1) Voir le premier alinéa de l'article 421-1 du code pénal.*

**L'article 421-3 du code pénal**

Le maximum de la peine privative de liberté encourue pour les infractions mentionnées à l'article 421-1 est relevé ainsi qu'il suit lorsque ces infractions constituent des actes de terrorisme :

1° Il est porté à la réclusion criminelle à perpétuité lorsque l'infraction est punie de trente ans de réclusion criminelle ;

2° Il est porté à trente ans de réclusion criminelle lorsque l'infraction est punie de vingt ans de réclusion criminelle ;

3° Il est porté à vingt ans de réclusion criminelle lorsque l'infraction est punie de quinze ans de réclusion criminelle ;

4° Il est porté à quinze ans de réclusion criminelle lorsque l'infraction est punie de dix ans d'emprisonnement ;

5° Il est porté à dix ans d'emprisonnement lorsque l'infraction est punie de sept ans d'emprisonnement ;

6° Il est porté à sept ans d'emprisonnement lorsque l'infraction est punie de cinq ans d'emprisonnement ;

7° Il est porté au double lorsque l'infraction est punie d'un emprisonnement de trois ans au plus.

La seconde catégorie, récemment complétée par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, est celle des **infractions terroristes autonomes**. Elle comprend les crimes et les délits suivants :

— l'introduction dans l'atmosphère, sur le sol, dans le sous-sol, dans les aliments ou les composants alimentaires ou dans les eaux d'une substance de nature à mettre en péril la santé de l'homme ou des animaux ou le milieu naturel (article 421-2 du code pénal) ;

— la participation à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, de l'un des actes de terrorisme prévus aux articles 421-1 et 421-2 précités – l'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste (AMT) (article 421-2-1 du même code) ;

— le financement d'une entreprise terroriste (article 421-2-2 du même code) ;

— l'impossibilité pour une personne habituellement en relation avec un ou plusieurs terroristes de justifier de ses ressources (article 421-2-3 du même code) ;

— l'influence exercée sur une personne, même non suivie d'effet, afin qu'elle participe à une AMT ou qu'elle commette l'un des actes mentionnés aux articles 421-1 et 421-2 susmentionnés (article 421-2-4 du même code) ;

— la provocation à la commission d'actes de terrorisme ou l'apologie publique de ces actes, notamment sur internet (article 421-2-5 du même code) ;

— l'entrave au blocage décidé par l'autorité administrative ou le juge judiciaire d'un site internet dont le contenu provoque à la commission d'actes de terrorisme ou en fait l'apologie (article 421-2-5-1 du même code) ;

— la consultation habituelle d'un site internet dont le contenu provoque à la commission d'actes de terrorisme ou en fait l'apologie lorsque ce contenu se caractérise par des images ou des représentations particulièrement violentes (article 421-2-5-2 du même code) ;

— la préparation de certains actes terroristes (principalement les atteintes aux personnes et les atteintes aux biens aggravées) dans le cadre d'une entreprise individuelle (article 421-2-6 du même code) – l'« entreprise terroriste individuelle ».

Votre rapporteur formulera quelques remarques sur le cadre juridique des peines applicables en matière de terrorisme.

En premier lieu, il croit utile de rappeler que **l'infraction d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste (AMT) constitue le pivot de la législation antiterroriste française**. Pour reprendre les termes employés par M. Jean-Jacques Urvoas dans son rapport d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés, « *cette incrimination permet (...) à l'autorité judiciaire d'agir de façon préventive (...) dans l'objectif d'appréhender des groupes constitués dans le but de commettre des actions terroristes dès le stade des actes préparatoires* » (1). À ce jour, l'AMT est l'incrimination la plus retenue dans le cadre des enquêtes préliminaires et des informations judiciaires ouvertes au pôle antiterroriste du TGI de Paris (2).

L'AMT a d'abord été conçue comme une **infraction délictuelle** passible de dix ans d'emprisonnement, conformément au premier alinéa de l'article 421-5 du code pénal. Mais depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, elle peut aussi revêtir

---

*(1) Rapport (n° 1056, XIVe législature) fait par M. Jean-Jacques Urvoas au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 mai 2013, pp. 67-68.*

*(2) Environ deux cent vingt des quelque trois cents procédures liées au contentieux des « filières djihadistes » déclenchées entre 2012 et le 30 avril 2016 concernaient une association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste (AMT) de nature délictuelle.*

une portée **criminelle**. Elle est alors punie de vingt ans d'emprisonnement en application du premier alinéa de l'article 421-6 du même code.

**Jusqu'à une période récente, les personnes parties rejoindre une organisation terroriste étaient le plus souvent poursuivies devant le tribunal correctionnel.** Dans son rapport d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, publié en juin 2015, notre collègue Patrick Mennucci soulignait que seules dix des soixante-neuf informations judiciaires concernant les filières irako-syriennes alors ouvertes au pôle antiterroriste du TGI de Paris portaient sur des faits pour lesquels la qualification criminelle avait été retenue (1). D'après lui, les difficultés liées à l'administration de la preuve expliquaient cette tendance à la **correctionnalisation** d'actes relevant pourtant, dans bien des cas, de la sphère criminelle.

Depuis quelques mois, **la section antiterroriste du parquet de Paris a cependant entrepris d'engager davantage de poursuites pour AMT criminelle** afin d'être en mesure d'adapter ses réquisitions à la gravité des faits imputables aux individus ayant gagné l'Irak ou la Syrie afin d'y prêter main forte aux groupes djihadistes (2). Cette réorientation de la politique pénale du parquet de Paris trouve son origine dans le fait que « *la configuration de l'AMT correctionnelle ne permet pas de faire une différence entre ceux qui ont commis des actes de moindre gravité – logistique d'organisation d'une filière – et ceux qui ont participé aux menées terroristes de Daech en tant que combattants* », ainsi que l'a expliqué M. François Molins, procureur de la République près le TGI de Paris, devant notre commission d'enquête (3). Lors de son audition, M. David Benichou, vice-président chargé de l'instruction au pôle antiterroriste du même TGI, s'est félicité de ce changement.

Pour votre rapporteur, la solution retenue constitue un progrès parce qu'elle répond à **la nécessité de se donner les moyens de condamner à des peines de prison d'une durée suffisamment longue des individus particulièrement dangereux**. C'est, à ce jour, une solution préférable à celle suggérée par certains magistrats du parquet et du siège consistant à porter de dix à quinze ans le *quantum* de la peine de prison encourue pour une AMT délictuelle. En effet, pareille évolution aurait été difficilement compatible avec l'échelle des peines actuelle.

Votre rapporteur est toutefois conscient que l'orientation retenue par le parquet de Paris ne va pas sans susciter des débats. Il ne peut être exclu que l'insuffisance des preuves et l'absence de témoin, notamment, empêchent la cour d'assises, dans certains cas, de suivre les réquisitions de l'avocat général. Il est certain, par ailleurs, qu'elle imposera à la cour d'assises une charge de travail supplémentaire non négligeable. Votre rapporteur y reviendra plus loin.

---

*(1) Rapport (n° 2828, XIV^e^ législature) précité, p. 98.*

*(2) Au 30 avril 2016, vingt-trois procédures pour AMT criminelle étaient ouvertes au pôle antiterroriste du TGI de Paris.*

*(3) Audition du 30 mars 2016.*

En deuxième lieu, il remarque que **les infractions de nature terroriste récemment introduites dans le chapitre Ier du titre II du livre IV du code pénal ont, pour le moment, connu des fortunes diverses**.

Ainsi, **l'infraction d'« entreprise terroriste individuelle »**, créée par la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme et prévue à l'article 421-2-6 du code pénal, **est très peu retenue par les magistrats**. Dans son rapport d'enquête précité, M. Patrick Mennucci signalait que « *cette incrimination* [avait] *été utilisée pour la première fois à la suite de l'interpellation à Paris, le 21 avril 2015, d'un homme en possession d'armes à feu, susceptible de préparer un projet d'attentat* » (1), mais que « *les faits* [avaient] *ensuite été requalifiés en AMT ayant pour objet la préparation d'un ou plusieurs crimes d'atteintes aux personnes* » (2).

Il semble que la situation évolue lentement. D'après les informations transmises par le ministère de la Justice, cinq personnes étaient mises en examen de ce chef au 30 avril 2016 mais aucune condamnation n'avait encore été prononcée. Pourtant, lors de son audition, M. Laurent Raviot, président de la 16e chambre correctionnelle du TGI de Paris, a évoqué le cas de deux individus reconnus coupables du délit d'« entreprise terroriste individuelle » (3). Sans doute les condamnations n'avaient-elles pas encore un caractère définitif.

En tout état de cause, votre rapporteur reste convaincu que cette incrimination conserve une utilité pour appréhender certains comportements insusceptibles d'être rattachés à une AMT.

**Le nombre de poursuites pour provocation à la commission d'actes de terrorisme ou apologie publique de ces actes a, de son côté, connu une hausse significative au cours des derniers mois**, notamment à la suite des deux vagues d'attentats de l'année 2015 (4). D'après le ministère de la Justice, « *298 procédures visant exclusivement ou parmi d'autres délits l'infraction d'apologie du terrorisme* » furent recensées entre le 7 janvier et le 12 février 2015. De plus, « *sur les 115 procédures ayant donné lieu à un traitement pénal sous la seule qualification d'infraction d'apologie du terrorisme, concernant 130 auteurs identifiés, 82 %* [firent] *l'objet de décisions de saisine des juridictions répressives (tribunal correctionnel essentiellement en comparution immédiate, ouverture d'informations judiciaires ou saisine du juge des enfants)* ». **Au 10 juillet 2015, quarante et une personnes avaient été jugées et vingt-quatre d'entre elles avaient été condamnées à une peine d'emprisonnement ferme.**

---

*(1) Rapport (n° 2828, XIVe législature) précité, p. 101.*

*(2)* Id.

*(3) Audition du 30 mars 2016.*

*(4) Initialement prévus au sixième alinéa de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, ces délits ont été transférés dans le code pénal – et inscrits à l'article 421-2-5 – par la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.*

**La tendance s'est confirmée au lendemain des attaques barbares du 13 novembre.** Entre cette date et le 19 janvier 2016, « *472 procédures visant exclusivement ou parmi d'autres délits l'infraction d'apologie du terrorisme étaient recensées* ». En outre, « *sur les 149 procédures ayant donné lieu à un traitement pénal sous la seule qualification d'infraction d'apologie du terrorisme, concernant 151 auteurs identifiés, 71 %* [firent] *l'objet de décisions de saisine des juridictions répressives (tribunal correctionnel essentiellement en comparution immédiate, ouverture d'informations judiciaires ou saisine du juge des enfants)* ». **Parmi les trente-quatre personnes jugées pour l'un de ces deux délits au 19 janvier 2016, dix-sept avaient été condamnées à une peine d'emprisonnement ferme.**

Ces chiffres apparaissent d'autant plus élevés lorsque l'on sait qu'entre 1994 et 2014, seules quatorze condamnations furent prononcées pour apologie du terrorisme.

Votre rapporteur note que **ces infractions ont été principalement poursuivies par les parquets locaux**, compétents dès lors que les faits relèvent d'une « *glorification isolée et ponctuelle du terrorisme* » et non d'une « *démarche organisée et structurée de propagande* » (1).

Il est naturellement trop tôt pour tirer un premier bilan de l'usage fait par les magistrats des nouveaux délits d'entrave au blocage d'un site internet dont le contenu provoque à la commission d'actes de terrorisme ou en fait l'apologie et de consultation habituelle d'un site internet de ce type dont le contenu se caractérise par des images ou des représentations particulièrement violentes, tous deux créés par la loi du 3 juin 2016 précitée et respectivement réprimés par les articles 421-2-5-1 et 421-2-5-2 du code pénal.

En troisième et dernier lieu, votre rapporteur observe avec satisfaction que le législateur a récemment introduit au chapitre Ier du titre II du livre IV du code pénal **un article 421-8 autorisant les juridictions de jugement à condamner les personnes coupables de n'importe quelle infraction à caractère terroriste à un suivi socio-judiciaire** selon les modalités prévues aux articles 131-36-1 à 131-36-13 de ce code. Issue de la même loi du 3 juin 2016, la modification vise à « *garantir que les personnes condamnées pour terrorisme feront l'objet d'un suivi à l'issue de leur incarcération et ouvre, au surplus, la possibilité pour la personne d'être assujettie, à sa libération, au régime de surveillance judiciaire et au placement sous surveillance électronique mobile* » (2).

---

*(1) Voir la circulaire (NOR : JUSD1429083C) du 5 décembre 2014 du garde des Sceaux, ministre de la Justice de présentation de la loi n° 2014-1353 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme – Renforcement de la coordination de la lutte antiterroriste.*

*(2) Rapport (n° 491, session ordinaire de 2015-2016) fait par M. Michel Mercier au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, enregistré à la Présidence du Sénat le 23 mars 2016, p. 87.*

Attendue par les magistrats, notamment du parquet de Paris, cette évolution constitue une avancée réelle. Elle apparaît d'autant plus salutaire que de nombreux « *condamnés terroristes présentent des personnalités perturbées* » (1), pour reprendre les termes employés par le procureur de la République près le TGI de Paris, M. François Molins.

**Le suivi socio-judiciaire**

Créée par la loi n° 98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs, la peine de suivi socio-judiciaire est prévue aux articles 131-36-1 à 131-36-8 du code pénal. Elle peut être prononcée en même temps qu'une peine privative de liberté sans sursis.

Elle emporte, pour le condamné, l'obligation de se soumettre, sous le contrôle du juge de l'application des peines (JAP) et pendant une durée déterminée par la juridiction de jugement, à des mesures de surveillance (celles prévues à l'article 132-44 du même code) et d'assistance destinées à prévenir la récidive. Le condamné peut aussi être soumis aux obligations mentionnées à l'article 132-45 dudit code.

Sauf décision contraire de la juridiction, le condamné est soumis à une injonction de soins dans les conditions prévues aux articles L. 3711-1 et suivants du code de la santé publique, s'il est établi qu'il est susceptible de faire l'objet d'un traitement, après une expertise médicale ordonnée conformément aux dispositions du code de procédure pénale.

La durée du suivi socio-judiciaire ne peut excéder dix ans en cas de condamnation pour délit ou vingt ans en cas de condamnation pour crime. Toutefois, en matière correctionnelle, cette durée peut être portée à vingt ans par décision spécialement motivée de la juridiction de jugement ; lorsque le crime est puni de trente ans de réclusion criminelle, cette durée est de trente ans ; lorsqu'il s'agit d'un crime puni de la réclusion criminelle à perpétuité, la cour d'assises peut décider que le suivi socio-judiciaire s'appliquera sans limitation de durée, sous réserve de la possibilité pour le tribunal de l'application des peines (TAP) de mettre fin à la mesure à l'issue d'un délai de trente ans.

La décision de condamnation fixe également la durée maximale de l'emprisonnement encouru par le condamné en cas d'inobservation des obligations qui lui sont imposées. Cet emprisonnement ne peut excéder trois ans en cas de condamnation pour délit et sept ans en cas de condamnation pour crime.

*

*(1) Document transmis par M. François Molins, procureur de la République près le TGI de Paris.*

Votre rapporteur souhaite conclure en faisant part de son interrogation sur l'opportunité d'apporter quelques modifications aux dispositions encadrant **l'exemption et la diminution de la peine encourue par les personnes impliquées dans des affaires de terrorisme qui coopèrent avec les autorités**.

À ce jour, le droit distingue deux cas de figure :

— en premier lieu, la personne qui a tenté de commettre un acte de terrorisme et qui, « *ayant averti l'autorité administrative ou judiciaire, (...) a permis d'éviter la réalisation de l'infraction et d'identifier, le cas échéant, les autres coupables* » est **exempte de peine** (article 422-1 du code pénal) ;

— en second lieu, l'auteur ou le complice d'un acte de terrorisme qui, « *ayant averti les autorités administratives ou judiciaires, (...) a permis de faire cesser les agissements incriminés ou d'éviter que l'infraction n'entraîne mort d'homme ou infirmité permanente et d'identifier, le cas échéant, les autres coupables* » encourt **une peine privative de liberté réduite de moitié** (article 422-2 du même code).

Notre législation ouvre également aux personnes concernées, souvent qualifiées de « repenties », le bénéfice de **mesures de protection**, ainsi que le prévoit l'article 706-63-1 du code de procédure pénale.

**L'article 132-78 du code pénal**

La personne qui a tenté de commettre un crime ou un délit est, dans les cas prévus par la loi, exempte de peine si, ayant averti l'autorité administrative ou judiciaire, elle a permis d'éviter la réalisation de l'infraction et, le cas échéant, d'identifier les autres auteurs ou complices.

Dans les cas prévus par la loi, la durée de la peine privative de liberté encourue par une personne ayant commis un crime ou un délit est réduite si, ayant averti l'autorité administrative ou judiciaire, elle a permis de faire cesser l'infraction, d'éviter que l'infraction ne produise un dommage ou d'identifier les autres auteurs ou complices.

Les dispositions de l'alinéa précédent sont également applicables lorsque la personne a permis soit d'éviter la réalisation d'une infraction connexe de même nature que le crime ou le délit pour lequel elle était poursuivie, soit de faire cesser une telle infraction, d'éviter qu'elle ne produise un dommage ou d'en identifier les auteurs ou complices.

Aucune condamnation ne peut être prononcée sur le seul fondement de déclarations émanant de personnes ayant fait l'objet des dispositions du présent article.

**L'article 706-63-1 du code de procédure pénale**

Les personnes mentionnées à l'article 132-78 du code pénal font l'objet, en tant que de besoin, d'une protection destinée à assurer leur sécurité. Elles peuvent également bénéficier de mesures destinées à assurer leur réinsertion.

En cas de nécessité, ces personnes peuvent être autorisées, par ordonnance motivée rendue par le président du tribunal de grande instance, à faire usage d'une identité d'emprunt.

Le fait de révéler l'identité d'emprunt de ces personnes est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Lorsque cette révélation a causé, directement ou indirectement, des violences, coups et blessures à l'encontre de ces personnes ou de leurs conjoints, enfants et ascendants directs, les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 euros d'amende. Les peines sont portées à dix ans d'emprisonnement et à 150 000 euros d'amende lorsque cette révélation a causé, directement ou indirectement, la mort de ces personnes ou de leurs conjoint, enfants et ascendants directs.

Les mesures de protection et de réinsertion sont définies, sur réquisitions du procureur de la République, par une commission nationale dont la composition et les modalités de fonctionnement sont définies par décret en Conseil d'Etat. Cette commission fixe les obligations que doit respecter la personne et assure le suivi des mesures de protection et de réinsertion, qu'elle peut modifier ou auxquelles elle peut mettre fin à tout moment. En cas d'urgence, les services compétents prennent les mesures nécessaires et en informent sans délai la commission nationale.

Les dispositions du présent article sont également applicables aux membres de la famille et aux proches des personnes mentionnées à l'article 132-78 du code pénal.

Pour certains praticiens du droit, le cadre juridique actuel apparaît trop rigide. Ainsi les personnes susceptibles de coopérer avec l'autorité administrative ou judiciaire renoncent-elles parfois à le faire par crainte de ne pouvoir bénéficier d'une exemption ou d'une réduction de peine. Votre rapporteur est parfaitement conscient de la sensibilité du sujet. Naturellement, il ne saurait être question de conférer le statut de « repenti » à quiconque prétendrait détenir des informations sur un groupe djihadiste. Mais l'assouplissement des dispositions actuelles n'en reste pas moins une piste intéressante dans la perspective du renforcement de la lutte contre les réseaux terroristes. C'est pourquoi votre rapporteur appelle la Chancellerie à conduire une réflexion sur cette question.

**Proposition n° 21**

**Engager une réflexion sur l'assouplissement du cadre juridique du statut de « repenti » dans le domaine du terrorisme.**

## III. L'EXECUTION DES PEINES : UN REGIME PARTIELLEMENT DEROGATOIRE AU DROIT COMMUN

**Le régime de l'exécution des peines applicable aux personnes condamnées pour un crime ou un délit terroriste se confond assez largement avec le régime de droit commun.** Peu de dispositions, en effet, leur réservent un traitement singulier. Elles sont, qui plus est, très récentes.

C'est depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale que la cour d'assises qui condamne une personne coupable d'un crime terroriste *passible* de la réclusion criminelle à perpétuité peut porter **la période de sûreté jusqu'à trente ans**, conformément à l'article 421-7 du code pénal. Surtout, le même article l'autorise à décider que la personne *effectivement* condamnée à la réclusion criminelle à perpétuité sera **privée du droit de bénéficier d'une des mesures d'aménagement de peine** énumérées au premier alinéa de l'article 132-23 de ce même code : suspension ou fractionnement de la peine, placement à l'extérieur, permission de sortir, semi-liberté et libération conditionnelle (1).

Néanmoins, le tribunal de l'application des peines (TAP) (2) conservera la possibilité, dans certaines conditions strictement encadrées par l'article 720-5 du code de procédure pénale, de **réduire la durée de la période de sûreté**. Cette précaution est apparue nécessaire au regard des exigences conventionnelles car, « *si l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme* (3) *n'interdit pas aux États d'infliger des peines perpétuelles aux auteurs d'infractions graves, la Cour européenne des droits de l'homme exige qu'il existe une possibilité de réexamen et une chance d'élargissement de la peine* » (4). La Cour l'a, notamment, rappelé dans un arrêt *Vinter et autres c. Royaume-Uni* du 9 juillet 2013 : « *en ce qui concerne les peines perpétuelles l'article 3 doit être interprété comme exigeant qu'elles soient compressibles, c'est-à-dire soumises à un réexamen permettant aux autorités nationales de rechercher si, au cours de l'exécution de sa peine, le détenu a tellement évolué et progressé sur le chemin de l'amendement qu'aucun motif légitime d'ordre pénologique ne permet plus de justifier son maintien en détention. (...) Il s'ensuit que, là où le droit national ne prévoit pas la possibilité d'un tel réexamen, une peine de perpétuité réelle méconnaît les exigences découlant de l'article 3 de la Convention* » (5).

---

*(1) La cour d'assises disposait déjà de cette faculté en cas de meurtre et d'assassinat aggravés (voir les articles 221-3 et 221-4 du code pénal).*

*(2) Le tribunal de l'application des peines (TAP) est composé de trois juges de l'application des peines (JAP).*

*(3) «* Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants *».*

*(4) Rapport (n° 491, session ordinaire de 2015-2016) précité, p. 86.*

*(5) CEDH, grande chambre, 9 juillet 2013,* Vinter et autres c. Royaume-Uni, *nos 66069/09, 130/10 et 3896/10.*

**L'article 720-5 du code de procédure pénale**

Par dérogation au premier alinéa de l'article 720-4 du présent code, lorsque la cour d'assises a décidé, en application de l'article 421-7 du code pénal, de porter la période de sûreté à trente ans ou qu'aucune des mesures énumérées à l'article 132-23 du même code ne pourrait être accordée au condamné à la réclusion criminelle à perpétuité, le tribunal de l'application des peines, sur l'avis d'une commission composée de cinq magistrats de la Cour de cassation chargée d'évaluer s'il y a lieu de mettre fin à l'application de ladite décision de la cour d'assises, ne peut réduire la durée de la période de sûreté, à titre exceptionnel et dans les conditions prévues à l'article 712-7 du présent code :

1° Qu'après que le condamné a subi une incarcération d'une durée au moins égale à trente ans ;

2° Que lorsque le condamné manifeste des gages sérieux de réadaptation sociale ;

3° Que lorsque la réduction de la période de sûreté n'est pas susceptible de causer un trouble grave à l'ordre public ;

4° Qu'après avoir recueilli l'avis des victimes ayant la qualité de parties civiles lors de la décision de condamnation ;

5° Qu'après expertise d'un collège de trois experts médicaux inscrits sur la liste des experts agréés près la Cour de cassation, chargé de procéder à une évaluation de la dangerosité du condamné ;

Les membres de la commission mentionnée au premier alinéa du présent article sont désignés par l'assemblée générale de la Cour de cassation ; l'un d'entre eux, choisi parmi les membres de la chambre criminelle, en assure la présidence.

Par dérogation à l'avant-dernier alinéa de l'article 732 du présent code, le tribunal de l'application des peines peut prononcer des mesures d'assistance, de surveillance et de contrôle sans limitation dans le temps.

Par ailleurs, la même loi du 3 juin 2016 a sensiblement **durci les modalités d'octroi de la libération conditionnelle aux personnes condamnées à une peine privative de liberté pour un crime ou un délit à caractère terroriste** (1). Ainsi, aux termes des 1° et 2° de l'article 730-2-1 du code de procédure pénale et par dérogation aux dispositions de droit commun, la mesure ne peut désormais plus leur être accordée que par le TAP, indépendamment de la durée du reliquat de peine (2), et après l'avis d'une commission « *chargée de procéder à une évaluation pluridisciplinaire de* [leur] *dangerosité* ». Autre évolution majeure, **le TAP peut s'opposer à la libération conditionnelle d'un individu dès lors qu'elle est susceptible de causer un trouble grave à l'ordre public**, conformément au quatrième alinéa du même article.

---

*(1) Ne sont pas concernés les délits mentionnés aux articles 421-2-5 à 421-2-5-2 du code pénal.*

*(2) Le premier alinéa de l'article 730 du code de procédure pénale prévoit que «* lorsque la peine privative de liberté prononcée est d'une durée inférieure ou égale à dix ans, ou que, quelle que soit la peine initialement prononcée, la durée de détention restant à subir est inférieure ou égale à trois ans, la libération conditionnelle est accordée par le juge de l'application des peines selon les modalités prévues par l'article 712-6 *». Son deuxième alinéa ajoute que «* dans les autres cas, la libération conditionnelle est accordée par le tribunal de l'application des peines selon les modalités prévues par l'article 712-7 *».*

C'est notamment pour répondre à une demande récurrente des magistrats que ce nouveau dispositif, inspiré de celui prévu à l'article 730-2 du code de procédure pénale, a été instauré. Il est vrai que les personnes condamnées pour des actes à caractère terroriste pouvaient, avant la loi du 3 juin 2016, bénéficier d'une libération conditionnelle à mi-peine dans les conditions de droit commun (1). Or, cela n'allait pas sans soulever des difficultés. Interrogée par la commission des lois du Sénat dans le cadre des travaux préparatoires à l'adoption de cette loi, Mme Camille Hennetier, vice-procureure de la République au pôle antiterroriste du TGI de Paris, avait pointé du doigt l'inadaptation du droit alors en vigueur à la menace représentée par des individus « *qui pratiquent la* taqîya*, la théorie de la dissimulation, et savent se présenter sous un jour très favorable au JAP ou aux travailleurs sociaux* » (2). Devant notre commission d'enquête, M. Vincent Le Gaudu, vice-président chargé de l'application des peines au TGI de Paris, avait abondé en ce sens.

Votre rapporteur se félicite de l'instauration de la nouvelle procédure prévue à l'article 730-2-1 du code de procédure pénale. Néanmoins, il constate que beaucoup d'autres dispositions relatives à l'exécution des peines continuent de s'appliquer indifféremment aux condamnés pour des faits de terrorisme et aux autres condamnés. Est-ce satisfaisant ? Faut-il continuer à faire bénéficier les premiers des réductions de peine dans les mêmes conditions que les personnes incarcérées pour d'autres infractions, y compris des infractions causant un faible trouble à l'ordre public ? Est-il acceptable qu'ils soient éligibles aux mesures d'aménagement de peine autres que la libération conditionnelle – semi-liberté, placement à l'extérieur ou encore placement sous surveillance électronique (PSE) – dans les conditions de droit commun ?

Ces questions se sont posées au moment de l'examen du projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale. Elles se poseront certainement de nouveau à l'avenir. Sans doute faudra-t-il alors faire évoluer le droit dans le sens d'**une plus grande sévérité à l'encontre des personnes condamnées pour des actes terroristes**. D'ores et déjà, votre rapporteur souhaite prendre une position claire sur un point : **l'exclusion de ce public du bénéfice du crédit de réduction de peine prévu à l'article 721 du code de procédure pénale**. Il n'est ni acceptable, ni compréhensible qu'un djihadiste coupable de faits graves soit soumis, en la matière, au même régime que l'auteur d'un vol simple.

Il n'est toutefois pas question d'exclure purement et simplement ce public de tout dispositif ayant vocation à individualiser les peines. Pareille solution serait vraisemblablement peu pertinente sur le fond et soulèverait sans doute de sérieuses questions d'ordre juridique.

---

*(1) Voir les articles 729 et suivants du code de procédure pénale.*

*(2) Rapport (n° 491, session ordinaire de 2015-2016) précité, p. 104.*

**Proposition n° 22**

**Exclure les personnes condamnées pour des actes terroristes du bénéfice du crédit de réduction de peine automatique prévu à l'article 721 du code de procédure pénale.**

## IV. LA PROCÉDURE : DES RÈGLES PARTICULIÈRES ADAPTÉES AUX NÉCESSITÉS DE LA RÉPRESSION

Ainsi que l'a fort justement rappelé le ministre de la Justice devant la commission d'enquête, « *plus que le droit pénal lui-même, c'est (...) la procédure pénale qui, dans* [le domaine de la lutte contre le terrorisme]*, déroge au droit commun* » (1). Depuis trente ans, le législateur s'est effectivement attaché à adapter les règles applicables à l'enquête, à la poursuite, à l'instruction et au jugement des crimes et des délits à caractère terroriste aux nécessités de la répression. S'il n'est guère envisageable de faire état dans le cadre de ce rapport de l'intégralité des dispositions de procédure pénale propres à la répression du terrorisme, il n'en apparaît pas moins nécessaire d'insister sur un certain nombre de points qui, tous, traduisent le caractère dérogatoire de la procédure. Seront successivement présentés les dispositions encadrant la compétence des juridictions (**A**), les principaux outils d'investigations (**B**) et les règles de prescription (**C**).

### A. LA COMPÉTENCE DES JURIDICTIONS

Héritée de la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme, la **centralisation des procédures à Paris constitue l'une des manifestations emblématiques de ce régime dérogatoire**. En l'état actuel du droit, les deux premiers alinéas de l'article 706-17 du code de procédure pénale confèrent aux juridictions parisiennes une compétence concurrente à celle des juridictions locales pour la poursuite, l'instruction et le jugement des infractions à caractère terroriste. En réalité, celles-ci détiennent une **compétence exclusive *de facto***, ainsi que votre rapporteur l'a précédemment indiqué.

**L'article 706-17 du code de procédure pénale (extraits)**

Pour la poursuite, l'instruction et le jugement des infractions entrant dans le champ d'application de l'article 706-16, le procureur de la République, le pôle de l'instruction, le tribunal correctionnel et la cour d'assises de Paris exercent une compétence concurrente à celle qui résulte de l'application des articles 43, 52 et 382.

En ce qui concerne les mineurs, le procureur de la République, le juge d'instruction, le juge des enfants, le tribunal pour enfants et la cour d'assises des mineurs de Paris exercent une compétence concurrente à celle qui résulte de l'application des dispositions de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

Lorsqu'ils sont compétents pour la poursuite et l'instruction des infractions entrant dans le champ d'application de l'article 706-16, le procureur de la République et le pôle de l'instruction de Paris exercent leurs attributions sur toute l'étendue du territoire national.

---

*(1) Audition du 1er juin 2016.*

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, les juridictions de l'application des peines jouissent, quant à elles, d'une **compétence exclusive *de jure*** pour prendre les décisions intéressant les personnes condamnées pour une infraction terroriste, indépendamment de leur lieu de détention ou de résidence (article 706-22-1 du code de procédure pénale). Récemment, le législateur a toutefois ôté des prérogatives du juge de l'application des peines (JAP) du TGI de Paris le suivi des décisions de condamnation pour provocation à des actes de terrorisme ou apologie de ces actes dès lors que les faits ne relèvent pas d'une démarche organisée et structurée (1). Cette modification, suggérée par la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, apparaissait nécessaire au regard de la hausse sensible du nombre de poursuites pour ces délits dans les tribunaux de province.

Votre rapporteur s'est interrogé sur le bien-fondé de la centralisation du traitement des affaires de terrorisme à Paris. Il constate que les positions des magistrats divergent sur le sujet. En effet, si les représentants de l'Union syndicale des magistrats (USM) y voient le gage d'une gestion efficace des dossiers, ceux du Syndicat de la magistrature (SM) et de FO-Magistrats y voient, eux, la marque d'un jacobinisme suranné (2).

Il observe, toutefois, que les magistrats spécialisés du TGI de Paris portent majoritairement une appréciation positive sur la centralisation. Pour le procureur de la République près ce TGI, elle est la garantie « *de la mise en œuvre d'une* ***politique pénale cohérente dans une matière complexe*** » (3). D'après M. Laurent Raviot, président de la 16e chambre correctionnelle du même TGI, la pratique actuelle favorise « *la spécialisation des juges et une meilleure connaissance des dossiers terroristes, qui présentent une vraie particularité* » (4). Mais elle garantit également l'**harmonisation de la jurisprudence**, ce qui est fondamental car, pour reprendre ses propos, « *il convient d'éviter des jurisprudences dissonantes qui seraient difficilement compréhensibles pour l'opinion et même pour le justiciable* » (5). La spécialisation a franchi une nouvelle étape en janvier 2016 lorsque le président du TGI de Paris, M. Jean-Michel Hayat, a décidé de confier à la seule 16e chambre correctionnelle le jugement des affaires de terrorisme (6).

Lors de son audition, le ministre de la Justice s'est montré résolument attaché au maintien du régime en vigueur et a écarté l'hypothèse de sa remise en cause dans des termes très clairs : « *il faut souligner la pertinence de la centralisation des poursuites au parquet de Paris et de la spécialisation*

---

*(1) Article 9 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.*

*(2) Table ronde du 23 mars 2016.*

*(3) Document transmis par M. François Molins, procureur de la République près le TGI de Paris.*

*(4) Audition du 30 mars 2016.*

*(5)* Id.

*(6) Auparavant, les 10e, 14e et 16e chambres correctionnelles disposaient d'une compétence en la matière.*

*fonctionnelle parisienne. J'insiste sur ce point, car j'ai pu lire, ici ou là, que la tentation existait de créer un parquet national antiterroriste sur le modèle du parquet financier. C'est la plus mauvaise des idées ! L'organisation actuelle du parquet de Paris est en effet extrêmement pertinente parce qu'elle permet une spécialisation des magistrats et, grâce à la continuité de la structure, si ce n'est celle des hommes qui y servent, une bonne connaissance de la menace* » (1).

En définitive, votre rapporteur partage le point de vue des tenants de la centralisation. Il n'est pas favorable à une évolution de la pratique actuelle et, notamment, à la solution consistant « *à ce que certaines infractions terroristes de faible gravité puissent être traitées localement en s'appuyant sur certaines juridictions interrégionales spécialisées (JIRS)* » (2). La définition des infractions de « *faible gravité* » n'irait d'ailleurs pas sans soulever d'importantes difficultés.

Mais la centralisation n'a de sens que si les magistrats spécialisés sont suffisamment nombreux pour remplir leurs missions dans des conditions satisfaisantes. La question des moyens se pose avec d'autant plus d'acuité que la charge de travail de ces magistrats ne cesse de croître. Or le constat est, dans ce domaine, mitigé.

Il est vrai que **le ministère de la Justice bénéficie de l'effort budgétaire lié à la lutte contre le terrorisme**. Ainsi que le garde des Sceaux l'a rappelé lors de son audition, le premier plan de lutte antiterroriste (PLAT 1) s'est traduit par la création de 1 050 emplois et l'allocation de 175 millions d'euros hors dépenses de personnels ; quant au second plan de lutte antiterroriste (PLAT 2), il prévoit la création de 2 530 emplois et l'octroi de près de 390 millions d'euros de crédits hors dépenses de personnels (3). Les tableaux ci-après apportent quelques précisions complémentaires.

**LES EMPLOIS OUVERTS PAR LES PLAT 1 ET 2**

| **Recrutements** | **2015** | **2016** | | **2017** | | **TOTAL** | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Prévisionnel (ETP)** | **PLAT 1** | **PLAT 1** | **PLAT 2** | **PLAT 1** | **PLAT 2** | **PLAT 1** | **PLAT 2** |
| Adm. pénitentiaire | 311 | 172 | 500 | | 600 | 483 | 1 100 |
| Juridictions | 212 | 124 | 607 | -53 | 568 | 283 | 1 175 |
| PJJ | 163 | 6 | 75 | | 0 | 169 | 75 |
| Pilotage | 14 | 1 | 120 | | 30 | 15 | 150 |
| Accès au droit | | | | | | 0 | 0 |
| **Total plafond d'emploi** | **700** | **303** | **1 302** | **-53** | **1 198** | **950** | **2 500** |
| ERIS (DAP) | 70 | | | | | 70 | 0 |
| Aumôniers (DAP) | 30 | | 30 | | | 30 | 30 |
| **Total général** | **800** | **303** | **1 332** | **-53** | **1 198** | **1 050** | **2 530** |

*Source : ministère de la Justice.*

*(1) Audition du 1er juin 2016.*

*(2) Rapport (n° 2828, XIVe législature) précité, p. 104.*

*(3) Audition du 1er juin 2016.*

**LES CREDITS HORS PERSONNEL OUVERTS PAR LES PLAT 1 ET 2**

| Crédits ouverts en M€ | 2015 | 2016 | | 2017 | | TOTAL | | Total général |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | PLAT 1 | PLAT 1 | PLAT 2 | PLAT 1 | PLAT 2 | PLAT 1 | PLAT 2 | |
| Adm. pénitentiaire | 31,59 | 25,67 | 47,44 | 19,58 | 123,69 | 76,83 | 171,13 | 247,96 |
| Juridictions | 30,25 | 18,60 | 86,07 | 18,10 | 44,96 | 66,95 | 131,03 | 197,98 |
| PJJ | 3,50 | 2,55 | 4,13 | 3,10 | 3,98 | 9,15 | 8,11 | 17,26 |
| Pilotage | 16,25 | 3,35 | 32,11 | 3,00 | 32,99 | 22,60 | 65,10 | 87,70 |
| Accès au droit | 0,00 | 0,00 | 5,00 | 0,00 | 10,00 | 0,00 | 15,00 | 15,00 |
| **Total** | **81,59** | **50,17** | **174,75** | **43,78** | **215,62** | **175,53** | **390,37** | **565,90** |
| T2 | 28,21 | 35,62 | 92,19 | 46,67 | 165,24 | 110,49 | 257,43 | 367,92 |
| **Total général** | **109,79** | **85,79** | **266,94** | **90,44** | **380,85** | **286,02** | **647,80** | **933,82** |

*Source : ministère de la Justice.*

Pour ce qui concerne le programme « justice judiciaire », l'effort a été concentré sur « *des créations d'emploi de greffiers et d'assistants de justice* » (1). En outre, « *des moyens ont (...) ont été alloués à la sécurisation des juridictions par le recrutement de réservistes de l'administration pénitentiaire et de la police nationale* » (2). Les crédits de fonctionnement et d'investissement ont, quant à eux, « *permis de faire face aux frais de justice liés aux enquêtes sur les actes terroristes et de lancer des opérations de sécurisation des sites judiciaires sensibles et exposés, par l'acquisition de portiques de sécurité, de dispositifs de vidéoprotection et d'autres dispositifs anti-intrusion ou par des travaux d'aménagement spécifiques des abords* » (3).

Le PLAT 2 doit se traduire par la création de 607 emplois dans les services judiciaires ainsi que par l'augmentation de la capacité de recrutement de vacataires et de magistrats à titre temporaire pour écourter les délais de jugement, mais aussi par la réduction du délai de paiement des frais de justice, notamment à Paris, ou encore la poursuite des opérations de sécurisation des juridictions.

Ces plans témoignent de la volonté de l'État de doter l'appareil judiciaire de moyens à la hauteur de l'enjeu. Mais ils révèlent aussi, d'une certaine manière, les insuffisances actuelles dans ce domaine. Quelques précisions méritent d'être apportées.

Malgré une progression notable au cours des derniers mois, **les effectifs de la section antiterroriste du parquet de Paris restent peu élevés** – sept magistrats en 2014, huit au début du mois de janvier 2015, neuf en février 2015 et onze depuis le mois de janvier 2016. Pour le procureur de la République près le TGI de Paris, ces effectifs risquent d'être rapidement insuffisants au regard de l'activité prévisible de la section au cours des prochains mois (4).

---

*(1) Document transmis par le ministère de la Justice.*

*(2)* Id.

*(3)* Id.

*(4) Audition du 30 mars 2016.*

**Le constat n'est guère meilleur en ce qui concerne la section antiterroriste de l'instruction**, qui comprend un premier vice-président et huit vice-présidents, le dernier poste ayant été créé en 2015 à la suite des attentats de janvier (1). Dans son rapport d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, notre collègue Patrick Mennucci faisait déjà remarquer que les effectifs étaient très insuffisants (2). Hélas, la situation n'a que trop peu évolué. Votre rapporteur relève toutefois avec satisfaction qu'un assistant spécialisé en matière d'informatique et de cybercriminalité a pris ses fonctions le 1er avril 2016 au sein de ladite section. Il se félicite que la proposition formulée par M. Mennucci ne soit pas restée lettre morte et croit savoir que le processus de recrutement devrait se poursuivre, ce qu'il ne peut que saluer. En effet, la « *dimension de plus en plus technique et spécialisée des enquêtes en matière de terrorisme rend nécessaire de compléter les moyens à la disposition des juges d'instruction* » (3).

**Les effectifs de la 16e chambre correctionnelle du TGI de Paris, compétente pour juger des affaires de terrorisme mais aussi de criminalité organisée, sont également très insuffisants.** Celle-ci ne compte, en effet, que neuf magistrats – quatre présidents et cinq assesseurs – répartis au sein de deux sections. Alors que la première section siège tous les jours, la seconde, qui comprend un président et deux assesseurs, ne siège que trois jours par semaine. Elle devrait bientôt bénéficier du renfort d'un président supplémentaire et siéger un jour de plus. Néanmoins, de l'avis des présidents de la 16e chambre correctionnelle, cela ne sera guère suffisant pour absorber la masse des dossiers à traiter, en augmentation constante. Quelques chiffres suffisent à s'en convaincre. En 2014, vingt-cinq jours d'audience ont été consacrés à huit dossiers en lien avec le terrorisme islamiste ; en 2015, quatorze dossiers ont occupé quarante jours d'audience ; enfin, trente jours d'audience ont été consacrés à neuf dossiers de cette nature entre janvier et fin mars 2016. D'ores et déjà se posent des « *problèmes inextricables d'audiencement* » (4), ainsi que l'a reconnu M. Denis Couhé, l'un des présidents de cette chambre.

**La cour d'assises de Paris risque de connaître des problèmes du même ordre.** L'on sait que le nombre de personnes poursuivies pour association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste criminelle devrait augmenter en raison de la nouvelle orientation de politique pénale du parquet de Paris. Or il est évident que la cour ne dispose pas, en l'état, des moyens de faire face à cette évolution. Votre rapporteur appelle donc la Chancellerie à faire preuve de la plus grande vigilance en la matière.

---

*(1) Ce poste a été pourvu en septembre 2015.*

*(2) Rapport (n° 2828, XIVe législature) précité, p. 104. La section antiterroriste de l'instruction comptait huit magistrats au moment de la publication, en juin 2015, de ce rapport.*

*(3) Rapport (n° 2828, XIVe législature) précité, p. 108.*

*(4) Audition du 30 mars 2016.*

Enfin, **le service de l'application des peines du TGI de Paris compétent pour les affaires de terrorisme ne comprend qu'un seul JAP**. En décembre 2015, celui-ci suivait deux cent quarante individus, dont cent quatre-vingt-un en milieu fermé et cinquante-neuf en milieu ouvert, soit 26 % de plus que l'année précédente. Au début du mois d'avril 2016, ce nombre s'élevait à deux cent soixante-quatre. 38 % appartenaient à la mouvance islamiste (1). De l'avis du magistrat en question, M. Vincent Le Gaudu, « *la forte croissance du nombre de condamnés suivis (...) devrait encore s'accélérer en 2016, en raison de la multiplication des audiences correctionnelles au tribunal correctionnel de Paris pour des faits de terrorisme en lien avec le djihadisme* » (2). Parallèlement, le nombre de demandes d'aménagement de peine, de jugements et d'ordonnances rendus connaît, lui aussi, une hausse sensible.

Cette situation n'est ni tenable, ni acceptable. Certes, un deuxième JAP devrait rejoindre le service de l'application des peines au mois de septembre 2016. Mais cette évolution – bien que positive – s'apparente davantage à du bricolage qu'à une stratégie de long terme.

**Il est temps de prendre la mesure des besoins des juridictions spécialisées dans le traitement des affaires de terrorisme.** Certes, les moyens, longtemps indigents, ont légèrement augmenté depuis janvier 2015. Mais cela n'est pas suffisant. Conformément aux engagements pris par le Gouvernement, ils devraient être renforcés dans les mois qui viennent. Votre rapporteur s'en félicite mais n'en considère pas moins qu'un **plan de recrutement dédié aux juridictions spécialisées** devrait être élaboré et mis en œuvre dans les meilleurs délais.

**Proposition n° 23**

**Mettre en œuvre, dans les meilleurs délais, un plan de recrutement dédié aux juridictions spécialisées dans le traitement des affaires de terrorisme.**

### B. LES OUTILS D'INVESTIGATION

**Prévus aux articles 706-80 et suivants du code de procédure pénale, les outils à la disposition des services de police judiciaire pour enquêter sur des faits à caractère terroriste et, plus généralement, sur des faits relevant de la criminalité et de la délinquance organisées, n'ont cessé d'être renforcés au fil des ans.** Ce processus, tout à fait positif, a connu une nouvelle étape avec l'adoption de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime

---

*(1) À titre de comparaison, 35 % des condamnés suivis appartenaient à la mouvance basque, 12 % à la mouvance corse tandis que le reste des condamnés étaient liés au Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), au Parti-Front révolutionnaire de libération du peuple (DHKP-C), aux Tigres tamouls et au groupe Action directe.*

*(2) Audition du 6 avril 2016.*

organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

Votre rapporteur présentera quelques-uns de ces outils [1].

Conformément au premier alinéa de l'article 706-80, les enquêteurs peuvent étendre à l'ensemble du territoire national la **surveillance des personnes** soupçonnées d'avoir commis un crime ou un délit terroriste ainsi que la **surveillance de l'acheminement ou du transport des objets, biens ou produits** tirés de la commission d'une infraction de cette nature ou utilisés aux fins de la commettre.

Le premier alinéa de l'article 706-81 leur offre la possibilité de procéder, dans le cadre d'une enquête [2] ou d'une information judiciaire, à une **opération d'infiltration** consistant, en vertu du deuxième alinéa du même article, « *à surveiller des personnes suspectées de commettre un crime ou un délit en se faisant passer, auprès de ces personnes, comme un de leurs coauteurs, complices ou receleurs* ».

Ils sont également autorisés, qu'ils agissent dans le cadre d'une enquête ou d'une information judiciaire, à recourir au dispositif de l'**enquête sous pseudonyme** prévu à l'article 706-87-1. D'après le ministère de la Justice, cette technique est régulièrement utilisée.

En application des articles 706-88 et 706-88-1 et dès lors qu'il « *existe un risque sérieux de l'imminence d'une action terroriste en France ou à l'étranger* » [3], **la durée de la garde à vue peut être portée à cent quarante-quatre heures, soit six jours**, alors qu'elle ne peut dépasser quarante-huit heures pour les affaires relevant du droit commun, voire quatre-vingt-seize heures pour les affaires de criminalité organisée. Par ailleurs, aux termes du sixième alinéa de l'article 706-88, **la présence de l'avocat peut être différée pendant une durée maximale de soixante-douze heures** « *en considération de raisons impérieuses tenant aux circonstances particulières de l'enquête ou de l'instruction, soit pour permettre le recueil ou la conservation des preuves, soit pour prévenir une atteinte grave à la vie, à la liberté ou à l'intégrité physique d'une personne* » [4].

Les articles 706-89, 706-90 et 706-91 autorisent les enquêteurs, sollicités respectivement dans le cadre d'une enquête de flagrance, d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire, à **procéder, la nuit, à des**

---

*(1) Ne sont pas présentés les outils « de droit commun » qui peuvent aussi servir dans le cadre des enquêtes et des informations judiciaires portant sur des faits à caractère terroriste.*

*(2) Sauf précision contraire, la notion d'enquête recouvre à la fois l'enquête de flagrance et l'enquête préliminaire.*

*(3) Premier alinéa de l'article 706-88-1 du code de procédure pénale.*

*(4) Il s'agit de la rédaction applicable à compter du 15 novembre 2016.*

**perquisitions, des visites domiciliaires et des saisies de pièces à conviction** [1]**, y compris dans des locaux d'habitation** [2]. Pour le procureur de la République près le TGI de Paris, il était indispensable d'autoriser les perquisitions de nuit dans les locaux d'habitation en enquête préliminaire eu égard à « *la dangerosité des individus en cause et* [à] *la nécessité absolue de devoir ménager un effet de surprise lors des interpellations* » [3]. C'est l'une des avancées de la loi du 3 juin 2016 que d'avoir inscrit cette possibilité dans notre droit.

Les articles 706-95 à 706-95-10 posent le **cadre juridique des interceptions de correspondances émises par la voie des communications électroniques et du recueil des données techniques de connexion**.

Le premier alinéa de l'article 706-95 permet l'interception, l'enregistrement et la transcription de correspondances émises par la voie des communications électroniques dans le cadre d'une enquête de flagrance ou d'une enquête préliminaire [4].

Les articles 706-95-1 (pour l'enquête) et 706-95-2 (pour l'information judiciaire) autorisent les enquêteurs à accéder, « *à distance et à l'insu de la personne visée, aux correspondances stockées par la voie des communications électroniques accessibles au moyen d'un identifiant informatique* ».

Ils peuvent également recourir, conformément au I des articles 706-95-4 (pour l'enquête) et 706-95-5 (pour l'information judiciaire), à un appareil ou à un dispositif technique – l'***IMSI catcher*** – pour « *recueillir les données techniques de connexion permettant l'identification d'un équipement terminal ou du numéro d'abonnement de son utilisateur, ainsi que les données relatives à la localisation d'un équipement terminal utilisé* ». Aux termes du II des mêmes articles, l'*IMSI catcher* peut aussi être utilisé « *afin d'intercepter des correspondances émises ou reçues par un équipement terminal* ».

Autorisée par la loi du 3 juin 2016, l'utilisation de ce dispositif dans le cadre d'une procédure judiciaire constitue un progrès réel, attendu par les magistrats depuis quelque temps. Dans son rapport sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, le sénateur Michel Mercier soulignait ainsi que M. François Molins avait fait remarquer aux membres de la commission des lois du Sénat « *que rien ne justifiait que les services enquêteurs ne puissent avoir, dans un cadre judiciaire, l'usage de cette technique dès lors que*

---

*(1) Aux termes du premier alinéa de l'article 59 du code de procédure pénale, les perquisitions et les visites domiciliaires ne peuvent être commencées avant 6 heures et après 21 heures.*

*(2) Sous certaines réserves lorsque les opérations sont réalisées dans le cadre d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire.*

*(3) Document transmis par M. François Molins, procureur de la République près le TGI de Paris.*

*(4) Un dispositif similaire peut être mis en œuvre dans le cadre d'une information judiciaire (voir les articles 100 et suivants du code de procédure pénale).*

*le législateur avait reconnu cette faculté aux services spécialisés de renseignement avec la loi du 24 juillet 2015* » [1].

Les articles 706-96 à 706-102 organisent, quant à eux, **les modalités de mise en œuvre des techniques de sonorisation et de fixation d'images de certains lieux ou véhicules**. Ainsi le premier alinéa des articles 706-96 (pour l'enquête) et 706-96-1 (pour l'information judiciaire) offre-t-il aux enquêteurs la possibilité de « *mettre en place un dispositif technique ayant pour objet, sans le consentement des intéressés, la captation, la fixation, la transmission et l'enregistrement de paroles prononcées par une ou plusieurs personnes à titre privé ou confidentiel, dans des lieux ou véhicules privés ou publics, ou de l'image d'une ou de plusieurs personnes se trouvant dans un lieu privé* ».

Enfin, les articles 706-102-1 à 706-102-9 encadrent **la captation des données informatiques**. Les enquêteurs peuvent, en application du premier alinéa des articles 706-102-1 (pour l'enquête) et 706-102-2 (pour l'information judiciaire), « *mettre en place un dispositif technique ayant pour objet, sans le consentement des intéressés, d'accéder, en tous lieux, à des données informatiques, de les enregistrer, de les conserver et de les transmettre, telles qu'elles sont stockées dans un système informatique, telles qu'elles s'affichent sur un écran pour l'utilisateur d'un système de traitement automatisé de données, telles qu'il les y introduit par saisie de caractères ou telles qu'elles sont reçues et émises par des périphériques audiovisuels* ».

À ce jour, ce dispositif, issu de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, n'est pas opérationnel. D'après les informations transmises par le ministère de la Justice, « *cette absence de mise en œuvre s'explique par l'état des capacités techniques dans le domaine de la police judiciaire pour développer de tels logiciels aux caractéristiques complexes ainsi que par l'inexistence de projet industriel abouti au sein du secteur privé* ». Cela est regrettable car la captation des données informatiques présente un intérêt évident pour les enquêteurs. Votre rapporteur sait que le Gouvernement a engagé un travail interministériel afin de doter rapidement les services de police judiciaire de cet outil précieux. Il espère que ce travail aboutira à une solution concrète dans les meilleurs délais.

---

*(1) Rapport (n° 491, session ordinaire de 2015-2016) précité, p. 57.*

### C. LES RÈGLES DE PRESCRIPTION DE L'ACTION PUBLIQUE ET DES PEINES

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, **les actes de terrorisme obéissent à un régime de prescription dérogatoire au droit commun** (1). Conformément aux deux premiers alinéas de l'article 706-25-1 du code de procédure pénale (2), l'action publique et les peines des crimes de cette nature se prescrivent par **trente ans** tandis que l'action publique et les peines des délits se prescrivent par **vingt ans** (3). Votre rapporteur se félicite que la proposition de loi portant réforme de la prescription en matière pénale, adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture et renvoyée au Sénat, ne revienne pas sur ces dispositions, parfaitement adaptées aux nécessités de la répression de faits causant un trouble particulièrement grave à l'ordre public.

*

Votre rapporteur souhaite, pour conclure cette partie consacrée à la procédure, aborder la question des **limites du contrôle judiciaire**. On rappellera que la mesure astreint la personne mise en examen qui encourt *a minima* une peine d'emprisonnement correctionnel à se soumettre, selon la décision du juge d'instruction ou du juge des libertés et de la détention (JLD), à **une ou plusieurs des obligations énumérées à l'article 138 du code de procédure pénale** : ne pas sortir des limites territoriales déterminées par le juge ; ne s'absenter de son domicile ou de la résidence fixée par le juge qu'à certaines conditions et pour certains motifs ; ne pas se rendre en certains lieux ; informer le juge de tout déplacement au-delà de limites déterminées ; se présenter périodiquement aux services, associations habilitées ou autorités désignés par le juge ; répondre aux convocations de toute autorité, de toute association ou de toute personne qualifiée désignée par le juge et se soumettre, le cas échéant, aux mesures de contrôle portant sur ses activités professionnelles ou sur son assiduité à un enseignement ainsi qu'aux mesures socio-éducatives destinées à favoriser son insertion sociale et à prévenir le renouvellement de l'infraction ; remettre au greffe ou à un service de police ou de gendarmerie tous documents justificatifs de l'identité, et notamment le passeport ; s'abstenir de recevoir ou de rencontrer certaines personnes spécialement désignées par le juge ainsi que d'entrer en relation avec elles ; ne pas détenir ou porter une arme, etc.

---

*(1) En application des règles de droit commun actuellement en vigueur, l'action publique se prescrit par dix ans en matière criminelle et trois ans en matière délictuelle. Les peines se prescrivent respectivement par vingt ans et cinq ans.*

*(2) Cet article renvoie à l'article 706-16 du code de procédure pénale, qui fait lui-même référence aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal.*

*(3) Ces dispositions dérogatoires ne s'appliquent pas aux infractions prévues aux articles 421-2-5, 421-2-5-1 et 421-2-5-2 du code pénal.*

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, le juge peut aussi astreindre la personne mise en examen à « *respecter les conditions d'une prise en charge sanitaire, sociale, éducative ou psychologique, destinée à permettre sa réinsertion et l'acquisition des valeurs de la citoyenneté* » (1).

**Nombreuses, les obligations prévues à l'article 138 du code de procédure pénale ne sont pas toujours respectées par les personnes mises en examen.** Les failles du dispositif sont d'ailleurs régulièrement dénoncées, bien souvent, hélas, à juste titre. Deux jours après les attentats du 13 novembre, l'on apprenait que Samy Amimour – l'un des hommes du commando du *Bataclan* – avait rejoint la Syrie, en septembre 2013, alors qu'il était placé sous contrôle judiciaire.

De l'avis des magistrats eux-mêmes, la mise en œuvre de la mesure et le contrôle des obligations prononcées par le juge soulèvent des difficultés. Devant la commission d'enquête, Mme Laurence Le Vert, première vice-présidente chargée de l'instruction au pôle antiterroriste du TGI de Paris, a dressé le constat suivant : « *Soit l'on procède à des contrôles classiques reposant sur des pointages dans un service de police ou de gendarmerie, sur des interdictions en lien avec les infractions reprochées, comme le fait d'entrer en communication avec certaines personnes, et, éventuellement, sur le port du bracelet électronique ; celui-ci est cependant un outil faillible, les personnes pouvant partir sans que l'on s'en aperçoive. Soit l'on met en place des contrôles judiciaires organisés par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), mais le processus est lourd car le service aide la personne à chercher du travail et la suit dans ses obligations, comme le pointage ou le compte rendu hebdomadaire de ses activités. Lunel est la ville française ayant fourni le plus grand nombre de djihadistes, dont beaucoup sont morts en Syrie, et une fois que j'en ai placé deux auprès du SPIP de Nîmes et deux auprès de celui de Montpellier, il n'y a plus de capacité d'accueil. En outre, le contrôle judiciaire géré par le SPIP ne vaut que pour les personnes les moins radicalisées. Parmi les individus revenant de Syrie, seuls des mineurs ou des femmes peuvent entrer dans cette procédure. De nombreuses personnes placées sous contrôle judiciaire disparaissent – ce fut le cas de djihadistes ayant défrayé la chronique –, si bien que la détention s'avère bien plus indiquée pour celles que l'on estime dangereuses* » (2).

M. Marc Trévidic, ancien juge d'instruction antiterroriste au TGI de Paris et désormais premier vice-président au TGI de Lille, a tenu un discours très proche lors de son audition : « *Les juges d'instruction en matière antiterroriste sont logés à la même enseigne que leurs collègues : ils ont deux outils en tout et pour tout à leur disposition, la prison ou le contrôle judiciaire de base. Autrement dit,*

---

*(1) Cette prise en charge peut, le cas échéant, intervenir au sein d'un établissement d'accueil adapté dans lequel la personne est tenue de résider.*

*(2) Audition du 30 mars 2016.*

*trafiquants de shit et terroristes font l'objet du même traitement, les seconds n'étant pas plus surveillés que les autres : s'ils ne viennent pas pointer, on s'en rend compte ou non selon la charge de travail du commissariat. Telle est la réalité. Entre le contrôle judiciaire classique et la prison, il n'y a jamais eu de troisième voie* » (1).

Ces difficultés ne sont pas nouvelles. Pour autant, il semble que la situation évolue. Interrogé par votre rapporteur, le ministère de la Justice lui a fait savoir qu'un **protocole a été signé le 28 décembre 2015** entre la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et la cour d'appel ainsi que le TGI de Paris afin de **sécuriser la mise en œuvre des contrôles judiciaires et d'assurer l'effectivité de la prise en charge des personnes – majeures et mineures – concernées**. Il vise à garantir l'information en temps réel du magistrat en cas d'incident ou d'évolution de la situation de la personne mise en examen (2).

D'après les informations transmises par la Chancellerie, « *toute décision de placement sous contrôle judiciaire d'une personne mise en examen ou renvoyée devant une juridiction répressive du chef d'infraction(s) terroriste(s) fait l'objet d'une inscription au fichier des personnes recherchées permettant la diffusion à l'ensemble des services de police et de gendarmerie des obligations auxquelles l'intéressé est astreint et le contrôle de celles-ci en cas d'interpellation sur le territoire national* ».

Par ailleurs, lorsque l'ordonnance de placement sous contrôle judiciaire impose à l'intéressé de se présenter périodiquement à un service de police ou de gendarmerie se situant à proximité immédiate de son domicile, ce service en est immédiatement avisé afin de garantir la mise en œuvre de la mesure et d'en assurer l'étroit suivi.

Enfin, le protocole du 28 décembre 2015 précité confie à la protection judiciaire de la jeunesse la prise en charge du contrôle judiciaire des mineurs afin que celle-ci tienne compte du profil et du parcours de l'adolescent.

Votre rapporteur salue l'action de la Chancellerie mais considère qu'il faut désormais aller plus loin. En effet, **le contrôle judiciaire doit être régi par des règles distinctes suivant que les personnes sont mises en examen pour des infractions à caractère terroriste, qui causent un trouble à l'ordre public d'une gravité particulière, ou pour d'autres infractions**. Faut-il, toutefois, définir de nouvelles obligations ou adapter les obligations existantes au profil des personnes mises en examen pour des faits de terrorisme ? Votre rapporteur préfère cette seconde option, plus simple à mettre en œuvre. À titre d'exemple, les personnes en question devraient être tenues de se présenter aux services,

---

*(1) Audition du 6 avril 2016.*

*(2) Document transmis par le ministère de la Justice.*

associations habilitées ou autorités désignés par le juge selon une **fréquence plus élevée**. De même, les visites que le règlement autorise certaines personnes physiques ou morales, les services de police ou de gendarmerie ou tout service judiciaire ou administratif à effectuer au domicile des personnes concernées devraient être organisées suivant un **rythme particulièrement soutenu**.

Votre rapporteur a conscience de la charge de travail qui pèse, à l'heure actuelle, sur la police, la gendarmerie ou les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Il n'en reste pas moins convaincu que l'amélioration de l'efficacité du contrôle judiciaire impose de faire des efforts. Il espère, à cet égard, que la hausse des effectifs de policiers, de gendarmes et de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) décidée par le Gouvernement – initiative qu'il salue – facilitera la mise en œuvre de sa proposition.

**Proposition n° 24**

**Adapter les obligations prononcées – sur le fondement de l'article 138 du code de procédure pénale – dans le cadre du contrôle judiciaire au profil des personnes mises en examen pour des infractions à caractère terroriste et renforcer les modalités de contrôle du respect de ces obligations.**

## V. LA PRISE EN CHARGE, EN PRISON, DES PERSONNES LIEES A L'ISLAM RADICAL

La prise en charge des personnes détenues radicalisées constitue un défi majeur pour l'administration pénitentiaire. Nul n'ignore, en effet, que l'univers carcéral est l'un des terreaux de la radicalisation.

Il y a un an, cent quatre-vingt-dix personnes étaient détenues pour des faits liés à l'islamisme radical [(1)]. D'après le ministère de la Justice, elles étaient deux cent soixante-huit au 15 avril 2016. Parmi elles, cent quatre-vingt-six étaient placées en détention provisoire et quatre-vingt-deux avaient été condamnées définitivement. Déjà élevés, ces chiffres sont sans commune mesure avec celui des personnes détenues radicalisées que le ministère évaluait à 1 524 à cette même date. Il ne fait pas de doute que ces chiffres vont continuer de croître au cours des mois et des années à venir.

Votre rapporteur ne souhaite pas revenir, dans le cadre du présent rapport, sur les origines ou les manifestations de la radicalisation. Il lui semble préférable de faire état de quelques-uns des outils dont l'administration pénitentiaire s'est dotée pour mieux détecter les individus potentiellement dangereux ou sensibles aux discours les plus extrêmes d'une part (**A**), et contenir le processus de radicalisation des uns ou l'influence néfaste des autres d'autre part (**B**).

### A. UNE SENSIBILISATION CROISSANTE DES PERSONNELS A LA PROBLEMATIQUE DE LA RADICALISATION

**Aujourd'hui, la grande majorité des personnes détenues radicalisées sont en prison pour des faits de droit commun.** Aussi la question des outils de détection de la radicalisation en milieu carcéral revêt-elle une importance cruciale. Si le phénomène a été pris en compte dès 2003 par l'administration pénitentiaire, sous l'angle de la lutte contre le prosélytisme, **ce n'est qu'en 2010 qu'un outil de détection de la radicalisation a été mis en place**. Cette première grille, actualisée en 2014, a été utilisée jusqu'en mars 2016, principalement dans les établissements pénitentiaires du ressort de la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) de Paris.

Elle apparaissait, toutefois, assez peu adaptée aux évolutions récentes de la radicalisation. Pour remédier aux insuffisances constatées, un travail d'amélioration de la grille a été lancé dès le début de l'année 2015. L'administration pénitentiaire a pu compter sur le concours de l'Association française des victimes du terrorisme (AfVT) qui, mobilisée dans le cadre de la première recherche-action sur la prise en charge des personnes détenues radicalisées ou en voie de radicalisation, s'est efforcée de faire des propositions pour actualiser l'outil de détection en tant compte des besoins des personnels pénitentiaires. Le référentiel des indicateurs de basculement dans la radicalisation

---

*(1) Rapport (n° 2828, XIVe législature) précité, p. 127.*

élaboré en septembre 2015 par le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance (SG-CIPD) ou encore l'expertise de l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) ont également constitué une aide précieuse pour l'administration pénitentiaire.

En définitive, **trois nouvelles grilles destinées aux surveillants, aux cadres et aux personnels pénitentiaires d'insertion et de probation ont été élaborées**. D'après les informations transmises par le ministère de la Justice, « *la méthode retenue repose sur le croisement des regards en commission pluridisciplinaire unique* (1) *afin d'objectiver au mieux une radicalisation supposée ou avérée* », l'objectif consistant « *à repérer principalement les personnes détenues vulnérables, celles en voie de radicalisation et celles déjà ancrées dans une radicalisation et qui se livrent à du prosélytisme en détention* ».

Cette nouvelle méthodologie fait actuellement l'objet d'une expérimentation. Elle devrait être déployée, ensuite, à l'échelle nationale. Le ministère de la Justice a également fait savoir à votre rapporteur qu'une recherche-action doit être lancée dans trois services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) de province dans le but d'aider les professionnels exerçant en milieu ouvert à identifier les situations préoccupantes et, suivant la réalité de la radicalisation, à proposer une prise en charge adaptée.

Parallèlement, **l'administration pénitentiaire a entrepris d'intégrer à la formation des personnels pénitentiaires la problématique de la radicalisation**. C'est un impératif car, ainsi que le rappelait notre collègue Patrick Mennucci dans son rapport d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, « *l'amélioration de la détection de la radicalisation en prison implique de porter une attention accrue aux signaux faibles, ce qui ne peut reposer que sur une observation quotidienne des comportements des détenus* » (2).

Différents modules ont d'ores et déjà été incorporés dans le parcours de formation initiale de l'ensemble des corps constituant le personnel pénitentiaire. Les élèves surveillants sont, par exemple, formés à détecter la dangerosité des personnes placées sous leur responsabilité ainsi qu'à mettre en œuvre les procédures de sécurité adéquates. La formation continue repose, quant à elle, sur l'intervention de plusieurs acteurs tels que les DISP ou le CIPD. Une action de sensibilisation à l'attention de l'ensemble des surveillants, premiers surveillants et conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) des vingt-sept

---

*(1) Aux termes de l'article D. 90 du code de procédure pénale, il est institué auprès du chef de chaque établissement pénitentiaire, pour une durée de cinq ans, une commission pluridisciplinaire unique. Présidée par le chef d'établissement ou son représentant, elle comprend le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation, un responsable du secteur de détention du détenu dont la situation est examinée, un représentant du service du travail, du service de la formation professionnelle et du service d'enseignement. Assistent également, avec voix consultative, aux réunions de la commission, sur convocation du chef d'établissement établie en fonction de l'ordre du jour : le psychologue en charge du parcours d'exécution de la peine, un membre du service de la protection judiciaire de la jeunesse, un représentant des équipes soignantes de l'unité de consultations et de soins ambulatoires ou du service médico-psychologique régional désigné par l'établissement de santé de rattachement.*

*(2) Rapport (n° 2828, XIVe législature) précité, p. 129.*

établissements accueillant des détenus sensibles est, par ailleurs, dispensée sur la base d'un film produit par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP). Entre le 1er octobre 2015 et le 31 mars 2016, 3 330 agents ont bénéficié de cette action de sensibilisation. Les cadres (premiers surveillants, officiers, directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation, etc.) suivent une formation plus approfondie d'une durée de deux jours. Elle porte essentiellement sur la connaissance des principes fondamentaux de l'islam, des signes de radicalisation islamiste, du processus de l'emprise mentale ou encore des modes de prise en charge adaptés. Au cours de la même période, deux cent quarante-trois cadres en ont bénéficié.

Enfin, la DAP et l'ENAP travaillent à la construction d'un module de formation à distance – en « *e-learning* » – qui permettrait de disposer d'un outil de formation aisément actualisable, lequel profiterait à un plus grand nombre de personnels, notamment outre-mer.

### B. LA CRÉATION D'UNITÉS DÉDIÉES AUX PERSONNES RADICALISÉES

Si la question de la détection des individus dangereux ou vulnérables est évidemment fondamentale, celle de l'organisation de la détention ne l'est pas moins. Pour séparer les personnes les plus dangereuses du reste des détenus, les établissements pénitentiaires peuvent placer les premières à l'**isolement** conformément à l'article 726-1 du code de procédure pénale. C'est la solution retenue pour M. Salah Abdeslam. Par ailleurs, lorsque des « *mesures de sécurité adaptées* » (1) apparaissent nécessaires, ces personnes peuvent également être inscrites sur la liste des **« détenus particulièrement signalés »** (DPS). Indispensables, ces outils n'en restent pas moins insuffisants pour garantir la bonne prise en charge des détenus radicalisés.

Dès l'automne 2014, le centre pénitentiaire de Fresnes, où une délégation de la commission d'enquête s'est rendue, a été le théâtre d'une **expérimentation destinée à isoler certaines personnes détenues prosélytes** qui tentaient, par le biais de pressions diverses, d'influencer le mode de vie de leurs coreligionnaires. Pour le directeur du centre pénitentiaire, M. Stéphane Scotto, cette expérimentation a donné des résultats globalement positifs. Ainsi que le soulignait notre collègue Patrick Mennucci dans son rapport d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, elle a permis d'apporter une première réponse « *au prosélytisme et aux pressions inacceptables constatées dans l'établissement et (...) d'apaiser le climat de la détention* » (2).

Depuis, **cinq unités dédiées aux personnes radicalisées ont vu le jour**. Fort logiquement, l'une d'entre elle est située au sein de la maison d'arrêt de Fresnes. Les autres sont installées à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, qui en compte deux, à la maison d'arrêt du Val-d'Oise, située à Osny, et au centre

---

*(1) Article D. 276-1 du code de procédure pénale.*

*(2) Rapport (n° 2828, XIVe législature) précité, pp. 138-139.*

pénitentiaire de Lille-Annœullin. D'après le ministre de la Justice, soixante-six hommes majeurs, tous soumis à l'encellulement individuel, étaient détenus, au 1er juin 2016, au sein de ces structures, qui peuvent accueillir entre vingt et vingt-huit personnes chacune (1). Dix-huit surveillants ont été recrutés pour y travailler. Ils ont, comme tous les personnels concernés (CPIP, psychologues, éducateurs, etc.), bénéficié d'une formation de trois semaines avant leur prise de fonction, dispensée par les DISP et articulée autour de modules consacrés aux différentes formes de radicalisation, à la gestion des conflits et des violences verbales, au phénomène d'emprise mentale ou encore aux dangers des réseaux sociaux.

**Deux unités (à Fleury-Mérogis et Fresnes) sont consacrées à l'évaluation des personnes détenues radicalisées ou en voie de radicalisation qui sont susceptibles, à terme, d'intégrer l'un des programmes de prise en charge mis en œuvre dans les trois autres unités.** Peuvent y être incarcérées les personnes écrouées pour des faits de terrorisme lié à l'islam radical ou les personnes détenues pour d'autres motifs.

L'évaluation, dont la durée est comprise entre quinze jours et huit semaines, doit permettre de **mesurer le risque de passage à l'acte, l'ampleur de la radicalisation ou encore l'influence de chaque personne au sein de la détention**. Devant la commission d'enquête, la directrice de l'administration pénitentiaire, Mme Isabelle Gorce, a apporté les précisions suivantes : « *L'idée est de faire un bilan pour savoir pourquoi* [les détenus concernés] *en sont arrivés là. Nous savons qu'un certain nombre s'est converti, que d'autres n'avaient pas particulièrement eu de liens avec la délinquance, ou alors seulement avec la petite et moyenne délinquance, sans avoir fait parler d'eux au titre de l'islam radical. Ce bilan est nécessaire pour savoir comment les gérer, c'est-à-dire comment mettre en place un programme de prise en charge* » (2). Chaque détenu dispose d'un emploi du temps reposant sur des entretiens et des activités sportives et socio-culturelles collectives qui permettent d'observer son évolution à l'intérieur d'un groupe.

À l'issue de l'évaluation, **les personnes détenues « *accessibles à une remise en question* » (3) peuvent être affectées aux unités dédiées des maisons d'arrêt d'Osny ou de Fleury-Merogis pour y suivre un programme de prise en charge**. **Les personnes les plus réfractaires à une prise en charge sont, quant à elles, susceptibles d'être transférées au centre pénitentiaire de Lille-Annœullin**, **qui dispose d'une structure autonome permettant de prévenir le risque de prosélytisme dans des conditions de sécurité optimales**. Enfin, **les personnes considérées comme les plus dangereuses**, « *pour lesquelles*

---

*(1) Audition du 1er juin 2016. On notera que la très grande majorité des personnes accueillies sont en détention provisoire.*

*(2) Audition du 4 avril 2016.*

*(3) Note du 10 février 2016 de Mme Isabelle Gorce, directrice de l'administration pénitentiaire, sur la prise en charge des personnes détenues en unité dédiée, p. 6.*

*tout regroupement présenterait des risques pour la sécurité publique* » [1], **sont placées à l'isolement et régulièrement changées d'établissement**.

Au sein des unités installées dans les maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis et d'Osny et au centre pénitentiaire de Lille-Annœullin, **les personnes détenues font l'objet d'une prise en charge adaptée « *destinée essentiellement à provoquer la remise en question des facteurs divers de radicalisation et ainsi enclencher un processus de désengagement* »** [2].

Chaque personne se voit imposer un emploi du temps comprenant :

— un ou plusieurs programmes de prise en charge composé(s) de séances collectives et d'entretiens individuels conçu(s) pour favoriser l'interaction entre l'individu et le groupe ;

— la participation à des modules construits autour de grandes thématiques (laïcité, géopolitique, théologie, citoyenneté, etc.) ;

— un programme individuel et personnalisé en fonction de son profil.

Ces modalités de prise en charge sont élaborées par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) en lien avec les établissements. Indépendamment de la nature de la prise en charge, la situation de chaque personne détenue est étudiée en commission pluridisciplinaire unique *a minima* tous les quinze jours.

La prise en charge ne peut, sauf exception, excéder six mois. Dès lors que l'administration pénitentiaire l'estime opportun, la personne est autorisée à quitter l'unité dédiée. Elle peut aussi être de nouveau affectée au sein d'une unité d'évaluation.

Votre rapporteur souhaite apporter quelques précisions complémentaires valables tant pour les deux unités d'évaluation que les trois unités de prise en charge.

Tout d'abord, **elles ne sont pas des quartiers d'isolement**. Néanmoins, le bon ordre des établissements et l'efficacité de la prise en charge des personnes qui y sont détenues impliquent qu'elles aient peu de contact avec le reste de la population carcérale. Dans les maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis et du Val-d'Oise, la séparation se matérialise par la localisation de l'unité dans une aile spécifique de la prison. Au centre pénitentiaire de Lille-Annœullin, l'unité, qui se trouve dans une partie distincte de l'établissement, jouit d'une forme d'autonomie de fait. En revanche, à la maison d'arrêt de Fresnes, l'unité est implantée au sein d'une division qui accueille aussi des détenus de droit commun, ainsi que la délégation de la commission d'enquête qui s'y est rendue l'a constaté.

---

*(1)* Id.

*(2)* Id.

Ensuite, l'affectation en unité dédiée n'étant pas une mesure d'isolement, **les personnes qui y sont accueillies peuvent être autorisées à participer à des activités proposées à l'ensemble des détenus** : travail, formation professionnelle, activités socio-culturelles et sportives, etc.

Par ailleurs, **elles sont soumises aux règles de fouille de droit commun** même si un « *régime exorbitant de fouille peut (...) être valablement mis en œuvre* » (1) dès lors qu'il respecte les critères de nécessité et de proportionnalité fixés par la loi. Les fouilles doivent alors être justifiées par « *l'existence de suspicions fondées sur le comportement de la personne détenue, ses agissements antérieurs ou les circonstances de ses contacts avec des tiers* » (2).

En outre, **les personnes hébergées dans ces structures ont le droit d'entretenir des relations avec le monde extérieur**, notamment avec leur famille, dans le cadre des parloirs.

Il est encore trop tôt pour faire le bilan de l'efficacité des unités dédiées aux personnes radicalisées, auxquelles la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale a donné une base légale (3). Encore expérimental, le dispositif n'en reste pas moins intéressant aux yeux de votre rapporteur. Il sera donc particulièrement attentif à l'évaluation qui en sera faite. À l'instar du garde des Sceaux, il estime d'ailleurs qu'une « *telle évaluation est nécessaire avant d'envisager l'extension du dispositif à un public plus large* » (4). Toutefois, il s'interroge d'ores et déjà sur la capacité des établissements pénitentiaires à accueillir de nouvelles unités – au sein desquelles l'encellulement individuel doit demeurer la règle – dans un contexte de surpopulation carcérale dramatique (5). À plus court terme, il s'inquiète des modalités de suivi des individus radicalisés au sein des établissements pour peine, que beaucoup vont rejoindre dans les prochains mois. Il ne faudrait pas, en effet, que le transfert de ces détenus en maison centrale se traduise par une rupture totale dans la prise en charge. Ce point mérite la plus grande attention. Il faudra, à brève échéance, trouver des solutions.

*

Au-delà de la mise en œuvre de ce dispositif encore expérimental, l'administration pénitentiaire conduit beaucoup d'autres actions qui, à un titre ou à un autre, intéressent les personnes radicalisées ou susceptibles de basculer dans la radicalisation et, plus généralement, les personnes présentant une menace au sein

---

*(1)* Ibid., *p. 10.*

*(2)* Id.

*(3) Voir l'article 726-2 du code de procédure pénale.*

*(4) Audition du 1er juin 2016.*

*(5) Au 1er juin 2016, l'on comptait 14 115 personnes détenues « en surnombre » dans les prisons françaises selon l'Observatoire de la privation de liberté et des sanctions et mesures appliquées dans la communauté (+ 10 % sur un an).*

des prisons comme en dehors. Même si elles dépassent le champ d'étude de notre commission d'enquête, certaines de ces actions méritent d'être mentionnées : le recrutement, depuis le début de l'année 2015, de plus de soixante-dix aumôniers musulmans, dont le rôle est bien entendu fondamental dans le cadre de la lutte contre les discours et les comportements incompatibles avec les valeurs de la République ; la multiplication des équipements de vidéosurveillance et la modernisation du parc actuel ; le renforcement des dispositifs de lutte contre l'introduction d'objets prohibés en détention (les téléphones portables par exemple) et, à cette fin, la modification du régime des fouilles (1) ; le recours à des systèmes de brouillage – notamment au sein des unités dédiées aux personnes radicalisées – dans le but de neutraliser les communications illicites (2).

*(1) Voir l'article 57 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.*

*(2) Au 1er octobre 2015, 804 brouilleurs, couvrant 53 % des établissements pénitentiaires, étaient déployés.*

# CINQUIEME PARTIE – LA PROTECTION DU TERRITOIRE A TITRE PREVENTIF

## I. DES INVESTISSEMENTS IMPORTANTS POUR LA SECURISATION DU TERRITOIRE

### A. LES PLAT ET LES INVESTISSEMENTS RESTANT A FAIRE

Avec le plan de lutte antiterroriste présenté par le Premier ministre le 21 janvier 2015 et le pacte de sécurité annoncé par le président de la République au Parlement réuni en congrès le 16 janvier 2015, le Gouvernement s'est engagé dans un effort sans précédent des moyens mis à la disposition des forces en charge de la sécurité des Français.

#### 1. Des moyens supplémentaires

Le plan de lutte antiterroriste du 21 janvier 2015 est un plan sur trois ans. Il prévoit :

– la création de 1 404 équivalents temps plein (ETP) d'ici 2017 dans les services dédiés à la lutte antiterroriste, dont 538 en 2015 et 445 en 2016 ;

– un effort supplémentaire de 233 millions d'euros, hors dépenses de personnel, d'ici 2017, dont 98 millions en 2015 et 67 millions en 2016. 89 de ces 233 millions d'euros seront consacrés au renouvellement et le renforcement des systèmes d'information et de communication. *« Grâce à ces financements, nous modernisons le système CHEOPS pour la circulation des enregistrements de la police, ainsi que la plateforme PHAROS d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements » avait* précisé le ministre de l'Intérieur lors de son audition devant la commission d'enquête [(1)].

Le pacte de sécurité du 16 janvier 2015 s'étale sur deux ans. Il prévoit :

– la création de 5 000 postes sur deux ans. Pour 2016, cet effort se traduira par 3 402 ETP supplémentaires : 1 366 dans la police nationale, 1 763 dans la gendarmerie nationale, 21 dans la sécurité civile et 252 emplois dédiés au contrôle des armes, à la lutter contre la fraude et la prévention de la radicalisation.

– des crédits supplémentaires à hauteur de de 372,3 millions d'euros pour 2016. Hors dépenses de personnel, 245,8 millions d'euros ont été inscrits dans la loi de finances initiale pour 2016, dont 116,4 millions d'euros pour la police nationale et 93,4 millions d'euros pour la gendarmerie nationale.

---

*(1) Audition du 7 mars 2016.*

Les crédits du plan de lutte antiterroriste et du pacte de sécurité devront notamment permettre, dès 2016 :

– un renforcement des équipements de la DGSI et des services de police et de gendarmerie (armes et munitions, gilets pare-balles, parcs automobiles…), à hauteur de 114,7 millions d'euros ;

– le financement d'opérations immobilières pour la sécurisation des bâtiments à hauteur de 33,2 millions d'euros, dont 24 millions d'euros pour la police nationale et 9,2 millions d'euros pour la gendarmerie nationale ;

– la remise à niveau et la modernisation des applications informatiques du ministère de l'Intérieur, à hauteur de 39,6 millions d'euros, dont 31,2 millions pour la police nationale et 8,4 millions d'euros pour la gendarmerie nationale. Sur les deux ans (2016-2017), le montant des crédits destinés aux systèmes d'information et de communication atteindra 95,8 millions d'euros, dont 63,3 millions pour la police et 32,5 millions pour la gendarmerie.

Pour 2017, les crédits hors dépenses de personnel supplémentaires seront de 228,1 millions d'euros au titre du pacte de sécurité, dont 104,1 millions pour la police et 73,4 millions pour la gendarmerie, en plus de ceux déjà prévus au titre du plan de lutte antiterroriste qui sont de 69,4 millions d'euros, dont 22,4 millions pour la police et 5,6 millions pour la gendarmerie.

Par ailleurs, la création de 1 599 ETP supplémentaires est prévue (soit un effort de 196,8 millions d'euros) dont 1 366 au sein de la police, 20 au profit de la sécurité civile. Ces créations s'ajoutent à celles résultant du PLAT à hauteur de 421 emplois dont 366 pour la police et 55 pour la gendarmerie, pour un montant de 32,8 millions d'euros.

| **Évolution HT2** | **LFI 2016 / LFI 2012** | **LFI 2016 / LFI 2015** | **PLAT 2016 (M€)** | **Pacte de sécurité 2016 (M€)** | **Plans migrants 2016 (M€)** |
|---|---|---|---|---|---|
| Gendarmerie | 10,37 % | 9,10 % | 5,2 | 93,44 | 7,16 |
| Police | 15,26 % | 13,38 % | 24,7 | 116,39 | 6,63 |
| Sécurité civile | 1,08 % | 5,20 % | - | 10,71 | - |
| Total | 11,23 % | 10,37 % | 29,9 | 220,54 | 13,79 |

### 2. Des équipements bienvenus

En 2015, les différents plans de renforts ont permis l'acquisition des matériels gilets pare-balles, d'armements et de munitions et de véhicules supplémentaires.

Pour ce qui concerne les gilets pare-balles, 4 818 gilets pare-balles « lourds » ont été livrés (2 370 à la police et 2 448 à la gendarmerie) dans le cadre du plan de lutte antiterroriste. En dehors de ce plan, 25 543 gilets pare-balles individuels à port discret ont été livrés (11 481 à la police et 14 062 à la gendarmerie).

En matière d'armements, 2 369 pistolets-mitrailleurs HK (notamment en gendarmerie) et 1 238 armes de poing Glock ont été livrés. 18,2 millions de munitions ont par ailleurs été livrées en 2015, dont 4 millions à la gendarmerie pour renforcer les séances d'instruction dès février 2015.

Enfin, 4 352 véhicules ont été commandés en 2015 (2 257 pour la police et 2 095 pour la gendarmerie. Dans le même temps, 4 636 ont été livrés (2 420 à la police et 2 216 à la gendarmerie), dont 844 dans le cadre du plan antiterroriste.

Pour 2016, le plan BAC-PSIG annoncé le 29 octobre 2015 par le ministre de l'Intérieur prévoit la livraison de:

– 6 134 protections porte-plaques renforcés (arrêtant les balles de Kalachnikov) ;

– 974 fusils HK, capables de tirer des munitions de calibre 5,56 mm, équivalentes à celles des Kalachnikov ;

– 5 755 casques avec visières de protection balistique ;

– 311 boucliers balistiques ;

– 441 véhicules.

Ces équipements étaient en effet indispensables pour des unités qui jouent *« un rôle indispensable pour protéger nos concitoyens, notamment en cas de tueries de masse »* avait souligné le ministre de l'Intérieur devant la commission d'enquête [(1)].

Par ailleurs, un effort de cinq millions d'euros sera consacré en 2016 à l'équipement des antennes des forces spéciales (RAID, BRI-PJ et GIGN).

Au-delà des différents plans, le renforcement des moyens a permis les évolutions suivantes :

– le renouvellement du parc de gilets pare-balles (30 000) dans un effort de modernisation (les plus anciens datant de 2002) ;

– les armes et moyens de force intermédiaires (2 500 fusils HK en plus de ceux pour les BAC et PSIG, 3 500 lanceurs de balle de défense pour remplacer les *flashball*, 1 750 pistolets à impulsion électrique…) ;

– 36 millions de cartouches 9 mm (pour les agents et les écoles, pour suivre la montée en charge du recrutement ;

– 7,4 millions de cartouches 5,56 mm pour les fusils HK ;

---

*(1) Audition du 7 mars 2016.*

– les renforts en matière de protection des agents : 15 000 gants de protection, 5 000 gants de palpation en plus ceux prévus pour le plan BAC-PSIG) ;

– 4 000 véhicules légers sont d'ores et déjà en cours de commandes.

### 3. Des investissements indispensables restent à consentir

Votre rapporteur ne peut que se féliciter du volontarisme du Gouvernement manifesté à travers les deux PLAT. Pour autant, il considère que certains investissements indispensables à la lutte efficace contre le terrorisme doivent encore être consentis :

– La fuite des frères Kouachi entre le 7 et le 9 janvier justifierait presque à elle-seule un grand plan national de déploiement de la vidéosurveillance dans les grandes agglomérations, qui constituent des cibles particulières pour des projets terroristes. Si la vidéosurveillance n'offre pas de garantie du point de vue de la prévention de l'attentat, elle revêt une importance toute particulière dans des scénarios multi-sites tels que ceux du 13 novembre 2015, dès lors qu'elle limite les trajectoires de fuite et les possibilités de sur-attentat.

– L'efficacité particulière des lecteurs automatisés de plaques d'immatriculation (LAPI), qui sont connectés au fichier SIS 2, en particulier des LAPI statiques déployés par la Douane [(1)], incite fortement à recourir plus massivement à cette technologie, *a fortiori* dans des temps où la ressource humaine est précieuse dans les forces de sécurité.

M. Jean-Paul Balzamo, sous-directeur des affaires juridiques et contentieuses, des contrôles et de la lutte contre la fraude à la DGDDI a, par exemple, souligné l'apport immédiat des LAPI après les attentats du 13 novembre : « *Dès le lendemain des événements, sur la base des éléments d'information fournis à la DNRED par le ministère de l'intérieur, nous avons injecté les numéros d'immatriculation dans nos portiques LAPI. Nous avons ainsi pu connaître dès l'après-midi les passages de véhicules concernés par les attentats : quand ils sont venus sur Paris et quand ils sont retournés en Belgique*. »

– Enfin, votre rapporteur estime que l'État et les collectivités territoriales devraient élaborer ensemble un cahier des charges de la prise en compte de la menace terroriste dans les équipements scolaires et de petite enfance, dont la réalisation, l'entretien et la gestion incombe aux élus locaux. En effet,

---

*(1) Selon JP Balzamo, lors de son audition le 12 mai 2016 : «* S'agissant des LAPI, la douane a fait un choix différent de ce qui avait été prévu en interministériel, à savoir des LAPI mobiles, car si un tel dispositif est adapté à la police et à la gendarmerie, la douane recherche quant à elle une infraction dont personne n'a encore connaissance. En utilisant les LAPI de manière fixe, nous avons démultiplié les informations. Avec trente-six lecteurs fixes, l'administration des douanes fonctionne H24, recueille ainsi plus d'informations que les 500 lecteurs mobiles du ministère de l'intérieur. Nous enrichissons les fichiers de ce ministère avec nos données. ».

progressivement, il devrait être envisagé que ces bâtiments particuliers puissent accueillir des dispositifs de contrôle des entrées/sorties, ou soient conçus et construits dès l'origine en intégrant une telle préoccupation.

**Proposition n° 25**

**Lancer deux plans nationaux d'investissements dans la vidéoprotection, d'une part, et dans le maillage territorial au moyen de portiques équipés de lecteurs automatiques de plaques d'immatriculation (LAPI).**

**Proposition n° 26**

**Engager une réflexion avec les collectivités territoriales sur la sécurisation des accès des équipements scolaires et de petite enfance actuels et futurs.**

### B. LA POSTURE DE DISSUASION EN DEBAT

Depuis 1995, une partie importante de la stratégie de sécurité française contre le terrorisme repose sur le déploiement d'hommes en uniforme, civils ou militaires, soit en général soit sur des lieux spécifiques, afin de dissuader d'éventuels terroristes de passer à l'acte.

L'incidence réelle sur la menace terroriste de cette posture générale pourrait être discutée : elle n'a pas réellement permis de déjouer un attentat depuis 1995, y compris dans la rédaction de *Charlie Hebdo* où un policier était présent lors de la fusillade et y a laissé la vie.

Cette tactique, très consommatrice en temps et en hommes, qui offre probablement une rassurance psychologique à la population, est née avec l'instauration du plan Vigipirate dont la France n'est jamais sortie depuis 1995, tant il est malaisé d'abaisser le niveau de rassurance même symbolique.

Dépassée par de nouvelles réflexions en matière de sécurisation, notamment des transports publics terrestres ou des aéroports, elle connaît cependant un paroxysme depuis le déclenchement de l'opération Sentinelle, qui associe désormais l'armée aux forces civiles dans l'objectif de prévention des attentats par l'occupation du terrain.

### 1. Le déploiement de forces de sécurité intérieure

#### *a. L'activation du plan Vigipirate*

Relevant du Premier ministre, le plan Vigipirate [1] est un outil central du dispositif français de lutte contre le terrorisme : il vise notamment à protéger le territoire et à permettre une action rapide et coordonnée des services de l'État.

**Historique du plan Vigipirate**

Le plan Vigipirate est contemporain de l'apparition des grandes menaces terroristes.

En 1978, alors que la France et l'Europe sont confrontées aux premières grandes vagues d'attentats terroristes menées par des organisations extrémistes ou séparatistes, le Gouvernement organise un dispositif centralisé d'alerte permettant la mise en garde rapide des autorités administratives, des chefs d'établissements publics et privés, ainsi que la mise en œuvre de mesures de vigilance appropriées.

En 1991, le Gouvernement émet le premier plan Pirate, qui vise à faciliter la prise de décision du Premier ministre dans le cadre de la lutte contre les actes de terrorisme.

En 1995, le plan gouvernemental Vigipirate est instauré. Il répartit les responsabilités entre les autorités centrales et territoriales et définit les principes guidant la lutte contre le terrorisme. Par ailleurs, il établit deux niveaux généraux de vigilance (Vigipirate simple et Vigipirate renforcé) et un ensemble de mesures spécifiques de vigilance et de prévention en cas de menaces particulières.

De 2000 à 2006, le plan Vigipirate est actualisé à plusieurs reprises avec une modification des niveaux d'alerte.

En 2014, le code d'alerte du plan Vigipirate est simplifié. Il n'existe désormais plus que deux niveaux, matérialisés par un logo visible dans l'espace public :

– un niveau de vigilance qui peut être renforcé temporairement, géographiquement et sectoriellement pour faire face à une menace particulière ou à une vulnérabilité ponctuelle ;

– un niveau d'alerte attentat pour faire face à une menace imminente.

Le plan, dont une large partie est rendue publique, comprend environ 300 mesures, qui sont réparties entre un socle de mesures permanentes s'appliquant à douze grands domaines d'activité tels que les transports, la santé et les réseaux et un ensemble de mesures additionnelles pouvant être activées en fonction de l'évolution de la menace et des vulnérabilités. Sur le fondement de l'évaluation de la menace terroriste effectuée par les services de renseignement, le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) diffuse une note de posture du plan, qui spécifie les mesures devant être mises en œuvre par les acteurs concernés.

Dès le mercredi 7 janvier 2015 au matin, le plan Vigipirate est passé au niveau « Alerte attentat » dans toute la région Ile-de-France, sur décision du Premier ministre. Le SGDSN a alors diffusé une note qui visait à alerter l'ensemble des administrations de l'élévation du niveau de vigilance, mobiliser

---

*(1) Vigipirate signifiant vigilance, prévention et protection face aux menaces d'actions terroristes.*

immédiatement 200 militaires supplémentaires et fixer les objectifs de sécurité prioritaires tels que le renforcement de la surveillance et des contrôles aux abords et aux accès des organes de presse, des grands magasins, des centres commerciaux, des principales gares de transports ferroviaires et urbains, des lieux de culte et des bâtiments officiels.

Cette décision a été relayée par le ministre de l'Intérieur à l'ensemble des préfets en insistant sur le port des équipements de protection individuels et collectifs par les forces de sécurité.

En plus des mesures du socle dont certaines ont été renforcées, le ministère de l'Intérieur a par ailleurs participé à l'activation de certaines mesures concernant, par exemple, les grands rassemblements (renforcement de la surveillance et des contrôles des manifestations jugées sensibles ; renforcement de la sûreté externe et des accès des bâtiments désignés), mais aussi en intensifiant les patrouilles des forces de sécurité intérieure, avec le soutien des armées (400 militaires supplémentaires entre le 8 et le 9 janvier 2015) ou encore par la restriction du stationnement aux abords de certains établissements et par un contrôle renforcé de leur accès (fouille des sacs, filtrage des entrées).

Les mesures ont été aussi renforcées dans le secteur des transports (notamment le secteur aérien et le secteur ferroviaire), avec un effort de visibilité des patrouilles dans les zones publiques.

Le lundi 12 janvier 2015, pour prévenir les actes de violences contre les sites relevant des diverses confessions religieuses, le ministre de l'Intérieur a désigné le Haut Fonctionnaire de Défense adjoint pour coordonner la surveillance des sites cultuels. La détermination des sites concernés a été assurée par les préfets de zone et de département, en lien avec les autorités cultuelles locales. Depuis, un état des lieux protégés est adressé toutes les semaines par les zones à la mission protection des lieux de culte.

Après l'attentat de Saint-Quentin-Fallavier, le 28 juin 2015, et les explosions sur le site de Berre-l'Etang le 15 juillet 2015, les dispositifs de surveillance et de protection se sont aussi axés sur les sites industriels de type SEVESO.

La difficulté, a expliqué le SGDSN, M. Louis Gauthier, à la commission d'enquête [(1)], est de conserver dans la durée une posture qui impliquait initialement une mobilisation très forte des forces de sécurité, mais pour une période limitée. Le plan Vigipirate comprend en effet deux séries de mesures : d'une part, des mesures juridiques et, d'autre part, des « mesures d'effectifs », qui définissent des plafonds maximum d'effectifs déployables par chacune des forces sur le territoire national.

---

*(1) Audition du 25 mai 2016.*

Le nombre total de sites surveillés sur l'ensemble du territoire national s'élève aujourd'hui à 11 719 [1] : 435 de ces sites font l'objet d'une garde statique et des dispositifs dynamiques sont mis en œuvre pour les 11 284 restants, soit une proportion de 96 %. Les forces de sécurité intérieure assurent la surveillance de 10 122 sites, soit 86 % du total, tandis que les forces armées sécurisent les 1 697 autres sites.

Beaucoup de ces sites sont des sites religieux : 3 068 sites, soit 26% du total, et parmi ceux-ci on recense 1 227 sites chrétiens, 1 047sites musulmans et 794 sites juifs. La répartition de la protection de ces sites s'effectue de la manière suivante :

– sites juifs : 66 % armées et 34 % forces de sécurité intérieure ;

– - sites musulmans : 8 % armées et 92 % forces de sécurité intérieure ;

– sites chrétiens : 8% armées et 92 % forces de sécurité intérieure.

Alors que la menace s'est accentuée et que le nombre de sites à surveiller a augmenté, un certain nombre de réflexions ont été engagées afin d'optimiser l'emploi de la ressource. Ainsi, si certains sites, en raison de leur grande sensibilité, sont gardés par des effectifs positionnés en statique, la mise en œuvre de dispositifs dynamiques moins consommateurs en effectifs a été développée afin d'assurer une meilleure couverture du territoire national.

Lors de son audition par la commission d'enquête, le ministre de l'Intérieur avait ainsi expliqué : *« dès lors que nous avons affaire à des terroristes, qui peuvent frapper en tout lieu et à tout instant, et commettre des tueries de masse, la meilleure manière d'assurer la protection optimale, c'est de prévoir des dispositifs de patrouille aléatoires et imprévisibles qu'ils sont susceptibles de croiser à tout instant. Les moyens ne seront jamais suffisants pour protéger par des gardes statiques tous les lieux susceptibles d'être frappés. »* [2]Il avait par ailleurs relevé que s'il fallait organiser une garde statique devant les 77 000 établissements scolaires que compte la France, ce n'est pas moins de 220 000 policiers et gendarmes, soit la quasi-totalité des effectifs qu'il fallait mobiliser.

Une réflexion a par ailleurs été engagée par le SGDSN pour adapter les différentes postures du plan Vigirate à la pérennité de la menace et avoir la capacité de la moduler plus facilement, en cas de crise grave – la poursuite de fugitifs par exemple – dans l'espace et dans le temps.

---

*(1) Chiffres du ministère de l'Intérieur au 26 avril 2016.*

*(2) Audition du 7 mars 2016.*

### *b. La prise en compte des menaces pesant sur les transports publics terrestres*

La tentative d'attentat dans le Thalys, au mois d'août 2015, a incidemment souligné l'efficacité modeste de Vigipirate à prévenir des attaques terroristes, y compris dans les transports publics terrestres qui sont pourtant un des objectifs assumés du plan.

C'est pour tenter de mieux prendre en compte la menace pesant sur ces modes de transport que le Parlement a adopté la loi relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs [(1)] . Celle-ci a deux objets distincts : renforcer la protection des transports en commun contre les risques d'attentats et lutter contre la fraude, les incivilités et la violence au quotidien.

Son article 1er autorise, sous certaines réserves, les agents des services internes de sécurité de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) et de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) à procéder à des inspections visuelles et à des fouilles de bagages ainsi qu'à des palpations de sécurité (article L. 2251-9 du code des transports).

Son article 2 permet aux mêmes agents de procéder, en tous lieux mais dans certaines circonstances, à l'enregistrement audiovisuel de leurs interventions au moyen de caméras individuelles afin, notamment, de prévenir les incidents ou de constater des infractions. Ce dispositif expérimental d'une durée de trois ans doit entrer en vigueur au 1er janvier 2017 (article L. 2251-4-1 du code des transports).

Son article 5 prévoit que les décisions de recrutement et d'affectation concernant les emplois en lien direct avec la sécurité des personnes et des biens au sein de certaines entreprises de transport public de personnes ou de transport de marchandises peuvent être précédées d'enquêtes administratives destinées à vérifier que le comportement des personnes intéressées n'est pas incompatible avec l'exercice de leurs fonctions ou de leurs missions (article L. 114-2 du code de la sécurité intérieure).

Son article 9 autorise l'officier de police judiciaire, sur réquisition du procureur de la République et aux fins de recherche et de poursuite des actes de terrorisme notamment, à procéder, dans les véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs, à l'inspection visuelle des bagages ou à leur fouille (article 78-2-2 du code de procédure pénale). La loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale a supprimé la précision tenant au lieu de déroulement de l'opération.

---

*(1) Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016.*

Par ailleurs, il reconnaît à l'officier de police judiciaire le droit d'effectuer le même acte, sous certaines réserves, dans le but de « *prévenir une atteinte grave à la sécurité des personnes et des biens* » (article 78-2-4 du code de procédure pénale). De manière identique, la loi du 3 juin 2016 a supprimé la précision tenant au lieu de déroulement de l'opération.

Son article 10 définit les modalités de la transmission en temps réel, aux forces de l'ordre, d'images de vidéoprotection réalisées au sein des véhicules et emprises immobilières des transports publics de voyageurs (article L. 1632-2-1 du code des transports).

Techniquement, cette loi offre à présent le support juridique permettant d'organiser des contrôles de sécurité avant l'embarquement dans des trains, par exemple, tels qu'ils sont aujourd'hui déclinés sur les lignes internationales au départ de Paris.

***c. Des inquiétudes persistantes sur la sécurité aéroportuaire***

En l'espace de quelques semaines, deux aéroports internationaux de taille importante – Zaventem à Bruxelles et Atatürk à Istambul – ont subi des attaques terroristes meurtrières, selon des modes opératoires proches. Arrivant à chaque fois en taxi jusqu'aux aérogares, les terroristes ont ensuite activé leurs explosifs dans le premier cas, et ont d'abord commencé par ouvrir le feu à l'arme de guerre dans la foule, dans le second.

Ces attentats nous rappellent cruellement à quel point les aéroports et leurs flots ininterrompus de voyageurs de toutes nationalités et de toutes confessions constituent des cibles explicites des groupes terroristes, en particulier de Daech. Ce ciblage spécifique a conduit la commission à se rendre en Israël, en particulier afin de prendre connaissance des dispositifs de sécurité de l'aéroport international Ben Gourion de Tel Aviv, réputé dans le monde entier comme l'un des plus sûrs. En effet, votre rapporteur ne peut naturellement pas ne pas envisager que le hub international de Roissy Charles de Gaulle constitue une cible particulière pour des organisations terroristes.

Reçue par les responsables de la sécurité de l'aéroport Ben Gourion pendant une demi-journée, la délégation de la commission a pu prendre connaissance de façon précise et étendue des mesures prises afin de garantir la sécurité des voyageurs et des vols. De cette présentation, votre rapporteur ne retiendra ici que les éléments les plus caractéristiques qui lui semblent pouvoir inspirer une réflexion française en la matière.

– Premièrement, la stratégie de sécurité de l'aéroport international de Tel Aviv est mise en œuvre entièrement sous la responsabilité du chef de la sécurité, mais elle est conçue et actualisée, chaque semaine, en fonction des directives du Shabak (également appelé Shin Beth, il s'agit du service de renseignement en charge de la sécurité intérieure en Israël, responsable notamment de la lutte antiterroriste). L'analyse de la menace et la mise à jour des profils potentiellement

dangereux trouve donc un écho hebdomadaire dans les consignes des équipes de sécurité de l'aéroport.

– Deuxièmement, la sécurité de l'aéroport repose sur le principe des cercles concentriques, le premier se situant à plusieurs kilomètres des aérogares. Freinés par un filtrage humain, les conducteurs des véhicules répondent là à une ou deux premières questions. Une dizaine de minutes est ensuite nécessaire pour cheminer jusqu'aux zones de stationnement à proximité des terminaux. Sur ce trajet, des équipes d'interception peuvent stopper les véhicules dont le contrôle distant vidéo ou le contrôle humain a permis de déterminer qu'ils constituaient un risque. Ce trajet offre également un délai précieux s'il fallait préparer l'aérogare à l'arrivée d'une menace.

– Troisièmement, surtout, l'aéroport international de Tel Aviv a considérablement investi dans les ressources humaines afin de pouvoir placer sur le terrain, simultanément, un très grand nombre d'agents formés aux techniques de *screening* (identification). Ce volet de la stratégie de sécurité de l'aéroport est essentiel :

● Tout d'abord la technique de *screening* ne repose pas sur une méthode d'interrogatoire visant à collecter des réponses particulières. Les agents sont formés pour détecter les comportements des répondants, davantage que les réponses inadéquates.

● Ensuite, la stratégie consiste à placer plusieurs *screeneurs* sur le chemin du voyageur : depuis le premier filtre des véhicules à plusieurs kilomètres de l'aérogare, jusqu'à son passage aux contrôles de sécurité avant embarquement, en passant par l'enregistrement de ses bagages, ou même son entrée dans le bâtiment de l'aérogare. Le *screeneur* est identifié par un uniforme et formé pour aller simplement et volontairement au contact du voyageur. La stratégie repose donc sur la multiplication des contacts entre le voyageur et les équipes de *screening*, afin de détecter sinon de provoquer l'apparition d'indices de dangerosité mais également de s'assurer qu'aucun voyageur ne s'enregistrera sans avoir été observé voire interrogé par au moins un ou deux agents.

● Chaque *screeneur* est naturellement en contact radio, y compris par des moyens discrets, avec les autres équipes de sécurité et d'intervention. En sus, la sécurité aéroportuaire maille l'ensemble du périmètre avec deux autre types d'agents de sécurité, armés, chargés d'intervenir le cas échéant : certains ostensiblement visibles et en uniforme, d'autres noyés dans le public et en civil. Ce maillage forme un réseau visuel autour des *screeneurs*.

● Une attention toute particulière est portée au recrutement des *screeneurs*. Ce recrutement est totalement supervisé par le Shabak et cible prioritairement les jeunes étudiants israéliens ayant accompli leur service militaire dans une unité d'active de l'armée. En outre, ce métier à temps partiel favorable à la conduite d'études en parallèle est particulièrement bien rémunéré relativement

aux autres emplois de ce type, afin de susciter une forte demande et permettre à l'aéroport de recruter ceux des étudiants les plus adaptés au *screening* et à la subtilité des consignes fournies par le Shabak.

– Quatrièmement, enfin, le processus de *screening* aboutit, au moment de l'enregistrement du voyageur sur son vol, à l'apposition d'un « *tag* » tant sur son passeport que sur ses bagages. Ce code barre contient une gradation du niveau de menace estimé du voyageur, sorte de synthèse de son parcours depuis la première barrière de sécurité. Ce *tag* suit ensuite le voyageur et ses bagages au long des étapes suivantes jusqu'à leur embarquement. Selon ses caractéristiques, il génère des contrôles plus poussés ou non (fouille corporelle, interrogatoire, ouverture de bagage, etc.).

Votre rapporteur observe que ces caractéristiques du dispositif de sécurité de l'aéroport Ben Gourion, comme l'ensemble de ceux qui lui ont été présentés en Israël, représentent un coût financier et humain considérable. Ce coût de la sécurité a été assumé par l'ensemble des acteurs qu'il a rencontré tant à Tel Aviv qu'à Jérusalem.

Par ailleurs, il n'est évidemment pas question de prétendre ici que la sécurité sur les plateformes aéroportuaires françaises serait indigente. Contrainte de faire des choix dans ses thèmes d'investigation (cf. *supra Introduction*), la commission n'a pas choisi de se consacrer à la sécurité aéroportuaire, ni de se déplacer dans les grands aéroports français. Votre rapporteur ne saurait donc conclure en la matière faute de pièces probantes ou de témoignages pertinents. Pour autant, la prégnance de la menace et les récents attentats commis à Bruxelles et Istanbul imposent une réelle revue de moyens et de méthodes dans tous les aéroports internationaux d'Europe. En France, la méthode du *screening* reste sous-utilisée. Votre rapporteur estime qu'une réflexion devait ainsi être engagée en France, au moins pour la plateforme Roissy Charles de Gaulle, sur la pertinence d'une implantation éventuelle de nouveaux dispositifs de sécurisation, inspirés du modèle israélien.

**Proposition n° 27**

**Engager une réflexion sur un changement des dispositifs de sécurité des aéroports internationaux français afin d'intégrer des méthodes de screening rénovée et une plus grande densité d'agents de sécurité.**

### 2. Le concours des armées : l'opération Sentinelle

Le déclenchement de l'opération Sentinelle, à la suite des attentats de janvier 2015, a constitué une réponse forte de l'État aux attaques terroristes : alors que la contribution des armées au plan Vigipirate s'élevait à un peu moins de 800 soldats à la veille des attaques, elle est passée subitement à 10 000 hommes. Dix-huit mois après, alors que cette contribution n'a pas baissée, votre rapporteur

s'interroge sur la valeur ajoutée réelle de cette opération dans la sécurisation du territoire national.

### *a. Une opération déclenchée dans l'urgence*

« *Contrairement à ce que j'ai pu lire, ce n'est pas la première fois que nos armées se voient confier des missions de protection sur le territoire national : c'est une réalité ancienne* » a rappelé le ministre de la Défense, M. Jean-Yves Le Drian, à la commission d'enquête [(1)].

À la veille des attentats de janvier 2015, les armées intervenaient en effet déjà sur le territoire national. Elles assurent en premier lieu des missions permanentes de protection du territoire national qui, par nature, ne peuvent relever que d'elles : il s'agit notamment des postures permanentes de dissuasion, de sûreté aérienne, de protection des approches maritimes ou encore de l'action des forces de souveraineté et de présence dans nos territoires ultra-marins. Elles interviennent ensuite, de façon plus ponctuelle, mais néanmoins régulière, en concourant aux plans gouvernementaux d'aide aux populations, notamment pour faire face aux catastrophes naturelles, comme le Plan Héphaïstos de lutte contre les incendies ou le plan Neptune en cas de crue de la Seine. Dans le cadre de leurs missions intérieures, les armées participent enfin à deux opérations spécifiques : une contribution à la mise en œuvre du plan Vigipirate depuis 1995 et une mission de haute intensité, l'opération Harpie de lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane.

Tous les livres blancs sur la défense depuis le début de la Cinquième République ont mis en valeur le rôle et la mission des armées dans la défense et la protection du territoire national et de sa population. Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 a ainsi confirmé l'inscription de la fonction de protection au rang des cinq priorités stratégiques de notre stratégie de défense. Il a en outre conservé la fixation, prévue par le Livre blanc de 2008, d'un contrat opérationnel aux armées en ce sens. Celui-ci précisait que ce contrat devait comporter « *une capacité de déploiement de forces terrestres pouvant si nécessaire monter jusqu'à 10 000 hommes en quelques jours* », permettant de « *contribuer, au bénéfice de l'autorité civile, en priorité à la sécurité des points d'importance vitale, à celle des flux terrestres essentiels pour la vie du pays, ainsi qu'au contrôle de l'accès au territoire* ».

Les modalités de mise en œuvre de ce contrat de protection sont précisées par l'instruction interministérielle n°10100 du 3 mai 2010 relative à l'engagement des armées sur le territoire national en cas de crise majeure, entendue comme « *une crise dont la gravité et la portée nationale conduisent les autorités gouvernementales à activer le dispositif de gestion interministérielle de crise* ». [(2)]Cette instruction précise que les armées ne peuvent être engagées sur le

---

*(1) Audition du 1er juin 2016.*

*(2) Instruction interministérielle n° 10100/SGDSN/PSE/PPS/CD du 3 mai 2010.*

territoire national en complément des moyens des administrations en charge de la sécurité intérieure et de la sécurité civile que si ces moyens s'avèrent « *inexistants, insuffisants, inadaptés ou indisponibles* » – ce que l'on appelle la règle des « quatre "i" ».

Le recours aux armées n'est donc envisagé qu'à titre subsidiaire et elles exécutent alors leurs missions sur réquisition de l'autorité civile et sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur.

Ainsi que le précise le rapport remis au Parlement en mars 2016 par le ministère de la Défense (1), l'instruction interministérielle précitée définit enfin quatre scénarios génériques d'engagement dans le cadre du contrat de protection :

– S1 « attaque terroriste majeure » ;

– S2 « pandémie massive à forte létalité » ;

– S3 « catastrophe naturelle ou industrielle de grande ampleur » ;

– S4 « crise d'ordre public ».

Pour chacun de ces scénarios, il est prévu d'engager les armées prioritairement dans des missions de sécurisation, complétées les cas échéant par des actions mettant en œuvre des moyens plus spécialisés.

**Le régime de la réquisition**

La procédure suivant laquelle des missions intérieures peuvent être confiées aux armées est organisée de façon à assurer le primat des autorités civiles – hors état de siège – dans un cadre interministériel. Les armées peuvent être ainsi engagées sur le territoire national en milieu terrestre suivant deux procédures :

– la « demande de concours » : certains départements ministériels ou les services déconcentrés de l'État peuvent être amenés à solliciter à titre occasionnel un renforcement ou un complément de la part des armées. La demande est transmise par le préfet de zone de défense et de sécurité (PZDS) à l'officier général de la zone (OGZDS) ;

– la réquisition par une autorité administrative ou judiciaire, qui trouve son fondement notamment à l'article L. 1321-1 du code de la défense, selon lequel « *aucune force armée ne peut agir sur le territoire de la République pour les besoins de la défense et de la sécurité civiles sans une réquisition légale* ».

Le régime de la réquisition est précisé par les articles R. 1321-1 et D. 1321-2 à D. 1321-10 du code de la défense ainsi que par l'instruction interministérielle n° 10100/SGDSN/PSE/PPS/CD du 3 mai 2010 relative à l'engagement des armées sur le territoire national. Il en ressort que les réquisitions administratives pour la défense et la sécurité civiles sont délivrées dans le cadre :

– du maintien de l'ordre public ;

– d'une atteinte à la sécurité publique en situation d'urgence ;

---

*(1) Conditions d'emploi des forces armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population.*

– de la lutte contre le terrorisme ;

– d'une crise majeure sur le territoire national.

Dès les premières heures de la crise du 7 janvier 2015, le ministre de la Défense a ordonné le renforcement des détachements Vigipirate, qui mobilisait alors un peu moins de 800 soldats, pour atteindre le seuil maximum de 1 100 militaires déployés. « *Il s'agissait d'assurer une présence plus visible et plus rassurante pour nos concitoyens, en particulier sur les sites de transport des grandes villes* » a expliqué le ministre à la commission d'enquête(1).

Puis, compte tenu de l'analyse de la menace, la décision d'activer le contrat de protection des armées a été prise le 12 janvier 2015 par le Président de la République. « *C'était un signal politique fort de la part du chef des armées et la Nation a compris que le péril terroriste, militarisé à l'extérieur de nos frontières, pouvait la frapper en son cœur, et que la réponse devait être à la mesure de sa dangerosité : une réponse forte, déterminée et cohérente* » a analysé le ministre de la Défense lors de son audition(2).

Cette décision s'est traduite par le déploiement sur le territoire national, en quatre jours, de 10 000 militaires en renfort des forces de sécurité intérieure. Considérant qu'une réplique d'attentat demeurait probable, le déclenchement du contrat de protection permettait, dans l'urgence, de renforcer de manière très significative la sécurisation des sites sensibles et d'éviter la saturation des forces de sécurité intérieure. « *À la différence des forces de sécurité intérieure, qui sont nécessairement réparties sur l'ensemble du territoire, les armées ont la possibilité de mobiliser des forces supérieures au millier d'hommes, qui est le niveau régimentaire […] la souplesse de commandement qu'offre ce gisement exceptionnel – adossé qui plus est à une structure, l'armée de terre, comptant plusieurs dizaines de milliers d'hommes – est un élément déterminant* » a expliqué le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), M. Louis Gautier, à la commission d'enquête (3). La valeur ajoutée des armées, en situation d'urgence, apparaît en effet évidente. Elle l'est en revanche moins lorsqu'elle s'inscrit dans la durée.

#### *b. Un dispositif qui souffre d'un déficit initial de planification*

Tel qu'il était prévu jusque-là, le contrat de protection des armées n'avait pas pour vocation à s'inscrire dans la durée, l'intervention des forces armées dans le cadre du renforcement des forces de sécurité civile étant généralement limité à quelques semaines.

---

*(1) Audition du 1er juin 2016.*

*(2)* Id.

*(3) Audition du 25 mai 2016.*

Ainsi que l'ont souligné nos collègues Christophe Léonard et Olivier Audibert-Troin dans leur récent rapport sur la protection du territoire national [(1)], le contrat opérationnel de protection n'avait pas fait l'objet d'une « *planification* « *à froid* « *approfondie* », et que de ce fait, lors de son lancement, l'opération Sentinelle avait largement repris la posture du plan Vigipirate. Or le rapport du SGDSN relatif à l'engagement des armées sur le territoire national remis à votre rapporteur rappelle que les missions exécutées par les armées dans le cadre de l'opération Sentinelle reposaient « *sur une unique mesure du plan Vigipirate consistant à leur confier la surveillance de sites sensibles en relève des forces de sécurité intérieure* ».

Si l'on comprend bien l'importance de cette tâche dans les heures ou les jours qui suivent une crise, pour permettre de soulager les forces de l'ordre dans la traque des terroristes, par exemple, elle semble plus difficile à justifier lorsqu'elle s'inscrit dans la durée. Le rapport précité du SGDSN arrivait à la même conclusion : « *cette mesure, pertinente dans le cadre d'un déploiement limité en volume et dans le temps, ne répond absolument plus à la réalité du contexte actuelle* ».

L'année 2015 a donc été mise à profit par le Gouvernement pour engager ce travail de refonte doctrinale de la fonction stratégique de protection indispensable à l'inscription dans la durée de l'opération Sentinelle. Il s'est notamment traduit par une redéfinition du contrat opérationnel de protection par la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019[(2)], ainsi que par la remise au Parlement du rapport précité du ministère de la Défense et du rapport précité du SGDSN.

Le rapport au Parlement précise ainsi que les armées sont engagées en appui et en complémentarité des forces de sécurité intérieure pour :

« *– protéger et rassurer nos concitoyens ;*

« *– sécuriser des points et sites sensibles définis par le ministère de l'Intérieur ;*

« *– maximiser l'effet dissuasif que procure le déploiement visible de la force armée face à la menace terroriste.* »

---

*(1) Rapport (n° 3864, XIV^e^ législature) fait par MM. Olivier Audibert Troin et Christophe Léonard au nom de la mission d'information sur la présence et l'emploi des forces armées sur le territoire national, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juin 2016, p. 168.*

*(2) Loi n°2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense. Son article 7 précise ainsi que* « face à la hausse et à la continuité dans le temps d'une menace terroriste majeure sur le territoire national, les armées seront en mesure de déployer dans la durée, dans le cadre d'une opération militaire terrestre, 7 000 hommes sur le territoire national, avec la possibilité de monter jusqu'à 10 000 hommes pendant un mois, ainsi que les moyens adaptés des forces navales et aériennes. ».

Ces missions excluent les actions relevant du domaine judiciaire, hors réquisition adaptée, ou pouvoirs de police particuliers. De même, les armées ne sont pas engagées dans les opérations de maintien, ni de rétablissement de l'ordre public de type contrôle de manifestations, de foule ou d'émeutes sur la voie publique, hors états d'exception déjà prévus par la Constitution et la loi.

S'il est difficile de porter un jugement sur le caractère rassurant pour la population et son effet dissuasif pour les terroristes, pour ce qui concerne la troisième mission, la sécurisation des points et sites sensibles, on peut observer qu'elle concerne deux types de lieux :

– les abords de bâtiments publics, de médias, les gares et interconnexions de transports en commun, les aéroports ou les ports – qui correspondent en fait aux missions « socles » du plan Vigipirate. Cette surveillance est essentiellement mise en œuvre sous la forme de dispositifs dynamiques où les unités engagées patrouillent dans un secteur de responsabilité donné, incluant plusieurs sites ;

– des sites confessionnels, majoritairement gardés par des dispositifs statiques. Ils sont alors mis en œuvre par un groupe de huit à neuf militaires par site gardé fractionnés en deux ou trois éléments (garde et alerte-repos ou garde, alerte, repos). En fonction du site protégé, lieu de culte, école, centre culturel, le déploiement se fait soit en permanence, de jour comme de nuit, soit aux seules heures utiles (début et fin des cours par exemple).

**NOMBRE DE LIEUX SURVEILLES PAR LA FORCE SENTINELLE**

| | **Bâtiments en zone publique** (sites touristiques, ambassades, médias) | **Sites sensibles dans le domaine des transports** (aérogares, gares, accès RER, ports) | **Sites sensibles à caractère confessionnel** (lieux de culte, écoles, centres culturels) |
|---|---|---|---|
| ZDS Ile-de-France | 585 | 22 | 343 |
| ZDS Nord | 4 | 9 | 38 |
| ZDS Est | | 15 | 137 |
| ZDS Sud-Est | 1 | 6 | 63 |
| ZDS Sud | 25 | 18 | 85 |
| ZDS Sud-Ouest | 9 | 2 | 11 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| ZDS Ouest | 3 | 5 | 11 |
| DOM | | 2 | 1 |
| **Total** | **627** | **79** | **689** |

**Total : 1 395 sites**

Si, dans les premiers mois de l'opération, le dispositif de protection Sentinelle était pour l'essentiel statique, il a commencé à évoluer à partir du printemps 2015. Ce mode d'action n'était en effet pas satisfaisant, ainsi que l'avait souligné notre collègue François Lamy dans son avis budgétaire sur les forces terrestres, car il fragilise progressivement « *l'effet dissuasif du dispositif : avec une garde statique, les sites sensibles sont d'autant mieux désignés, et les soldats sont d'autant plus vulnérables qu'ils sont peu mobiles et dispersés en petites équipes – le plus souvent, des trinômes. Ainsi, l'emploi dispersé des militaires prive l'armée de terre de ce qui constitue souvent un ressort important de son efficacité opérationnelle : la fulgurance et la concentration des efforts. En outre, même employées de façon massive et très dispersée, les forces terrestres ne pourront jamais protéger l'ensemble des sites constituant des cibles possibles pour l'adversaire.* » (1)

Des modes d'action intégrant davantage de mobilité ont été progressivement adoptés, en coordination avec le ministère de l'Intérieur, à Paris comme dans le reste de la France. Ce mouvement s'est accéléré à la suite des attentats du 13 novembre 2015. « *Nous avons évolué, vers plus de mobilité, de manière à nous rendre moins prévisibles. Mais il n'est pas évident de faire comprendre à nos concitoyens que les militaires sont plus efficaces lorsqu'ils ne sont plus statiques, postés en continu au pied du bâtiment à protéger* » a concédé cependant le chef d'état-major des armées, le général Pierre de Villiers, devant la commission d'enquête(2).

Force est de constater que la réalité des chiffres ne peut que donner raison au chef d'état-major des armées : si les deux tiers des sites franciliens – 80 % au niveau national – sont désormais pris en compte, depuis l'hiver dernier, par des patrouilles dynamiques, la moitié des militaires déployés continue à effectuer des gardes statiques – soit une proportion bien plus importante que celle observée pour les forces de sécurité intérieure.

---

*(1) Avis (n° 3115, XIVe législature) fait par M. François Lamy au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur les crédits de la mission « préparation et emploi des forces : forces terrestres » pour 2016 (tome IV), enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015, p. 50.*

*(2) Audition du 9 mai 2016.*

Aussi, votre rapporteur partage l'analyse de nos collègues Christophe Léonard et Olivier Audibert-Troin qui, dans leur rapport précité, rappelaient que « *La « fixation » d'un effectif très conséquent de soldats à des postes de garde fixe est d'autant plus regrettable, que ces soldats possèdent des compétences professionnelles qui permettraient de les employer mieux à d'autres missions.* » (1)

### c. *Une opération qui ne saurait s'inscrire dans la durée*

Si les modes opératoires des forces armées et les modalités de la coordination de leurs actions avec celles des forces de sécurité intérieure ont fait l'objet d'ajustements bienvenus depuis dix-huit mois (2), votre rapporteur estime que l'opération Sentinelle n'a cependant pas vocation à s'inscrire dans la durée.

Le ministre de la Défense l'a rappelé à de nombreuses reprises lors des débats parlementaires, et l'a réaffirmé devant la commission d'enquête : il s'agit d'une seule et même armée qui agit à la fois sur le territoire national et en opérations extérieures : il n'y a pas « *d'armée à deux vitesses, l'une territoriale, l'autre de projection, qui eût été la source de trop de complexité, d'iniquité et, éventuellement, de gaspillage.* » (3) Dès lors, il semble difficile de justifier l'emploi d'armées, qui « *présentent des spécificités et qualités intrinsèques, acquises sur différents théâtres extérieurs exigeants* »(4), pour effectuer des gardes majoritairement statiques sur le territoire national.

Formées et équipées avant tout pour mener des engagements de haute intensité dans le cadre de conflits armés, les armées interviennent désormais sur le territoire national, dans un environnement essentiellement urbain, au contact de la population qu'elles doivent protéger. Aussi, le rapport du SGDSN s'était interrogé sur l'opportunité de doter les militaires de l'opération Sentinelle de pistolets automatiques, moins susceptibles de causer des dommages collatéraux que les fusils d'assaut actuellement en dotation. Le ministre de la Défense a écarté cette hypothèse en expliquant que « *la menace de plus en plus militarisée* » nécessitait « *le maintien du maniement d'armes de guerre.* » (5)

Le régime de l'emploi de la force par les militaires, qui a fait l'objet de nombreux débats au cours des travaux de la commission d'enquête, a en revanche sensiblement évolué au cours des derniers mois. Fondé initialement sur les seules règles de légitime défense prévues par l'article L. 122-5 du code pénal (6), elles ont

---

*(1) Rapport ((n° 3864, XIV^e^ législature) précité, p. 194.*

*(2) Parmi les efforts entrepris pour assurer une meilleure coordination, on peut notamment relever la création d'une « cellule de coordination Intérieur-Défense » (C2ID) en janvier 2016, afin de disposer d'une instance de pilotage stratégique et garantir l'anticipation et la cohérence globale de l'engagement des forces de sécurité et des armées.*

*(3) Audition du 1^er^ juin 2016.*

*(4) Rapport au Parlement sur les conditions d'emploi des armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population, mars 2016.*

*(5) Audition du 1^er^ juin.*

*(6) « N'est pas pénalement responsable la personne qui, devant une atteinte injustifiée envers elle-même ou autrui, accomplit, dans le même temps, un acte commandé par la nécessité de la légitime défense d'elle-*

fait l'objet d'une actualisation pour prendre en compte les cas particuliers de réactions face à des tueries de masse et des « *suicids bombers* »[1]. Dans ce cadre, l'ouverture du feu reste un scénario exceptionnel qui n'a lieu que dans des cas de légitime défense de soi-même ou d'autrui.

**L'épisode du *Bataclan***

L'intervention des soldats de l'opération Sentinelle autour du Bataclan, le soir du 13 novembre, a fait l'objet de nombreux débats au sein de la commission d'enquête.

Auraient-ils du entrer dans le bâtiment de leur propre initiative pour faire cesser la fusillade ? Non, ont répondu les interlocuteurs entendus sur ce point. Les circonstances, tout d'abord, ne l'ont pas permis, nous l'avons vu dans la chronologie : arrivés sur les lieux un peu après 22 heures, ils sont venus se positionner aux côtés des policiers de la BAC 94, à l'angle du passage Saint-Pierre Amelot, qui étaient alors pris à partie. Aucun ordre en ce sens ne leur a été ensuite donné par les autorités civiles, sous l'autorité desquelles ils doivent inscrire leur action, car l'unité de la chaîne de commandement est primordiale a rappelé le ministre de la Défense. Le gouverneur militaire de Paris, le général Bruno Le Ray, a pour sa part précisé à la commission d'enquête qu'il n'avait jamais reçu de demande d'autorisation en ce sens – qu'il aurait par ailleurs refusée, faute de plan d'action prédéfini [2]. Le ministre de la Défense a également rappelé que ces soldats appartenaient aux forces conventionnelles de l'armée de terre, *« c'est-à-dire qu'ils ne sont pas formés aux interventions avec prise d'otages, et c'est encore plus vrai lorsque de telles interventions ne sont en rien anticipées »* [3], et qu'il existait précisément des forces spécialisées, comme la BRI, le RAID ou le GIGN pour faire face à ce type de situation.

Pourquoi n'ont-ils pas fait usage de leur arme à feu ? L'ordre de feu ne peut être donné que par une autorité civile, a rappelé notamment le SGDSN, M. Louis Gautier. Positionnés aux côtés des policiers de la BAC, les soldats ont reçu l'ordre oral par ces derniers de neutraliser les terroristes s'ils sortaient du Bataclan. Mais faute de visuel au moment des échanges de tir, ils n'ont pas fait usage de leur arme.

Dans d'autres circonstances, et hors présence policière, les militaires feraient-ils usage de leur arme à feu ? Oui, a répondu le ministre de la Défense, sachant que la légitime défense ne vaut pas que pour soi, mais aussi pour autrui.

L'article 51 de la loi du 3 juin 2016 [4] a par ailleurs institué une nouvelle excuse pénale évitant la condamnation des membres des forces de l'ordre qui emploient la force pour mettre fin à une « cavale meurtrière ». Cette excuse est instituée au bénéfice des policiers, des gendarmes, des douaniers et des militaires déployés sur le territoire national sur réquisition préfectorale qui font un usage

---

*même ou d'autrui, sauf s'il y a disproportion entre les moyens de défense employés et la gravité de l'atteinte.*

*« N'est pas pénalement responsable la personne qui, pour interrompre l'exécution d'un crime ou d'un délit contre un bien, accomplit un acte de défense, autre qu'un homicide volontaire, lorsque cet acte est strictement nécessaire au but poursuivi dès lors que les moyens employés sont proportionnés à la gravité de l'infraction. ».*

*(1) Note 4730/DEF/EMA/EMP.3/DR du 18/04/2016.*

*(2) Audition du 21 mars 2016.*

*(3) Audition du 1er juin 2016.*

*(4) Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.*

« *absolument nécessaire* » et « *strictement proportionné* » de leur arme « *dans le but exclusif d'empêcher la réitération, dans un temps rapproché, d'un ou plusieurs meurtres ou tentatives de meurtre venant d'être commis* », dans le cas où les membres de ces forces ont « *des raisons réelles et objectives d'estimer que cette réitération est probable* » au regard des informations dont ils disposent au moment où ils font usage de leur arme.

Dans les faits, depuis le déploiement de l'opération, les militaires n'ont fait usage qu'à une seule reprise de leur arme de dotation : le 1er janvier 2016 à Valence, en état de légitime défense suite à l'attaque d'un trinôme Sentinelle. D'une manière plus générale, ils ont fait usage de la force à vingt-huit reprises(1), dont dix-sept fois en état de légitime défense, six en prêt de main forte aux forces de l'ordre et cinq pour des interpositions ou flagrants délits. Enfin, si l'on considère l'ensemble des interventions réalisées auprès du public par les militaires depuis le début de l'opération, ils ont constitué 1 302 périmètres de sécurité, prêté main forte aux forces de sécurité intérieure à 285 reprises, ont porté 151 fois secours à la population, ont constaté 42 accidents de la circulation, ont fait l'objet de 509 provocations/insultes répertoriés- le nombre d'incidents étant bien supérieur.

Outre ce bilan comptable, forcément très partiel, il est très difficile de mesurer l'effet dissuasif que joue la présence des militaires sur le territoire national. Il semble en fait, comme l'avait relevé notre collègue François Lamy, que la logique de Sentinelle, comme Vigipirate avant lui, est « *marqué par une sorte d'hystérèse. Il est en effet très difficile aux autorités d'ajuster à la baisse le niveau de vigilance sans donner l'impression de « baisser la garde » inconsidérément.* » (2)Alors que la souplesse d'emploi et la réactivité de nos armées avaient rendu possible leur déploiement rapide sur le territoire national, elles semblent désormais figées dans une posture de protection statique, du fait d'un effet de cliquet qui semble irréversible.

Votre rapporteur regrette cette situation et souhaite que le Gouvernement puisse donc prendre la responsabilité d'une gestion souple des effectifs engagés, comme l'ont déjà recommandé nos collègues Christophe Léonard et Olivier Audibert-Troin (3). La tenue de la posture actuelle n'est pertinente ni pour les armées, ni pour la sécurité de notre pays – les enjeux à l'extérieur de nos frontières exigent des choix politiques forts *(cf. infra)*. Le volume de l'opération Sentinelle devrait donc revenir à un seuil strictement nécessaire à la protection de certains points stratégiques, domaine dans lequel les armées disposent d'une réelle expertise. Du fait de leur nouvelle posture de protection terrestre, les armées pourraient naturellement intervenir ponctuellement plus massivement en cas de crise majeure.

---

*(1) 20 fois avec des techniques opérationnelles d'intervention rapprochée (TIOR), 6 fois avec un bâton de défense télescopique, 1 fois avec une bombe lacrymogène et 1 fois avec leur arme de dotation.*

*(2) Avis (n° 3115, XIVe législature) précité, p. 58.*

*(3) Rapport (n° 3864, XIVe législature) précité, p. 200.*

Ainsi que l'avait souligné le directeur général de la gendarmerie nationale, le général Denis Favier, votre rapporteur estime que la menace que font peser les organisations terroristes sur notre territoire national ne constituent pas une rupture stratégique : « *afficher ce constat reviendrait en effet à admettre que Daech est parvenu à conquérir une partie du territoire national. Ce n'est pas le cas* » avait-il précisé[1]. Il s'était également dit persuadé que « *le ministère de l'Intérieur possède l'ensemble des expertises techniques pour faire face aux nouvelles menaces. En outre, les gendarmes et policiers sont capables de passer très rapidement d'une posture de sécurité publique à une posture d'intervention, avec le souci constant de la proportionnalité des moyens et de la force engagés.* »

Si les plans de lutte antiterroristes annoncés par le Gouvernement les 21 janvier et 16 novembre 2015 (*cf. supra*) devraient permettre aux forces de police et de gendarmerie d'effectuer dans les mois qui viennent un saut capacitaire indispensable, votre rapporteur appelle de ses vœux la mise en œuvre rapide d'un plan de renforcement supplémentaire de 2 000 policiers et gendarmes, afin de leur permettre d'assurer plus efficacement la posture du plan Vigipirate.

**Proposition n° 28**

**Lancer un troisième plan de lutte antiterroriste pour le recrutement de 2 000 policiers et gendarmes afin de leur permettre de tenir la posture du plan Vigipirate dans la durée.**

Avec un tel renforcement, les forces de sécurité intérieure ne devraient plus avoir besoin d'un concours aussi massif des armées pour tenir la posture du plan Vigipirate. La contribution de ces dernières pourrait alors redescendre à un volume de 1 000 soldats, tel qu'il était déployé avant les attentats de janvier.

**Proposition n° 29**

**Diminuer progressivement le volume des effectifs engagés dans l'opération Sentinelle afin, à court terme, de le concentrer sur la seule protection de certains points stratégiques.**

Dans l'attente de ce nouveau plan, qu'il serait souhaitable de mettre en œuvre sur deux années, 2017 et 2018, votre rapporteur estime que les modes d'action des forces armées doivent faire l'objet de plus amples adaptations à leur mission sur le territoire national. Il souhaite donc que celles-ci puissent bénéficier d'une dotation complémentaire en armes de poing, plus adaptées à des interventions en milieu urbain, ainsi qu'une formation adéquate pour intervenir en milieu clos.

**Proposition n° 30**

---

*(1) Audition du 21 mars 2016.*

**Doter les soldats de l'opération Sentinelle d'armes de poing, en complément de leur dotation actuelle et assurer une formation pour intervenir en milieu clos.**

Par ailleurs, la surveillance de certains lieux pourrait être confiée plus largement à des entreprises de sécurité privée. Cette réflexion est déjà engagée par les entreprises elles-mêmes, à travers notamment les propositions formulées par l'Union des entreprises de sécurité privée (USP) le 28 novembre 2015 [(1)]. L'État doit pouvoir les accompagner afin de les aider à monter en puissance et les associer plus étroitement à la lutte contre le terrorisme.

**Proposition n° 31**

**Accompagner la montée en puissance des entreprises de sécurité privée.**

## II. UN ARSENAL ADMINISTRATIF DENSE MAIS D'UNE EFFICACITÉ INÉGALE

Depuis plusieurs années, le législateur s'attache à enrichir l'arsenal des mesures de police administrative afin de tenir compte de la progression de la menace terroriste. Il n'est pas possible, dans le cadre du présent rapport, de les évoquer toutes. Votre rapporteur a donc fait le choix de mentionner quelques-unes des principales évolutions issues des lois récentes (**1**) puis de présenter les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence (**2**).

### A. LES OUTILS OFFERTS PAR LES LOIS DU 13 NOVEMBRE 2014 ET DU 3 JUIN 2016

Les lois n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme et n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale ont introduit dans notre droit **plusieurs dispositifs destinés à protéger le territoire en entravant les mouvements et les activités des personnes présentant un danger pour la sécurité nationale**.

- **L'interdiction de sortie du territoire (IST)**

Issu de l'article premier de la loi du 13 novembre 2014, l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure autorise le ministre de l'Intérieur à prononcer une **interdiction de sortie du territoire** (IST) à l'encontre d'un Français lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'il projette un déplacement à l'étranger « *ayant pour objet la participation à des activités terroristes* » ou un déplacement

(1) http://usp-securite.org/lusp-presente-ses-propositions-daction/

à l'étranger « *sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes, dans des conditions susceptibles de le conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour sur le territoire français* ».

La décision du ministre doit être écrite et motivée.

Prise pour une durée maximale de six mois, la mesure peut être renouvelée « *par décision expresse et motivée* » sous réserve que sa durée n'excède pas deux ans. Elle doit être levée aussitôt que les conditions justifiant sa mise en œuvre ne sont plus réunies.

L'IST emporte, dès qu'elle est prononcée, **l'invalidation du passeport et de la carte nationale d'identité** (1) afin que la personne ne puisse mettre à profit le délai de notification pour faire échec à la décision en quittant le territoire. Ces documents doivent, qui plus est, être restitués à l'autorité administrative dans un délai de vingt-quatre heures à compter de la notification de la décision (2). Parallèlement, ils sont inscrits au fichier des objets et véhicules signalés (FOVeS), au système d'information Schengen II (SIS II) ainsi que dans la base des documents de voyage perdus, volés et révoqués d'Interpol (SLTD). La personne est, elle, inscrite au fichier des personnes recherchées (FPR).

Fort opportunément, le législateur a prévu au même article L. 224-1 plusieurs dispositions visant à sanctionner les éventuels manquements des individus concernés par une IST. Ainsi, la loi punit de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende « *le fait de quitter ou de tenter de quitter le territoire français en violation d'une interdiction de sortie du territoire* » d'une part, et de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende « *le fait (...) de se soustraire à l'obligation de restitution de son passeport et de sa carte nationale d'identité* » d'autre part.

D'après les informations transmises par le ministère de l'Intérieur, trois cent huit décisions initiales d'IST avaient été prises au 14 avril 2016. Cinquante-six avaient été renouvelées une première fois, et deux une deuxième fois. À la même date, cinquante-six recours avaient été formés devant le tribunal administratif (dont sept référés) (3). Quatre décisions avait été annulées et une décision suspendue provisoirement pour une durée de quarante-huit heures. Par ailleurs, quatre requêtes d'appel avaient été portées devant la cour administrative d'appel de Paris. En outre, une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) avait été transmise au Conseil constitutionnel, lequel a jugé que la mesure ne méconnaissait aucune disposition de nature constitutionnelle (4).

Enfin, le ministère de l'Intérieur a fait savoir à votre rapporteur qu'une vingtaine de personnes concernées par une IST n'avaient pas restitué l'intégralité

---

*(1) Le mesure peut aussi faire obstacle à la délivrance de ces documents.*

*(2) La personne se voit alors remettre un récépissé valant justification de l'identité.*

*(3) 18 % des décisions avaient donc fait l'objet d'un recours.*

*(4) Conseil constitutionnel, décision n° 2015-490 QPC du 14 octobre 2015,* M. Omar K.

de leurs titres d'identité et que six individus avaient enfreint l'interdiction de sortie du territoire prononcée à leur encontre, parmi lesquels deux avaient été condamnés à une peine d'emprisonnement.

- **L'interdiction administrative du territoire (IAT)**

De son côté, l'article 2 de la loi du 13 novembre 2014 a inséré dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) un **dispositif visant à empêcher les personnes de nationalité étrangère présentant un danger de pénétrer sur le territoire national**. Deux cas de figure doivent être distingués :

— aux termes de l'article L. 214-1 de ce code, tout ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse peut, « *dès lors qu'il ne réside pas habituellement en France et ne se trouve pas sur le territoire national, faire l'objet d'une interdiction administrative du territoire lorsque sa présence en France constituerait, en raison de son comportement personnel, du point de vue de l'ordre ou de la sécurité publics,* ***une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société*** » (1) ;

— aux termes de l'article L. 214-2 du même code, tout ressortissant d'un État tiers peut, « *dès lors qu'il ne réside pas habituellement en France et ne se trouve pas sur le territoire national, faire l'objet d'une interdiction administrative du territoire lorsque sa présence en France constituerait* ***une menace grave pour l'ordre public, la sécurité intérieure ou les relations internationales de la France*** ».

La décision d'interdiction administrative du territoire (IAT), prise par le ministre de l'Intérieur (2), emporte pour l'étranger concerné, selon les cas, **l'impossibilité d'entrer sur le territoire national** ou **l'obligation de le quitter** s'il s'y trouve au moment de la notification de la décision. Il peut aussi, sauf s'il est mineur (3), être **reconduit d'office à la frontière**, conformément au second alinéa de l'article L. 214-4 dudit code. D'après le ministère de l'Intérieur, « *ce dispositif a d'ores et déjà trouvé à s'appliquer à quelques reprises et avec succès* » (4).

La personne concernée est inscrite au FPR. Le signalement est étendu au SIS II si la mesure est notifiée à l'intéressé, dès lors qu'il ne s'agit pas d'un ressortissant communautaire.

---

*(1) La mesure peut aussi s'appliquer aux membres de la famille de cette personne.*

*(2) La décision est écrite. Elle est également motivée «* à moins que des considérations relevant de la sûreté de l'État ne s'y opposent *», conformément au premier alinéa de l'article L. 214-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).*

*(3) En application de l'article L. 214-7 du CESEDA.*

*(4) Document transmis par le ministère de l'Intérieur.*

L'autorité administrative peut, à tout moment, abroger l'IAT [1]. De plus, les motifs de cette interdiction donnent lieu à un réexamen tous les cinq ans à compter de la date de la décision [2].

Selon les informations transmises par le ministère de l'Intérieur, quatre-vingt-dix-huit IAT ont été prononcées entre février 2015 et avril 2016. Trente-deux de ces mesures concernaient des ressortissants communautaires et soixante-six des ressortissants d'États tiers.

- **L'assignation à résidence assortie de l'interdiction de se trouver en relation avec une personne nommément désignée**

Créé par l'article 3 de la loi du 13 novembre 2014, l'article L. 563-1 du CESEDA prévoit que l'étranger assigné à résidence par l'autorité administrative et qui a été condamné à une peine d'interdiction du territoire pour des actes de terrorisme ou à l'encontre duquel un arrêté d'expulsion a été prononcé pour un comportement lié à des activités de même nature peut, « *si la préservation de la sécurité publique l'exige, se voir prescrire (...)* ***une interdiction de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec certaines personnes nommément désignées dont le comportement est lié à des activités à caractère terroriste*** ».

La décision, écrite et motivée, peut être prise pour une durée maximale de six mois et renouvelée dans la même limite de durée. Elle est levée dès que les conditions présidant à sa mise en œuvre ne sont plus satisfaites ou si l'assignation à résidence est elle-même levée.

La violation de l'interdiction prévue à l'article L. 563-1 est passible d'une peine d'un an d'emprisonnement.

Votre rapporteur note que ce dispositif n'a été mis en œuvre qu'à une seule reprise. Pour le ministère de l'Intérieur, « *cela s'explique (...) par le fait qu'il existe très peu d'étrangers en lien avec la mouvance terroriste assignés à résidence sur le fondement des dispositions du CESEDA (7 seulement sur l'ensemble du territoire national)* » [3]. En outre, les étrangers concernés sont, à dessein, assignés à résidence dans des communes où ils sont isolés de leur réseau et où les opportunités d'entrer en contact avec d'autres personnes potentiellement dangereuses sont extrêmement limitées, pour ne pas dire nulles.

- **Le gel des avoirs et l'interdiction des transferts financiers**

L'article 11 de la loi du 13 novembre 2014 a modifié plusieurs dispositions du code monétaire et financier afin d'autoriser le ministre de l'Intérieur, conjointement avec le ministre de l'Économie, auparavant seul décisionnaire, à prononcer les mesures administratives :

---

*(1) En application de l'article L. 214-5 du CESEDA.*

*(2) En application de l'article L. 214-6 du CESEDA.*

*(3) Document transmis par le ministère de l'Intérieur.*

— de **gel**, pour une durée de six mois renouvelable, **de tout ou partie des fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus par des personnes physiques ou morales qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme** (article L. 562-1 du code monétaire et financier) (1) ;

— d'**interdiction**, pour une durée de six mois renouvelable, **de tout mouvement ou transfert de fonds, instruments financiers et ressources économiques au bénéfice des personnes physiques ou morales** mentionnées à l'article L. 562-1 précité ou à l'article L. 562-2 du même code (qui concerne les personnes visées par des sanctions prises par l'Organisations des Nations unies en application du chapitre VII de sa charte).

Ainsi qu'il le soulignait dans son rapport sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, votre rapporteur considère que « *la compétence du ministre de l'Intérieur en la matière se justifie pleinement au regard des missions de sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme dont il a la charge* » (2).

- **La sûreté aéroportuaire**

Enfin, l'article 23 de la même loi a complété le code des transports en y introduisant un article – l'article L. 6341-4 – qui permet à l'autorité administrative d'« *imposer aux entreprises de transport aérien desservant le territoire national au départ d'aérodromes étrangers la mise en œuvre de* ***mesures de sûreté*** » – principalement des mesures d'inspection et de filtrage des passagers, des bagages ou du fret – pour une durée de six mois renouvelable (3).

À l'instar du Gouvernement, votre rapporteur estime que « *la situation préoccupante du niveau de sûreté de très nombreux aéroports de pays tiers – confirmée par les évaluations françaises conduites dans le cadre des missions dites " sûreté des vols entrants " – et la forte élévation de la menace terroriste à l'encontre des intérêts français, notamment dans l'arc de crise de la bande sahélo-saharienne, du Maghreb et du Moyen-Orient, imposent de disposer d'un outil efficace pour renforcer la sûreté des vols desservant le territoire français* » (4).

---

*(1) Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme, ce même type de mesure peut être pris à l'encontre de personnes qui incitent à la commission d'actes terroristes.*

*(2) Rapport (n° 2173, XIVe législature) fait par M. Sébastien Pietrasanta au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 2110) renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juillet 2014, p. 121.*

*(3) Initialement, la durée d'application des mesures ne pouvait excéder trois mois (renouvelable). Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, cette durée a été portée à six mois.*

*(4) Rapport (n° 491, session ordinaire de 2015-2016) précité, p. 285.*

*

Tous ces outils sont indispensables. Ils ont d'ailleurs été utilisés « *avec la plus grande détermination* », pour reprendre les termes du ministre l'Intérieur [(1)], ce dont votre rapporteur ne peut que se féliciter. Mais ils n'étaient pas suffisants. C'est pourquoi la loi du 3 juin 2016 a complété notre arsenal de mesures de police administrative.

- **Les apports de la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale**

D'abord, son article 52 a créé un dispositif de **contrôle administratif des retours sur le territoire national**, prévu aux articles L. 225-1 à L. 225-8 du code de la sécurité intérieure.

Aux termes de l'article L. 225-1 susmentionné, toute personne qui a quitté le territoire national et que l'on peut soupçonner d'avoir rejoint « *un théâtre d'opérations de groupements terroristes* » peut, dès lors qu'elle est susceptible de présenter une menace pour la sécurité publique, faire l'objet d'un contrôle administratif au moment de son retour en France.

Concrètement, elle peut, sur décision du ministre de l'Intérieur, se voir imposer, dans « *un délai maximal d'un mois à compter de la date certaine de son retour sur le territoire national* », de résider dans un périmètre géographique déterminé et, le cas échéant, de demeurer à son domicile ou, à défaut, dans un autre lieu à l'intérieur de ce périmètre, pour une durée qui ne peut excéder huit heures par vingt-quatre heures ; de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite de trois présentations par semaine (article L. 225-2) [(2)].

Elle peut aussi, sur décision du ministre, dans « *un délai maximal d'un an à compter de la date certaine de son retour sur le territoire national* », être obligée de déclarer son domicile et tout changement de domicile et, par ailleurs, être empêchée de se « *trouver en relation directe ou indirecte avec certaines personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* » (article L. 225-3) [(3)].

Dans tous les cas, les décisions sont écrites et motivées et les obligations sont levées dès lors que les conditions autorisant le ministre à les prononcer ne sont plus satisfaites (article L. 225-4).

---

*(1) Audition du 7 mars 2016.*

*(2) Ces obligations sont prononcées pour une durée maximale d'un mois.*

*(3) Ces obligations sont prononcées pour une durée maximale de trois mois renouvelable une fois.*

On notera que ces mêmes obligations peuvent être en tout ou partie suspendues si la personne concernée accepte de participer, dans un établissement habilité à cet effet, à une action destinée à permettre sa réinsertion et l'acquisition des valeurs de citoyenneté (article L. 225-6).

La personne qui se soustrait aux obligations susmentionnées encourt trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende (article L. 225-7).

Ensuite, l'article 49 de la même loi a rétabli, dans un nouvel article 371-6 du code civil, la règle qui impose à « *l'enfant quittant le territoire national sans être accompagné d'un titulaire de l'autorité parentale* [d'être] *muni d'**une autorisation de sortie du territoire signée d'un titulaire de l'autorité parentale*** ».

Là encore, il s'agit d'une évolution opportune, que la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes avait appelé de ses vœux. Il est essentiel, en effet, de se donner les moyens de lutter aussi fermement que possible contre le phénomène des départs de mineurs radicalisés vers des territoires contrôlés par des organisations terroristes. Pour votre rapporteur, la mesure complète utilement le dispositif d'interdiction de sortie du territoire.

Enfin, l'article 48 de la loi du 3 juin 2016 a introduit dans le code de procédure pénale un article 78-3-1 qui autorise les forces de l'ordre à retenir, pour une durée qui ne peut excéder quatre heures, une personne faisant l'objet d'un contrôle ou d'une vérification d'identité lorsqu'il « *existe des raisons sérieuses de penser que son comportement peut être lié à des activités à caractère terroriste* ».

La retenue, dont le procureur de la République territorialement compétent est immédiatement informé, doit permettre aux policiers ou aux gendarmes de consulter les fichiers de police et, le cas échéant, d'interroger les services à l'origine du signalement de l'intéressé, les organismes de coopération internationale dans le domaine de la police judiciaire ainsi que des services de police étrangers.

Très encadré, à juste titre, ce nouveau dispositif, « *qui vise à donner un fondement juridique à la retenue dont sont l'objet certaines personnes faisant l'objet d'une fiche dite " S "* » [(1)], constitue une avancée réelle. Il donne aux forces de sécurité et, plus généralement, aux services impliqués dans la lutte antiterroriste un outil supplémentaire pour améliorer la surveillance des individus représentant une menace pour la sécurité nationale.

Naturellement, il est encore trop tôt pour tirer un premier bilan des nouvelles mesures de police administrative introduites par la loi du 3 juin 2016. Votre rapporteur sera bien entendu très attentif à l'utilisation qui en sera faite.

---

*(1) Rapport (n° 491, session ordinaire de 2015-2016) précité, p. 169.*

## B. L'ÉTAT D'URGENCE : UN APPORT UTILE MAIS LIMITÉ DANS LE CADRE DE LA LUTTE ANTITERRORISTE

Dans les heures qui ont suivi les attentats du 13 novembre, le président de la République a réuni le conseil des ministres et décrété l'état d'urgence pour une durée de douze jours. Prolongé par trois lois successives, ce régime d'exception devrait désormais prendre fin le 25 juillet prochain (1).

Permettant de faire face à « *un péril imminent* », qu'il résulte d'une catastrophe naturelle, d'une crise sanitaire, d'un conflit ou, comme c'est le cas actuellement, d'une vague d'attentats, la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence met provisoirement à la disposition du ministre de l'Intérieur et des préfets un arsenal de mesures administratives puissantes, générales ou individuelles : perquisitions, assignations à résidence, interdictions de séjour, interdiction ou restriction de circulation, de réunion, dissolutions d'associations ou de groupements de fait, blocage des sites internet.

Alors que toutes les auditions de notre commission se sont tenues pendant l'état d'urgence, force est de constater que rares ont été les fois où les mesures prises pendant l'état d'urgence ont été évoquées par les spécialistes de la lutte contre le terrorisme comme jouant un rôle particulier dans celle-ci.

Votre rapporteur n'entend pas faire ici une analyse détaillée de ce dispositif administratif dérogatoire mis en œuvre depuis maintenant huit mois. Sur ce point, il renvoie aux travaux de contrôle très complets engagés par la commission des Lois depuis le mois de décembre 2015, conduits par son président – M. Jean-Jacques Urvoas d'abord, puis désormais M. Dominique Raimbourg – et son vice-président, M. Jean-Frédéric Poisson (2). Quelques enseignements lui paraissent toutefois pouvoir être tirés quant à l'apport de cet état d'exception à la lutte permanente contre le terrorisme.

### 1. Un état d'urgence justifié mais aux effets concentrés dans le temps

Pour votre rapporteur, le contexte dramatique des attentats du 13 novembre n'autorisait aucun attentisme de la part des pouvoirs publics : alors que la crainte de répliques d'attentats existait, que les auteurs de ces attaques meurtrières n'étaient pas tous neutralisés, un temps de mobilisation et de sécurisation exceptionnelles s'imposait. L'état d'urgence, au soir du 13 novembre, se justifiait pleinement.

---

*(1) La loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 l'a ainsi prolongé pour trois mois, soit jusqu'au 25 février minuit. Puis la loi n° 2016-162 du 19 février 2016 l'a de nouveau prolongé pour une durée de trois mois, soit jusqu'au 25 mai minuit. Enfin, la loi n° 2016-629 du 20 mai 2016 l'a prolongé sous une forme amodiée, pour une durée de deux mois et sans possibilité pour les services de sécurité de procéder à des perquisitions administratives.*

*(2) Voir notamment les communications faites les 2 et 16 décembre 2015, le 13 janvier 2016, le 30 mars 2016 et le 17 mai 2016 ainsi que le rapport (n° 3784, XIVe législature) fait par MM. Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 mai 2016.*

Menées massivement dans les premiers jours, ainsi que le montrent les données publiées par la commission des Lois, les perquisitions ont eu un effet déstabilisateur sur les réseaux criminalo-terroristes tandis que les assignations à résidence ont permis de « fixer » des individus et d'entraver leurs déplacements, leurs prises de contact ou la tenue de réunions conspiratives.

Lors de son audition par la commission des Lois le 8 janvier dernier, M. Patrick Calvar, directeur général de la sécurité intérieure, indiquait ainsi, en évoquant les personnes ciblées par les mesures de l'état d'urgence : « *les perquisitions les déstabilisent et les soumettent à une pression qu'ils ne ressentaient pas nécessairement avant. C'est également un élément important qui justifie l'état d'urgence et les mesures appliquées depuis son instauration* ».

Mais s'il a été réel, cet effet déstabilisateur, lié à la surprise des opérations menées, semble s'être rapidement amenuisé, comme l'ont noté les directeurs départementaux de la sécurité publique (DDSP) également entendus par la commission des Lois le 11 janvier dernier. Votre rapporteur garde ainsi en mémoire cette anecdote rapportée par M. Patrick Mairesse, directeur départemental de la sécurité publique dans l'Isère : « *Dès le deuxième jour suivant l'instauration de l'état d'urgence, il est arrivé que nous soyons accueillis d'un : " Enfin ! Je vous attendais "... C'est pour certains une question de standing ! Nous avons d'ailleurs trouvé chez un individu radicalisé un ordinateur dont l'entier contenu avait été vidé… à l'exception, dans l'historique, d'une recherche sur l'état d'urgence ! Et ce dès le dimanche soir !* » (1)

Au demeurant, force est de constater qu'en matière antiterroriste, la voie judiciaire reste prépondérante.

Ainsi les affaires les plus médiatisées menées contre les réseaux terroristes, à Saint-Denis le 18 novembre ou encore à Boulogne-Billancourt et Argenteuil en mars 2016, sont exclusivement le fruit d'enquêtes et de procédures judiciaires.

Lors de son audition le 8 janvier dernier par la commission des Lois, le directeur général de la sécurité intérieure précisait d'ailleurs : « *Nous avons visé des individus que nous ne pouvions pas, sur la base des informations dont nous disposions, intégrer dans le cadre des procédures judiciaires. Il s'agit par exemple des personnes rentrées de la zone syro-irakienne sans que nous ayons la preuve qu'elles avaient pénétré en Syrie et rejoint des groupes terroristes (...)* [ou] *des individus sur lesquels nous possédions des informations indiquant un possible engagement djihadiste, mais sans actes matériels qui nous auraient permis d'entrer dans une phase judiciaire. De façon générale, la DGSI mène une action préventive de démantèlement des réseaux pour empêcher la commission d'actes ; c'est dans cette perspective que nous avons opéré, cherchant – notamment au*

---

*(1) Rapport (n° 3784, XIVe législature) précité, p. 123.*

*travers des perquisitions administratives – des éléments susceptibles de déboucher sur des actions de neutralisation judiciaire* » (1).

### 2. Peu de suites judiciaires mais un enrichissement du renseignement

Mesures administratives susceptibles d'entraîner l'ouverture de procédures judiciaires incidentes en cas de découvertes d'infractions, les perquisitions administratives ont conduit à un nombre limité de procédures judiciaires, en particulier en matière terroriste.

Selon les dernières informations communiquées par la Chancellerie et diffusées par commission des Lois, sur plus de 3 000 perquisitions administratives, 597 ont abouti à une poursuite judiciaire, et 67 peines ont été prononcées, dont 56 incarcérations. S'agissant plus particulièrement des procédures ouvertes en matière antiterroriste, les rapporteurs de la commission des Lois ont indiqué le 17 mai dernier que 31 infractions susceptibles de se rattacher au terrorisme avaient été constatées à l'occasion de perquisitions administratives. Celles-ci ont principalement concerné des faits d'apologie ou de provocation au terrorisme (découverte, par exemple, de messages vidéo ou de drapeaux à l'effigie de l'État Islamique).

Sur ce total, 6 procédures – résultant totalement ou partiellement d'une perquisition administrative – ont pu être initiées du chef d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste, aboutissant à saisir la section antiterroriste du parquet de Paris. Comme le notent MM. Raimbourg et Poisson dans leur communication précitée, ce nombre est à rapprocher des 96 procédures ouvertes, depuis le 14 novembre 2015, par la même section antiterroriste sur la base de procédures exclusivement judiciaires, montrant ainsi bien l'efficacité de ces dernières pour lutter contre le terrorisme.

Toutefois, il serait réducteur d'évaluer l'efficacité de l'état d'urgence au seul nombre des procédures judiciaires ouvertes en matière antiterroriste. Car, même si ce point n'est pas quantifiable, le renseignement est sans doute le principal bénéficiaire des perquisitions.

Lors de la table ronde réunissant des directeurs départementaux de la sécurité publique, M. Pierre-Marie Bourniquel, directeur départemental de la sécurité publique des Bouches-du-Rhône, dressait le constat suivant : « *Il fallait faire ces perquisitions administratives (...). Elles nous permettent de mieux connaître des individus, de lever des doutes et de mieux comprendre le phénomène de la radicalisation. Les services de renseignement y gagnent beaucoup de temps. C'est peut-être là leur principal intérêt* » (2).

---

*(1) Rapport (n° 3784, XIVe législature) précité, p. 53.*

*(2)* Ibid., *p 121.*

Lors de son audition devant la commission des Lois, M. Patrick Calvar, directeur général de la sécurité intérieure, apportait les précisions suivantes : « *Nous avons ciblé les dossiers pour lesquels les perquisitions représentaient un moyen idéal d'avancer, alors que nous nous trouvions bloqués. En effet, dans la plupart des enquêtes que nous menons, nous avons besoin de disposer des moyens de communication et de les étudier pour établir les arborescences relationnelles qui constituent autant d'indices permettant de déceler une éventuelle dangerosité. Aujourd'hui, la plupart des gens sur lesquels nous travaillons utilisent des moyens de communication variés et souvent cryptés, donc impossibles à intercepter et à déchiffrer. Seule la perquisition administrative permet d'aller au cœur du problème. La perquisition est suivie d'un énorme travail puisque tout ce qui a été pris – des gigaoctets de données – doit ensuite être analysé* » (1).

À cet égard, la décision du Conseil constitutionnel du 19 février 2016 déclarant contraire à la Constitution la possibilité de copier les données informatiques découvertes pendant des perquisitions administratives a privé ces dernières d'une part non négligeable de leur plus-value opérationnelle dans la lutte contre le terrorisme (2). En effet, par-delà la riposte initiale que l'état d'urgence a permis d'organiser dans les milieux délinquants ou radicalisés, votre rapporteur estime que son apport essentiel, sur le moyen terme, aurait pu consister en un enrichissement de la connaissance des réseaux terroristes ou de leur réseaux de soutien (milieu et bas de spectre), précisément grâce à l'exploitation des données numériques captées.

---

*(1)* Ibid., *p 55.*

*(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016,* Ligue des droits de l'homme.

## III. L'INTERVENTION MILITAIRE FRANÇAISE AU LEVANT : UN ENGAGEMENT À AMPLIFIER

La France n'a pas attendu les attentats de l'année 2015 pour combattre le terrorisme hors de ses frontières. Engagée dans la bande sahélo-saharienne depuis le mois de janvier 2013, elle participe également aux opérations de la coalition internationale en Syrie et en Irak depuis le mois de septembre 2014.

Au Levant, les opérations menées par la France visent explicitement à détruire l'organisation terroriste Daech, qui a frappé sur notre territoire national à plusieurs reprises en 2015. Si les moyens engagés sont désormais complets (**1**), la destruction de l'organisation terroriste est un combat de longue haleine, que la France ne peut mener seule (**2**).

### A. DE LA VOLONTE D'AFFAIBLIR L'ORGANISATION TERRORISTE A CELLE DE LA DETRUIRE

Depuis le déclenchement de l'opération Chammal en septembre 2014, la stratégie de la France a été clairement infléchie pour parvenir, en coordination avec la coalition internationale, à détruire Daech. 1 300 militaires des trois armées françaises sont désormais engagées dans cette opération.

#### 1. Une inflexion nette de la stratégie française à partir de septembre 2015

À la suite de l'offensive conduite par Daech à partir de l'été 2014, qui s'est traduite par une forte expansion territoriale en direction de l'Irak, et en réponse à la demande d'assistance du gouvernement irakien formulée le 17 septembre 2014, la France a rejoint une coalition internationale dans le cadre de l'opération *Inherent Resolve* (OIR).

**La coalition internationale**

Inscrivant son action dans le cadre de la résolution 2170 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 15 août 2014, la coalition internationale contre Daech a lancé l'opération *Inherent Resolve* (OIR). Commandée par les États-Unis, elle réunit aujourd'hui 63 pays ainsi que deux organisations internationales, l'Union européenne et la Ligue arabe.

La structure de l'opération s'articule autour d'un commandement opératif, le commandement interalliés et interarmées de l'opération internationale, le CJTF (*Combined Joint Task Force*), au Koweït. Ce dernier s'appuie sur deux commandements subordonnés : le commandement terrestre, le CJFLCC-I *(Combined Joint Forces Land Component Command),* qui s'occupe des opérations conventionnelles en Irak, et le SOJTF-OIR, qui s'occupe de l'action des forces spéciales en Irak et en Syrie. Les opérations aériennes sont quant à elles coordonnées par le centre de coordination interallié des opérations aériennes, le CAOC (*Combined Air Operations Centre*), au Qatar.

L'objectif initial de la coalition était d'affaiblir les capacités de Daech afin de le mettre à la portée des acteurs locaux et de réduire son attractivité pour tarir les flux de combattants étrangers.

L'action de la coalition couvre deux volets : la remontée en puissance des forces de sécurité irakienne (formation, entrainement, fourniture d'équipement) et l'appui aux opérations (conseil, appui aérien, renseignement).

Après avoir initié la remontée en puissance des forces de sécurité irakiennes, les Américains, sur proposition de la France, ont décidé d'accélérer le tempo de la campagne. La phase 2, lancée depuis août 2015 a désormais pour objectif le démantèlement de Daech.

Le dispositif de la coalition connait des évolutions permanentes au gré des moyens engagés par les différents pays. Globalement, plusieurs événements ont influencé le dispositif :

– le déclenchement de l'opération *Restoring Hope* au Yémen, début 2015, a entraîné le retrait d'une grande partie des contributions de l'Arabie Saoudite, du Qatar, des Émirats Arabes Unis et de Bahreïn ;

– les attentats du 13 novembre 2015 ont conduit à une augmentation des contributions européennes (doublement de la contribution britannique, contribution Allemande, renforcement de la contribution française) ;

– l'intensification de la campagne, depuis février 2016, s'est traduite par une augmentation de l'implication au sol des Américains.

L'opération *Chammal*, lancée le 19 septembre 2014, constitue le volet français de cette opération internationale. Le but alors affiché est d'affaiblir l'organisation terroriste en apportant un appui aérien aux opérations menées au sol par les forces armées irakiennes, l'intervention au sol étant exclue [(1)]. Elle répondait à un triple objectif, ainsi que l'avait exposé le Premier ministre, M. Manuel Valls, à l'Assemblée nationale le 24 septembre 2014 [(2)] : un objectif de sécurité, car la menace était *« directe, immédiate et […] d'une gravité exceptionnelle »*, un objectif de stabilité car Daech mettait *« en péril la survie et l'unité de l'État irakien, dans une région stratégique »* et un objectif, enfin, de

*(1) Déclaration du président de la République du 19 septembre 2014.*

*(2) Compte-rendu de la séance du 24 septembre 2014, troisième session extraordinaire de 2013-2014.*

crédibilité pour la France sur la scène internationale. *« Ce triple objectif ne peut s'inscrire que dans une solution politique, dont cette opération militaire n'est qu'un des volets. Elle participe donc d'une stratégie de long terme »* avait conclu le Premier ministre.

Outre l'appui fourni par des frappes aériennes, l'opération militaire française comprend dès le départ deux autres volets au profit à la fois des forces de sécurité irakiennes que des Peshmergas kurdes : des actions de formation et de conseil et de la fourniture de matériel (*cf. infra*).

Après une phase de montée en puissance au cours des derniers mois de l'année 2014, le dispositif a pris une ampleur nouvelle après les attentats de janvier 2015. Le groupe aéronaval a ainsi été déployé une première fois, entre le 23 février 2015 et le 17 avril 2015, ce qui a permis de tripler le nombre de chasseurs français engagés dans l'opération. Les actions de formation ont pour leur part débuté à partir des mois de mars et d'avril 2015.

Le dispositif connait une nouvelle inflexion à partir de septembre 2015. Suite à *« l'accumulation de renseignements sur les filières djihadistes au départ de la Syrie et à destination de la France »* ainsi que l'a expliqué à la commission d'enquête, le ministre de la Défense, M. Jean-Yves Le Drian (1), le président de la République décide, le 7 septembre 2015, d'autoriser des vols de reconnaissance au-dessus de la Syrie puis, trois semaines plus tard, d'y autoriser des frappes.

Lors du débat organisé à l'Assemblée nationale sur ce point le 15 septembre 2015, le Premier ministre déclare alors : « *face à ces agressions armées, à ces nombreuses atteintes à sa sécurité, notre pays n'a d'autre choix que d'exercer son droit de légitime défense, tel que défini à l'article 51 de la Charte des Nations unies.* » (2). Il ne s'agit donc plus de la mise en œuvre du principe de légitime défense collective, pour aider le gouvernement irakien à lutter contre les attaques perpétrées contre lui par Daech mais de la mise en œuvre du principe de légitime défense individuelle, également prévu par la charte des Nations unies, en réponse à une agression armée sur notre territoire.

Après les attentats du 13 novembre 2015, l'intensification des frappes aériennes françaises franchit un nouveau palier, annoncé par le président de la République au Congrès, réuni le 16 novembre 2015. À cette occasion, le chef de l'État déclare qu'il ne s'agit pas de *« contenir »* l'organisation terroriste, mais de la *« détruire »,* précisant également que la Syrie était devenue *« la plus grande fabrique de terroristes que le monde ait connu »* (3).

Pour appuyer l'intensification des frappes aériennes, le groupe aéronaval est notamment déployé une deuxième fois, à partir du 23 novembre 2015. En

---

*(1) Audition du 1er juin 2016.*

*(2) Compte-rendu de la séance du 15 septembre 2015, JOAN page 7216.*

*(3) Compte-rendu du 16 novembre 2015, JO Congrès du Parlement, page 4.*

48 heures, six raids aériens sont menés depuis le porte-avions *Charles-de-Gaulle*, ce qui a permis de détruire trente-cinq objectifs.

### 2. Une gamme complète de moyens déployée

Le ministre de la Défense l'a précisé lors de son audition par la commission d'enquête [(1)] : la France est le seul pays, avec les États-Unis, à déployer la totalité des moyens nécessaires aux opérations de la coalition. Y sont ainsi déployés des moyens aériens, maritimes, de renseignement ainsi que des outils de formation.

Aujourd'hui, ce sont un peu moins de 1 300 militaires français des trois armées qui participent à l'opération Chammal, sous le commandement du chef d'état-major des armées. Le dispositif s'appuie sur deux sites principaux, aux Émirats arabes unis et en Jordanie. Aux Émirats arabes unis, la France dispose d'une base aérienne permanente, la base aérienne 104 d'Al Dhafra, grâce aux forces prépositionnées sur place depuis 2008, les forces françaises aux Émirats arabes unis (FFEAU) [(2)]. Cela permet de bénéficier d'un haut niveau de soutien et d'infrastructures. Une base aérienne projetée, la base H5, a par ailleurs été installée en Jordanie depuis le 28 novembre 2014, afin de se rapprocher des zones d'opération. Elle compte environ 350 militaires français.

Opérant naturellement depuis ces deux bases, la composante aérienne assure le déploiement permanent de seize avions de chasse, pour des missions de reconnaissance et de frappe. Huit Rafale opèrent ainsi depuis la base aérienne 104 et huit Mirage 2 000 de la base H5. Cette dernière met également en œuvre un avion de reconnaissance maritime *Atlantique 2* ainsi qu'un Transall C-160 pour des missions de renseignement. Un Awacs est également utilisé, à partir de la base aérienne d'Al Udeid, au Qatar. Enfin, un avion ravitailleur C-135 vient compléter régulièrement le dispositif depuis la France. Le groupe aéronaval renforce ponctuellement les moyens aériens : il a été jusqu'ici déployé à trois reprises, du 23 février 2015 au 17 avril 2015 et du 23 novembre 2015 au 5 décembre 2015 depuis la méditerranée orientale, et du 18 décembre 2015 au 24 février 2016 depuis le golfe arabo-persique.

La participation de la France aux opérations maritimes se traduit par la permanence d'une frégate de la marine nationale devant les côtes syriennes, afin de collecter du renseignement de participer à l'appréciation de situation de la campagne aérienne.

Pour ce qui concerne le renseignement, la direction du renseignement militaire (DRM) s'appuie sur *« un dispositif de capteurs dense fondé sur la complémentarité des capteurs, humains et techniques, complétés par des moyens de surveillance, d'acquisition d'objectifs, de renseignement et de reconnaissance*

---

*(1) Audition du 1er juin 2016.*

*(2) Le dispositif français des FFEAU comprend environ 700 militaires des trois armées, dont 250 permanents. Outre la base aérienne, il compte également une base navale et la 13e demi-brigade de légion étrangère.*

*(SA2R) déployés sur le terrain, le développement d'échanges avec les pays accueillant les détachements renseignement ainsi qu'avec d'autres partenaires comme les États-Unis, et le travail en inter-agences au sein de la communauté nationale du renseignement »* a expliqué à la commission d'enquête le général Christophe Gomart [(1)].

Déployée à Bagdad, la composante formation et conseil repose sur deux entités dont les missions sont complémentaires : la *Task Force* Monsabert, qui assure des missions dans le domaine du commandement, et la *Task Force* Narvik, plus spécialisée dans l'instruction opérationnelle. Les instructeurs français engagés dans ces programmes n'accompagnent pas les forces irakiennes au combat.

Les soixante militaires de la *Task Force* Monsabert sont insérés au sein de l'état-major de la 6e division irakienne, dont la mission prioritaire est d'assurer la protection de l'ouest du grand Bagdad. En parallèle de ses activités de mentorat, la *Task Force* forme les cadres de la division pour leur permettre d'instruire ensuite leurs unités respectives dans le domaine de l'armement, de la lutte contre les engins explosifs improvisés, de la maintenance et du secourisme.

Forte de quarante hommes, la *Task Force* Narvik participe à la formation des soldats de l'ICTS (*Iraki Counter Terrorism Service*), l'équivalent irakien des forces spéciales françaises, engagés en première ligne contre Daech dans diverses opérations en Irak. L'instruction dispensée au profit de cette force couvre une grande variété de domaines tels que le sauvetage au combat, le tir au combat ou encore le combat en zone urbaine. La France devrait financer la construction d'un site d'entraînement au combat urbain au sein de l'académie de l'ICTS, l'inauguration étant prévue le 14 juillet 2016.

Dans la région d'Erbil, enfin, les forces spéciales françaises participent à la formation des Peshmergas.

Une centaine de militaires français sont par ailleurs présents dans les divers états-majors de la coalition, notamment à Koweït city, où se situe le commandement interalliés et interarmées de l'opération internationale, le CJTF (*Combined Joint Task Force*), à Bagdad, au sein du commandement terrestre, le CJFLCC-I (*Combined Joint Forces Land Component Command*) ou encore au centre de coordination interallié des opérations aériennes, le CAOC (*Combined Air Operations Centre*), installé à Doha.

Ils y remplissent des fonctions de représentation, de conformité de l'emploi de la force, d'appréciation de la situation, d'emploi des ressources nationales, soit en tant qu'insérés au sein de la coalition, soit au sein de détachements de liaison. *« La présence d'insérés et d'officiers de liaison de la DRM auprès de chacune des structures de la coalition contribue à la fluidité des*

---

*(1) Audition du 26 mai 2016.*

*informations dans ces lieux privilégiés pour l'échange de renseignement »* a indiqué à la commission d'enquête le général Christophe Gomart [1].

### 3. Quel bilan chiffré ?

L'action aérienne des forces armées françaises repose principalement sur quatre types de missions :

– des missions d'appui au sol au profit des forces de sécurité irakiennes engagées au combat contre les combattants de Daech. Il s'agit de missions d'opportunités réalisées en fonction de l'évolution des combats au sol. Ces missions d'appui des troupes au sol visent principalement des positions de tirs (mortier, lance-roquettes ou mitrailleuse). Les zones géographiques ciblées varient en fonction de la localisation des combats et des priorités de la coalition. Les frappes françaises ont accompagné les principales offensives irakiennes, comme les reprises de Ramadi ou de Hit. Elles se concentrent actuellement sur Mossoul ;

– des missions planifiées de frappe dans la profondeur, en Irak comme en Syrie, contre des objectifs préalablement identifiés grâce à des missions de renseignement. Il s'agit alors de viser des centres d'entraînement, de stockage et de commandement ainsi que des infrastructures d'intérêt stratégique, tels que des sites pétroliers ;

– des missions de renseignement destinées à alimenter le processus de ciblage, effectuées par l'avion de patrouille maritime *Atlantique 2* et les chasseurs Rafale ;

– des missions de ravitaillement en vol et des missions de commandement et de contrôle avec la mise en œuvre des Awacs.

Depuis le déclenchement de l'opération, le 19 septembre 2014, et jusqu'au 24 mai 2016, les aéronefs français ont effectué 3 800 sorties aériennes, dont 1 547 au titre des missions d'appui au sol, 116 au titre des missions planifiées, 506 missions de renseignement ainsi que 305 missions de ravitaillement et commandement et de contrôle.

Ces sorties aériennes se sont traduites par 690 frappes, dont 24 en Syrie. L'essentiel de ces frappes, 596, étaient des frappes d'appui au sol des troupes locales. L'ensemble de ces frappes a permis la destruction de 160 positions de tir, de 390 bâtiments, de 270 matériels majeurs et de 90 véhicules. Le bilan humain est estimé à environ 1 100 combattants de Daech abattus.

On observe une inflexion assez nette depuis le 13 novembre 2015, car la moyenne des sorties aériennes est passée de trois par jour à 4,5 depuis cette date. La moyenne mensuelle de munitions tirée chaque mois est passée d'environ cinquante avant les attaques de Paris, à environ 120 aujourd'hui, avec un pic à

---

*(1)* Id.

160 pendant la présence du groupe aéronaval. Enfin, 352 des 690 frappes, soit plus de la moitié du total, ont été effectuées depuis le 13 novembre 2015. Depuis le début de la campagne, il a été indiqué à la commission d'enquête que la France avait réalisé environ 5 % des frappes de la coalition, les États-Unis en assurant 90 %, les 5 % restants étant réalisés par les autres membres de la coalition réunis.

Le directeur général des relations internationales et de la stratégie du ministère de la Défense, M. Philippe Errera, a par ailleurs précisé que la France ne se contentait pas d'apporter une contribution militaire dans le cadre d'une campagne décidée par d'autres : la France dispose d'une capacité d'appréciation autonome de la situation, grâce aux moyens mis en œuvre notamment par la direction du renseignement militaire et est force de proposition pour définir les objectifs et les axes d'effort [(1)].

**Le plateau « Levant » de la direction du renseignement militaire**

La direction du renseignement militaire (DRM) a mis en place une structure intégratrice du renseignement appelée plateau « Levant », située à Paris, au sein du J2, c'est-à-dire du bureau de renseignement du Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO), de façon à améliorer l'efficacité du cycle de renseignement et mieux répondre aux besoins des opérations.

Ce plateau intègre en un même lieu, au plus près de ceux qui conduisent les opérations, les spécialistes de la recherche et les analystes de l'exploitation *« de façon à échapper à la logique de silo qui prévalait auparavant »* a expliqué à la commission d'enquête le général Christophe Gomart. Il permet ainsi de combiner les différentes expertises liées à l'analyse, au renseignement à fin de ciblage et à l'orientation des capteurs, le renseignement inter-agences, avec la cellule Hermès (*cf. supra*), ainsi qu'une cellule de coordination et d'analyse du renseignement d'origine électromagnétique basée à Balard et qui couvre également la Libye dans une logique de suivi transversal de Daech.

Ce plateau a pour mission d'exploiter les renseignements recueillis sur le théâtre à travers les différents capteurs mis en œuvre (satellites d'observation, avions, navires, réseaux de télécommunications, renseignement humain) puis de les croiser, de les synthétiser et de les diffuser. Il est également responsable des *briefings* aux hautes autorités militaires et de la diffusion des points de situation aux différents organismes militaires ou politiques. De plus, le plateau DRM appuie tous les jours les opérations conduites par la force Chammal en orientant la recherche et en manœuvrant les capteurs de niveau stratégique pour au final frapper avec la plus grande justesse possible le groupe Daech.

Il est en lien permanent avec le niveau opératif situé à Abu Dhabi, par l'intermédiaire d'un adjoint au renseignement issu de la DRM, qui dispose d'une structure renseignement dédiée, appelée « J2 Chammal » et armée par du personnel des armées et de la DRM. Cet adjoint conseille le COMANFOR, coordonne les efforts de tous les acteurs du renseignement du théâtre – mis à disposition par les armées – et de la DRM en veillant au bon fonctionnement de la chaîne de renseignement.

*« L'imagerie, les écoutes, le renseignement humain ou le cyber ont permis d'élaborer une analyse systémique de Daech qui permet de mieux comprendre les modes opératoires de cette organisation au Levant et se révèle précieuse en Libye. Cette analyse systémique a*

*(1) Audition du 27 avril 2016.*

*également conduit à l'élaboration de dossiers militaires de ciblage utilisés par la France et également par la coalition »* a par ailleurs précisé le général Christophe Gomart.

Pour ce qui concerne les activités de formation et de conseil, la *Task Force* Monsabert a formé 436 cadres de la 6e division irakienne en 2015, tandis que la *Task Force* Narvik a contribué à la formation de 3 000 jeunes commandos de l'ICTS depuis mars 2015 – dont 1 500 à 100 % par les Français – soit plus de la moitié de l'effectif total. 800 stagiaires sont actuellement en formation.

La fourniture de matériel militaire s'est traduite par la cession de canons de 20 mm et de mitrailleuses de 12.7 mm, avec les munitions associées, aux Peshmergas pour un montant cumulé d'environ 8,9 millions d'euros. Une nouvelle cession gratuite, à destination du Kurdistan mais aussi, cette fois, des forces de sécurité irakiennes, devrait être réalisée prochainement. D'un montant de 3,5 millions d'euros, cette cession comprend, pour les FSI, des munitions de calibre 12.7, des grenades à main et des jumelles de vision nocturnes, et pour les Peshmergas, des munitions de calibre 12.7, des obus de 20 mm, des roquettes, des grenades à main, des jumelles de vision nocturne, des tenues « temps froid » ainsi que des rations de combat.

## B. UNE STRATEGIE DE LONGUE HALEINE

L'inflexion de la stratégie de la coalition internationale, sous l'impulsion de la France, a permis depuis quelques mois d'affaiblir considérablement Daech. Sa capacité de nuisance demeure cependant forte et votre rapporteur appelle une initiative de la France pour accélérer le démantèlement de l'organisation terroriste. Elle doit également inscrire son action dans le long terme, dans toutes les régions où le terrorisme djihadiste pourrait représenter une menace contre elle.

### 1. Un recul territorial de l'organisation terroriste assez net

Tous les interlocuteurs interrogés par la commission d'enquête sur ce point, au premier rang desquels le ministre de la Défense, ont partagé le même constat : l'organisation terroriste est désormais *« nettement sur le recul »* (1).

Le recul de son emprise territoriale est en effet assez net : l'action combinée des forces irakiennes au sol et des frappes aériennes de la coalition internationale a permis de reprendre environ 40 % du territoire que contrôlait Daech en Irak a expliqué le ministre de la Défense à la commission d'enquête (2).

C'est dans la vallée de l'Euphrate et au Sud de l'Anbar, dans le sud-ouest irakien, que le recul de Daech est le plus significatif car les forces de sécurité irakiennes y ont repris plusieurs villes, dont Rutbah. Ainsi que l'a précisé le

---

*(1) Audition du ministre de la Défense du 1er juin 2016.*

*(2)* Id.

directeur du renseignement militaire, le général Christophe Gomart, à la commission d'enquête, la prise de cette ville a permis de libérer l'axe menant à la Jordanie. Elle a été moins longue que prévue car les hommes de Daech ont quitté rapidement la ville afin d'éviter de se faire piéger en se repliant dans le désert, où ils auraient été bombardés par les avions de la coalition (1). L'action se consacre désormais sur Falloujah, avait expliqué le ministre de la Défense à la commission d'enquête (2), ville située sur la rive septentrionale de l'Euphrate, à une cinquantaine de kilomètres à l'ouest de Bagdad, qui avait été la première ville prise par l'organisation terroriste sur le territoire irakien, en janvier 2014. Il semble qu'à la fin du mois de juin 2016, les forces de sécurité irakiennes soient en passe de reprendre intégralement la ville.

Au nord de l'Irak, l'objectif est de reprendre Mossoul, qui constitue le *« cœur du cœur de l'organisation »* a rappelé le chef d'état-major des armées, le général Pierre de Villiers (3). Il faut pour cela d'abord faire sauter le verrou que constitue la ville de Qayyarah, au sud de Mossoul, où Daech a installé *« des défenses en profondeur pour empêcher les forces de sécurité irakiennes de remonter vers le Nord »* a expliqué le général Christophe Gomart (4). Mossoul est une ville de deux millions d'habitants, d'une taille comparable à celle de Paris, et on y trouve toutes les populations : sunnites, chrétiennes et chiites. Une partie de la population aurait déjà tenté de se soulever contre l'organisation terroriste, a indiqué le directeur du renseignement militaire, car cette dernière est plus dure envers elle, en multipliant les exécutions sommaires, lorsqu'elle recule.

Toujours selon le directeur du renseignement militaire, de Mossoul, les hommes de Daech ont avancé vers le nord pour attaquer les peshmergas kurdes, dont ils ont dans un premier temps réussi à percer les lignes en utilisant toujours la même méthode : *« des véhicules-suicide sont envoyés pour exploser dans les lignes ennemies, suite à quoi la troupe s'engouffre dans la brèche en profitant de l'effet de choc massif. Sans les frappes de la coalition, le front kurde était enfoncé »* (5).

*« En Syrie, la situation est plus complexe »* a convenu le ministre de la Défense (6). Le général Pierre de Villiers a ainsi rappelé que l'on y trouvait plus de 1 500 katibats, qui se font et se défont au gré de leurs intérêts, et où interviennent, directement ou indirectement, l'Iran, l'Arabie saoudite, la Turquie, la Russie, l'armée du régime syrien et la coalition internationale(7). On comprend dès lors, que, sans relais aussi efficace qu'en Irak des forces locales au sol, les opérations

---

*(1) Audition du 26 mai 2016.*

*(2) Audition du 1er juin 2016.*

*(3) Audition du 9 mai 2016.*

*(4) Audition du 26 mai 2016.*

*(5)* Id.

*(6) Audition du 1er juin 2016.*

*(7) Audition du 9 mai 2016.*

de la coalition internationale prennent plus de temps. Environ 15 % à 20 % du territoire a néanmoins été repris au détriment de Daech.

L'intervention russe, à partir du 30 septembre 2015, a sans conteste inversé le cours de la guerre et a permis aux forces armées et de sécurité syriennes (FASS) de reconquérir de larges pans du territoire – environ 6 000 km² - la reprise de Palmyre étant l'action la plus symbolique mais pas nécessairement la plus importante au regard des intérêts militaires français. M. Philippe Errera a précisé sur ce point que la Russie ne s'était engagée dans la campagne en Syrie, non pas pour lutter contre Daech, mais pour sauver le régime syrien, à un moment, à la fin de l'été 2015, où *« il était réellement sous pression »* (1). Les premières frappes russes visaient donc essentiellement les groupes qui menaçaient le régime, à savoir l'opposition non djihadiste. Depuis le cessez-le-feu avec l'opposition modérée, les forces aériennes russes se focalisent davantage sur la lutte contre Daech. Leur dispositif a été réaménagé – et non pas retiré – à partir du mois de mars 2016 : les avions de chasse Soukhoi Su-25 ont été remplacés par des hélicoptères de combat et d'attaque au sol.

La France concentre ses efforts dans deux directions : le secteur du Manbij, proche de la frontière turque, et la ville de Raqqa, un peu plus au sud. Le secteur du Manbij est important car il concentre un grand nombre de combattants francophones et constitue un corridor qui mène à la Turquie. Il s'agit donc de refermer ce corridor en permettant aux forces kurdes, situées tant à l'est qu'à l'ouest de ce corridor, de se rejoindre. Des opérations y ont débuté au début du mois de juin a indiqué à la commission d'enquête le ministre de la Défense.

Raqqa est une ville de 300 000 habitants qui sert de lieu de formation à tous les groupes terroristes qui interviennent en Syrie. On y compterait 3 000 à 4 000 combattants de Daech, dont de nombreux Français, renforcés par 2 000 autres opérant à proximité. C'est naturellement un objectif essentiel pour la France en termes de sécurité intérieure a précisé M. Philippe Errera (2). Des opérations y ont été engagées par les forces démocratiques syriennes (FDS) récemment.

*« Grâce aux actions simultanées sur Raqqa, sur Mossoul et sur Falloujah, à quoi il faut ajouter désormais celle menée sur Manbij, grâce à la présence russe à Palmyre, Daech sera complètement encerclée, ce qui provoquera des événements intéressants »* a conclu le ministre de la Défense devant la commission d'enquête (3).

L'expansion de Daech au Levant est donc stoppée, ce qui ne permet plus à l'organisation terroriste d'y mener des opérations militaires d'envergure.

---

*(1) Audition du 27 avril 2016.*

*(2) Audition du 27 avril 2016.*

*(3) Audition du 1er juin 2016.*

*« La perte de ces sanctuaires porte à chaque fois un coup très sérieux à l'ennemi »* a expliqué le chef d'état-major des armées, le général Pierre de Villiers car *« la capacité à durer des groupes terroristes repose sur l'existence de sanctuaires qui leur sont indispensables pour s'entraîner, se réarticuler et s'approvisionner. »* (1) En outre, a expliqué M. Jérôme Bonnafont, directeur de l'Afrique et du Moyen Orient au ministère des Affaires étrangères, ces nombreux revers de l'organisation terroriste ont porté un coup au mythe de son invincibilité, qui avait tant captivé l'imagination des djihadistes (2).

Ce recul militaire ne signifie naturellement pas la fin de Daech. Ainsi que l'ont précisé plusieurs interlocuteurs de la commission d'enquête, l'organisation mène désormais plus d'actions asymétriques tels que des attentats-suicide, nombreux à Bagdad, l'emploi d'armes chimiques sommaires ou encore l'usage d'engins explosifs improvisés. L'évolution de ces modes d'actions des terroristes avait été expliquée par M. Philippe Migaux dans l'ouvrage *Le jihadisme, le comprendre pour mieux le* combattre : si le groupe terroriste contrôle une partie d'un territoire et dispose du soutien de la population, *« il va pratiquer la guérilla en espérant pouvoir progressivement, par la constitution de zones libérées, former à son tour un embryon d'État ».* Si en revanche il se retrouve isolé *« il n'a pour choix que d'utiliser des techniques de terreur pour tenter d'attirer de nouveaux partisans et de croître en puissance par la médiatisation de ses actions. »* (3)

### 2. Intervenir au sol ?

Combien de temps sera nécessaire à l'éradication totale de Daech en Syrie et en Irak ? Interrogés par la commission d'enquête, les personnalités entendues ont toutes fait preuve d'une grande prudence, malgré un optimisme raisonnable.

*« Il est important de garder présent à l'esprit que nous ne faisons pas face à 25 000 ou 30 000 combattants composant des unités constituées, comme ce pourrait être le cas dans un combat conventionnel. Dans une telle hypothèse, la guerre serait terminée de longue date »* a expliqué M. Philippe Errera à la commission d'enquête. *« Nous sommes confrontés à des adversaires qui allient les capacités militaires conventionnelles de certains États et les atouts d'un groupe terroriste, c'est-à-dire l'aptitude à se fondre dans la population et à opérer en zone urbaine* » a-t-il également précisé(4).

L'action conduite par la coalition internationale s'inscrit donc nécessairement dans le temps long. Pourquoi est-ce si long ? *« Parce que nous n'avons pas de forces locales suffisantes au sol. C'est simple. »* a répondu le chef d'état-major des armées (5) avant d'ajouter que la bonne stratégie était de combiner

---

*(1) Audition du 9 mai 2016.*

*(2) Audition du 27 avril 2016.*

*(3) MM. David Bénichou, Farhad Khorokahvar, Philippe Migaux,* Le djihadisme, le comprendre pour mieux le combattre, *2015, p. 19.*

*(4) Audition du 27 avril 2016.*

*(5) Audition du 9 mai 2016.*

les bombardements et les actions au sol. Les forces au sol qui agissent aujourd'hui en coordination avec les frappes aériennes de la coalition internationale sont celles des forces de sécurité irakiennes, des peshmergas kurdes et des forces démocratiques syriennes.

D'après les éléments communiqués par le ministère de la Défense à votre rapporteur, les forces de sécurité irakiennes (FSI) manquent de cohésion et sont en phase de reconstruction. Bien que les forces cumulées du ministère de la Défense et du ministère de l'Intérieur rassemblent en théorie 500 000 hommes, un nombre très inférieur serait en réalité disponible. L'*Iraqi Counter Terrorism Service* (ICTS), à la formation duquel la France contribue, constitue, avec 7 500 hommes, la seule composante capable de s'opposer efficacement aux djihadistes. Omniprésentes, les milices chiites irakiennes disposent quant à elles d'un vivier estimé à 125 000 combattants. Leur moral est bon, mais leurs capacités militaires très inégales. Elles sont régulièrement accusées d'exactions, au point d'avoir été plusieurs fois écartées des combats et la population sunnite irakienne leur est très hostile.

En Syrie comme en Irak, les Kurdes représentent les combattants les plus motivés et les plus efficaces contre Daech, mais rechignent à s'aventurer au-delà de leurs zones traditionnelles d'implantation. En Syrie, fortes de 5 000 à 7 000 combattants, les milices kurdes (YPG), appuyées par des groupes arabes insurgés et par la coalition internationale, ont fait alliance en octobre 2015 avec des milices chrétiennes et arabes pour former les forces démocratiques syriennes et conduire des opérations contre Daech. En cas de communauté d'intérêt, les YPG agit en coordination avec les forces armées du régime syrien, voire sous appui russe, contre l'insurrection radicale comme modérée. En Irak, les Peshmergas du Kurdistan irakien ont repris la ville de Sinjar sur la ligne de front nord de l'Irak, sans avoir eu besoin d'une coordination avec les forces de sécurité irakiennes. Les Kurdes mobilisent près de 230 000 hommes, dont 100 000 réservistes, mais manquent de moyens, notamment en armement et munitions.

Composée théoriquement de 80 000 à 100 000 hommes, l'insurrection syrienne souffre d'un manque d'unité et de fiabilité, avec des transferts permanents de combattants et de matériels entre les différents groupes. Les groupes insurgés se radicalisent, au détriment de l'insurrection modérée composée des forces démocratiques syriennes, qui représenterait de 10 000 à 25 000 hommes, en perte de vitesse et dépendant fortement de l'étranger.

Au regard de ces éléments d'information, la commission d'enquête s'est longuement interrogée sur l'opportunité d'envoyer des troupes occidentales au sol pour accélérer la déliquescence de Daech avant qu'il ne frappe à nouveau notre territoire national.

*« C'est un piège »* a jugé le général Pierre de Villiers, car c'est le scénario que Daech veut nous pousser à adopter. M. Pierre Razoux a abondé en ce sens en expliquant que l'organisation terroriste pourrait alors *« dénoncer le retour des*

*croisades et la volonté des Occidentaux, non pas de libérer, mais de conquérir les deux sièges du califat historique, Bagdad et Damas. »* (1)

M. Philippe Errera a pour sa part rappelé que les actions menées en Afghanistan puis en Irak ont été dans un premier temps des actions de combat, puis des actions de formation : *« nous estimons que, si cette action de formation et de renforcement des capacités locales peut être entamée dès maintenant, cela favorisera la pérennité de nos résultats »* (2). Les propos du ministre de la Défense sont tout aussi clairs : *« notre rôle est de faire en sorte que les territoires concernés disposent de forces que nous formons, que nous aidons à manœuvrer, auxquelles nous livrons éventuellement du matériel ; de faire en sorte que ces territoires se libèrent par eux-mêmes. Le précédent en Irak n'a en effet pas donné de bons résultats et, si nous nous substituions aux forces locales, ce serait ingérable. »* (3)

Votre rapporteur entend bien tous ces arguments. En Syrie, une intervention au sol est difficile sans, en parallèle, trouver une solution politique, sous l'égide de la communauté internationale. La dynamique diplomatique semble pour le moment interrompue, malgré les progrès réalisés par l'envoyé spécial des Nations unies, M. Staffan de Mistura, qui s'étaient traduits par l'ouverture de négociations entre le régime et une coalition d'opposants. Les interventions extérieures, avait rappelé M. Jérôme Bonnafont, ne peuvent se décider sans que l'environnement international ne le permette, ce qui n'est manifestement pas le cas en Syrie (4).

La situation est sensiblement différente en Irak : le pays dispose d'un gouvernement, quoique contesté en interne, légitime, qui a demandé officiellement une aide militaire à la France en 2014, et avec lequel nous coopérons depuis cette date. Aussi, votre rapporteur estime que la France pourrait s'engager plus avant en Irak, pour aider les forces de sécurité irakiennes qui se préparent, avec notre concours, à attaquer Mossoul. Cela ne peut se faire naturellement qu'avec l'assentiment et l'appui du gouvernement irakien et de la coalition internationale. Mais compte tenu du fait que la France constitue la principale cible de Daech, et que le nord de l'Irak en constitue l'un des principaux sanctuaires, votre rapporteur estime qu'il n'est plus temps de s'en remettre aux seules forces locales. Une intervention plus massive de nos militaires, y compris au sol, pour un objectif bien ciblé, la libération des derniers territoires occupés par Daech en Irak, mérite donc d'être étudiée avec attention. Nos forces armées sont déjà sur place, travaillent au quotidien avec les Irakiens et les Kurdes, il ne s'agirait donc pas d'un saut dans l'inconnu. Votre rapporteur appelle donc une initiative forte du gouvernement français pour apporter un concours plus appuyé au gouvernement irakien, avec un

---

*(1) Table ronde du 11 mai 2016.*

*(2) Audition du 27 avril 2016.*

*(3) Audition du 1er juin 2016.*

*(4) Audition du 27 avril 2016.*

objectif militaire et une stratégie de sortie définis préalablement en commun, afin d'éviter le malheureux précédent américain de 2003.

**Proposition n° 32**

**Engager une initiative forte auprès du gouvernement irakien et de la coalition internationale pour intervenir militairement plus massivement, y compris au sol, avec un objectif militaire et une stratégie de sortie définis préalablement en commun, en Irak afin de reprendre les derniers territoires occupés par Daech.**

La libération du territoire irakien ne détruirait définitivement pas Daech mais l'affaiblirait considérablement et réduirait sa capacité à agir. Un autre point a attiré l'attention de la commission d'enquête : la reprise du secteur de Manbij, au nord de la Syrie, qui concentre un grand nombre de combattants francophones et qui constitue une voie d'accès privilégiée depuis la Turquie. Là-aussi, votre rapporteur estime qu'une initiative doit être menée par la France, avec le concours de la Turquie, également durement touchée par le terrorisme de Daech, pour sécuriser la frontière turco-syrienne. Il s'agirait alors, par une intervention terrestre, d'arrêter le flux de combattants qui transitent par cette zone pour venir nous frapper ensuite sur notre territoire. Le ministre de la Défense a indiqué que la reprise de cette région constituait une priorité pour la France et la coalition. Votre rapporteur appelle donc un engagement plus avant de notre part pour refermer cette frontière, en partenariat avec la Turquie et la coalition internationale.

**Proposition n° 33**

**Engager une initiative forte auprès du gouvernement turc et de la coalition internationale pour sécuriser la frontière turco-syrienne afin d'arrêter le flux des combattants francophones qui transitent par la région du Manbij.**

### 3. Prévenir la contagion du terrorisme djihadiste

*« La détermination dont nous faisons preuve pour éradiquer la menace terroriste en Irak ou en Syrie, restera vaine tant que des États faillis leur offriront un repli stratégique. Nous l'avons vu avec Al-Qaida : à la suite de l'intervention américaine en Afghanistan, son centre de gravité a migré des zones tribales pakistanaises vers la péninsule arabique, la Corne de l'Afrique et le Sahel. Or le scénario à l'œuvre sous « l'ère Al-Qaida » pourrait se reproduire sous « l'ère Daech », avec une nuance de taille : celui-ci opère déjà en Libye, où il dispose d'une assise territoriale de plus de 250 km autour du croissant pétrolier »* écrivaient nos collègues Philippe Baumel et Jean Glavany dans leur rapport d'information sur la Libye [(1)].

---

*(1) Rapport (n° 3259, XIVe législature) fait par MM. Jean Glavany et Philippe Baumel au nom de la mission d'information sur la Libye, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 novembre 2015, p. 46.*

La Libye est naturellement au centre de toutes les préoccupations. L'instabilité politique qui prévalait jusque-là, a notamment expliqué M. Jérôme Bonnafont, favorisait l'extension de Daech, en particulier à Syrte, *« avec une agressivité notable contre les bases pétrolières et les terminaux pétroliers, et contre la Tunisie où l'organisation a fait plusieurs incursions »* (1). Le général Christophe Gomart a pour sa part expliqué à la commission d'enquête que les combattants de Daech se retrouvaient à Syrte où ils avaient adopté une stratégie qui consistait à *« prendre les grandes villes et détruire les puits de pétrole pour empêcher le gouvernement national et l'armée régulière d'en tirer des bénéfices. »* (2) L'organisation terroriste serait par ailleurs solidement implantée à Benghazi et aurait mis en place un véritable flux maritime entre les ports turcs et Misrata, qui dispose d'un port métallurgique, afin d'alimenter ses combattants à Benghazi.

Que fait la France en Libye ? Principalement du renseignement a répondu le ministre de la Défense. *« À la différence de la Syrie et de l'Irak, nous avons affaire, en Libye, à un gouvernement reconnu, que nous souhaitons renforcer et qui peut du reste faire état lui-même de demandes particulières pour assurer son autorité »* a-t-il également précisé (3). La France s'efforce également, par la montée en puissance de l'opération maritime européenne Sophia (4), de contenir le trafic d'armes au départ de Misrata. À la demande du gouvernement national, elle se tient enfin prête à intervenir, avec le concours de la communauté internationale, dans des opérations aéroterrestres ou de formation. *« Le rétablissement de l'autorité de l'Etat, auquel nous travaillons avec les nouvelles autorités libyennes, vise à construire l'opération militaire et les conditions politiques pour empêcher la Libye de devenir un centre de gravité de Daech »* avait résumé M. Jérôme Bonnafont (5). En tout état de cause, sans demande expresse des autorités libyennes, une intervention militaire occidentale serait la meilleure façon d'unir tous les Libyens contre nous : *« Pour le moment, Daech n'est pas structuré, en Libye, de façon aussi solide qu'en Syrie et en Irak. Une intervention intempestive ne pourrait que transformer la Libye en une terre de jihad plus attrayante. Quoi qu'il en soit, nous avons évidemment le souci d'éviter un transfert des combattants étrangers de la zone syro-irakienne vers la Libye.* » avait conclu le directeur général de la sécurité extérieure, M. Bernard Bajolet (6).

L'intérêt vital de la France est, plus largement, d'éviter que les fronts djihadistes de Syrie et d'Irak, de Libye mais aussi, plus au sud de la bande sahélo-saharienne et du Yémen ne se rejoignent dans une grande nébuleuse aux portes de la méditerranée a notamment expliqué M. Pierre Razoux à la

---

*(1) Audition du 27 avril 2016.*

*(2) Audition du 26 mai 2016.*

*(3) Audition du 1er juin 2016.*

*(4) L'opération EUNAVFOR Med, aussi appelée opération Sophia, est une opération militaire décidée le 18 mai 2015 par l'Union européenne au titre de la Politique de sécurité et de défense commune pour lutter contre le trafic de migrants en Méditerranée.*

*(5) Audition du 27 avril 2016.*

*(6) Audition du 25 mai 2016.*

commission d'enquête [1]. Nous devons donc compartimenter ces différents groupes, les maintenir le plus éloigné possible de la méditerranée et de la mer rouge, où ils menaceraient nos intérêts stratégiques, et maintenir nos lignes de défense le plus bas possible.

C'est précisément la stratégie que poursuit la France depuis plus de trois ans dans la bande sahélo-saharienne, à travers les opérations Serval puis Barkhane, en luttant contre les différents foyers terroristes pour éviter qu'ils fassent de cette région un sanctuaire pour eux. Sur le flanc sud, afin de contenir Boko Haram, la France met en œuvre une stratégie indirecte en soutenant la Force Mixte Multinationale (FMM) et les pays engagés dans la lutte contre cette secte terroriste par un appui bilatéral.

Dans le Golfe de Guinée, le déploiement quasi permanent au minimum d'un bâtiment dans le cadre de l'opération Corymbe, permet de conduire des patrouilles de surveillance maritime ainsi que des activités de coopération avec les marines de la zone. Ces actions contribuent à la sécurité et la libre circulation en mer (approvisionnements stratégiques français) et à maintenir notre influence tout en étant en mesure d'évacuer nos ressortissants (80 000 dans les pays riverains).

Dans la Corne de l'Afrique, nos intérêts étant concentrés sur Djibouti et dans le détroit de Bab el Mandeb (approvisionnements stratégiques), la France lutte indirectement contre la menace Al Shebbab afin d'éviter qu'elle essaime hors du territoire somalien. À cela, il faut ajouter la mission maritime européenne de lutte contre piraterie Atalanta, qui se traduit par un soutien aux bâtiments déployés et l'engagement d'un Falcon-50 ainsi que d'une frégate de la marine nationale à chaque période d'inter-mousson.

Enfin, signalons que, depuis juillet 2015, en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères, les armées ont mis à jour les plans d'évacuation de ressortissants en Afrique en tenant compte des facteurs crisogènes des pays et du nombre de ressortissants présents ou y transitant.

---

*(1) Table ronde du 11 mai 2016.*

**L'opération Barkhane**

Le 31 juillet 2014, l'opération Serval s'achève. Déclenchée le 11 janvier 2013 à la demande du gouvernement malien, celle-ci a mobilisé jusqu'à 4 500 soldats français. Cette intervention militaire a permis de stopper l'offensive djihadiste qui menaçait Bamako, de mettre fin à l'organisation industrielle du terrorisme qui s'était développée dans le désert du Nord Mali et de transférer la mission de stabilisation du Mali à nos partenaires maliens ainsi qu'aux forces de l'ONU (MINUSMA).

Le caractère transfrontalier de la menace terroriste, notamment lié à la nature désertique de la zone sahélienne, requiert une approche régionale pour :

- appuyer les forces armées des pays partenaires de la BSS ;

- renforcer la coordination des moyens militaires internationaux ;

- empêcher la reconstitution de zones refuges terroristes dans la région.

C'est dans cet esprit que l'opération Barkhane est lancée le 1er août 2014. Elle répond aujourd'hui à une triple logique :

- une logique de partenariat avec les pays du « G5 Sahel », cadre institutionnel qui regroupe depuis le mois de février 2014 la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad. Ces pays ont décidé d'apporter une réponse régionale et coordonnée aux défis sécuritaires, ainsi qu'aux menaces que font peser sur eux les GAT ;

- une logique de soutien à la MINUSMA, encadrée par la résolution 2 227 du Conseil de sécurité des Nations Unies qui autorise l'armée française à intervenir en soutien d'éléments de la mission en cas de danger grave et imminent ;

- une logique de réponse adaptée à une menace transfrontalière.

L'objectif de la stratégie sahélo-saharienne de la France, dont Barkhane porte le volet militaire, est de permettre aux États partenaires d'acquérir la capacité d'assurer leur sécurité de façon autonome. Dans le contexte actuel, l'effort de Barkhane porte sur la lutte directe contre la menace terroriste et sur l'accompagnement des forces des pays partenaires.

Agissant dans une zone vaste comme l'Europe, les 3 500 militaires français qui y sont déployés alternent les opérations planifiées, préparées de longue date avec les armées partenaires, et les opérations d'opportunité, conduites de façon plus réactive sur la base de renseignements immédiats.

## IV. MIEUX SE PROTEGER ENSEMBLE : UNE LUTTE INTERNATIONALE CONTRE LE TERRORISME INDISPENSABLE MAIS ENCORE BALBUTIANTE

Votre rapporteur a déjà présenté précédemment les principales caractéristiques de la menace complexe et virulente à laquelle la France, mais aussi l'Europe entière, est confrontée. Comme l'ont souligné de nombreuses personnes entendues par la commission, ainsi que beaucoup d'interlocuteurs rencontrés au cours de ses déplacements internationaux, les stratégies et les moyens d'actions des terroristes reposent en bonne partie sur les difficultés des États européens à construire une action concertée efficace contre le terrorisme.

Domaine de souveraineté par excellence, la sécurité nationale, et plus encore ce qui a trait à l'espionnage et au renseignement, a longtemps constitué un domaine jalousement réservé par les États et le parent pauvre de la coopération internationale. Du reste, le constat a été dressé depuis longtemps que l'espace européen – qu'il s'agisse de l'Union elle-même ou de l'espace Schengen – et ses caractéristiques libérales ont ouvert des opportunités pour les réseaux de criminalité et de fraude, que les États-membres ne sont pas encore réellement parvenus à contrebalancer par une politique intégrée de contrôles, de poursuites et de sanctions efficace.

Ce constat n'a rien de spécifique au terrorisme et s'applique malheureusement à de nombreuses formes de criminalité. Il a récemment été à nouveau pointé sans ambages par la Cour des comptes dans sa contribution au rapport d'information (n° 2839 du 3 juin 2015) du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur l'évaluation de l'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics : « *Il existe une contradiction latente entre la volonté de faire de l'Union une zone économique ouverte et d'assurer la plus grande fluidité du marché intérieur, dans une optique de libre-échange, et la nécessité de garantir le respect des normes et règles dont les douanes veillent à l'application. (...) La tendance de la Commission a jusqu'à présent été de favoriser la libre circulation plutôt que le contrôle. La lutte contre les trafics implique de multiples acteurs : outre les partages de compétence entre Union et États membres, elle est, dans chacun des États membres, du ressort de différents services autres que les douanes, au premier chef ceux de police, la répartition des attributions (par exemple en matière de renseignement ou d'enquête) variant selon les particularités nationales, comme les procédures judiciaires, l'échelle des sanctions, etc. Les différences de capacités, voire d'orientations, créent des « maillons faibles » dans l'ensemble européen. Les élargissements successifs ont non seulement compliqué la coordination douanière mais aussi notoirement fragilisé certaines frontières de l'Union, notamment ses frontières orientales*. »

Appliqué au terrorisme, ce constat explique en partie ce que votre rapporteur est contraint de qualifier de retards européens dans la prise en compte de l'ampleur de la menace terroriste pesant sur nos pays. Cette menace à l'échelle

européenne s'exprime clairement dans les données collectées par votre rapporteur auprès du ministère de l'Intérieur concernant les flux de personnes entre l'Europe occidentale et la zone irako-syrienne :

– Plus de 3800 individus originaires des 10 pays européens les plus touchés par le phénomène des filières se sont rendus sur zone depuis le début du conflit. Plus de 1850 s'y trouveraient encore, tandis que près de 670 y sont décédés. Certes, la France reste la principale filière européenne alimentant le djihad syro-irakien mais celui-ci provient également du Royaume-Uni, d'Allemagne, de Belgique d'Autriche, des Pays-Bas, de Suède, d'Espagne, du Danemark et de la Norvège.

– Plus de 1 200 européens ayant gagné la zone syro-irakienne sont revenus dans leur pays d'origine. Le Royaume-Uni est le pays totalisant le plus grand nombre de retours (328). La France est classée au deuxième rang, devant l'Allemagne, mais elle compte une proportion de « *returnees* » moins importante que ces deux pays au regard de son contingent total.

Or, des investigations de la commission, il ressort que si la préoccupation du terrorisme a été progressivement intégrée parmi les objectifs des outils européens de lutte contre la criminalité, la modestie de ces derniers fait encore peser une responsabilité importante sur des coopérations bilatérales encore fragiles.

### A. LA COOPÉRATION PAR L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS EST EN VOIE D'AMÉLIORATION DEPUIS LES ATTENTATS DE PARIS

Au gré des déplacements de la commission à l'étranger, votre rapporteur peut attester que la coopération de la France avec ses partenaires a, partout, été saluée. Il souhaite également saisir l'occasion qui lui est donnée de témoigner que tous les services étrangers partenaires de la France ont souligné la grande qualité des hommes, des femmes et plus généralement des services en charge du contreterrorisme en France, qui sont leurs interlocuteurs habituels et avec lesquels ils partagent leur expérience et leurs pratiques.

Pour autant, en dépit d'une volonté explicite de la France de nouer les coopérations les plus efficaces possibles, elle peut malheureusement parfois souffrir des échanges moins performants existant entre deux pays tiers. Ceci illustre la nécessité, en matière de lutte contre le terrorisme, de recourir davantage à des plateformes intégrées d'échange d'informations.

### 1. Les échanges de renseignement résultant de coopérations bilatérales ou informelles

#### *a. Une démarche volontariste de la France*

Saluée partout comme exemplaire, la coopération entre la France et les pays tiers en matière de lutte contre le terrorisme s'incarne non seulement en matière judiciaire par le canal de l'entraide pénale internationale, mais également en matière de renseignement ou de prévention administrative des actes terroristes.

Dans le domaine du renseignement *stricto sensu,* la coopération prend la forme d'échanges d'information entre services spécialisés, ainsi que l'a expliqué à la commission M. Patrick Calvar : « *En Europe, il existe le Groupe Antiterroriste (GAT) qui regroupe l'ensemble des services de sécurité de l'UE auxquels on doit ajouter ceux de Norvège et de Suisse. Au sein de cet organisme, nous avons des groupes spécialisés notamment en ce qui concerne la zone syro-irakienne.(...) L'échange au sein de ce groupe s'effectue en temps réel. Toutes les indications nominatives sont communiquées entre services. Des opérations peuvent être montées entre services selon une configuration bi ou multilatérale. Le GAT a une vocation opérationnelle. Au cours de séances élargies, sont invités le coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme, Gilles de Kerchove, le représentant du directeur d'Europol.* [(1)] »

Cependant, compte tenu de sa position spécifique, la France a également recherché depuis 2014 à renforcer sa coopération policière afin de mieux prévenir les actes terroristes. À cette fin, elle a notamment bâti avec la Turquie, suite à la visite sur place du ministre de l'Intérieur, M. Bernard Cazeneuve, en novembre 2014, un protocole concernant les départs et les retours de Français vers et depuis la zone syro-irakienne. Ce protocole informel, dit « protocole Cazeneuve », poursuit, avec un succès certain selon les services français à Ankara, plusieurs objectifs :

– Concernant les départs sur zone, il s'agit d'améliorer la prise en charge des personnes signalées par la France lorsqu'elles décident de se rendre en Turquie. Des échanges de votre rapporteur avec les services de sécurité et de renseignement turcs à Ankara, il ressort que cette liste a d'ailleurs été étoffée par ces services turcs eux-mêmes, qui ont signalé à la France les noms de certains Français djihadistes.

– Concernant les retours de zone, l'objectif assumé du protocole est de détecter tous les retours de Syrie et de les signaler, bien que, selon les services français à Ankara, la frontière sud de la Turquie soit aujourd'hui moins perméable qu'au début de 2015. En cas d'interception d'une personne signalée par la France, le protocole prévoit une interpellation, un soutien consulaire, l'évaluation par la France de la menace représentée par la personne, une rétention administrative brève en Turquie avant une prise en charge judiciaire par la France du retour de

---

*(1) Audition du 24 mai 2016.*

cette personne. En cas d'interception d'un Français non signalé, le protocole prévoit que la Turquie ouvre elle-même la phase judiciaire, qui doit normalement aboutir à une expulsion. Cependant, même dans ce dernier cas, qui allonge passablement la procédure, l'administration turque peut permettre à un juge d'instruction français de procéder à une audition en Turquie.

Depuis la conclusion de ce protocole, 137 Français djihadistes ont été renvoyés en France par la Turquie.

La France a également approfondi récemment sa coopération antiterroriste avec les États-Unis. Jacob Walles, coordonnateur de la lutte contre les combattants étrangers au bureau contreterroriste du Département d'État américain, a ainsi jugé, lors du déplacement de la commission dans ses locaux à Washington, que cette coopération tendait à devenir, depuis les attentats de Paris, un modèle de la relation que les États-Unis souhaitent entretenir avec les pays européens. Outre les échanges fréquents entre services de renseignement ou de police, cette coopération s'articule notamment, depuis sa signature en février 2016, autour d'un accord entre les deux pays dans le cadre de la 6ème directive présidentielle américaine sur la sécurité. Cet accord prévoit, en particulier, la fourniture à la France d'une liste de personnes à surveiller et à intégrer dans le FPR afin de signaler tous les « hits » aux services américains. Ces derniers ont également déployé en France une équipe spécialisée afin d'apporter leurs concours aux services français en matière d'identification des terroristes islamistes potentiels.

***b. La France, victime indirecte des trop faibles échanges entre pays tiers ?***

Cependant, nonobstant sa volonté propre, la France est également tributaire de la qualité de la coopération entre pays tiers. La reconstitution du parcours de deux des terroristes ayant frappé au Stade de France le 13 novembre 2015 en fournit une bonne illustration.

Dès 23h55, le soir du 13 novembre, la police judiciaire retrouve un faux passeport syrien au nom d'Ahmad Al Mohammad à proximité du corps d'un des deux kamikazes du Stade de France. Dès le 16 novembre au matin, les autorités grecques – ayant procédé entretemps à leurs propres recherches – confirmeront l'enregistrement de ce terroriste sur l'île de Leros le 3 octobre 2015 parmi d'autres migrants. Le lendemain, elles identifieront le dernier inconnu du Stade de France comme étant Mohammad Al Mahmod, enregistré en même temps que le premier à Leros, manifestement au moyen, également, d'un faux passeport syrien.

Analysant l'ensemble des enregistrements de ce 3 octobre 2015 à Leros, les services grecs retrouvent alors la trace de deux autres migrants dont les faux papiers avaient, eux, été confondus. Jugés et condamnés, ils avaient été incarcérés jusqu'au 28 octobre sur une île voisine, puis avaient repris leur route vers l'Europe occidentale. Le 10 décembre, à Salzburg, en Autriche, les services autrichiens interpellent ces deux demandeurs d'asile (sous une autre identité), dont

l'interrogatoire démontrera qu'il s'agit de deux autres djihadistes initialement membres du commando du Stade de France.

Or, lors de ses échanges avec un des responsables de l'EYP (service de renseignement grec équivalent de la DGSE), à Athènes, votre rapporteur a appris que, postérieurement à cette interpellation, un autre service de renseignement étranger a communiqué à l'EYP une photographie montrant ensemble les quatre djihadistes, soit la totalité du commando initial du Stade de France. La connaissance de cette photographie, qui n'a pu être prise que sur zone syro-irakienne où les quatre hommes ont été mis en présence les uns des autres, aurait naturellement permis aux autorités grecques de confondre les faux-papiers non pas de deux faux migrants, mais de la totalité du commando, lors de son enregistrement à Leros.

Votre rapporteur souligne que la coopération avec la France elle-même n'est évidemment nullement en question dans ce contrôle de la filière dite Abu Ahmad. Cependant, notre pays a très directement souffert de la coopération défaillante entre deux pays tiers, qui n'a pas permis d'intercepter la totalité du commando du Stade de France.

### 2. Le recours prometteur mais encore limité aux outils européens d'échange d'informations

Deux agences européennes permettent aux États d'accélérer et faciliter leurs échanges d'information en matière judiciaire ou criminelle, donc en matière de lutte contre le terrorisme : Eurojust et Europol.

#### *a. Les apports d'Eurojust pour faciliter des enquêtes judiciaires de plus en plus internationales*

Créée par la décision du Conseil 2002/187/JAI du 28 février 2002 et installée à La Haye, l'unité de coopération judiciaire de l'Union européenne, plus connue sous le nom d'Eurojust, a pour mission, depuis son entrée en fonction le 29 avril 2003, d'encourager et d'améliorer la coordination des enquêtes et des poursuites judiciaires entre les autorités compétentes des vingt-huit États membres de l'Union européenne en matière de criminalité organisée transfrontalière – telle que les trafics de stupéfiants, la traite des êtres humains, l'immigration irrégulière, la fraude, la contrefaçon, le blanchiment d'argent et le terrorisme. Les dispositions de la décision institutive d'Eurojust du 28 février 2002 ont été transposées en France en 2004.

Le Traité de Lisbonne a renforcé le rôle d'Eurojust, l'article 85 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) disposant à cet effet que « *la mission d'Eurojust est d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes, sur la base des opérations*

*effectuées et des informations fournies par les autorités des États membres et par Europol* ». Cet article précise également les tâches confiées à cette agence qui peuvent comprendre : « *a) le déclenchement d'enquêtes pénales ainsi que la proposition de déclenchement de poursuites conduites par les autorités nationales compétentes (...) ; b) la coordination des enquêtes et poursuites visées au point a) ; c) le renforcement de la coopération judiciaire, y compris par la résolution de conflits de compétences et par une coopération étroite avec le Réseau judiciaire européen*. »

Eurojust est actuellement organisée autour d'un collège, comprenant vingt-huit membres nationaux – procureurs, juges ou officiers de police, à raison d'un par État membre – et responsable de l'organisation et du fonctionnement d'Eurojust. Un directeur administratif est nommé à l'unanimité par ce collège.

En application de la décision européenne 2005/671/JAI du 20 septembre 2005 relative à la coopération et à l'échange d'informations en matière de terrorisme, Eurojust (comme Europol) est en principe destinataire de renseignements concernant les procédures en cours et les condamnations prononcées dans les États membres. Cette décision a également prévu la création dans chaque État membre d'un correspondant national d'Eurojust pour le terrorisme (le directeur des affaires criminelles et des grâces remplit cette fonction en France). Le dispositif a été complété par un protocole d'accord signé le 17 juin 2009 entre le DACG, le parquet général de Paris, le parquet de Paris et le membre national d'Eurojust pour la France. Ce protocole a permis de simplifier et de systématiser ces échanges d'informations (le bureau national français à Eurojust a été destinataire de 58 fiches de renseignement depuis l'entrée en vigueur de ce dispositif).

Les informations sont intégrées dans le « système automatisé de traitement des dossiers » d'Eurojust (*Case Management System* – CMS). Le CMS, qui centralise tout le renseignement judiciaire communiqué aux bureaux nationaux d'Eurojust, est aussi alimenté en informations concernant d'autres catégories d'infractions graves (traite des êtres humains, trafic de drogue, exploitation sexuelle des enfants et pédopornographie, criminalité organisée…).

Eurojust pilote également le dispositif des équipes communes d'enquête (ECE). L'ECE nécessite un accord écrit passé entre au moins deux autorités judiciaires appartenant à deux États et portant sur un réseau criminel commun agissant dans les deux pays. Elle favorise une coopération plus étroite et plus souple entre ses parties contractantes par rapport aux demandes d'entraide pénale internationales traditionnelles. Elle autorise également les enquêteurs qui la composent à réaliser, dans certaines conditions, des actes sur les territoires des autorités judiciaires qui l'ont constituée. L'ECE permet enfin de partager en temps réel des informations recueillies, d'exécuter de façon concertée, souvent simultanée et toujours coordonnée, des interpellations, des auditions, des perquisitions et des saisies dans l'un ou l'autre des pays partenaires. À ce jour, les autorités judiciaires françaises ont pu conclure 111 ECE dont 20 dans le cadre de

procédures ouvertes des chefs d'infractions terroristes (12 en matière de terrorisme islamiste et 6 en matière de terrorisme basque), en très grande majorité avec l'Espagne et la Belgique.

Votre rapporteur souligne donc qu'il y a deux atouts majeurs au recours à Eurojust pour la conduite des enquêtes judiciaires en matière de terrorisme. En premier lieu, l'agence facilite considérablement l'entraide pénale. En second lieu, après avoir pu observer le contenu de plusieurs dossiers antiterroristes dans les bureaux d'Eurojust à La Haye (Pays-Bas), votre rapporteur relève qu'Eurojust apporte aussi aux États membres une plus-value par des mises en relation entre affaires en apparence déconnectées, que seule la position centrale de l'agence permet. Une telle plus-value a été manifeste à la suite de certaines affaires complexes mettant en jeu des réseaux terroristes complexes et durables, comme par exemple celle des otages français retenus par Daech.

Le nombre de dossiers terroristes enregistrés auprès d'Eurojust en 2015 (41, dont 39 dossiers opérationnels, dont 18 concernant des combattants terroristes étrangers) a nettement augmenté par rapport à 2014 (14 dossiers, dont 13 dossiers opérationnels, dont 3 concernant des combattants terroristes étrangers). En 2015, Eurojust a mis en place son premier centre de coordination (sur les combattants terroristes étrangers) et tenu quinze réunions de coordination sur les dossiers terroristes opérationnels (dont six concernent des combattants terroristes étrangers). L'agence a continué de fournir un appui aux équipes communes d'enquête dans les affaires terroristes: en 2014, deux équipes ont réuni quatre États membres et en 2015, trois équipes ont réuni six États membres.

Pour autant, de l'aveu même du coordonnateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme (CLT), M. Gilles de Kerchove, rencontré à Bruxelles, « *alors que l'échange d'informations et la coopération opérationnelle dans le cadre d'Eurojust se sont considérablement accrus en 2015 par rapport à 2014, leur ampleur n'est toujours pas à la hauteur de la menace*. » (1)

En effet, Eurojust reste peu saisie par les Etats membres. L'obligation d'informer Eurojust a été limitée aux dossiers concernant au moins trois États membres et qui ont donné lieu à l'émission de demandes d'entraide à destination d'au moins deux États membres (article 13 de la décision du Conseil 2002/187/JAI portant création d'Eurojust). En outre, actuellement, la décision 2005/671/JAI relative aux infractions terroristes n'est appliquée dans toutes ses dispositions que par quelques États membres (France, Espagne, Belgique...). Après les premiers attentats de Paris en janvier 2015, les ministres de la Justice et des Affaires intérieures ont rappelé la nécessité d'appliquer sans réserves cette décision de 2005 lors du Conseil JAI informel de Riga des 29 et 30 janvier 2015.

---

*(1) Rapport au Conseil ; 4 mars 2016.*

### *b. L'alimentation de plus en plus intensive des bases d'Europol depuis le 13 novembre 2015*

Lors de sa visite à Europol, à La Haye, votre rapporteur a pu mesurer la volonté croissante des États de fournir à Europol une information plus complète sur la menace terroriste. Cependant, il a également observé que cette volonté se manifeste surtout depuis les attentats du 13 novembre 2015, avant lesquels l'outil de partage du renseignement que constitue Europol demeurait largement sous-utilisé par les États compte tenu de l'ampleur de la menace.

L'utilisation de trois outils propres à Europol permet de rendre compte de cette évolution tardive :

Au début du mois de décembre 2015, seuls 15 États membres de l'UE étaient connectés à la zone réservée à la lutte contre le terrorisme créée dans **l'application SIENA** (application de réseau d'échanges sécurisés d'informations). 25 États membres y sont à présent connectés et les services chargés de la lutte contre le terrorisme des trois derniers États manquants devraient être reliés au système sous peu. À la fin du mois de janvier 2016, six tierces parties intéressées s'étaient également connectées au système.

En septembre 2015, le **système d'information Europol (SIE)** – un système de référence qui est directement accessible à tous les États membres – contenait 3 732 affaires liées au terrorisme. À la suite des attentats perpétrés à Paris en novembre 2015, le nombre d'affaires liées au terrorisme a augmenté pour se chiffrer à plus de 7 700 au total aujourd'hui. Plus de 4 300 personnes liées au terrorisme sont maintenant enregistrées dans le SIE, dont 3 800 combattants étrangers et leurs associés. En 2014, seulement 18 combattants terroristes étrangers avaient été enregistrés dans le SIE par les États membre de l'UE, contre 1473 à la fin du mois de janvier 2016.

De début 2015 à début 2016, la base de données *Focal point travellers* (**point de contact "voyageurs"**) est passée de 3 600 entités « personnes » (la base contient aussi des objets volés disparus) à 18 572 entités "personnes". Illustration de la nouvelle motivation des États membres à partager les informations à leur disposition depuis les attentats de Paris, ils avaient recensé au sein de cette base de données 1 763 combattants terroristes étrangers avérés en novembre 2015 et en ont signalé 1 023 supplémentaires au cours des seuls quatre mois suivants.

Preuve enfin que le partage de l'information via Europol progresse mais n'a pas encore convaincu tous les États, votre rapporteur relève qu'en 2015, plus de 90 % des contributions fournies au *Focal point travellers* en ce qui concerne les combattants terroristes étrangers avérés émanaient de cinq États membres seulement.

## B. LA COOPÉRATION EUROPÉENNE PAR DES OUTILS INTEGRES DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME EST ENCORE TROP TIMIDE

Au-delà de la coopération par l'échange d'informations, l'intensité et l'internationalisation de la menace terroriste imposent de compléter les stratégies et les moyens nationaux mis en œuvre par le recours à des outils européens efficaces de lutte contre le terrorisme. Au terme des travaux de la commission, votre rapporteur considère que l'Europe est dépositaire de trois vecteurs principaux de la lutte antiterroriste : une agence (Europol) qui émerge progressivement comme une structure intégrée d'analyse et de renseignement (et non plus seulement de partage d'informations) ; une politique de contrôle des flux migratoires à l'entrée dans l'espace Schengen et entre pays de l'espace qui devrait être renforcée par des contrôles plus précis ; et un système d'information (SIS 2) qui pourrait constituer un outil efficace permettant de contrer la liberté de mouvements des terroristes en Europe.

### 1. L'émergence progressive d'Europol comme un outil européen de lutte contre le terrorisme

Votre rapporteur a développé précédemment sa conviction que la lutte antiterroriste ne peut réellement atteindre son efficacité optimale que grâce à un pilotage stratégique unique et une mise en commun de toutes les forces de l'État pour atteindre des objectifs partagés [(1)]. Ce raisonnement vaut naturellement également et surtout à l'échelle de l'Europe, et votre rapporteur n'a rencontré aucun responsable ministériel ni aucun parlementaire lors de son déplacement à Washington qui ne lui ait exprimé le souhait des États-Unis que l'Europe se dote enfin des outils et structure antiterroristes à la hauteur de ceux existant outre-Atlantique.

#### *a. La piste intéressante du centre européen de la lutte contre le terrorisme*

L'enquête sur les attentats de Paris de novembre 2015 a, là encore, servi de détonateur vers une plus grande coopération européenne en matière antiterroriste :

– Au lendemain des attentats, Europol a dépêché immédiatement des moyens pour soutenir l'enquête française, ainsi que l'a rappelé M. Jean-Jacques Colombi, chef de la division des relations internationales à la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) [(2)] : « *Le bureau de liaison français d'Europol – qui relève fonctionnellement de mon autorité – a mis en place dès le 13 novembre un dispositif de rotation H24/7 et a pris part aux briefings quotidiens organisés avec les autres bureaux de liaison nationaux et les représentants de l'agence. Dès le 15 novembre, l'agence a dépêché au PC de la SDAT, à la demande de la DRI, un bureau mobile composé d'analystes ayant un accès distant aux bases de données de l'agence. J'ai insisté pour que cette équipe soit dirigée par un fonctionnaire de*

---

*(1) Voir* supra*, la troisième partie du présent rapport.*

*(2) Audition du 9 mai 2016.*

*police français, que nous connaissons personnellement, issu lui-même de la police judiciaire*. »

– Plus encore, et pour la première fois de l'histoire d'Europol, l'agence s'est vue pratiquement « déléguer » un tronçon des investigations criminelles dans le cadre de l'enquête. Le chef de la division des relations internationales de la DCPJ a présenté le détail de cette démarche à la commission : « *La DRI a par ailleurs rapidement proposé aux services enquêteurs de demander l'appui d'Europol et d'Interpol. Les deux organisations n'ont pas été sollicitées pour les mêmes services, chacune offrant des outils spécifiques. Europol a été mobilisée principalement pour ses capacités en matière d'analyse criminelle et d'échanges d'informations.*

« *Le choix a rapidement été fait de transmettre de très nombreuses données recueillies dans le cadre de l'enquête à Europol, en vue de leur exploitation par ses analystes. Je me suis rendu à La Haye le 23 novembre pour m'assurer du plein soutien du directeur d'Europol, Rob Wainwright, et pour mieux définir les modalités de ce soutien apporté à l'enquête*. (…)

*Au 12 mars 2016, 2,7 tétraoctets de données issues des enquêtes française et belge ont été communiquées dans ce cadre, parmi lesquelles 9 millions de communications téléphoniques et 614 000 fichiers informatiques, dont 330 000 fichiers média comprenant des photos ou des vidéos. À cette même date, l'agence avait organisé dans le cadre de l'enquête cinq réunions opérationnelles et produit trente et un rapports, dont quatorze rapports d'analyse opérationnelle* » (1).

Capitalisant sur cette démarche historique, Europol a lancé, le 1er janvier 2016, le Centre européen de la lutte contre le terrorisme (ECTC), que votre rapporteur a eu la possibilité de visiter. Il s'agit d'une plateforme permettant aux États membres de renforcer l'échange d'informations et la coopération opérationnelle concernant la surveillance des combattants terroristes étrangers et les enquêtes à leur sujet, le trafic d'armes illicites, le financement du terrorisme et le recensement de pistes d'enquêtes supplémentaires. Les États membres peuvent y exploiter toutes les capacités dont Europol dispose dans les domaines de la criminalité organisée et de la cybercriminalité. Le Centre européen de la lutte contre le terrorisme fait office de plateforme d'information pour les autorités répressives des États membres de l'UE et au-delà de l'Union, et fournit un soutien opérationnel, une coordination et une expertise pour les enquêtes menées par les États membres, ainsi que des capacités de soutien stratégiques, notamment en s'attaquant à l'utilisation des médias sociaux à des fins de radicalisation.

Incarnation concrète, et même quelque peu préfiguratrice, de l'ECTC, la *Task Force Fraternité*, a été créée le 7 décembre 2015 au sein d'Europol à la demande des autorités françaises pour soutenir les enquêtes sur les attaques terroristes de Paris de novembre 2015 et traiter le volume considérable de données

---

*(1)* Id.

qui étaient déjà en cours de transmission. Plusieurs États membres se sont déjà engagés à détacher des experts auprès de la *Task Force* et des équipes de liaison conjointes qui appuient les travaux du Centre européen de la lutte contre le terrorisme. La mission générale de la *Task force Fraternité* est de fournir un appui aux enquêtes menées en Europe dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, au lendemain des attentats terroristes perpétrés à Paris le 13 novembre 2015. Plus de 60 agents ont été affectés aux activités de soutien de l'équipe de première intervention (EMRT) au sein d'Europol. Actuellement, 21 agents d'Europol sont affectés en permanence au soutien direct de la *Task force*, principalement des analystes.

***b. L'intégration encore trop timide d'Europol dans les politiques nationales antiterroristes***

Toutefois, malgré les aspects positifs de cette évolution de la place d'Europol dans le contreterrorisme à l'échelle européenne, votre rapporteur ne peut que relever son caractère plus que tardif et poussif au vu des nombreux attentats déjà commis sur le sol européen depuis la création de l'agence.

De plus, il note qu'il faudra malheureusement à nouveau du temps pour que ce positionnement novateur d'Europol soit totalement intégré par les États membres. En effet, pour l'heure, aucun nouveau poste n'a été budgétisé pour l'exercice 2016 dans le cadre de l'établissement du Centre européen de la lutte contre le terrorisme et de ses principales capacités logistiques, en particulier l'unité de l'UE chargée du signalement des contenus sur Internet et le réseau des cellules de renseignement financier (CRF.NET). Plusieurs États membres, dont l'Autriche, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Espagne et la France, ont nommé du personnel supplémentaire dans leurs bureaux de liaison d'Europol afin de soutenir les travaux menés dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (équipe commune de liaison pour un renforcement de l'efficacité des enquêtes transfrontières), mais les effectifs de l'ECTC demeureront modestes si le mouvement n'est pas davantage suivi à l'échelle de l'Union.

En sus des moyens humains, il faudra également qu'Europol soit rapidement dotée des moyens juridiques et techniques de jouer son rôle dans la lutte contre le terrorisme :

– Europol n'est toujours pas reliée ni au système d'information sur les visas (VIS), ni à Eurodac.

– Europol ne dispose toujours pas non plus de la possibilité de faire des recherches dans le système d'information Schengen (SIS 2). Actuellement, Europol effectue des contrôles manuels dans le SIS 2, et l'utilisation du système est limitée (seulement 741 recherches en 2015, première année de connectivité d'Europol au système). *A fortiori*, Europol ne peut injecter des données du SIS 2 dans ses propres bases de travail.

– Conformément à la décision cadre sur le SIS 2, l'agence Europol ne peut pas introduire de signalements dans le SIS 2 concernant des personnes disparues ou le refus d'entrée ou de séjour sur le territoire d'un État membre, et elle n'a pas accès à ces signalements.

**Proposition n° 34**

**Inciter les États membres de l'Union européenne à accroître leur participation à Europol.**

**Proposition n° 35**

**Organiser un accès total au SIS 2, en consultation recherche et signalement, à Europol.**

### 2. Les faiblesses des dispositifs de contrôle au sein de l'espace Schengen

Ainsi qu'il l'a exposé précédemment, votre rapporteur considère que la préservation des caractéristiques de l'espace Schengen, auxquelles il est attaché, nécessite aujourd'hui, compte tenu de la menace terroriste, un renforcement des contrôles tant aux frontières extérieures de l'espace que ceux s'appliquant aux déplacements internes à l'espace.

#### *a. Le contrôle des flux migratoires exceptionnels*

Depuis le début de l'année 2015, l'Europe connaît un flux migratoire exceptionnel, principalement composé de réfugiés fuyant les zones de conflit, au premier desquelles le théâtre syro-irakien.

**DETECTIONS DE FRANCHISSEMENTS IRREGULIERS DES FRONTIERES SCHENGEN DEPUIS 2011**

| 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---|---|---|---|
| 141 051 | 72 437 | 107 365 | 282 962 | 1 822 337 |

*Source : Agence Frontex*

Ce flux migratoire, et sa régulation par l'Union, constitue un enjeu majeur de la lutte contre le terrorisme djihadiste à l'égard duquel la France seule ne peut qu'être totalement démunie. Tandis que l'enquête judiciaire sur les attentats de Paris démontre que la « route des migrants » a été une filière exploitée à plusieurs reprises par les commandos ayant frappé en France, le contrôle de cette route et des personnes qui l'empruntent ne peut relever de notre seul pays.

Pour autant, le calendrier de la commission a coïncidé avec celui de la mission d'information créée par la commission des Lois sur *l'évaluation de l'efficacité des mécanismes européens pour prendre en charge des flux migratoires exceptionnels*. La commission d'enquête n'a donc pas fait de la

problématique de la gestion et du contrôle des flux migratoires exceptionnels une priorité de ses investigations.

À cet égard, votre rapporteur se bornera donc à dresser quelques constats essentiels, résultant des investigations de la commission et notamment de ses déplacements sur le bassin oriental de la Méditerranée (Grèce, Turquie), concernant la prise en compte de la lutte contre le terrorisme dans le dispositif de contrôle du flux migratoire.

Selon les informations recueillies par la commission, en particulier auprès du coordonnateur européen pour la lutte contre le terrorisme :

– En Italie, Frontex a adapté un plan d'aide dans le domaine de l'identification, de l'enregistrement, de la vérification des documents, du recueil de témoignages et des retours (déploiement de 25 agents Frontex). Le taux de relevé des empreintes digitales rapporté par les autorités italiennes, l'OIM et Frontex approche les 100 % pour les débarquements récents dans les centres de crise opérationnels, les empreintes digitales sont vérifiées dans le fichier automatisé d'empreintes digitales de l'Italie et transmises au système central d'Eurodac.

– En Grèce, actuellement, seuls deux des cinq hotspots prévus sont totalement opérationnels (Lesbos et Chios) et toutes les empreintes digitales ne sont pas encore vérifiées directement dans Eurodac. Dans plusieurs hotspots, on ne procède toujours à aucun contrôle de sécurité.

En outre, de ses propres observations et entretiens, notamment à Athènes, avec les responsables de Frontex et d'Europol, votre rapporteur retire la conclusion globale que, si la situation semble s'améliorer, elle a été trop longtemps marquée par l'absence de prise en compte par l'Union européenne de la menace terroriste dans les flux migratoires :

– Seul un accord opérationnel signé le 4 décembre 2015 a permis aux deux agences de commencer à échanger des données individuelles collectées par un Etat-membre lors des contrôles aux frontières.

– Il faut rappeler qu'en vertu des dispositions de l'article 11 *quater* du règlement actuel, Frontex ne peut communiquer aucune donnée personnelle à un Etat membre, ni recevoir ni utiliser des données à caractère personnel en rapport avec des activités criminelles ou terroristes provenant d'États tiers.

– Frontex n'a toujours pas accès au SIS 2 alors qu'un tel outil servirait grandement son analyse des risques et la détection des déplacements suspects.

– Le premier agent d'Europol missionné en Grèce sur la problématique des flux migratoires y a pris ses fonctions en décembre 2015.

**Proposition n° 36**

**Donner à l'agence Frontex un accès complet au SIS 2.**

**Proposition n° 37**

**Multiplier le nombre des agents d'Europol en Grèce pour appuyer l'action conduite par Frontex, dans chaque *hotspot*, dans le domaine de la gestion des flux migratoires.**

***b. Le très lent avènement du PNR européen***

Le PNR (« *Passenger Name Record* » – dossier de réservation des passagers) est créé par les compagnies aériennes au moment de la réservation des vols. Il contient toutes les informations fournies lors de la réservation du voyage (identité des passagers, itinéraires et horaires des déplacements, etc.). Une partie des données PNR est transférée dans le dossier API (« *Advanced Passengers System* ») créé lors de la procédure d'embarquement. Ces données peuvent être utilisées par les autorités publiques pour renforcer la surveillance des frontières dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les infractions graves, l'immigration clandestine et les pandémies.

Les transferts de données PNR ne sont pas encadrés en droit international. Les États fixent donc librement les conditions que doivent respecter les compagnies aériennes pour pouvoir desservir leur territoire. Afin d'éviter la multiplication des accords PNR entre les États pour organiser le transfert des données, la Commission européenne a proposé au Conseil de négocier un instrument multilatéral ou de créer une législation européenne qui préciserait les conditions à remplir pour pouvoir exiger des compagnies européennes la transmission de leurs données PNR. Les États membres se sont prononcés en faveur de cette seconde solution. La Commission a déposé en 2007 une première proposition de directive, qui a rencontré de multiples obstacles politiques et de procédures.

Dès juillet 2013, huit ministres de l'Intérieur, dont le ministre français, ont signalé au président de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) l'importance du dossier PNR dans la lutte contre le terrorisme. Un accord provisoire conclu le 2 décembre par les négociateurs du Parlement et du Conseil a été approuvé par la Commission LIBE le 10 décembre 2015. Néanmoins, alors que la pression a été accrue par les attaques terroristes de novembre 2015 en France et celles de mars 2016 en Belgique, la proposition de directive n'a été adoptée que le 14 avril 2016 en session plénière à Strasbourg.

Parallèlement, un projet de PNR français est d'ores et déjà en cours. L'article 7 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme prévoyait que les données PNR puissent être collectées et traitées afin d'« *améliorer le contrôle aux frontières, de lutter contre l'immigration*

*clandestine et de lutter contre le terrorisme* ». Toutefois à la suite de la proposition de la Commission européenne de mettre en place un PNR européen en 2007, la mise en œuvre concrète du dispositif a été reportée puis reprise en 2010. La loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 de programmation militaire 2014-2019 a prévu de créer à titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 2017, un nouveau système automatisé de traitement des données API et PNR, « calé » sur la directive européenne en cours de discussion. Le décret n° 2014-1095 du 26 septembre 2014 énumère les données susceptibles d'être recueillies et précise le cadre général de ce nouveau dispositif.

Votre rapporteur considère que le projet PNR doit constituer une priorité pour les États de l'Union, y compris dans son volet couvrant les vols intérieurs à l'espace Schengen. Il rappelle à cet égard, ainsi que cela lui a été exposé à Washington par le NCTC, que les services américains équivalent à la police de l'air disposent aujourd'hui d'une *no-fly list* directement extraite d'un fichier consolidé regroupant toutes les personnes porteuses d'une menace terroriste potentielle, et d'une *watchlist* mettant à contribution directement les services de sécurité en zone aéroportuaire pour l'alimentation des bases de données du renseignement. Il souligne enfin que les différents parcours des terroristes ayant frappé en France en 2015 et en Belgique en 2016 illustrent l'urgence manifeste pour les pays européens d'être mieux informés sur les passagers aériens.

Néanmoins, la mise en place du PNR sera totalement efficace si, collectivement, nous développons la biométrie pour lutter, notamment, contre l'utilisation frauduleuse des passeports.

### c. *La base de données SIS 2 et son utilisation dans la lutte contre le terrorisme*

#### i. Un outil riche de potentialités pour l'efficacité des politiques européennes en matière de sécurité

L'élargissement progressif de l'espace Schengen et du nombre de pays connectés au système d'information Schengen (SIS) s'est traduit par une hausse exponentielle du nombre de signalements qui a nécessité la refonte intégrale de l'architecture technique du système mis en place en 1995. Le 9 avril 2013, un SIS de seconde génération ou SIS II a ainsi succédé au SIS. Régi par le Règlement n°1987/2006 et la Décision 2007/533/JAI, le SIS II constitue une «frontière électronique dématérialisée », mise en œuvre à chaque instant depuis environ un demi-million de terminaux d'interrogation dans les vingt-neuf États connectés (26 de l'espace Schengen, plus la Roumanie, la Bulgarie et, depuis avril 2015, le Royaume-Uni).

Chaque pays alimente la base centrale C-SIS, qui, à son tour, réactualise en temps réel les copies nationales de chaque pays qui en dispose. En France, comme dans la plupart des autres pays, c'est cette copie, dite N-SIS II, qui est interrogée, par les systèmes d'information nationaux.

L'alimentation du SIS II en France passe actuellement par trois fichiers différents : le fichier des personnes recherchées (FPR), le fichier des objets volés et signalés (FOVeS) et la base des Titres électroniques sécurisés (TES).

**Décision sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) – 12 juin 2007**

**Article 36**

*Objectifs des signalements et conditions auxquelles ils sont soumis*

1. Les données concernant des personnes ou des véhicules, des embarcations, des aéronefs ou des conteneurs sont introduites conformément au droit national de l'État membre signalant, aux fins de contrôle discret et de contrôle spécifique, conformément à l'article 37, paragraphe 4.

2. Un tel signalement peut être effectué pour **la répression d'infractions pénales** et pour la prévention de menaces pour la sécurité publique:

– lorsqu'il existe des indices réels laissant supposer qu'une personne a l'intention de commettre ou commet une infraction pénale grave, telle qu'une des infractions visées à l'article 2, paragraphe 2, de la décision-cadre 2002/584/JAI;

– ou lorsque l'appréciation globale portée sur une personne, en particulier sur la base des infractions pénales commises jusqu'alors, laisse supposer qu'elle commettra également à l'avenir des infractions pénales graves, telles que les infractions visées à l'article 2, paragraphe 2, de la décision-cadre 2002/548/JAI

3. En outre, le signalement peut être effectué conformément au droit national, **à la demande des instances compétentes pour la sûreté de l'État**, lorsque des indices concrets laissent supposer que les informations visées à l'article 37, paragraphe 1, sont nécessaires à la prévention d'une menace grave émanant de l'intéressé ou d'autres menaces graves pour la sûreté intérieure et extérieure de l'État. L'État membre procédant au signalement en vertu du présent paragraphe en tient informés les autres États membres. Chaque État membre détermine à quelles autorités cette information est transmise.

4. Des signalements relatifs aux véhicules, aux embarcations, aux aéronefs ou aux conteneurs peuvent être introduits lorsqu'il existe des indices réels de l'existence d'un lien entre ceux-ci et des infractions pénales graves visées au paragraphe 2 ou des menaces graves visées au paragraphe 3.

**Article 37**

*Exécution de la conduite à tenir demandée dans un signalement*

1. Dans le cadre des contrôles discrets ou des contrôles spécifiques, les informations ci-après peuvent, en tout ou en partie, être recueillies et transmises à l'autorité signalante, à l'occasion de contrôles aux frontières ou d'autres contrôles de police et des douanes exercés à l'intérieur du pays:

– le fait que la personne signalée ou le véhicule, l'embarcation, l'aéronef ou le conteneur signalé a été retrouvé;

– le lieu, la date et l'heure ou le motif du contrôle;

– l'itinéraire suivi et la destination visée;

– les personnes qui accompagnent les intéressés ou les occupants du véhicule, de l'embarcation ou de l'aéronef dont il est permis de supposer qu'ils sont associés aux intéressés;

– le véhicule, l'embarcation, l'aéronef ou le conteneur utilisé;

– les objets transportés;

– les circonstances dans lesquelles la personne ou le véhicule, l'embarcation, l'aéronef ou le conteneur a été retrouvé.

2. Les informations visées au paragraphe 1 sont communiquées grâce à l'échange d'informations supplémentaires.

3. Dans le cadre de la collecte des informations visées au paragraphe 1, les États membres prennent les mesures nécessaires pour ne pas mettre en péril le caractère discret du contrôle.

4. Pendant les contrôles discrets, les personnes, les véhicules, les embarcations, les aéronefs, les conteneurs et les objets transportés peuvent être fouillés conformément au droit national, aux fins visées à l'article 36. Si le contrôle spécifique n'est pas autorisé selon la loi d'un État membre, il se trouve automatiquement converti, dans cet État membre, en contrôle discret.

Le SIS II contient des signalements sur des personnes recherchées et des objets signalés. Les catégories de personnes signalées sont les suivantes :

– personnes recherchées pour arrestation en vue d'extradition et mandat d'arrêt européen (article 26 de la Décision 2007/533 JAI) ;

– étrangers signalés aux fins de non admission (article 24 du règlement 1987/2006) ;

– personnes disparues ou à placer en sécurité (article 32 de la Décision) ;

– témoins, personnes citées à comparaître ou devant faire l'objet d'une notification de décisions judiciaires (article 34 de la Décision) ;

– enfin, personnes dites observées, c'est à dire faisant l'objet d'un contrôle discret ou d'un contrôle spécifique tant en matière de criminalité qu'en matière de sûreté de l'État (**article 36 de la décision** ; *cf. ci-dessus*).

La consultation du SIS 2 se fait sur la base du « *hit / no hit* », réponse positive ou négative. En cas de consultation positive, l'interface d'accès donne une conduite à tenir (celles-ci étant définies au plan européen selon les types de signalements) et prescrit de contacter le « bureau SIRENE » national. En France, le bureau SIRENE est positionné à la division des relations internationales (DRI) de la DCPJ, au sein de la plate-forme SCCOPOL (section centrale de coopération opérationnelle de police).

Selon le chef de cette division [1], le SIS 2 est « *l'outil de la coopération internationale qui fonctionne le mieux, c'est même la* Rolls Royce *de la coopération internationale. Il est utilisé quotidiennement par tous les policiers et tous les gendarmes d'Europe, parfois sans qu'ils le sachent. Lorsque, à Châteauroux ou à Potsdam, un policier contrôle un individu ou un véhicule et lance une recherche dans la base de données nationale pour savoir si l'individu ou le véhicule est signalé pour être localisé ou surveillé, il utilise le SIS sans le savoir. Si cet individu ou ce véhicule fait l'objet d'une signalisation de la part de l'un des pays partenaires, le policier répond alors aux prescriptions qui apparaissent sur son téléscripteur informatique et qui consistent à contacter le bureau SIRENE de son pays. Le bureau SIRENE, une fois contacté, lui indique alors une conduite à tenir, toujours très simple : « interpeller », si l'individu fait l'objet d'un mandat d'arrêt européen, « conduire devant la magistrature », « saisir », « surveiller discrètement », « effectuer un contrôle spécifique ».* »

ii. Le SIS 2 est encore insuffisamment adapté à la menace terroriste

Cependant, compte tenu de la chronologie des attentats du 13 novembre (cf. *supra*), votre rapporteur est contraint de relativiser cette situation présentée comme idéale. En effet, tandis que le Président de la République lui-même décrète l'état d'urgence à minuit le 14 novembre et demande formellement la restauration des contrôles aux frontières, Salah Abdeslam sera contrôlé à 9h10 et s'exfiltrera vers la Belgique en dépit d'un *hit* positif de son passeport sur le SIS 2.

M. Jean-Jacques Colombi a fourni à la commission des précisions éclairantes sur les conditions de ce contrôle ainsi que sur les lourdeurs intrinsèque du fonctionnement actuel du SIS 2 : « *La consultation du fichier des personnes recherchées en France par le peloton autoroutier fait apparaître que Salah Abdeslam fait l'objet d'un signalement dans le SIS et que la conduite à tenir est de " recueillir discrètement toutes informations utiles et contacter le bureau SIRENE ". L'un des gendarmes contacte donc le bureau pour obtenir davantage de précisions. Nous lui confirmons l'existence d'un signalement valide dans le SIS émis par la Belgique le 9 février 2015 au titre de l'article 36-2 de la décision 2007/533 du Conseil, lequel autorise le signalement « pour la répression d'infractions pénales et pour la prévention de menaces pour la sécurité publique », donc pour des infractions de droit commun, l'article 36-3 autorisant, lui, les signalements quand la sûreté de l'État est menacée.*

*Nous précisons au gendarme que les Belges demandant un contrôle discret, le peloton doit poursuivre le contrôle, rappeler pour nous donner une description du véhicule, sa plaque d'immatriculation, l'identité des occupants – si possible, une copie des documents d'identité –, la provenance et la destination des passagers et le motif de leur déplacement.*

---

*(1) Audition du 9 mai 2016.*

*À 9 heures 40, l'un des gendarmes rappelle le bureau SIRENE et communique les informations demandées, à l'exception des copies des pièces d'identité qui ne nous parviendront que plus tard dans la matinée en raison de difficultés liées à la transmission des images par voie électronique.*

*À 9 heures 44, l'opérateur du bureau SIRENE de Paris transmet au bureau SIRENE de Belgique le formulaire habituel de découverte, dit " formule G "* (1)*, accompagné d'une demande de précision quant au motif du signalement, en précisant que les copies des documents d'identité seraient transmises dès réception.*

*Vers 10 heures 45, le bureau SIRENE de Belgique rappelle le bureau SIRENE de France et l'informe que Salah Abdeslam était d'après leurs services un individu radicalisé, candidat au djihad en Syrie* » (2).

M. Alexandre Pichon, adjoint au chef de la division des relations internationales a également les raisons pour lesquelles le SIS 2 ne pouvait fournir d'information sur le risque terroriste, qui eût permis aux gendarmes de mieux cerner Salah Abdeslam lors de son contrôle : « *L'article 36-2 ne couvre pas spécifiquement les infractions de droit commun. Les articles 36-2 et 36-3 peuvent concerner des faits relevant du terrorisme comme des faits n'en relevant pas. Ce qui distingue les deux articles, c'est la nature de l'autorité qui procède au signalement. Les signalements effectués dans le cadre de l'article 36-2 étant liés à la répression des infractions pénales, ils sont généralement issus des services d'enquête criminelle, donc de la police judiciaire. Ceux qui sont effectués dans le cadre de l'article 36-3, en cas de menace de la sûreté de l'État sont généralement issus des services de renseignement, de la DGSI par exemple* » (3).

*In fine,* il est apparu que les Belges ont renseigné le SIS 2 dans le cadre de l'article 36-2 et non pas de l'article 36-3 alors même que les services de ce pays étaient informés de la radicalisation de M. Salah Abdeslam. Les Français n'ont su que quelques heures après le contrôle que ce dernier était surveillé au titre de sa radicalisation violente. Votre rapporteur en conclut que le SIS 2, au lendemain du pire attentat terroriste connu par la France au cours de son histoire et en dépit des ordres présidentiels, était impuissant à bien renseigner la gendarmerie française, contrainte dès lors de laisser libre le djihadiste.

En outre, le SIS 2 souffre de deux autres limites préoccupantes du point de vue de la lutte antiterroriste :

---

*(1) En effet, toujours selon M. JJ Colombi : «* Les bureaux SIRENE fonctionnent par envoi de formulaires. C'est après avoir reçu le formulaire transmis par le bureau SIRENE de France que le bureau SIRENE de Belgique a pris les dispositions qu'il avait à prendre. J'imagine qu'il est entré en contact avec le service d'enquêteurs belge à l'origine du signalement. Mais je n'ai aucune assurance à cet égard : je ne dirige pas le bureau SIRENE de Belgique et je ne sais pas du tout quelles vérifications ont été opérées en Belgique. Ce qui est certain, c'est que le nombre d'individus surveillés dans le SIS est très élevé et que les contrôles discrets ou spécifiques font l'objet d'une remontée qui prend un certain laps de temps. ».

*(2) Audition du 9 mai 2016.*

*(3)* Id.

– le fichier contient 90 000 empreintes digitales, mais il n'existe encore aucune possibilité de recherche sur ces données. L'accès aux photographies et aux empreintes digitales n'est possible que pour confirmer une identité en cas de doute ;

– l'administration du signalement par le seul État signalant pose une réelle difficulté de réactivité aux agents des forces de sécurité, principaux utilisateurs du SIS 2. La circonstance qu'un *hit* génère avant tout la production de « formulaires » interétatiques d'information constitue naturellement une lourdeur dommageable du processus. Le cas de Salah Abdeslam illustre parfaitement la nécessité de considérer dorénavant la menace terroriste comme une menace européenne : quoique suivi par le Belgique où il fut délinquant et où il s'est radicalisé, le djihadiste constitue, en 2015, une menace terroriste pour la France. Faute d'un organe supranational disposant de la totalité des informations et des menaces, le système Schengen demeurera un écheveau complexe favorable aux projets terroristes d'individus exploitant nos réticences envers une politique antiterroriste européenne.

**Proposition n° 38**

**Prévoir une mention spécifique de la menace terroriste potentielle de la personne signalée, soit dans le corps même du signalement (article 36 de la Décision cadre), soit dans les catégories de données attachées à la personne (article 20 de la Décision).**

**Proposition n° 39**

**Créer, au sein d'Europol, une cellule de veille 24/7 chargée de prendre en compte les *hits* rencontrés dans l'ensemble des États membres, en lieu et place des bureaux SIRENE.**

# EXAMEN EN COMMISSION

*Compte rendu de la réunion du 5 juillet 2016*

## LISTE DES PROPOSITIONS

**Proposition n° 1** : Augmenter le nombre de cartouches tirées chaque année par les personnels des unités élémentaires de la police et de la gendarmerie nationales dans le cadre des séances d'entraînement au tir auxquelles ils participent.

**Proposition n° 2** : Augmenter les effectifs de l'unité de coordination des forces d'intervention (UCoFI) pour lui permettre de faire face aux missions que lui assigne le nouveau schéma national d'intervention des forces de sécurité.

**Proposition n° 3** : Engager dans les meilleurs délais une réflexion sur le traitement médiatique d'une attaque terroriste afin de définir :

— le rôle et les obligations des journalistes et des réseaux sociaux à l'occasion d'une crise de cette nature ;

— les modalités de la collaboration entre les pouvoirs publics et les médias dans un contexte de ce type.

Ce travail pourrait aboutir à l'élaboration d'un protocole signé entre tous les acteurs intéressés.

**Proposition n° 4** : Créer une infraction caractérisée par la diffusion – sur tout support – d'une information susceptible de causer un préjudice à toute personne présente sur le lieu d'un attentat.

**Proposition n° 5** : Constituer au plus vite sur l'ensemble du territoire national des colonnes d'extraction des victimes en zone d'exclusion composées de secouristes intervenant sous la protection des forces d'intervention.

**Proposition n° 6** : Étendre le plan « Rouge Alpha » à l'ensemble des services de sapeurs-pompiers du territoire national.

**Proposition n° 7** : Former l'ensemble des équipes de secours et médicales françaises à la médecine de guerre et aux techniques de *damage control*.

**Proposition n° 8** : Organiser une grande campagne nationale d'initiation aux gestes qui sauvent.

**Proposition n° 9** : Étendre rapidement à l'ensemble des équipes de secours et des équipes médicales l'usage du système d'information numérique standardisé (SINUS) pour identifier, suivre, et constituer une base de données unique des personnes prises en charge.

**Proposition n° 10** : Clarifier les critères qui permettent aux victimes d'être inscrites sur la liste unique des victimes.

**Proposition n° 11** : Étendre l'aide juridictionnelle à la phase transactionnelle devant le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions.

**Proposition n° 12** : Pérenniser dans notre organisation administrative un secrétariat d'État chargé de l'aide aux victimes disposant d'une administration dédiée.

**Proposition n° 13** : Détacher en permanence des officiers de gendarmerie au sein de la DGSI.

**Proposition n° 14** : Fusionner le SCRT et la SDAO dans une nouvelle direction générale du renseignement territorial, rattachée directement au ministre de l'Intérieur. Partager les compétences de la DRPP entre la DGSI et cette nouvelle direction générale du renseignement territorial, conformément à leurs champs respectifs de compétences. Intégrer la nouvelle direction générale du renseignement territorial au premier cercle de la communauté du renseignement.

**Proposition n° 15** : Accélérer la mise en place, les recrutements et détachements de moyens afin de parvenir au plus vite à un véritable bureau du renseignement pénitentiaire pleinement opérationnel.

**Proposition n° 16** : Poursuivre le recrutement supplémentaire d'agents au sein des services de renseignements au-delà des engagements pris jusqu'en 2018 et diversifier ces recrutements plus massivement en faisant appel, le cas échéant, à des experts contractuels.

**Proposition n° 17** : Créer une base de données commune à l'ensemble des acteurs de la lutte antiterroriste, consacrée exclusivement à l'antiterrorisme mais exhaustive, avec des niveaux d'accès adaptés aux besoins des services.

**Proposition n° 18** : Créer une agence nationale de lutte antiterroriste, rattachée directement auprès du Premier ministre, en charge de l'analyse de la menace, de la planification stratégique et de la coordination opérationnelle.

**Proposition n° 19** : Fusionner l'UCLAT et l'EMOPT, repositionner l'ensemble auprès du ministre de l'Intérieur et non au sein de la DGPN et recentrer ses missions sur le pilotage et l'animation des directions du ministère dans la lutte antiterroriste.

**Proposition n° 20** : Renforcer les prérogatives du coordonnateur national du renseignement, en lui octroyant notamment une capacité d'arbitrage budgétaire, pour en faire le directeur national du renseignement.

**Proposition n° 21** : Engager une réflexion sur l'assouplissement du cadre juridique du statut de « repenti » dans le domaine du terrorisme.

**Proposition n° 22** : Exclure les personnes condamnées pour des actes terroristes du bénéfice du crédit de réduction de peine automatique prévu à l'article 721 du code de procédure pénale.

**Proposition n° 23** : Mettre en œuvre, dans les meilleurs délais, un plan de recrutement dédié aux juridictions spécialisées dans le traitement des affaires de terrorisme.

**Proposition n° 24** : Adapter les obligations prononcées – sur le fondement de l'article 138 du code de procédure pénale – dans le cadre du contrôle judiciaire au profil des personnes mises en examen pour des infractions à caractère terroriste et renforcer les modalités de contrôle du respect de ces obligations.

**Proposition n° 25** : Lancer deux plans nationaux d'investissements dans la vidéoprotection, d'une part, et dans le maillage territorial au moyen de portiques équipés de lecteurs automatiques de plaques d'immatriculation (LAPI).

**Proposition n° 26** : Engager une réflexion avec les collectivités territoriales sur la sécurisation des accès des équipements scolaires et de petite enfance actuels et futurs.

**Proposition n° 27** : Engager une réflexion sur un changement des dispositifs de sécurité des aéroports internationaux français afin d'intégrer des méthodes de screening rénovée et une plus grande densité d'agents de sécurité.

**Proposition n° 28** : Lancer un troisième plan de lutte antiterroriste pour le recrutement de 2 000 policiers et gendarmes afin de leur permettre de tenir la posture du plan Vigipirate dans la durée.

**Proposition n° 29** : Diminuer progressivement le volume des effectifs engagés dans l'opération Sentinelle afin, à court terme, de le concentrer sur la seule protection de certains points stratégiques.

**Proposition n° 30** : Doter les soldats de l'opération Sentinelle d'armes de poing, en complément de leur dotation actuelle et assurer une formation pour intervenir en milieu clos.

**Proposition n° 31** : Accompagner la montée en puissance des entreprises de sécurité privée.

**Proposition n° 32** : Engager une initiative forte auprès du gouvernement irakien et de la coalition internationale pour intervenir militairement plus massivement, y compris au sol, avec un objectif militaire et une stratégie de sortie définis préalablement en commun, en Irak afin de reprendre les derniers territoires occupés par Daech.

**Proposition n° 33** : Engager une initiative forte auprès du gouvernement turc et de la coalition internationale pour sécuriser la frontière turco-syrienne afin d'arrêter le flux des combattants francophones qui transitent par la région du Manbij.

**Proposition n° 34** : Inciter les États membres de l'Union européenne à accroître leur participation à Europol.

**Proposition n° 35** : Organiser un accès total au SIS 2, en consultation recherche et signalement, à Europol.

**Proposition n° 36** : Donner à l'agence Frontex un accès complet au SIS 2.

**Proposition n° 37** : Multiplier le nombre des agents d'Europol en Grèce pour appuyer l'action conduite par Frontex, dans chaque *hotspot*, dans le domaine de la gestion des flux migratoires.

**Proposition n° 38** : Prévoir une mention spécifique de la menace terroriste potentielle de la personne signalée, soit dans le corps même du signalement (article 36 de la Décision cadre), soit dans les catégories de données attachées à la personne (article 20 de la Décision).

**Proposition n° 39** : Créer, au sein d'Europol, une cellule de veille 24/7 chargée de prendre en compte les *hits* rencontrés dans l'ensemble des États membres, en lieu et place des bureaux SIRENE.

# CONTRIBUTIONS DES GROUPES

*À venir*

# PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

**Lundi 15 février 2016**

— **Table ronde réunissant des victimes des attentats du 13 novembre 2015 : Association 13 novembre : fraternité et vérité : M. Georges Salines**, président, **M. Mohammed Zenak**, trésorier, **Mme Sophie Dias**, membre de l'association, **Mme Aurélia Gilbert**, membre de l'association ; **Association Life for Paris – 13 novembre 2015 : Mme Caroline Langlade**, vice-présidente, **Mme Lydia Berkennou**, membre de l'association, **M. Alexis Lebrun**, membre de l'association ; **M. Grégory Reibenberg**, dirigeant du restaurant « la Belle Équipe »

— **Mme Françoise Rudetzki**, fondatrice de SOS Attentats

**Mercredi 17 février 2016**

— **Table ronde d'avocats : Me Patrick Klugman**, avocat au barreau de Paris, **Me Samia Maktouf**, avocate aux barreaux de Paris et Tunis, accompagnée de **M. Omar Dmougui**, victime des attentats du 13 novembre ; **Me Olivier Morice**, avocat au barreau de Paris, accompagné de **M. René Guyomard et de Mme Emmanuelle Guyomard**, père et sœur d'une victime du Bataclan

— **Table ronde d'associations de victimes d'attentats terroristes : Association française des victimes du terrorisme (AFVT) : M. Guillaume Denoix de Saint Marc**, directeur général, **M. Stéphane Lacombe,** directeur adjoint, **Mme Aline Le Bail-Kremer**, responsable communication et gestion ; **Fédération nationale des victimes d'attentats et d'accidents collectifs (FENVAC) : M. Olivier Dargouge**, vice-président, **Mme Marie-Claude Desjeux**, vice-présidente, **M. Stéphane Gicquel**, secrétaire général ; **Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) : Mme Michèle de Kerckhove**, présidente, **Mme Sabrina Bellucci**, directrice générale

— **M. Daniel Pszenny**, journaliste au Monde, victime des attentats du 13 novembre 2015

**Lundi 29 février 2016**

**Table ronde consacrée à la prise en charge hospitalière des victimes : Médecin général des armées Jean-Marc Debonne**, directeur central du service de santé des armées (SSA), **médecin général inspecteur Dominique Vallet**, adjoint « offre de soins et expertise » au directeur central, **médecin en chef Jean-Christophe Bel, M. Martin Hirsch**, directeur général de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP), **docteur Christophe Leroy**, chef du service « gestion des crises sanitaires » à l'AP-HP

**Lundi 7 mars 2016**

— **M. Patrice Paoli**, directeur de la cellule interministérielle d'aide aux victimes

— **M. Bernard Cazeneuve**, ministre de l'Intérieur

**Mercredi 9 mars 2016**

— **M. Jean-Michel Fauvergue**, contrôleur général, chef du RAID (Recherche Assistance Intervention Dissuasion) et **M. Éric Heip**, commissaire divisionnaire, adjoint au chef du RAID

— **Général Denis Favier**, directeur général de la gendarmerie nationale, accompagnée du **Colonel Hubert Bonneau**, commandant le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) et du **Colonel Armando De Oliveira**, commandant la région de gendarmerie de Picardie et le groupement de gendarmerie départementale de la Somme

— **M. Philippe Chadrys**, sous-directeur de la sous-direction anti-terroriste (SDAT) de la direction centrale de la Police Judiciaire (DCPJ), **M. Franck Douchy**, directeur régional de la police judiciaire de Versailles et **M. Frédéric Doidy**, chef de l'office central de lutte contre le crime organisé (OCLO) et chef des Brigades de recherche et d'intervention nationales (BRI)

— **M. Christophe Molmy**, commissaire divisionnaire, chef de la Brigade de recherche et d'intervention (BRI) de Paris et **M. Marc Thoraval**, commissaire divisionnaire, chef de la brigade criminelle de la Direction régionale de la Police judiciaire de Paris.

**Lundi 14 mars 2016**

— **M. Patrick Pelloux**, médecin urgentiste

— **Militaires ayant participé à l'opération Sentinelle le 13 novembre 2015 : Lieutenant-colonel D.D.**, chef de l'état-major tactique de Paris, **capitaine P-M.A.**, commandant d'unité, **maréchal des Logis chef G.A.**, chef de la section déployée rue de Charonne, **maréchal des Logis R.D.**, chef du groupe qui est intervenu au Bataclan

— **Policiers intervenus lors des attentats des 7 – 9 janvier : M. B.B.**, commissaire de police, **M. M.J.**, commandant de police, **M. J-S.B.**, chef de bord BAC 11

— **Policiers intervenus lors des attentats du 13 novembre : M. B.B.**, commissaire de police, **Mme C.P.**, commissaire de police, **M. G.P**, commissaire de police, **M. G.B**, capitaine, adjoint au commandant de police, **M. Z.I.**, commissaire de police, **M. D.K**, commissaire divisionnaire, **M. S.Q**, commissaire divisionnaire, **M. J.M** commissaire de police, **M. F.C**, commissaire divisionnaire, **Mme V.G**, commissaire divisionnaire, **M. T.D**, commissaire de police

**Mercredi 16 mars 2016**

— **Table ronde sur la prise en charge des victimes par la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et le Service médical d'urgence (SAMU) : Général Philippe Boutinaud**, commandant la BSPP, **professeur Jean-Pierre Tourtier,** médecin-chef de la BSPP, **médecin-chef Michel Bignand**, **colonel Jean-Claude Gallet**, adjoint au général commandant la BSPP, **colonel Gérald Boutolleau**, chef de corps du 2e Groupement d'incendie et de secours et commandant des opérations de secours au Bataclan, **professeur Pierre Carli**, directeur médical du SAMU de

Paris, chef de service au département d'anesthésie-réanimation de l'hôpital universitaire Necker-Enfants-Malades, Paris 15e, président du Conseil national de l'urgence hospitalière, **professeur Frédéric Adnet**, directeur du SAMU 93, responsable pôle accueil-urgences-imagerie de l'hôpital universitaire Paris Seine-Saint-Denis Avicenne à Bobigny, **docteur François Braun**, président du SAMU Urgences de France, chef de service médecine d'urgence, **docteur Yves Lambert**, chef du pôle de l'urgence, directeur du SAMU des Yvelines, **docteur Valérie-Charlotte Chollet-Xémard**, praticien hospitalier du SAMU 94 à l'hôpital Henri-Mondor

— **Institut médico-légal de Paris : M. Jean Benet**, directeur des transports de la protection du public de la Préfecture de Police de Paris et **professeur Bertrand Ludes**, directeur de l'Institut médico-légal de Paris

— **Table ronde « sécurité au Stade de France le 13 novembre 2015 », réunissant des représentants du Consortium Stade de France et de la Fédération française de football : Pour le Consortium Stade de France : M. Christophe Bionne**, directeur de la sécurité et de la sûreté, **M. Jean-Philippe Dos Santos**, directeur-adjoint de la sûreté, **Mme Florence Gaillot**, assistante de direction, en charge de la saisie de la main courante de l'événement, **M. Pascal Begain**, chargé de sécurité incendie, **M. Damien Chemla**, préventeur, chargé des moyens humains et techniques, **Mme Suzanne Delourme**, chargée de sûreté ; a**ccompagnés de représentants de sociétés de sécurité** : **M. Jean-Marc Peninou** (Stand up), **M. Mustapha Abba Sany** (Gest n'sport), **M. Bastien Rousseau** (SGPS), **M. Fabrice Laborie** (ACA), **M. Olivier Bruel** (Alès Event's), **M. Olivier Ploix** (ISMA), **M. Christian Glaz** (MCS), **M. Ludovic Foret** (JM Sécurité), **M. Olivier Roussel** (Europa Secure Dog), **M. Bruno Lafond, M. Franck Chaboud** (Main Sécurité) ; **Pour la Fédération française de football : M. Victoriano Melero**, directeur de cabinet et directeur général adjoint, **Mme Cécile Grandsimon**, responsable réglementation et gestion de la sécurité des rencontres, **M. Didier Pinteaux**, responsable sécurité et sûreté.

**Jeudi 17 mars 2016**

— Audition d'un commissaire divisionnaire X et d'un brigadier Y, son chauffeur

**Lundi 21 mars 2016**

— **Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) : M. T. PDO.**, brigadier-chef, **M. L.S.**, brigadier-chef, **M. O.B**, brigadier, **M. N.B.**, gardien de la paix, **M. A.D.**, gardien de la paix, **M. P.T.**, gardien de la paix

— **M. Jean-Marc Falcone**, directeur général de la police nationale accompagné de **M. Marc Baudet**, conseiller stratégie et prospective

— **Général Denis Favier**, directeur général de la gendarmerie nationale accompagné du **Colonel Samuel Dubuis**, membre de son cabinet

— **Général Bruno Le Ray**, gouverneur militaire de Paris accompagné du **colonel Marc Boileau**, chef de cabinet

**Mercredi 23 mars 2016**

— **M. Michel Cadot**, préfet de police de Paris accompagné de **MM. Christian Sainte**, directeur de la police judiciaire, **Jacques Méric**, directeur de la sécurité de la police d'agglomération et du **général Philippe Boutinaud**, commandant la brigade de sapeurs-pompiers de Paris

— **Table ronde des syndicats de la police nationale : Mme Céline Berthon**, secrétaire générale du Syndicat des commissaires de la police nationale (SCPN) accompagnée de **M. Jean-Luc Taltavull**, secrétaire général adjoint ; **M. Thierry Clair**, délégué pôle province (UNSA Police)

— **Table ronde des syndicats de magistrats : M. Olivier Janson**, secrétaire général adjoint de l'Union syndicale des magistrats, **M. Benjamin Blanchet**, chargé de mission ;
**Mme Clarisse Taron**, présidente du Syndicat de la magistrature, **Mme Laurence Blisson**, secrétaire générale ; **Mme Béatrice Brugère**, secrétaire générale de FO Magistrats, **M. Jean de Maillard**, membre associé

**Mercredi 30 mars 2016**

— **M. François Molins**, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris accompagné de **Mme Veronique Degermann**, procureure de la République adjointe au tribunal de grande instance de Paris et **Mme Camille Hennetier**, vice-procureure de la République du tribunal de grande instance de Paris

— **Mme Laurence Le Vert**, première vice-présidente chargée de l'instruction au pôle antiterroriste du tribunal de grande instance de Paris et **M. David Benichou**, vice-président chargé de l'instruction au pôle antiterroriste du tribunal de grande instance de Paris

— **M. Denis Couhé**, premier vice-président adjoint et **M. Laurent Raviot**, vice-président au tribunal de grande instance de Paris, présidents de la 16e chambre correctionnelle du tribunal de grande instance de Paris, M. Régis de Jorna, président de chambre à la Cour d'appel de Paris

**Lundi 4 avril 2016**

**Mme Isabelle Gorce**, directrice de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice accompagnée de **Mme Fabienne Viton**, chef du bureau du renseignement pénitentiaire

**Mercredi 6 avril 2016**

— **M. Marc Trévidic**, premier vice-président au tribunal de grande instance de Lille

— **M. Vincent Le Gaudu**, vice-président chargé de l'application des peines au tribunal de grande instance de Paris

**Lundi 25 avril 2016**

— **Table ronde réunissant des représentants de syndicats de la presse : M. Jean Viansson-Ponté**, président du Syndicat de la presse quotidienne régionale (SPQR), **Mme Haude d'Harcourt**, conseillère chargée des relations avec les pouvoirs publics, **M. Jacques Lallain**, secrétaire général de la rédaction du Parisien, **M. Denis Bouchez**, directeur du Syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN), **M. Jean-Christophe Boulanger**, président du Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (SPIIL)

— **Table ronde réunissant des représentants de médias audiovisuels : Groupe TF1** : **M. Antoine Guélaud**, directeur de la rédaction de TF1, **M. Nicolas Charbonneau**, directeur général de LCI, **M. Philippe Moncorps**, directeur juridique de l'information, **Mme Nathalie Lasnon**, directrice des affaires réglementaires et concurrence ; **Groupe France Télévisions** : **M. Michel Field**, directeur exécutif chargé de l'information, **M. Alexandre Kara**, directeur de la rédaction, **Mme Audrey Goutard**, adjointe au chef de service enquêtes et reportages ; **BFM TV** : **M. Hervé Béroud**, directeur de l'information, **Mme Cécile Ollivier**, reporter police ; **I-Télé** : **M. Guillaume Zeller**, directeur de la rédaction, **M. Alexandre Ifi**, directeur adjoint de la rédaction ; **Radio France** : **M. Olivier Zegna Rata**, directeur des relations institutionnelles et internationales de Radio France, **M. Grégory Philipps**, directeur adjoint de la rédaction de France Info, **Mme Angélique Bouin**, directrice adjointe de la rédaction de France Inter ; **RMC** : **M. Hervé Béroud**, directeur de l'information

**Mercredi 27 avril 2016**

— **M. Guillaume Blanchot**, directeur général du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), **M. Thomas Dautieu**, adjoint à la directrice des programmes

— **M. Jérôme Bonnafont**, directeur d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient à l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et du développement international accompagné de **M. Didier Chabert**, sous-directeur du Moyen-Orient, **M. Philippe Errera**, directeur général des relations internationales et de la stratégie du ministère de la défense et **M. Fouad El Khatib**, chef du département Afrique du Nord et Moyen-Orient

**Lundi 9 mai 2016**

— **Conseil de la fonction militaire de la Gendarmerie nationale (CFMG) : Colonel Bruno Arviset**, secrétaire général du Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie nationale, **chef d'escadron Philippe-Alexandre Assou**, **major Emmanuel Franchet**, **adjudant-chef Frédéric Guaignier**, **adjudant Raoul Burdet**, **adjudant Vincent Delaval**, **adjudant Sébastien Perrier**, **gendarme Annaïk Kerneis**

— **M. Jean-Jacques Colombi**, chef de la division des relations internationales à la Direction centrale de la police judiciaire accompagné de **M. Alexandre Pichon**, adjoint au chef de la division des relations internationales

— **Général Pierre de Villiers**, chef d'état-major des armées

**Mercredi 11 mai 2016**

— **M. Grégoire Doré**, chef-adjoint de l'Unité de coordination des forces d'intervention (UCOFI)

— **Table ronde réunissant des spécialistes du Moyen-Orient** : **M. Pierre-Jean Luizard**, historien, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ; **M. Beligh Nabli**, directeur de recherche à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) ; **M. Wassim Nasr**, journaliste à France 24 ; **M. Pierre Razoux**, directeur de recherche à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM)

**Jeudi 12 mai 2016**

— **M. David Skuli**, directeur central de la police aux frontières (PAF) accompagné de **M. Fernand Gontier**, directeur central adjoint, et de **M. Bernard Siffert**, sous-directeur des affaires internationales, transfrontières et de la sûreté.

— **Mme Hélène Crocquevieille**, directrice générale des douanes et des droits indirects ; **M. Jean-Paul Garcia**, chef de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières ; **M. Jean-Paul Balzamo**, sous-directeur des affaires juridiques et contentieuses, des contrôles et de la lutte contre la fraude

**Mercredi 18 mai 2016**

— **M. Didier Le Bret**, coordonnateur national du renseignement (CNR)

— **M. Francis Delon**, président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) accompagné de **M. Marc Antoine**, conseiller auprès du président

**Jeudi 19 mai 2016**

— **Table ronde réunissant des spécialistes du renseignement : M. Philippe Hayez**, magistrat à la Cour des comptes, responsable de la spécialité « renseignement » de l'école des affaires internationales de l'Institut d'études politiques de Paris ; **M. Sébastien-Yves Laurent**, politologue, professeur à la faculté de droit et de science politique à l'Université de Bordeaux ; **M. Jean-François Clair**, inspecteur général honoraire de la police nationale, ancien directeur-adjoint de la direction de la surveillance du territoire (DST) ; **M. François Heisbourg**, conseiller spécial du président de la Fondation pour la recherche stratégique ; **M. Damien Martinez**, secrétaire général du Centre d'analyse du terrorisme (CAT)

— **M. Jérôme Léonnet**, chef du service central du renseignement territorial (SCRT)

**Lundi 23 mai 2016**

— **Général Pierre Sauvegrain**, sous-directeur de l'anticipation opérationnelle de la gendarmerie nationale (SDAO) accompagné de **M. Olivier Métivet**, adjoint au sous-directeur

— **M. Olivier de Mazières**, préfet, chargé de l'état-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT)

**Mardi 24 mai 2016**

— **M. Patrick Calvar**, directeur général de la sécurité intérieure (DGSI) accompagné de **Mme Marie Deniau**, chef de cabinet

**Mercredi 25 mai 2016**

— **M. Louis Gautier**, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)

— **M. Bernard Bajolet**, directeur général de la sécurité extérieure (DGSE)

**Jeudi 26 mai 2016**

— **M. René Bailly**, directeur du renseignement à la Préfecture de police de Paris (DRPP)

— **Général Christophe Gomart**, directeur du renseignement militaire (DRM) accompagné de **Mme Lorraine Tournyol du Clos**, adjointe au directeur, chargée de la stratégie et du **colonel Rénald Patigny**, assistant militaire

**Mercredi 1er juin 2016**

— **M. Jean-Jacques Urvoas**, garde des Sceaux, ministre de la Justice

— **M. Jean-Yves Le Drian**, ministre de la Défense

**Jeudi 2 juin 2016**

— **M. Bernard Cazeneuve**, ministre de l'Intérieur

**Jeudi 16 juin 2016**

— **Mme Juliette Méadel**, secrétaire d'État chargée de l'aide aux victimes

# DEPLACEMENTS EFFECTUES PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE

*Document en cours d'établissement*