

N° 639

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

Rapport remis à M. le Président du Sénat le 4 juillet 2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juillet 2018

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission d'enquête (1) sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique,

Président

M. Bernard CAZEAU,

Rapporteure

Mme Sylvie GOY-CHAVENT,

Sénateurs

(1) Cette commission d'enquête est composée de : M. Bernard Cazeau, *président* ; Mme Sylvie Goy-Chavent, *rapporteure* ; Mme Esther Benbassa, M. Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Marc-Philippe Daubresse, Alain Fouché, Jean-Noël Guérini, Rachid Temal, *vice-présidents* ; Mme Martine Berthet, M. Philippe Bonnacarrère, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, M. Jacques Genest, Mme Marie-Pierre de la Gontrie, MM. Laurent Lafon, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Rachel Mazuir, Ladislav Poniatowski, André Reichardt, Hugues Saury.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
LISTE DES PROPOSITIONS	9
GLOSSAIRE	15
I. LA MENACE TERRORISTE RESTE À UN NIVEAU TRÈS ÉLEVÉ EN FRANCE EN DÉPIT DES REVERS MILITAIRES DE L'ÉTAT ISLAMIQUE EN IRAK ET EN SYRIE	25
A. QUOIQU' MILITAIREMENT DÉFAITE, L'ORGANISATION ÉTAT ISLAMIQUE DEMEURE UNE MENACE À NE PAS SOUS-ESTIMER	25
1. <i>Daech a perdu l'essentiel de son territoire en Irak et en Syrie</i>	25
2. <i>Pour autant, l'État islamique reste une organisation terroriste fonctionnelle</i>	33
3. <i>Le contexte géopolitique reste propice au djihadisme</i>	38
B. LA FRANCE EST AUJOURD'HUI CONFRONTÉE À UNE MENACE TERRORISTE DE NATURE ESSENTIELLEMENT ENDOGÈNE	47
1. <i>La menace endogène a déjà fortement frappé notre territoire</i>	47
2. <i>Le cas des returnees : un traitement spécifique et complet qui réduit la menace</i>	48
3. <i>L'enracinement de la radicalisation et du salafisme dans notre pays</i>	56
4. <i>Dans ce contexte, l'influence des organisations djihadistes reste dangereuse en France, selon des modalités largement inédites</i>	71
II. LA MENACE TERRORISTE A CONDUIT LA FRANCE À ADAPTER ET RENFORCER LES MOYENS DE L'ÉTAT	79
A. DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT EXTRÊMEMENT MOBILISÉS PAR LA MENACE TERRORISTE	79
1. <i>Des services de renseignement mieux armés face à la menace terroriste</i>	80
2. <i>Des services de renseignement mieux coordonnés pour lutter contre le terrorisme</i>	84
3. <i>Le renforcement du maillage territorial du renseignement pour détecter les signaux faibles</i>	93
4. <i>L'émergence d'un véritable service de renseignement pénitentiaire</i>	97
B. LE RENFORCEMENT DES MOYENS POUR AFFRONTER LA MENACE TERRORISTE	100
1. <i>Une augmentation sensible et bienvenue des moyens budgétaires et humains</i>	100
2. <i>Un arsenal de mesures administratives de lutte contre le terrorisme aujourd'hui très étendu</i>	110
C. UNE POLITIQUE PÉNALE REPENSÉE POUR UNE RÉPONSE ADAPTÉE	130
1. <i>Une collaboration renforcée entre les services de renseignement et les services de police judiciaire</i>	130
2. <i>Une organisation judiciaire efficace pour traiter les affaires de terrorisme</i>	135
3. <i>Un arsenal pénal quasi-complet</i>	142
4. <i>La judiciarisation systématique des départs vers la zone syro-irakienne et des returnees</i>	149

D. LA COOPÉRATION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE	157
1. <i>L'Union européenne : un acteur désormais incontournable dans la lutte anti-terroriste</i>	157
2. <i>Les autres activités de coopération internationale</i>	178
E. LE DÉVELOPPEMENT DE LA CULTURE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA PRÉVENTION DE LA RADICALISATION	185
1. <i>La diffusion d'une culture de la sécurité</i>	186
2. <i>Prévenir la radicalisation, volet indispensable de la lutte anti-terroriste</i>	205
III. DE FORTES INQUIÉTUDES DEMEURENT CEPENDANT	221
A. DES INSUFFISANCES DANS LE TRAITEMENT DE LA MENACE INTÉRIEURE	221
1. <i>La nécessité de lutter résolument contre le salafisme et le radicalisme musulman</i>	221
2. <i>Des doutes persistants sur l'efficacité du renseignement</i>	225
B. LES TÂTONNEMENTS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE DANS LA PRISE EN CHARGE DES DÉTENUS RADICALISÉS	228
1. <i>La « contagion radicale » en détention : un défi majeur à relever</i>	228
2. <i>La nécessité de proposer, en détention comme en milieu ouvert, une prise en charge efficace</i>	235
3. <i>L'enjeu du suivi des condamnés après leur libération</i>	242
4. <i>Un modèle à réinventer pour les mineurs</i>	248
C. LES DIFFICULTÉS DE LUTTER CONTRE LE « DJIHADISME 2.0 »	253
1. <i>La force de la propagande de Daech</i>	253
2. <i>Un renforcement des actions</i>	256
3. <i>Des marges de progression demeurent</i>	259
D. LES LIMITES DES PLANS GOUVERNEMENTAUX DE LUTTE CONTRE LA RADICALISATION ET LEUR LENTEUR À PRODUIRE DES EFFETS FACE À L'URGENCE DE LA SITUATION	264
1. <i>Un nouveau plan de lutte contre la radicalisation confronté à plusieurs limites</i>	264
2. <i>Des contre-discours à la fois indispensables et peu efficaces</i>	267
3. <i>Repenser l'organisation de l'islam en France</i>	273
CONTRIBUTIONS DES MEMBRES DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	277
Contribution de M. André Reichardt	279
Contribution de Mmes Hélène Conway-Mouret, Marie-Pierre de la Gontrie, et MM. Jean-Yves Leconte et Rachid Temal	281
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	285
LISTE DES DÉPLACEMENTS	289

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

En application de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, relatif à la procédure du « droit de tirage », le groupe Union centriste a demandé, le 11 janvier 2018, la constitution d'une commission d'enquête sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique.

La proposition de résolution tendant à la création de cette commission d'enquête¹ relève que, « de 2012 à 2017, la France a été très durement éprouvée par le terrorisme islamiste » et que « le niveau de la menace demeure toujours extrêmement préoccupant » à tel point que cette menace est devenue « la première préoccupation des Français ».

Elle considère également que « le visage du terrorisme islamiste a changé » : à des cellules terroristes projetées depuis l'extérieur, s'ajoute un risque endogène constitué essentiellement de ressortissants français radicalisés. « Nous combattons un ennemi intérieur » fait observer la proposition de résolution.

Le texte accorde une attention particulière à ces Français partis, dès 2012, sur le théâtre d'opérations syro-irakien pour rejoindre l'organisation État islamique, *Daech* en arabe, et y mener le djihad, y compris, le plus souvent, contre les intérêts de leur pays, voire participer à l'organisation d'attentats particulièrement meurtriers qui ont touché de nombreux pays européens, dont la France, et au-delà. Certains de ces djihadistes reviennent en France – on parle de *returnees* – où ils constituent naturellement une menace à prendre au sérieux, à la fois pour le risque qu'ils représentent en termes d'attaques terroristes et pour la « référence » qu'ils constituent pour des individus radicalisés ou en voie de radicalisation, qu'ils se trouvent en prison, ou non.

Il convient de noter l'intérêt porté par le Sénat à ce sujet qui, à la demande du groupe La République En Marche, avait donné lieu à un débat en séance publique, sous la forme de questions-réponses, sur le retour des djihadistes en France, le mercredi 13 décembre 2017².

Après la défaite militaire quasi complète infligée par la coalition internationale, à laquelle participe la France, à l'organisation État islamique en Syrie et en Irak, y compris la reprise de Mossoul et Raqqa, le groupe Union centriste s'interroge sur l'efficacité des mesures prises par les pouvoirs publics

¹ Proposition de résolution n° 210 (2017-2018).

² Sénat, *Compte rendu intégral de la séance du mercredi 13 décembre 2017*, pages 9583 à 9596.

pour lutter durablement contre le terrorisme islamique qui, par le passé, a démontré de réelles capacités d'adaptation. Autrement dit, la chute de *Daech* signifie-t-elle la fin de la menace terroriste ? Pour répondre à cette question, la proposition de résolution invite à évaluer l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de cette menace, en mentionnant plus particulièrement les forces de sécurité intérieure et les services judiciaires et pénitentiaires.

La Conférence des Présidents a pris acte de cette demande le 31 janvier 2018. Les membres de la commission d'enquête ont été désignés le 7 février, et sa réunion constitutive s'est tenue le 14 février.

Ses travaux ont débuté le 6 mars 2018. Elle a procédé à 32 auditions, dont 23 ont eu lieu à huis clos en raison du caractère confidentiel du sujet traité. Au total, elle a entendu 49 personnalités, dont les ministres de la justice et de l'intérieur.

La commission d'enquête a effectué quatre déplacements : à la préfecture de police de Paris et aux tribunaux de grande instance de Paris et de Bobigny ; à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis et à celle d'Osny ; à Bruxelles, où une délégation de la commission d'enquête a naturellement abordé les sujets européens, mais aussi nationaux belges ; enfin, à Bourg-en-Bresse et Lyon.

Votre rapporteure a également obtenu, à sa demande, des informations écrites du Secrétariat général des affaires européennes, du service du traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (Tracfin) et de la direction du budget.

Votre commission d'enquête a cherché à faire le point sur les derniers développements d'un sujet dont différents aspects avaient fait l'objet de travaux antérieurs du Sénat¹. Quelles sont les évolutions intervenues depuis lors, à la fois au niveau de la menace et des mesures prises et dispositifs mis en place pour la réduire ?

En premier lieu, votre commission d'enquête ne peut que faire le constat d'une menace terroriste encore extrêmement élevée.

Certes, l'organisation État islamique a subi de tels revers militaires, grâce à l'opération *Inherent Resolve* menée par une coalition internationale réunissant des forces occidentales et arabes, qu'elle a perdu la quasi-totalité des territoires conquis depuis 2014 en Syrie et en Irak. *Daech*, qui avait réussi à mobiliser plus de 40 000 djihadistes, dont 5 000 ressortissants de pays européens, parmi lesquels 1 309 Français, a ainsi perdu son assise territoriale qui, contrairement à la stratégie d'Al-Qaïda, constituait le fondement du prétendu califat qu'elle avait proclamé en juin 2014. Cette victoire de la

¹ On citera en particulier le rapport (n° 388 ; 2014-2015) du 1^{er} avril 2015, établi par M. Jean-Pierre Sueur, Mme Nathalie Goulet et M. André Reichardt étant co-présidents, 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.

coalition est fondamentale car elle constitue une étape cruciale dans la lutte anti-djihadiste en rendant beaucoup plus délicate la projection d'attaques terroristes vers le continent européen, comme ce fut le cas pour les attentats du 13 novembre 2015. Toutefois, la défaite de l'État islamique n'est pas totale – il conserverait quelques « poches » en Syrie et plusieurs milliers de combattants – ni durable – son influence perdure au sein de nombreuses tribus sunnites et il a adopté un mode d'action fondé désormais sur la guérilla et la clandestinité. *Daech* n'est pas morte. Elle reste une organisation terroriste fonctionnelle : elle continue de diffuser sa propagande en appelant à commettre des attentats sur place et de revendiquer des attaques et dispose d'importantes ressources financières. Enfin, aucun des éléments qui avaient favorisé l'émergence de mouvements djihadistes n'a disparu.

Pour autant, la France reste confrontée à une menace terroriste qui est désormais de nature essentiellement endogène. Notre pays a déjà payé un lourd tribut au terrorisme, avec de nombreuses attaques sur son territoire depuis 2014 et 246 victimes, auxquelles il convient d'ajouter des milliers de personnes blessées ou traumatisées. Et il est toujours sous la menace. Le danger que constituent les *returnees* est bien réel, mais cette menace est désormais sous contrôle grâce à un suivi systématique adapté à leur dangerosité, même s'il faut rester attentif à l'évolution des mineurs. Selon votre commission d'enquête, la principale menace tient aujourd'hui dans l'enracinement de la radicalisation et du salafisme dans notre pays, illustré par la prégnance de principes religieux sur les modes de vie dans certains quartiers aux dépens des lois républicaines. Or, le salafisme constitue le terreau idéologique du djihadisme dans un contexte propice au terrorisme « inspiré ».

La persistance de la menace terroriste en France a conduit les pouvoirs publics à adapter et renforcer les moyens de l'État. La lutte antiterroriste mobilise très fortement nos services de renseignement, désormais mieux armés, mieux coordonnés et mieux dotés. Les services de police, la gendarmerie et la justice, l'administration pénitentiaire en particulier, ont également fait l'objet de crédits supplémentaires et d'effectifs renforcés. Si la dangerosité de certains individus susceptibles de passer à l'acte et de commettre un attentat reste délicate à appréhender – plusieurs exemples récents pourraient malheureusement être cités –, il n'en demeure pas moins que ceux-ci sont mieux suivis, grâce à une distinction entre le risque de « haut du spectre », confié à la direction générale de la sécurité intérieure, et le risque de « bas du spectre », analysé par le renseignement territorial. De même, la mise en place et la professionnalisation progressive d'un véritable renseignement pénitentiaire résultent de la prise de conscience de la radicalisation en détention – plus de 1 100 détenus de droit commun sont considérés comme radicalisés. La lutte contre le terrorisme a également fait l'objet d'une dizaine de lois depuis 2012, touchant de nombreux domaines, dont le droit des étrangers et la fermeture de lieux de culte. Le financement du terrorisme a aussi été visé. Par ailleurs, face à la massification du contentieux terroriste, tous les acteurs de la chaîne pénale ont été mobilisés afin d'adapter la réponse pénale à la gravité de la menace

djihadiste, et la législation pénale a été renforcée. Les *returnees* sont désormais systématiquement judiciarisés. Phénomène transfrontières par nature, le terrorisme ne pourrait être combattu efficacement dans un cadre exclusivement national. Là aussi, le niveau de la coopération européenne et internationale a été sensiblement rehaussé. Même si la sécurité demeure une compétence nationale, l'Union européenne, en particulier, est devenue un acteur majeur de la lutte antiterroriste et de nombreuses initiatives, souvent impulsées par la France, ont été prises, y compris en matière de lutte contre la radicalisation et la propagande djihadiste en ligne, tandis que les agences européennes, à commencer par Europol, sont montées en puissance. Enfin, une culture de la sécurité et du risque est diffusée au sein des administrations et dans la société civile. Parallèlement, la prévention de la radicalisation fait l'objet d'un ensemble de mesures spécifiques, à l'exemple du dernier plan gouvernemental, présenté le 23 février dernier.

Pour autant, peut-on considérer que le risque terroriste est durablement écarté grâce à ces différentes mesures ? Votre commission d'enquête est persuadée du contraire. Non seulement plusieurs de ces mesures sont incomplètes ou méritent d'être mieux appliquées, mais surtout de fortes inquiétudes demeurent pour l'avenir. En premier lieu, le traitement de la menace terroriste souffre de réelles insuffisances. La volonté politique manque pour affronter courageusement le danger que représentent le salafisme et l'intégrisme musulman, qui alimentent la menace intérieure, et pour réaffirmer les valeurs universelles de la République. Votre commission d'enquête a également des doutes sur l'efficacité du renseignement, les individus radicalisés – près de 20 000 dans notre pays ! – étant certes mieux suivis, mais pas toujours empêchés de passer à l'acte... Ensuite, les pouvoirs publics, et d'abord l'institution judiciaire, ont indéniablement « tâtonné » dans la prise en charge des détenus radicalisés, phénomène nouveau et soudain il est vrai. La radicalisation islamiste en prison reste très difficile à évaluer, et la politique carcérale a suivi de nombreux méandres. Pour l'administration pénitentiaire, le principal défi de ces prochaines années réside toutefois dans le suivi des terroristes sortant de détention. Quant aux mineurs, il est indispensable de mieux les prendre en charge pour éviter d'en faire des « bombes à retardement ». Par ailleurs, et alors que *Daech* et l'islamisme radical continuent de séduire, le « djihadisme 2.0 » prospère : la lutte contre la propagande islamiste sur Internet et les réseaux sociaux n'est pas à la hauteur des enjeux. Le constat est le même pour les plans gouvernementaux de prévention de la radicalisation, les « contre-discours » à l'intégrisme et au djihadisme étant inaudibles et lents à produire leurs effets.

Au terme de ses investigations, votre commission d'enquête formule un certain nombre de propositions visant à lutter contre l'intégrisme islamiste et la menace terroriste qui continuent de viser notre pays et ses valeurs.

LISTE DES PROPOSITIONS

I. En matière de renseignement

1. **Doter chaque département d'un pôle de lutte contre l'islam radical, sur le modèle de celui mis en place par la préfecture de police de Paris, afin de mieux lutter contre le communautarisme et la prégnance du fait religieux dans certains quartiers.**
2. Afin d'accélérer la transmission des informations, intégrer la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris au sein de la DGSI.
3. **Mettre davantage en œuvre la possibilité d'expulser plus fréquemment des individus radicalisés fichés S de nationalité étrangère.**
4. **Faire des maires des acteurs à part entière du renseignement, les convier aux réunions des groupes d'évaluation départementaux (GED) et leur donner accès à la liste des individus inscrits au fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) présents dans leur commune.**
5. Renforcer les possibilités, pour la DGSI et la DGSE, de recruter et de fidéliser des personnels qualifiés (analystes, ingénieurs, mathématiciens, etc.), notamment par des rémunérations plus attractives.
6. Renforcer les pouvoirs de la délégation parlementaire au renseignement en lui donnant accès aux opérations en cours et aux méthodes opérationnelles afin de prévenir et d'enquêter sur tout dysfonctionnement.

II. En matière d'échange d'informations

7. Renforcer la coopération entre les services pénitentiaires et les services de santé.
8. Améliorer la fluidité des échanges d'informations entre l'administration pénitentiaire et les services du ministère de l'intérieur ; échanger de manière systématique les informations concernant les individus radicalisés.
9. Systématiser les échanges d'informations entre les services sociaux et la section antiterroriste du parquet de Paris.
10. Croiser les fichiers de l'éducation nationale avec ceux de la caisse nationale d'allocations familiales afin de s'assurer que tous les enfants sont bien scolarisés ou ont fait l'objet d'une déclaration d'instruction à domicile pour pouvoir diligenter les contrôles prévus par la loi.

III. En matière d'organisation judiciaire

11. Former spécifiquement et spécialiser les magistrats amenés à siéger dans les cours d'assises spécialement composées pour les crimes terroristes.
12. Créer une chambre spécialisée dans le jugement des délits terroristes à la cour d'appel de Paris.
13. Au sein des cours d'assises spécialement composées, autoriser les magistrats du parquet antiterroriste à requérir en lieu et place des avocats généraux près la cour d'appel de Paris.
14. Créer un nouveau parquet national compétent en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, renforcer la section C1 du parquet de Paris et revoir les règles de coopération, voire les relations hiérarchiques entre parquets.

IV. En matière de renforcement de l'arsenal pénal

15. Créer une nouvelle circonstance aggravante au délit d'apologie ou de provocation à des actes de terrorisme lorsque les propos incriminés sont tenus dans l'exercice du culte.
16. Renforcer la répression du délit d'entreprise individuelle terroriste pour mieux réprimer les actes matériels préparatoires (repérage, filature, apologie privée d'actes de terrorisme).

V. En matière de prise en charge pénitentiaire

17. **Intégrer dans le dispositif des quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER) les détenus de droit commun susceptibles de radicalisation (DCSR), sous réserve d'une bonne coordination avec la DGSI.**
18. Réévaluer, de manière régulière, les personnes repérées comme radicalisées en détention.
19. Étendre aux personnels du milieu ouvert les outils de détection de la radicalisation violente déjà utilisés par les surveillants pénitentiaires.
20. Recourir effectivement à la sonorisation des cellules des individus signalés et des lieux de détention collectifs qu'ils fréquentent.
21. Soumettre l'ensemble des femmes détenues pour des faits en lien avec le terrorisme islamiste à une évaluation et créer en conséquence des QER pour les femmes.
22. Ouvrir rapidement les quartiers étanches de prise en charge annoncés par le Gouvernement.
23. Généraliser les programmes de prévention de la radicalisation (PPR) à tous les établissements pénitentiaires.

-
24. Étendre aux femmes les programmes de prise en charge différenciée actuellement appliqués aux détenus TIS.
 25. Développer des prises en charge, à la fois éducatives et psychologiques, permettant de déconstruire la rhétorique salafiste en détention.
 26. Faire évoluer le processus de recrutement des aumôniers en soumettant leur recrutement à la validation de l'administration pénitentiaire, au regard de leur formation et de leurs compétences.
 27. Encourager les juridictions à prononcer davantage le suivi socio-judiciaire et permettre de prononcer des libérations conditionnelles assorties d'une expulsion pour certains détenus TIS.
 28. Développer des programmes de prise en charge individuelle et collective de désengagement de la violence inspirés du dispositif expérimental RIVE (recherche et intervention sur les violences extrémistes).
 29. Renforcer l'implication des services de renseignement dans la préparation de la sortie de prison.
 30. Afin d'expulser davantage de détenus TIS étrangers, systématiser les échanges d'informations entre la direction de l'administration pénitentiaire et les préfetures.
 31. **Appliquer le dispositif en vigueur permettant la déchéance de nationalité des détenus TIS binationaux.**

VI. En matière de prise en charge des mineurs

32. **Prévoir la possibilité d'un suivi à long terme, au moins jusqu'à la majorité, des mineurs *returnees* à la fois par l'aide sociale à l'enfance et la protection judiciaire de la jeunesse.**
33. Renforcer les échanges entre la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et la direction de l'administration pénitentiaire relatifs aux mineurs *returnees* incarcérés.

VII. En matière de coopération européenne et internationale

34. Faire rapidement aboutir la proposition de la Commission européenne visant à réviser le code frontières Schengen en réintroduisant de façon temporaire le contrôle aux frontières intérieures en cas de menace grave à l'ordre public ou à la sécurité intérieure.
35. Œuvrer pour transposer de façon complète la directive PNR dans l'ensemble des États membres pour rendre le dispositif prévu enfin opérationnel.
36. **Étendre la compétence du futur parquet européen à la poursuite des auteurs d'infractions terroristes transfrontalières.**

37. Assurer dans des délais proches l'interopérabilité des systèmes d'information européens (amélioration de la qualité des données partagées, développement de la biométrie et élargissement des sources des bases de données aux informations obtenues sur le terrain, les photographies par exemple).
38. Veiller à ce que l'application du règlement 45/2001 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel ne constitue pas un obstacle à la transmission d'informations utiles à la conduite des enquêtes en matière de terrorisme.
39. Inviter la Commission à présenter une proposition législative ambitieuse permettant de fixer un cadre dans lequel les grandes entreprises du secteur numérique se verraient assigner des objectifs en matière de retrait de contenus illicites en ligne, dont font partie les discours terroristes ou d'apologie du terrorisme.
40. Inviter les opérateurs des secteurs de la téléphonie et d'Internet à signer rapidement une charte de bonne conduite relative à la conservation de certaines données ; en l'absence d'accord, œuvrer en faveur d'une réglementation européenne sur ce sujet.
41. Systématiser les échanges d'informations relatives à la lutte antiterroriste entre les services répressifs de l'ensemble des États membres et Europol et Eurojust.
42. Améliorer l'appropriation par les services répressifs français des outils d'Europol, en particulier la reconnaissance faciale et les enquêtes sur les environnements sociaux.
43. Remplacer le réseau de sensibilisation à la radicalisation (RAN) par une structure véritablement opérationnelle reposant sur une évaluation indépendante des résultats.
44. Faire aboutir le projet d'Académie européenne du renseignement afin de développer une approche partagée du renseignement au niveau de l'Union européenne et lui assurer les financements nécessaires.

VIII. En matière de prévention

45. Réaffirmer les valeurs de la République et mobiliser l'ensemble de l'arsenal juridique permettant de lutter contre les dérives salafistes (fermeture des lieux de culte incitant à la violence, application systématique de l'interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics, etc.).
46. Inscire le salafisme sur la liste des dérives sectaires de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes).

-
47. **Inviter l'islam de France à mieux se structurer et à se financer de façon transparente.**
 48. Établir une obligation de déclaration domiciliaire permettant aux maires d'avoir connaissance de l'ensemble des personnes résidant dans leur commune.
 49. Demander à l'employeur de toute personne en contact avec des mineurs, ou au responsable d'une association employant une telle personne, de prendre des dispositions afin de rappeler les principes applicables à l'expression du fait religieux dans la sphère professionnelle ou associative, y compris l'interdiction du prosélytisme.
 50. Veiller à ce que l'éducation nationale contrôle effectivement et régulièrement la scolarisation à domicile de manière à ce que cette tâche n'incombe pas aux élus locaux.
 51. Prévoir un encadrement de l'enseignement des langues étrangères dans le cadre périscolaire : exiger une qualification minimale des intervenants et définir la variante de la langue enseignée (l'arabe littéraire par exemple).
 52. Sensibiliser davantage les entreprises et les institutions publiques à la sécurité numérique.
 53. Renforcer la sécurité en milieu scolaire et périscolaire : informer systématiquement tout nouvel intervenant des mesures à prendre et des conduites à tenir en cas d'attaque terroriste, veiller à la mise à jour régulière et au partage des annuaires rassemblant les coordonnées des personnels intervenant en cas de problème, centraliser au niveau départemental la conservation de l'ensemble des plans de mise en sécurité.
 54. Prendre une disposition permettant d'écarter les fonctionnaires et les contractuels de droit public en contact avec un public sensible, notamment les enfants, après enquête administrative, sur le modèle des mesures prises pour les fonctionnaires et agents contractuels occupant des emplois participant à l'exercice de missions de souveraineté de l'État ou relevant du domaine de la sécurité ou de la défense.
 55. Renforcer la culture de la prévention de la radicalisation dans certains secteurs tels que l'enseignement supérieur et les entreprises privées.
 56. Renforcer la formation des agents de sécurité privée en matière de prévention du terrorisme et mettre en place un certificat de qualification professionnelle de surveillance des sites sensibles.
 57. Intégrer aux programmes scolaires le développement de l'esprit critique et la prise de distance par rapport aux messages en ligne.
 58. Évaluer régulièrement les actions de contre-discours, en particulier sur Internet et les réseaux sociaux, menées par la société civile afin d'apprécier leur efficacité, ainsi que l'absence d'effets contre-productifs.

IX. En matière de moyens budgétaires

59. Renforcer les moyens techniques et informatiques permettant une communication rapide et sécurisée entre l'ensemble des services de renseignement.
60. Renforcer la sécurisation des établissements pénitentiaires (sécuriser le périmètre extérieur des prisons pour empêcher les projections d'objets, installer des filets, etc.).
61. Renforcer de manière significative les effectifs des juges de l'application des peines au TGI de Paris, compétents pour l'ensemble des TIS, ainsi que ceux des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).
62. Accompagner la montée en puissance du bureau central du renseignement pénitentiaire en réalisant les investissements nécessaires.
63. Établir, en vue de l'examen du projet de loi de finances annuel, un document de politique transversale récapitulant l'ensemble des crédits alloués à la lutte contre le terrorisme et à la prévention de la radicalisation.

GLOSSAIRE

- AMT** L'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste est une qualification pénale, définie à l'article 421-2-1 du code pénal, qui peut être délictuelle (dix ans d'emprisonnement) ou criminelle (trente ans de réclusion criminelle). Créée en 1996, cette infraction-obstacle, qui punit la simple appartenance à une organisation terroriste, est la plus utilisée en matière de lutte antiterroriste.
- ANSSI** L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information est un service à compétence nationale rattaché au Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Autorité nationale en matière de sécurité des systèmes d'information, l'ANSSI est chargée de détecter et réagir en cas d'attaque informatique, de prévenir la menace par le développement d'une offre de produits sécurisés, de jouer un rôle de conseil et de soutien aux administrations et aux opérateurs d'importance vitale et d'informer régulièrement le public sur les menaces.
- ASE** Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département, placé sous l'autorité du président du conseil départemental. Ce service est chargé d'apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs et à leur famille, et de mener en urgence des actions de protection en faveur des mineurs en danger. L'aide sociale à l'enfance a également des missions de prévention, de contrôle et de signalement.
- BCRP** Le Bureau central du renseignement pénitentiaire est un service de renseignement du « second cercle » qui relève du ministère de la justice. Mis en place en avril 2017, le BCRP a pour missions de recueillir et d'analyser les informations utiles à la sécurité des établissements et des services pénitentiaires, d'assurer le suivi régulier et individualisé des personnes détenues le justifiant et de surveiller en liaison avec les autres services compétents de l'État (notamment du ministère de l'intérieur) l'évolution de certaines formes de radicalisation violente et de criminalité.

- CDSN** Le conseil de défense et de sécurité nationale est une structure présidée par le Président de la République, qui définit les orientations et les priorités en matière de programmation de sécurité intérieure, de lutte contre le terrorisme, de renseignement ou encore de programmation militaire et de conduite des opérations extérieures.
- CEPRAF** Les cellules de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles ont été mises en place dans les préfectures pour assurer la prise en charge des personnes radicalisées et accompagner leurs proches. Les CEPRAF réunissent différents acteurs locaux : services de la préfecture, parquet, renseignement territorial, services sociaux et de santé, éducation nationale, etc.
- CIPDR** Le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation fixe les orientations de la politique gouvernementale en matière de prévention de la délinquance et de la radicalisation et veille à sa mise en œuvre. Présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre de l'intérieur, il réunit quatorze ministères. Le CIPDR associe également des partenaires au niveau local comme les préfectures, les collectivités territoriales, les grands réseaux associatifs, etc.
- CNRLT** Le coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme est chargé de l'analyse globale de la menace et propose sur cette base au Président de la République les orientations du renseignement et de la lutte contre le terrorisme, et les priorités d'actions coordonnées, que celui-ci fixe aux services spécialisés. Il coordonne l'action de ces services et transmet les instructions de l'Élysée aux ministres responsables desdits services et s'assure de leur mise en œuvre. Les chefs des services spécialisés lui communiquent les renseignements devant être portés à la connaissance du Président de la République et du Premier ministre et lui rendent compte de leur activité.
- DCSR** Ce sigle désigne les détenus de droit commun susceptibles de radicalisation.

-
- DGSE** La direction générale de la sécurité extérieure est un service de renseignement appartenant au « premier cercle » de la communauté du renseignement et relève du ministère de la défense. Elle agit essentiellement hors du territoire national en appliquant des méthodes clandestines de recherche du renseignement (espionnage et contre-espionnage) destinées à protéger les citoyens et les intérêts français.
- DGSI** La direction générale de la sécurité intérieure est un service de renseignement appartenant au « premier cercle » de la communauté du renseignement et relève du ministère de l'intérieur. Elle est chargée, sur l'ensemble du territoire de la République, de rechercher, de centraliser et d'exploiter le renseignement intéressant la sécurité nationale ou les intérêts fondamentaux de la Nation. Ses activités recouvrent essentiellement la lutte contre le terrorisme et les extrémismes violents, le contre-espionnage et la protection du patrimoine économique (contre-ingérence économique, contre-prolifération).
- DRM** La direction du renseignement militaire est un service de renseignement appartenant au « premier cercle » de la communauté du renseignement et relève du ministère de la défense. Elle a pour mission d'éclairer la prise de décision et d'apporter un appui à la planification et à la conduite des opérations militaires.
- DRPP** La direction du renseignement de la préfecture de police de Paris est un service de renseignement du « second cercle ». Elle exerce une pleine compétence dans le domaine du renseignement territorial à Paris et dans les départements de la « petite couronne »¹, et partage les activités de lutte contre le terrorisme et les subversions violentes avec la DGSI.
- Eurojust** L'Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (Eurojust - *European Union's Judicial Cooperation Unit*) aide les autorités nationales à coopérer pour combattre le terrorisme et les formes graves de criminalité organisée touchant plusieurs États membres.

¹ Zone constituée des trois départements limitrophes de la ville de Paris : les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne.

- Europol** L'Office européen de police (Europol - *European Union Law Enforcement Organisation*) est l'agence répressive de l'Union européenne. Elle aide les autorités policières nationales à combattre le terrorisme et la criminalité internationale, notamment par l'échange de renseignements. Cette agence travaille également avec plusieurs pays partenaires non membres de l'Union européenne et organisations internationales extérieures à l'Union.
- FPR** Le fichier des personnes recherchées recense l'ensemble des personnes faisant l'objet d'une mesure de recherche ou d'une vérification de leur situation juridique. Les fiches S (S pour « sûreté de l'État ») constituent une sous-catégorie du FPR qui en compte vingt et une (IT pour « interdiction du territoire », M pour « mineurs fugueurs », T pour « débiteur envers le Trésor », etc.). Une fiche S a une durée de vie d'un an renouvelable. Elle est elle-même subdivisée en différentes catégories, chiffrées de « S1 » à « S16 », qui ne correspondent pas à des niveaux de dangerosité, mais renvoient à des types de profils (appartenance à la mouvance islamiste, appartenance à un groupe politique violent, hooliganisme, etc.), au genre d'informations à recueillir et aux actions à entreprendre lors d'un contrôle par les forces de l'ordre. Ces fiches sont donc un outil de renseignement et ne constituent ni une preuve de culpabilité, ni une arme judiciaire permettant l'arrestation des individus concernés.
- Frontex** L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes a pour mission de coordonner la surveillance aux frontières extérieures. Elle remplace l'ancienne Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, opérationnelle depuis 2005, dont elle développe et complète les missions et moyens.
- FSPRT** Le fichier des signalements pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste a été créé en mars 2015. Alimenté par l'ULAT, ce fichier recense les personnes identifiées comme étant des radicaux religieux et susceptibles de nuire. Toutes les personnes inscrites au FSPRT ne sont pas fichées S, et inversement.

-
- GED** Dans chaque département, un groupe d'évaluation départemental se réunit sous l'autorité du préfet et en présence du procureur de la République. Il rassemble l'ensemble des services de sécurité intervenant sur le territoire : renseignements territoriaux, DGSJ, police judiciaire, gendarmerie nationale, administration pénitentiaire, etc. Cette instance permet de partager les informations entre les services partenaires, de s'assurer que chaque individu signalé pour radicalisation potentiellement violente fait bien l'objet d'un suivi effectif dans la durée par un service chef de file et de décider des mesures opérationnelles ou administratives nécessaires en vue d'entraver les individus radicalisés.
- Interpol** Interpol ou Organisation internationale de police criminelle est l'organisation internationale de police la plus importante au monde. Sa mission est de prévenir et combattre la criminalité grâce à une coopération policière internationale renforcée. Son siège est situé en France, à Lyon.
- LAT** Ce sigle désigne la lutte antiterroriste sur le territoire national ou visant le territoire national.
- MICAS** Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance s'appliquent aux personnes dont le comportement constitue une menace pour l'ordre et la sécurité publics et qui soit entrent en relation avec des personnes incitant au terrorisme, soit diffusent ou adhèrent à des thèses terroristes. Elles permettent d'assigner ces personnes dans un périmètre, de les obliger à se présenter périodiquement aux services de police et à déclarer leur domicile, ou encore de leur interdire de se trouver en relation avec certaines personnes pour lesquelles il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Les personnes visées peuvent également faire l'objet d'un placement sous surveillance électronique mobile.
- PART** Cf. PLAT

- PHAROS** La plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements permet de signaler en ligne les contenus et comportements illicites détectés sur Internet : terrorisme et apologie du terrorisme, incitation à la haine raciale, ethnique et religieuse, escroqueries et arnaques financières, pédopornographie, etc. Les signalements sont ensuite traités par des policiers et des gendarmes rattachés à l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ).
- PJJ** La direction de la protection judiciaire de la jeunesse est chargée, dans le cadre de la compétence du ministère de la justice, de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs et de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre. Le champ d'action de la DPJJ s'étend de la conception des normes et des cadres d'organisation, à la mise en œuvre et à la vérification de la qualité de ces mises en œuvre. Au quotidien, les professionnels de la PJJ mènent des actions d'éducation, d'insertion sociale, scolaire et professionnelle au bénéfice des jeunes sous mandat judiciaire, pénal ou civil, et de leur famille.
- PLAT** Lancé en 2014, le plan de lutte antiterroriste a été actualisé en mai 2016 par les 80 mesures – dont 50 nouvelles – du plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART). Ces deux plans ont développé une politique publique de prévention de la radicalisation qui s'articule autour de la détection, de la formation, de la prise en charge en milieu ouvert et fermé et du développement de la recherche.
- PNR** Le *Passenger Name Record* est un fichier européen qui recense les données personnelles (identité, numéro de téléphone, adresse électronique, etc.) des passagers de vols extra-européens, c'est-à-dire d'un pays tiers vers un État membre de l'Union européenne, et inversement. Ce système permet l'échange de données entre services de police et de renseignement européens afin d'identifier les personnes qui se déplacent en avion dans le cadre d'activités liées au terrorisme et au crime organisé, et de les empêcher de passer à l'acte. Les données collectées peuvent être conservées pendant cinq ans et trente jours.

-
- QER** Les quartiers d'évaluation de la radicalisation sont des unités situées, notamment, au sein des maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis (Essonne) et d'Osny (Val-d'Oise), dans lesquelles les détenus radicalisés sont évalués sur leur degré d'adhésion à l'idéologie djihadiste et leur dangerosité. À l'issue des quatre mois d'évaluation, ils sont intégrés dans un quartier spécifique de prise en charge, dans un quartier d'isolement ou en détention générale.
- RAN** Le réseau de sensibilisation à la radicalisation (RAN - *Radicalisation Awareness Network*) a été mis en place puis renforcé par la Commission européenne. Il réunit les acteurs de terrain de la prévention de la radicalisation : forces de l'ordre, personnel éducatif, travailleurs sociaux, ou encore représentants locaux. Le RAN vise ainsi à créer une synergie entre les divers expériences et modes d'actions des acteurs de terrain et de diffuser les bonnes pratiques entre États membres de l'Union européenne.
- RIVE** Le programme Recherche et intervention sur les violences extrémistes est un dispositif de prise en charge des personnes placées sous main de justice, suivies en milieu ouvert au titre d'une mise en examen pour actes de terrorisme ou identifiées comme radicalisées. La finalité de ce programme est de favoriser le désengagement de la violence extrémiste et la réinsertion sociale.
- SCRT** Le service central du renseignement territorial est un service de renseignement de la police nationale appartenant au « second cercle ». Il est notamment chargé, sur l'ensemble du territoire et à l'exception de Paris et de ses départements limitrophes (*cf.* DRPP), de recueillir et de traiter des renseignements visant à prévenir certains faits délictueux : prévention du terrorisme, faits de société, informations économiques et sociales. Le SCRT est rattaché à la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) de la direction générale de la police nationale (DGPn).

- SDAO** La sous-direction de l'anticipation opérationnelle est un service de renseignement de la gendarmerie nationale, appartenant au « second cercle » et voué notamment à l'antiterrorisme. Son action de renseignement est apportée en soutien au bureau de la lutte antiterroriste (BLAT), unité opérationnelle de la sous-direction de la police judiciaire de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN).
- SDAT** La sous-direction anti-terroriste est un service de police judiciaire à compétence nationale relevant de la police judiciaire (DCPJ). Elle est chargée de la prévention et de la répression du terrorisme national et international, y compris dans ses aspects financiers.
- SGDSN** Le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale est un service du Premier ministre travaillant en étroite collaboration avec la présidence de la République. Le SGDSN assiste le chef du gouvernement dans l'exercice de ses responsabilités en matière de défense et de sécurité nationale.
- SIS** Le système d'information Schengen a pour objet de permettre aux États membres de l'espace Schengen de mettre en place une politique commune de contrôle des entrées dans l'espace Schengen et, ainsi, de faciliter la libre circulation de leurs ressortissants tout en préservant l'ordre et la sécurité publics. À ce jour, le SIS II constitue la plus grande base de données policière au monde, regroupant plus de 70 millions de signalements introduits par trente pays européens.
- SPIP** Les services pénitentiaires d'insertion et de probation, services déconcentrés de l'administration pénitentiaire au niveau départemental, assurent le contrôle et le suivi des personnes placées sous main de justice, qu'elles soient en milieu ouvert ou en milieu fermé. Afin de prévenir la récidive et de favoriser la réinsertion des personnes condamnées, les SPIP concourent à l'individualisation des peines privatives de liberté et à la préparation des décisions de justice à caractère pénal.
- TIS** Sigle employé par l'administration pénitentiaire pour désigner les personnes condamnées pour des faits de terrorisme en lien avec l'islam radical.

- Tracfin** Le service Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins, plus connu sous son acronyme Tracfin, a pour mission de lutter contre le financement du terrorisme, les circuits financiers clandestins et le blanchiment de l'argent. Ce service de renseignement appartient au « premier cercle » de la communauté du renseignement et relève du ministère chargé de l'économie et des finances.
- UCLAT** L'Unité de coordination de la lutte antiterroriste est en charge de la coordination des services appelés à lutter contre le terrorisme. Elle centralise les signalements de radicalisation qui alimente le FSPRT. L'UCLAT produit également une évaluation de la menace terroriste destinée à l'information du ministre de l'intérieur pour adapter les dispositifs de sécurité.

I. LA MENACE TERRORISTE RESTE À UN NIVEAU TRÈS ÉLEVÉ EN FRANCE EN DÉPIT DES REVERS MILITAIRES DE L'ÉTAT ISLAMIQUE EN IRAK ET EN SYRIE

Après un apogée en 2014, qui l'a vu prendre le contrôle d'importants territoires en Irak et en Syrie, en proclamer un « califat », l'organisation l'État islamique a été presque totalement vaincue sur le plan militaire.

Cette victoire de la coalition, qui n'est cependant pas totale, ne signifie pas pour autant un amoindrissement de la menace terroriste. Celle-ci reste forte et trouve sa source à l'intérieur même de notre société.

A. QUOIQUE MILITAIREMENT DÉFAITE, L'ORGANISATION ÉTAT ISLAMIQUE DEMEURE UNE MENACE À NE PAS SOUS-ESTIMER

Au niveau mondial, le phénomène djihadiste est principalement marqué par l'effondrement territorial de l'État islamique, au Levant.

Pour autant, il serait très certainement prématuré d'en tirer des conséquences favorables en termes de risques terroristes, non seulement parce que le terrorisme présente d'importantes capacités d'adaptation, mais aussi, et surtout, parce que le contexte géopolitique n'a guère changé et demeure propice au djihadisme, ses causes profondes n'ayant pas disparu.

1. Daech a perdu l'essentiel de son territoire en Irak et en Syrie

Ayant réussi à conquérir rapidement un vaste territoire réparti sur la Syrie et l'Irak, qui constituait l'assise territoriale du « califat » qu'il avait proclamé et d'où il préparait et lançait d'importantes attaques terroristes vers de nombreux pays, dont la France, l'État islamique est aujourd'hui militairement vaincu.

a) L'État islamique avait constitué un proto-État doté de forces « militaires » nombreuses et puissantes

Votre commission d'enquête n'a pas vocation à présenter une fois de plus l'origine et les circonstances de la création de l'État islamique et renvoie sur ce point à d'autres travaux du Sénat¹. Elle rappellera néanmoins quelques grandes étapes et éléments marquants importants.

¹ Voir en particulier le rapport (n° 388 ; 2014-2015) du 1^{er} avril 2015, établi par M. Jean-Pierre Sueur, Mme Nathalie Goulet et M. André Reichardt étant co-présidents, 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.

L'État islamique (EI), ou *Daech* en arabe, est né du rapprochement, en octobre 2006, d'Al-Qaïda en Irak avec plusieurs autres organisations islamo-djihadistes. Le poids à la fois de nombreux anciens officiers baasistes de l'armée de Saddam Hussein et des tribus sunnites, qui constituent environ 70 % de la population de la province d'al-Anbar, dans l'ouest du pays, est considérable lors de la création de cette organisation, dont l'émir devient Abou Bakr al-Baghdadi à partir de mai 2010.

L'État islamique en Irak tire profit de la guerre civile en Syrie pour s'étendre dans ce pays au cours de l'année 2012. En avril 2013, il prend le nom d'État islamique en Irak et au Levant.

Le 29 juin 2014, il annonce le rétablissement du califat¹ dans les territoires placés sous son contrôle et prend le nom d'État islamique, tandis qu'Abou Bakr al-Baghdadi se proclame calife et successeur de Mahomet, à Mossoul, ville irakienne tombée en quelques jours face à la débandade de l'armée irakienne. Comme l'a rappelé, au cours de son audition devant votre commission d'enquête, Mme Hélène Sallon, grand reporter au journal *Le Monde* et spécialiste de l'Irak, « après le retrait américain en 2011, on a constaté une déliquescence de l'État irakien et une contestation des autorités locales et fédérales par la population en raison d'une corruption importante et d'une politique discriminatoire envers la population sunnite. Par exemple, on constatait des arrestations arbitraires. La situation sécuritaire était également préoccupante : les communautés étaient mises dos à dos et ne coopéraient plus avec les autorités. Ce contexte explique la chute très rapide de Mossoul ».

Dans ce contexte de guerre en Syrie et d'effondrement de l'État irakien, l'État islamique connaît une **importante expansion territoriale** couvrant les régions sunnites de l'est syrien et de l'ouest irakien et **de nombreux groupes djihadistes**, y compris en Égypte, en Lybie, au Nigéria ou en Afghanistan, **lui font allégeance** - mais pas Al-Qaïda, les deux organisations étant désormais rivales.

En dépit des nombreuses exactions, y compris la destruction de vestiges archéologiques, des crimes, dont l'organisation de nombreux attentats en Europe, aux États-Unis et ailleurs dans le monde, et de la répression féroce - 500 000 personnes ont quitté Mossoul, ville de 2 millions d'habitants en juin 2014, venant ainsi grossir les flux migratoires vers l'Europe -, qui caractérisent l'occupation territoriale de *Daech*², cette organisation djihadiste a exercé un **indéniable pouvoir de fascination et d'attraction auprès de nombreux musulmans**.

¹ Le califat avait été aboli par une décision de la Grande Assemblée nationale de Turquie, le 3 mars 1924.

² Voir par exemple le rapport intitulé Poursuivre et punir les crimes contre l'humanité voire l'éventuel génocide commis par *Daech*, du 22 septembre 2017, établi par M. Pieter Omtzigt (Pays-Bas - PPE/DC) au nom de la commission des questions juridiques et des droits de l'Homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (document 14402).

L'État islamique, d'un groupuscule sunnite du désert d'Anbar, avait réussi à devenir une entreprise internationale.

Dans le même temps, sur place, et comme l'a rappelé Mme Hélène Sallon, « *initialement, la population a accueilli favorablement Daech. En effet, en juin 2014, on ne savait pas ce qu'était l'État islamique. Il y avait d'ailleurs un certain dénigrement de cette organisation. Pour rappel, Barack Obama, interrogé sur le groupe djihadiste en Irak et en Syrie, avait minimisé le danger en faisant cette comparaison : « Si une équipe de jeunes met le maillot des Lakers, ça ne fait pas d'eux Kobe Bryant pour autant ». La population a accueilli Daech pour se débarrasser des autorités* ».

L'année 2014 constitue ainsi un tournant majeur dans la chronologie du djihad syro-irakien. L'efficacité de sa propagande, ses succès militaires et la déclaration de la restauration du califat ont permis à l'État islamique de mener une **véritable politique de recrutement tournée vers l'extérieur**. Les filières d'acheminement mises en place pour rejoindre le djihad ont permis la venue, croissante jusqu'à la fin de l'année 2015, de combattants terroristes étrangers¹ dans les rangs de *Daech*. Les modes d'acheminement variaient en fonction du degré d'aguerrissement des candidats au djihad. Les combattants occidentaux issus de réseaux islamistes radicaux partaient de façon coordonnée et groupée, en prenant soin d'échelonner les départs et en liaison avec des contacts sur le terrain. De leur côté, les jeunes volontaires qui ne bénéficiaient pas, au sein de la mouvance islamiste radicale, de contacts développés, partaient de façon isolée. Les volontaires étaient ensuite emmenés dans des structures d'hébergement, appelées madhafas, où ils étaient préparés pour le passage en Syrie. Le transport jusqu'à la frontière se faisait en autobus.

Au total, on estime généralement, avec les précautions d'usage qui s'attachent à ce type de statistiques – par exemple, il y a officiellement, selon les services de renseignement de ce pays, 1 600 à 1 700 Marocains parmi les djihadistes, alors que les services français en évaluent le nombre à plus du double –, que, **depuis 2012, plus de 40 000 combattants terroristes étrangers, toutes nationalités confondues, se sont rendus en Syrie et en Irak pour combattre dans les rangs de l'État islamique.**

Ces djihadistes se répartissent en une quarantaine de nationalités. Selon les chiffres fournis à votre commission d'enquête par les services de renseignement, il convient notamment de relever 4 000 à 4 500 Russes et russophones, dont beaucoup sont originaires d'Asie centrale et du Nord Caucase, 2 000 à 3 000 Tunisiens, 1 600 à 1 700 Marocains, 800 Britanniques et autant d'Allemands, 700 Indonésiens, 600 Égyptiens, 500 Belges, 200 à

¹ Les combattants terroristes étrangers ont été définis par la résolution 2178 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 24 septembre 2014 comme « des individus qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, notamment à l'occasion d'un conflit armé ».

300 Algériens, 250 Espagnols, 200 Américains et 100 Italiens. Beaucoup d'entre eux sont morts dans les combats ou les attaques suicides.

Environ 5 000 de ces combattants terroristes étrangers seraient originaires d'un pays de l'Union européenne : **la France, suivie du Royaume-Uni puis de l'Allemagne, est le pays européen le plus affecté par ce phénomène. Les Français constituent en effet le premier contingent européen, avec plus de 1 300 djihadistes.**

Captivés par sa radicalité et galvanisés par la restauration annoncée du califat, les djihadistes français présents sur zone ont rallié en masse l'organisation terroriste. Mobilisés sur les principaux fronts, nombre d'entre eux ont participé aux combats, tandis que d'autres ont occupé des tâches de soutien au sein du califat (police religieuse, propagande, administration, etc.).

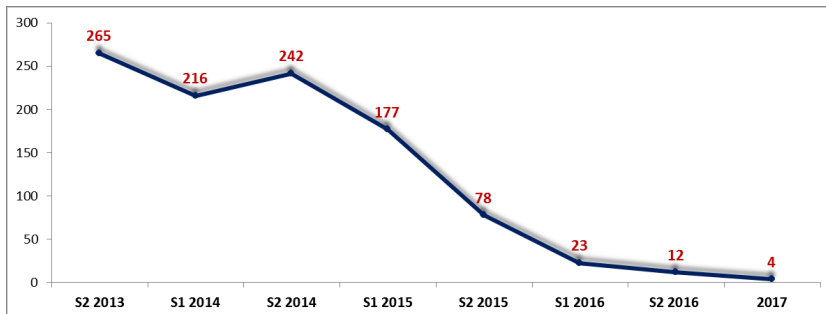
Dans le même temps, de nombreuses jeunes femmes ciblées par la propagande de l'État islamique et attirées par une vision idéalisée du califat ont quitté la France pour rejoindre la zone syro-irakienne. Cette féminisation constitue l'un des traits majeurs du phénomène des filières syro-irakiennes, en même temps qu'elle témoigne du haut degré de radicalité de ces femmes.

**LES RESSORTISSANTS FRANÇAIS SUR ZONE SYRO-IRAKIENNE :
1 309 PARTIS, 1 220 TOUJOURS SUR PLACE ET 500 MORTS**

Selon les services de renseignement, au 2 mars 2018, **1 309 ressortissants français ou résidant en France avaient séjourné, depuis 2012, ou séjournent toujours sur zone syro-irakienne.**

Un déclin des arrivées sur zone est observable à partir de 2015, où l'on constatait 255 arrivées et 458 l'année précédente. Il s'est accentué en 2016, avec 35 arrivées, et a été confirmé en 2017, avec 4 arrivées sur zone :

Nombre d'arrivées de djihadistes français ou partis de France en zone syro-irakienne



Source : Services de renseignement.

Plusieurs facteurs se sont conjugués pour expliquer cette quasi-interruption des flux

vers la zone : l'effet dissuasif de la dégradation de la situation sécuritaire et l'effondrement de *Daech* sur zone, la mise en œuvre de mesures administratives d'entrave aux départs, la coordination renforcée entre services de sécurité européens et la coopération avec la Turquie, mais aussi les appels de l'EI encourageant ses sympathisants à commettre des attentats dans leur pays d'origine.

Les services de renseignement ont indiqué à votre commission d'enquête que, au 6 mars 2018, **733 ressortissants français étaient toujours présents sur zone** : 371 hommes, 309 femmes et 53 mineurs de plus de 13 ans. Il convient d'**ajouter** à ces chiffres **environ 490 mineurs de moins de 13 ans**, dont plus de 250 sont nés sur zone de parent(s) français. **Au total, ce sont plus de 1 220 individus de nationalité française ou partis de France qui seraient donc toujours localisés en zone syro-irakienne. Il s'agit du plus important contingent occidental sur zone.**

Par ailleurs, 12 djihadistes français seraient également recensés en Libye, en zone pakistano-afghane, en Somalie et au Yémen.

À la même date, le nombre de ressortissants français présumés décédés sur zone était estimé à 300, soit 288 hommes et 12 femmes, mais ce chiffre est probablement plus élevé, sans doute 200 de plus, compte tenu de la difficulté des services à établir formellement la mort de djihadistes en zone de guerre. Certains d'entre eux se font passer pour morts alors qu'ils sont vivants, tandis que d'autres sont considérés comme vivants alors qu'ils sont morts. Sur ce point, la désinformation est importante, le cas échéant véhiculée par les intéressés eux-mêmes via leur famille.

Deux adultes et deux enfants sont, à ce jour, présents dans les prisons en Irak. Le ministère des affaires étrangères leur apporte la protection consulaire prévue par la Convention de Vienne.

Une cinquantaine d'adultes seraient détenus en Syrie, par les Kurdes. Les autorités françaises n'ont pas connaissance de djihadistes français détenus dans les zones sous le contrôle du régime syrien.

Par ailleurs, l'État islamique, à la différence d'Al-Qaïda, avait également des prétentions étatiques : ainsi a-t-il par exemple créé des « ministères » et levé des « impôts ». L'assise territoriale qu'il avait acquise par la force facilitait ses ambitions et lui donnait une certaine « légitimité ».

b) Daech a subi une lourde défaite militaire en Syrie et en Irak

L'État islamique a aujourd'hui perdu environ 95 % du territoire qu'il avait conquis. Selon la formule de Mme Myriam Benraad, professeure en sciences politiques à l'université de Leyde, aux Pays-Bas, et chercheuse, lors de son audition devant votre commission d'enquête, « *le chapitre ouvert par la conquête triomphale de l'année 2014 se referme* ».

En effet, depuis le lancement, à l'été 2014, de l'**opération militaire Inherent Resolve dans le cadre d'une coalition arabo-occidentale**, à laquelle la France contribue activement par le **dispositif Chammal**, l'État islamique a perdu la quasi-totalité de ses possessions territoriales au Levant. **L'organisation**

ne contrôle plus aucun territoire en Irak et se maintient dans ses derniers sanctuaires d'Hajin et de Dashisha en Syrie orientale, sur la rive est de l'Euphrate.

La campagne militaire contre *Daech* a comporté quatre étapes. En 2014, il s'agissait de stopper l'invasion des forces djihadistes en provenance de Syrie vers une partie de l'Irak. En 2015, l'opération avait pour objectif de reconstruire les forces des partenaires de la coalition, c'est-à-dire, en Irak, les forces légitimes de sécurité et, en Syrie, les forces démocratiques syriennes, d'abord très majoritairement kurdes puis progressivement ouvertes aux Arabes, aucun membre de la coalition ne souhaitant déployer ses troupes sur le terrain. En 2016, la coalition a contre-attaqué et, en 2017, elle a poursuivi l'objectif de détruire la représentation physique du califat.

Entre juillet 2016 et août 2017, la coalition a repris le contrôle des villes de Qayarah, Haditah, Sharqat, Bulayj, Ba'aj, Mossoul, Tall Afar en Irak, Ar Rai, Manbij, Jarabulus et Tabqah et avait totalement isolé et conquis pour moitié Raqqah, tombée quelques semaines plus tard, en Syrie. Au cours de cette période, la coalition a ainsi reconquis 82 200 km² (34 300 km² en Syrie et 47 900 km² en Irak) et libéré de l'emprise de l'EI près de 5 millions de personnes, dont 3,5 millions d'Irakiens et 1,5 million de Syriens.

La coalition avait aussi neutralisé des dizaines de milliers de combattants islamistes, y compris des ressortissants étrangers, et permis de réduire le flux de combattants étrangers rejoignant le califat, d'environ 1 500 par mois en septembre 2014 à 50 à 100 par mois en juin 2017.

L'ambition du commandement américain, assuré par le général Stephen Townsend, était de se saisir des deux capitales de *Daech*, Mossoul en Irak et Raqqa en Syrie – rappelons que la France estimait que toutes les actions menées sur son territoire, en particulier les attentats du 13 novembre 2015, avaient été planifiées depuis Raqqa. Mossoul a été reprise à l'issue de longs et durs combats qui ont duré plus de neuf mois, menés au sol par les forces irakiennes avec l'appui aérien de la coalition, tandis que Raqqa a été prise, en plusieurs mois également, par les forces de sécurité syriennes et les forces spéciales de la coalition, appuyées aussi par l'aviation.

Par ailleurs, le général Townsend souhaitait éviter que *Daech* ne fuie ensuite au Liban et en Jordanie. Aussi l'opération militaire a-t-elle obligé ses combattants à se retirer dans la moyenne vallée de l'Euphrate, entre Mayadine et Al-Qaïm, à cheval entre la Syrie et l'Irak. Il fallait éviter que l'organisation djihadiste reconstitue son califat en Jordanie ou au Liban. Les djihadistes ont ainsi été « encapsulés » dans cette région.

Selon certaines estimations, **il resterait encore dans la capsule entre Mayadine et Al-Qaïm environ 4 000 à 5 000 combattants**, peut-être davantage, d'autant plus que la population y est plutôt favorable à *Daech*. Le combat pour achever *Daech* sera très difficile, d'autant plus que les populations de cette zone sont exclusivement sunnites et sans doute encore

proches de l'idéologie islamo-djihadiste – on a pu supposer que al-Baghdadi s'y cachait.

En 2017, *Daech* n'était plus en position de prendre des initiatives, de lancer des offensives significatives et de conquérir de nouveaux territoires. « Encapsulé » dans une zone géographique réduite à la vallée moyenne de l'Euphrate, à cheval sur la Syrie et l'Irak, l'État islamique a été contraint de passer dans un mode clandestin dans les territoires libérés et à constituer des cellules dormantes traquées par les forces de sécurité irakiennes et par les forces démocratiques syriennes dans le nord de la Syrie. *Daech* est dans une posture de résistance en Syrie – qui concentre ses derniers bastions – et dans une stratégie de nuisance en Irak en tentant de pérenniser une instabilité sécuritaire par des attentats récurrents.

c) La perte de l'assise territoriale de l'État islamique est une étape fondamentale dans la lutte contre la menace djihadiste

Au total, on l'a vu, l'action militaire de la coalition internationale a grandement contribué à réduire sensiblement les capacités de *Daech* à former des combattants, à les équiper, à les financer, à les projeter, voire à les piloter à distance.

En outre, en réduisant l'empreinte physique de l'État islamique et en éliminant ses membres, la coalition a limité sa capacité technique à diffuser de la propagande, nombre de ses laboratoires ayant été détruits. De fait, une diminution sensible de la qualité de ses messages idéologiques peut être constatée.

Comme l'a souligné M. Nicolas Hénin, ancien journaliste et président de la société de conseil et formation en contre-terrorisme et radicalisation Action résilience, au cours de son audition, « *il faut insister sur cet événement car il s'agit d'une réelle victoire. Jouer les Cassandre est toujours facile. En l'occurrence, la chute de l'utopie califale portée par l'État islamique depuis 2013, provoquée essentiellement par la coalition de nos forces armées, est une victoire importante qui prive ce groupe terroriste de son argument de propagande fondamental. C'est en effet son assise territoriale qui assurait la prééminence de l'État islamique sur Al-Qaïda, lui garantissait la maîtrise de certaines ressources et lui permettait de disposer de camps d'entraînement desquels les combattants ressortaient propager le djihad avec une aura supplémentaire. Cette victoire offre une fenêtre de calme. L'État islamique n'a sans doute plus à très court terme la capacité de concevoir des attentats de commando* ».

Les services de renseignement entendus par votre commission d'enquête ont en effet tous confirmé ce point, même s'il convient naturellement de rester prudent : désorganisé par la mort de nombreux cadres, notamment européens, **le pôle des opérations extérieures de l'État islamique a vu décroître sa capacité à projeter des opérations depuis la zone syro-irakienne ou à soutenir de façon opérationnelle des passages à l'acte sur le territoire national.** Ainsi, en 2017, il n'y a eu aucune tentative d'attentats en

France trouvant son origine dans une projection de menaces en provenance du théâtre d'opérations syro-irakien.

La menace d'attentats sophistiqués et coordonnés tels que ceux du Bataclan ou de Bruxelles est aujourd'hui contenue, bien que non nulle.

d) Sa défaite n'est cependant pas encore totale

Grâce à l'intervention militaire de la coalition internationale, *Daech* a perdu la quasi-totalité de son territoire. On l'a dit, il n'est plus présent en Irak et, en Syrie, il n'a conservé que deux poches à l'est de l'Euphrate, l'une au niveau de Dashisha, à l'est de Cheddadi, l'autre à l'extrême sud-est de la frontière syro-irakienne, à l'endroit où l'Euphrate traverse la frontière, près d'Hajin, de l'autre côté d'Abou Kamal.

Toutefois, ces victoires sur l'État islamique n'ont pas été remportées sans difficultés. Seule la puissance militaire occidentale a permis que les djihadistes reculent. Et encore la prise de Mossoul s'est-elle déroulée sur neuf mois, soit, comme l'a fait remarquer une personne auditionnée par votre commission d'enquête, une durée plus longue que celle de la bataille de Stalingrad, tandis que l'armée de Saddam Hussein n'avait pas tenu plus d'un mois face aux Américains. Cette personne a conclu sur cette formule : « *Sans l'aide des Occidentaux, le drapeau noir flotterait sur Bagdad* ».

En outre, si le combat militaire contre *Daech* est en bonne voie, il n'est pas encore terminé.

L'objectif de la coalition reste d'obtenir sa disparition totale et durable.

Or, sa disparition n'est ni totale ni durable.

D'une part, en Syrie, *Daech* profite actuellement de l'arrêt des opérations militaires des Forces démocratiques syriennes contre ses derniers sanctuaires, en raison de l'offensive turque sur le flanc ouest des Kurdes syriens. Ainsi l'offensive turque à Afrine a-t-elle entraîné le gel des actions offensives contre *Daech* à l'est, les combattants kurdes les plus aguerris quittant la zone pour rejoindre le front ouest contre les Turcs. La perspective de libération intégrale de *Daech* dans l'est syrien s'éloigne donc. Alors que la dynamique était du côté de la coalition, l'achèvement des opérations s'en trouve ralenti. Les djihadistes se maintiennent ainsi dans leurs poches de Deir ez-Zor, à l'est du pays, en dépit de la reprise de la ville en novembre 2017, et, surtout, d'Idlib, au nord. Dans la nuit du 23 mai, des attaques djihadistes planifiées ont d'ailleurs provoqué la mort de près de 80 personnes, dont plusieurs ressortissants russes, près de Mayadine, au sud de Deir ez-Zor.

L'organisation djihadiste parvient ainsi à consolider ses positions défensives et à se réorganiser pour mener des attaques asymétriques de part et d'autres de l'Euphrate. De plus, *Daech* profite toujours de la porosité de la frontière syro-irakienne et ses membres évoluant dans les sanctuaires syriens participent du maintien d'une menace constante sur la stabilité de l'Irak.

D'ailleurs, il continue d'y opérer de façon larvée principalement dans deux zones : Mossoul et la province de Ninive, et Kirkouk et sa région.

D'autre part, la victoire militaire contre l'État islamique ne paraît pas encore durable.

Comme l'a souligné Mme Myriam Benraad devant votre commission d'enquête, « *les acteurs locaux de part et d'autre de la frontière irako-syrienne doivent cependant, pour une très large part, leurs victoires à l'appui militaire de la coalition – ce qui pose, sur le long terme, la question de la reconstitution d'un appareil militaire viable pour consolider ces gains et éviter un retour des djihadistes* ».

D'une action majoritairement militaire, la coalition devra basculer dans un registre plus sécuritaire. Après avoir formé et équipé des forces militaires, elle devra porter ses efforts sur les forces de sécurité (police, garde-frontières, contre-terrorisme), encourager la constitution d'une autorité judiciaire indépendante, faciliter les projets de reconstruction pour accélérer le retour des populations déplacées et soutenir la reprise économique pour offrir un emploi à la jeunesse sans considération ethnique (arabe, kurde) ni religieuse (sunnite, chiite, chrétien).

Que se passera-t-il lorsque la pression occidentale retombera ? Le précédent de la situation en Afghanistan n'incite guère à l'optimisme...

2. Pour autant, l'État islamique reste une organisation terroriste fonctionnelle

L'État islamique est à ce jour très largement défait sur le plan militaire en Syrie et en Irak. Votre commission d'enquête est cependant convaincue que, malgré les revers subis, *Daech* n'est pas détruit et la menace terroriste qu'il représente n'a pas disparu : elle a seulement muté. En effet, les organisations djihadistes présentent d'importantes capacités d'adaptation si bien que *Daech* reste une organisation terroriste fonctionnelle, capable d'inspirer, voire de porter des attentats.

a) Sur le terrain, la menace djihadiste se transforme plus qu'elle ne disparaît

Rétrospectivement, il apparaît que la chute de l'État islamique en Irak, proclamée par le Premier ministre irakien, Haïder al-Abadi, le 9 décembre 2017, l'a été sans doute un peu précipitamment.

En effet, **ce groupe terroriste représente une menace durable et évolutive**. Son histoire n'est très probablement pas terminée et **son influence perdure**. L'organisation s'appuie sur des réseaux de solidarité tribale et sur une présence diffuse dans des zones sanctuaires, cherchant désormais moins l'affrontement direct avec les troupes gouvernementales.

De ce point de vue, l'attitude de *Daech* après ses défaites militaires est intéressante à observer. Dans ce nouveau contexte, elle fait preuve d'**opportunisme** : sa stratégie évolue et se caractérise par la **lutte asymétrique**. Elle mise désormais moins sur un califat territorial au Levant que sur un État en « collier de perles » avec des franchises dans différents territoires qui se relocalisent et attend une situation plus favorable qui lui permettrait de nouveau d'atteindre ses objectifs. Cette implantation en « collier de perles » est à la fois un enjeu symbolique, car il s'agit pour l'organisation de continuer à rayonner en utilisant sa propagande, et un moyen de régénérer sa structure en évitant de s'exposer sur un seul théâtre, comme c'est le cas actuellement au Levant.

Sur le terrain, la perte de ses derniers territoires incite l'État islamique à la **clandestinité**, avec une **posture de harcèlement et de résistance**. Au cours de son audition, Mme Myriam Benraad a fait observer que « *l'État islamique est revenu à la guérilla et à la clandestinité, lançant des opérations contre les armées et les institutions qui symbolisent le retour de l'État. Les civils sont moins visés. En Irak, des zones jusqu'à présent épargnées sont touchées, comme le Sud. Autour de Bassora, les djihadistes ont fait la preuve, avec des embuscades et des incidents armés, de leur capacité à se redéployer à la faveur des absences ou des dysfonctionnements de l'État, y compris dans des zones où ils n'étaient pas présents* ».

Cette situation illustre la transformation du *modus operandi* de *Daech* qui a basculé dans une **logique insurrectionnelle, basée sur des cellules clandestines**. Elle est en train de muter en un groupe insurgé syro-irakien qui multiplie les opérations de guérilla, dont l'impact est du reste accru par le relatif désengagement des forces kurdes, accaparées actuellement par la défense de leur zone d'influence face à l'armée turque. Ce relatif désintérêt peut permettre à l'État islamique de retrouver de l'oxygène.

En Irak, *Daech* passe d'une terreur généralisée sur l'ensemble de la population à des cellules terroristes procédant à des attaques ciblées et asymétriques, par exemple avec des voitures piégées. Mme Hélène Sallon a ainsi précisé que, dans les Monts Hamrin, au Sud du Kurdistan irakien, qui constituent une zone de présence des djihadistes, « *on a vu la résurgence d'un groupe qui se fait appeler les white flags. C'est une zone d'insurrection depuis 2003. Ils harcèlent les forces de sécurité, font des embuscades. Récemment, ils ont égorgé 27 policiers des forces locales de sécurité. Cette zone n'a jamais été totalement maîtrisée par les Irakiens* ». En Syrie, la situation de guerre civile engendre de la confusion et la fongibilité est grande entre les groupes d'opposants à Bachar al-Assad et *Daech*, puisqu'ils ont le même ennemi...

Dans sa zone de repli, l'État islamique peut survivre longtemps et tant qu'il survivra, la menace perdurera.

b) Daech adapte son discours, tout en maintenant ses objectifs

Comme l'a dit une des personnes auditionnées par votre commission d'enquête, « tant que Daech survivra dans sa représentation physique et géographique, il construira sa légende ».

Or, **l'État islamique** a parfaitement compris que sa « réputation » et son image auprès des islamo-djihadistes étaient ses principaux atouts. C'est pourquoi il **adapte son discours au contexte nouveau résultant de sa défaite militaire**.

Ce discours s'appuie d'abord sur une **mythologie, celle de la « défaite apparente »**, à destination de ses partisans potentiels. M. François-Bernard Huyghe, directeur de recherche à l'Institut de relations internationales et stratégiques, l'a très bien expliqué devant votre commission d'enquête : « Les propagandistes de Daech ne sont pas stupides. La littérature djihadiste martèle un argument : « Ne croyez pas en la défaite apparente ». En bons salafistes, ils nourrissent une vision mythique dans laquelle les événements actuels ne sont que la reproduction des événements du VII^e siècle. L'histoire n'existe que parce qu'elle se reproduit dans le jeu de la volonté divine. On appelle donc les musulmans à se souvenir de la bataille du fossé, durant laquelle ils paraissaient perdus, mais qu'ils ont finalement gagnée face à des ennemis beaucoup plus puissants. Ce discours s'articule autour de l'idée selon laquelle les vrais croyants savent qu'une défaite apparente est la garantie d'une victoire plus grande. [...] la perspective des militants de Daech est millénariste, ils attendent la bataille finale, dans quelques années, à l'issue de laquelle les bons iront au paradis ».

Ce mythe recoupe d'ailleurs en partie certaines réalités du terrain. L'État islamique est l'héritier de l'État islamique d'Irak créé en 2006 qui a déjà connu des défaites. **Le « califat »** qu'il avait instauré, s'il ne faut évidemment pas sous-estimer sa portée, ne serait-ce que symbolique, **constitue une parenthèse assez brève dans la construction de l'État islamique**, celui-ci n'ayant pas commencé à exister en 2014, date à laquelle l'Occident en a pris conscience. Comme l'a fait observer une personne entendue par votre commission d'enquête, « aujourd'hui, les effectifs ou les têtes pensantes de l'État islamique en Irak ou en Syrie, qui sont inconnues du grand public, sont en retrait et réfléchissent toujours. Ils ont le temps, tandis que nous avons des montres. Les djihadistes [...] attendent pour capitaliser sur le pourrissement de cette situation ».

L'ancien Premier ministre Manuel Valls, lors de son audition, n'a pas dit autre chose : « Le temps des islamistes n'est pas le nôtre. Pour eux, il s'agit certes d'une défaite, mais c'est une étape. Daech est ainsi la troisième ou quatrième phase d'une réflexion qui a commencé avec Ben Laden, voire sans doute auparavant. Ils se reconstruiront ».

Daech se trouve actuellement dans une phase où il diffère son objectif du califat à une temporalité plus propice, qui dépendra à la fois du contexte et d'événements stratégiques tels qu'un soulèvement populaire ou la révélation d'une fragilité majeure d'un État de la région.

Ensuite, l'État islamique poursuit sa logique de visibilité médiatique qui est désormais devenue une priorité pour lui. Comme l'a dit l'ancien Premier ministre Manuel Valls à votre commission d'enquête, « *pour Daech, il y a une victoire à avoir réussi à convaincre des milliers de personnes que l'ennemi est l'Occident* ». Il s'agit donc d'**entretenir son aura par la propagande**.

Beaucoup de ses infrastructures ayant été bombardées, et ses experts tués ou neutralisés, les capacités de l'État islamique à diffuser des messages ont naturellement considérablement diminué, mais elles n'ont pas disparu. Comme l'a relevé M. François-Bernard Huyghe, « *des textes de Daech sont encore publiés. Hier [la veille de son audition, soit le 5 mars 2018], j'ai pris connaissance d'un communiqué suggérant de porter la bataille en Afghanistan et au Pakistan, c'est-à-dire au Khorassan. L'argument est le suivant : certes, le califat semble fini, mais il y a eu des périodes dans l'histoire de l'Islam durant lesquelles nous n'étions qu'une petite bande courant dans le désert ; continuez le combat au Khorassan* ».

Enfin, le contenu du message de Daech évolue également : il n'incite plus à une posture classique contre l'Occident et ses alliés en attirant des combattants étrangers sur les théâtres d'opérations, mais **appelle à une résistance plus large, à la fois contre le monde occidental et les différents apostats**. Par ailleurs, **il revendique les passages à l'acte autonomes d'acteurs isolés**, soit reconnus comme appartenant à la mouvance radicale intérieure, soit souffrant de troubles psychologiques ou psychiatriques. En dépit de sa défaite sur zone, l'État islamique continue donc d'inspirer de telles actions à travers sa propagande, dont l'intensité a pourtant diminué.

Sur le fond, cependant, ce changement de discours de l'État islamique ne s'accompagne en rien d'une évolution de ses objectifs. À cet égard, comme l'a indiqué Mme Myriam Benraad devant votre commission d'enquête, « *le repli de l'État islamique ne signifie pas que la France est sortie des radars djihadistes ; au contraire, ces derniers rappellent régulièrement que notre pays reste un ennemi viscéral* ».

Les raisons pour lesquelles la France est une cible privilégiée de l'État islamique sont nombreuses. La France est intervenue aux côtés de la coalition en Irak puis en Syrie – il convient de rappeler que certains djihadistes ayant côtoyé Abdelhamid Abaaoud, le commanditaire opérationnel des attentats du 13 novembre 2015, ont indiqué vouloir frapper la France pour lui faire changer sa politique étrangère. Dans un enregistrement, Rachid Kassim a également indiqué que l'État islamique arrêterait de frapper la France si cette dernière arrêta de frapper la Syrie. Mais d'autres causes existent : la laïcité à la française, les interventions de la France au Sahel, la perception selon laquelle la France cherche à influencer les États musulmans, etc.

c) Les djihadistes disposent encore d'un « trésor de guerre » et reconstitueraient leurs financements

Bien que l'État islamique ait perdu la quasi-totalité du territoire qu'il avait conquis, il **dispose toujours de ressources financières conséquentes et**

continue de bénéficier du fruit des trafics qu'il avait mis en place. En effet, les mouvements terroristes se financent largement par l'économie informelle. Dans le Sahel et l'Afrique de l'Ouest par exemple, la contrebande de cigarettes engendre des revenus considérables, dont il est réaliste de penser, sans que l'on dispose toutefois d'informations fiables sur les sommes en jeu, qu'ils ont contribué à financer des groupes terroristes.

Les services de renseignement entendus par votre commission d'enquête lui ont indiqué que les chefs de *Daech* avaient anticipé depuis plusieurs mois leur défaite militaire et pris des dispositions en matière financière ou logistique à même d'**assurer la survie de l'organisation.**

En outre, la **solidarité financière** demeure forte entre les différents groupes djihadistes ralliés au califat, même si une part de leurs ressources provient de l'économie des rançons.

Enfin, selon une information communiquée par les services de renseignement à votre commission d'enquête, l'État islamique reçoit des subsides issus de collectes réalisées, à plus ou moins grande échelle, lors de prêches.

Ce qui paraît plus inquiétant encore, c'est que, comme l'a indiqué Mme Hélène Sallon lors de son audition, « **les djihadistes reconstituent leurs financements** ». Elle a ainsi précisé qu'« ils ont investi de petites sommes dans des fermes piscicoles, dans les compagnies de taxi, les bureaux de change, les sociétés d'import-export. Ils ont réussi à entrer sur le marché des enchères des banques centrales. Leur micro-business leur permet de financer les combattants en cellule dormante et les familles des martyrs. Cela permet d'entretenir un mythe et la possibilité d'une résurgence, de plus en plus proche ».

Elle a publié un peu plus tard un article très documenté¹ dans lequel elle explique que « plus de 400 fermes piscicoles – légales et illégales –, sur les 2 000 qui fournissent Bagdad et sa périphérie en carpes, ont été identifiées comme liées à l'EI et démantelées en 2015 et 2016 ». Rapportant les propos d'un expert irakien des mouvements djihadistes, elle indique « on estime que le groupe détient encore des ressources financières pour assurer sa survie pour quinze ans ». Selon ce même expert, l'EI aurait investi de 250 à 500 millions de dollars dans des sociétés irakiennes. « Les sources de revenus de l'organisation sont aujourd'hui dispersées dans une myriade de sociétés-écrans, difficiles à confondre, gérées par des intermédiaires de confiance qui n'appartiennent pas à l'EI », écrit Mme Hélène Sallon. Selon elle, « les bureaux de change sont l'outil de prédilection de l'EI pour blanchir et transférer son argent, distribuer les salaires à travers le pays et convertir ses dinars irakiens en dollars » – plusieurs dizaines de bureaux de change à Bagdad seraient liés à l'EI. Le contexte général en Irak, marqué par l'absence de culture bancaire et par une forte corruption, est propice à cette situation.

¹ Article intitulé En Irak, la difficile traque de l'argent de l'EI, publié dans Le Monde daté du mercredi 25 avril 2018.

Au total, si l'État islamique recule indéniablement sur le théâtre d'opérations syro-irakien, il est encore très loin d'avoir disparu, et la menace qu'il représente demeure. Non seulement l'idéologie qui le sous-tend ne faiblit pas, mais les groupes djihadistes profitent des situations de chaos, de guerre civile et de zones non gouvernées pour s'enraciner sur le terrain.

3. Le contexte géopolitique reste propice au djihadisme

Depuis plus de vingt ans, le djihadisme ne faiblit pas, mais se déplace et se recompose. De l'Afrique de l'Ouest à l'Asie du Sud-Est, en passant par la Somalie et le Levant, l'évolution du phénomène djihadiste est marquée par la prolifération d'enclaves et de guérillas persistantes, voire de proto-États bénéficiant parfois du soutien, voire du concours des populations locales.

Les facteurs qui ont conduit au développement du djihadisme n'ont pas disparu. Ce phénomène n'a donc aucune raison de disparaître à court ou moyen terme.

a) *Le djihadisme serait la manifestation d'un continuum idéologique*

Au cours de son audition devant votre commission d'enquête, M. Mohamed Sifaoui, journaliste, écrivain et réalisateur, a considéré qu'« il y a un **continuum idéologique** entre le terrorisme qui a ciblé la France au cours des années 1990, celui qui a ciblé ensuite l'Occident et le monde entier, y compris musulman, de manière générale, durant les années 1990 et 2000, et enfin celui que l'on connaît sous la forme actuelle ». Selon lui, « Daech n'a fait en réalité que révéler et amplifier un phénomène existant en France depuis plusieurs années. **Pour comprendre le terrorisme islamiste, il faut l'appréhender de manière globale** ».

M. Sifaoui estime que la religion islamique a été dévoyée par des considérations politiques qui l'ont conduite à l'extrémisme et au sectarisme : « **L'islam, au niveau mondial, est largement phagocyté [...] par deux pensées extrémistes, et souvent violentes, au caractère incontestablement politique. Ces deux pensées ont politisé et idéologisé l'islam. Elles ont fait de l'islamisme une norme, et de ses préceptes des référentiels. Ainsi, au nom de l'islam, les différents courants islamistes ont livré à leurs adeptes la position à adopter – par exemple face à des valeurs comme la démocratie, la laïcité, les droits de l'Homme ou face aux autres religions** ».

Il a précisé son analyse au cours de son audition : « **La pensée wahhabite – celle inspirée et propagée durant de longues années par l'Arabie saoudite – et la pensée des Frères musulmans, confrérie née en 1928, sont les deux logiques qui ont pris en otage la religion musulmane et les musulmans eux-mêmes. Cette réislamisation d'une grande partie du monde musulman et des populations musulmanes vivant en Occident, selon des logiques extrémistes, est le résultat d'une campagne de prosélytisme de ces deux écoles** ». Ainsi, « ce sont **ces deux pensées qui constituent le cœur de la doctrine salafiste qui comporte, il est vrai, plusieurs courants. Toutefois, ils se rejoignent tous en un élément essentiel : l'islam est**

considéré par les adeptes du salafisme comme un absolu englobant et ses textes doivent en toute circonstance et en tout lieu supplanter les législations et les lois ».

Selon lui, « le terrorisme – c'est-à-dire le djihad – vise en définitive soit à assoir cette vision binaire du monde, soit à l'imposer sinon à punir ceux qui ne se soumettent pas à cette même logique ou ceux qui la combattent ».

Or, il convient de constater que **ce continuum idéologique se décline également au niveau géographique.**

b) L'État islamique n'est pas la seule organisation djihadiste

L'État islamique n'est pas le seul mouvement djihadiste, et le théâtre d'opérations syro-irakien n'est pas le seul foyer de djihadisme.

Comme l'a fait remarquer le responsable d'un service de renseignement entendu par votre commission d'enquête, la menace terroriste d'inspiration islamiste est particulièrement élevée dans les zones de crise que sont l'Afrique du Nord, la bande sahélo-saharienne, le Proche et Moyen-Orient ou la zone afghano-pakistanaise.

En premier lieu, Mme Myriam Benraad a souligné que « *le discours est concentré sur l'État islamique, mais il existe d'autres factions djihadistes vers lesquelles certains combattants de celui-ci font désormais mouvement* ».

Les services de renseignement considèrent que la menace djihadiste est le fait de plusieurs organisations telles qu'Al-Qaïda, Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) ou encore Boko Haram, dont certaines disposent d'outils de propagande à l'échelle mondiale.

Au cours de son audition, M. Nicolas Hénin a estimé que « *l'État islamique et Al-Qaïda sont deux organisations également dangereuses pour notre pays et ses intérêts, qui se situent largement dans la bande sahélo-saharienne... où l'État islamique n'est pas le mieux représenté* ». Selon lui, « il [faut] voir la compétition entre ces deux groupes comme un **élargissement de « l'offre » djihadiste** ».

L'affaiblissement de *Daech* au Levant se traduit par une **réaffirmation d'Al-Qaïda et de ses affiliés**. En effet, l'échec du projet califal du premier vient conforter la stratégie de second qui répond à un agenda internationaliste de long terme. Il pourrait inciter certains des combattants de l'État islamique déjà présents en Syrie ou en Irak et déçus par cet échec à rejoindre les filiales d'Al-Qaïda ou les groupes appartenant à la mouvance qaïdite, notamment ceux présents en Syrie – où l'on observe ainsi une certaine porosité entre *Daech* et Al-Qaïda, ce phénomène restant toutefois pour l'instant localisé à la poche d'Idlib.

Contrairement à *Daech* qui a construit son projet autour d'un modèle de djihad territorialisé, Al-Qaïda s'est toujours pensé et construit avec un dessein global. Avec sa structure déterritorialisée qui vise, aussi, à l'établissement, à terme, d'un califat, Al-Qaïda s'inscrit pour l'instant dans une

dimension plus intellectuelle du djihad lui permettant d'asseoir son rôle d'acteur de la contestation dans le monde musulman.

La force d'Al-Qaïda réside dans sa stratégie qui vise dans un premier temps à renforcer sa présence dans ses lieux d'implantation principaux tels que la bande sahélo-saharienne, la Péninsule arabique ou le Levant puis, dans un second temps, à disséminer et multiplier des filiales dans plusieurs régions du monde – cette organisation détient des branches régionales telles que les Shebab en Somalie, Al-Qaïda dans la Péninsule arabique au Yémen ou encore le Groupe pour le soutien de l'islam et des musulmans (GSIM) au Sahel. Ainsi, à moyen terme, Al-Qaïda devrait poursuivre sa stratégie de renforcement de ses emprises locales pour mieux réaffirmer son ambition internationale. L'exemple le plus emblématique de cette stratégie s'observe notamment **dans la bande sahélo-saharienne avec l'unification des groupes terroristes maliens**. Si la dimension locale reste un élément essentiel de la stratégie globale d'Al-Qaïda – on le voit également en Syrie, où Al-Qaïda s'inscrit dans une tendance djihadiste nationaliste, contre le régime de Bachar el-Assad –, celle-ci ne remet pas en cause sa velléité à se maintenir comme un acteur majeur du djihad sur le long terme.

Les organisations djihadistes oscillent ainsi en permanence entre le terrain local et niveau global.

Par ailleurs, Al-Qaïda et ses groupes affiliés ont saisi l'opportunité **d'occuper l'espace médiatique**. Il y a peu, l'émir d'Al-Qaïda, Ayman al-Zawahiri, incitait dans une vidéo les musulmans du Maghreb islamique à se battre contre l'État français. De même, depuis la fin 2017, on note une attention particulière de cette organisation terroriste pour la traduction de ses documents de propagande en langue française, notamment par l'intermédiaire d'une nouvelle société médiatique, Al Kifah. Le 8 janvier 2018, elle a ainsi commémoré les trois ans de l'attaque contre *Charlie Hebdo* en publiant trois photomontages en arabe, anglais et français pour rendre hommage aux frères Kouachi.

En second lieu – et il convient de citer une fois encore Mme Myriam Benraad – « *d'autres foyers de djihadisme ont émergé* ».

En **Libye**, la perte de son sanctuaire territorial autour de Syrte, au centre du littoral, par l'État islamique en décembre 2016 a indéniablement affaibli l'organisation. Pour autant, elle a conduit à son redéploiement en plusieurs centaines de cellules disséminées sur l'ensemble du territoire, y compris dans des zones désertiques plus au sud, de telle sorte que *Daech* n'a pas disparu de Libye et continue de se manifester régulièrement, en particulier dans la zone d'Ajdabiya. D'ailleurs, les États-Unis ont effectué plusieurs raids aériens contre des positions djihadistes. Et le gouvernement de Tripoli a engagé, le 2 avril dernier, une opération, nommée Tempête de la patrie, contre les réseaux résiduels de *Daech*. Quant au maréchal Haftar, qui contrôle l'est du pays, il a lancé une opération pour récupérer Derna, une

ville côtière contrôlée par une coalition de milices islamo-djihadistes proches d'Al-Qaïda.

En **Égypte**, l'armée a déclenché une offensive contre les groupes actifs au Sinaï, même si la présence djihadiste dans cette région est une réalité depuis des décennies.

Des opérations de plus en plus fréquentes sont également menées en **Afghanistan**.

Le **continent africain** constitue aussi un foyer de djihadisme et un lieu de convergences entre organisations djihadistes.

Ainsi, selon les services de renseignement, un rapprochement a eu lieu entre les factions de *Daech* en Afrique de l'Ouest, un an exactement avant l'attentat de Ouagadougou, au Burkina Faso, le 2 mars 2018, en vue de fédérer tous les groupes terroristes, dont l'État islamique dans le Grand Sahara. Même si Al-Qaïda est plus éloignée, une fusion serait envisagée dans le futur, avec une meilleure coordination et une plus grande efficacité de l'action de ces groupes.

Au **Mali**, l'autorité est désormais revenue à Gao et Bamako, dans le cadre des opérations Serval puis Barkhane. Mais la menace terroriste reste très élevée dans le **Sahel** et des attaques djihadistes continuent d'y être menées, par exemple celle contre le camp de la Minusma¹ à Tombouctou, le 14 avril dernier. Il y a actuellement une reconfiguration du Groupe pour le soutien de l'islam et des musulmans (GSIM), qui a revendiqué l'attaque à Ouagadougou et contre les soldats français. Par ailleurs, on constate une affiliation de certains groupes à l'émirat islamique du Sahara. Ils sont toujours présents dans le nord du Mali, sont descendus vers le centre Mali et la région des Trois-frontières. Bien que durement frappés par l'opération Serval, les groupes djihadistes ont donc fini par se réorganiser au Sahel.

c) Le risque de dissémination de mouvements djihadistes vers d'autres théâtres d'opérations

Les services de renseignement s'inquiètent du risque de dissémination de combattants terroristes étrangers, dont certains ont été formés à l'usage des armes et aux techniques de combats.

Les revers militaires de *Daech* au Levant ont provoqué un éclatement. Avant cela, les djihadistes se trouvaient à Mossoul ou à Raqqa, mais ce n'est plus nécessairement le cas. Il faut donc être capable de repérer les traces de ceux qui fuient le théâtre d'opérations syro-irakien pour d'autres foyers de djihadisme.

Les destinations potentielles sont nombreuses, même si les dynamiques sont différentes selon les territoires.

¹ *Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali.*

L'Afghanistan constitue sans doute la principale. Il existe dans ce pays une filiale de l'État islamique, de taille réduite, mais qui, selon M. Nicolas Hénin, « *prend le contrepied de la stratégie des talibans : tandis que ceux-ci se trouvent sur une ligne orthodoxe traditionnelle [...] l'État islamique recrute, un peu comme en Europe, les jeunes éduqués, périurbains, souvent déplacés, qui n'ont guère connu que la présence internationale, dont les familles avaient parfois espéré du bien de l'intervention américaine, mais qu'eux ont appris à détester* ».

Mme Myriam Benraad a indiqué à votre commission d'enquête que **l'Afghanistan fait un retour notable dans le discours djihadiste.** Elle a ainsi noté que « *l'État islamique a publié, le 4 mars, une vidéo appelant les musulmans à la hijra, c'est-à-dire à la migration vers ce pays, appelé Khorassan – sa dénomination médiévale – dans la vidéo, pour le replacer au cœur de la menace transnationale. Bien que l'Afghanistan soit sorti du champ de visibilité des populations occidentales, rien n'a véritablement été résolu : il subsiste un paysage insurgé très morcelé, avec des factions qui se font la guerre* ». Ainsi une trentaine de cadres de *Daech* se seraient-ils déjà rendus en Afghanistan avec l'intention de renforcer l'implantation de la branche locale de cette organisation. Le 30 avril dernier, un double attentat à Kaboul, au cours duquel au moins vingt-cinq personnes ont trouvé la mort, a été revendiqué par l'État islamique.

En ce qui concerne la présence de Français en Afghanistan, il est probable que ceux-ci, environ une dizaine – trois ressortissants français ont été tués sur place début avril –, aient décidé de rejoindre directement la zone afghano-pakistanaise depuis la France ou un autre pays, sans passer par le théâtre d'opérations irako-syrien. L'Afghanistan ne serait donc pas une base de repli pour ces djihadistes, d'autant plus qu'il n'existerait pas de structures d'accueil pour les combattants étrangers¹.

Le rapprochement entre les talibans et *Daech* dans ce pays aurait toutefois peu de risques de se réaliser en raison d'une forte opposition des zones contrôlées par les talibans et du Khorassan, région adossée à la frontière avec le Pakistan.

La Libye, le Sinaï égyptien, le Yémen, les Balkans ou la Somalie constituent d'autres destinations possibles.

En **Libye**, *Daech* a néanmoins déjà subi l'échec d'un projet califal en 2016, poussant ses combattants à fuir vers d'autres territoires africains. Aujourd'hui, le pays peut représenter une terre de refuge, notamment pour quelques combattants expérimentés originaires d'Afrique du Nord, mais ne semble plus offrir les conditions d'une nouvelle territorialisation de l'organisation.

¹ Voir l'article intitulé *Trois Français engagés dans l'EI tués en Afghanistan, publié dans le journal Le Monde daté du 14 avril 2018.*

En **Égypte**, le ralliement, en novembre 2014, de groupes locaux du Sinaï à l'État islamique sous la dénomination de *Daech wilaya Sinaï* a donné à cette cellule terroriste une aura internationale, mais elle conserverait néanmoins une dimension surtout régionale. Elle est composée essentiellement de combattants locaux et ses actions répondent à une logique insurrectionnelle classique. De plus, les campagnes anti-terroristes conduites par les forces de sécurité égyptiennes contribuent vraisemblablement à dissuader le commandement de *Daech* d'un repli massif vers ce territoire.

Au **Yémen**, les *wilayas* de *Daech* sont marginales et ne contrôleraient aucun territoire. L'attraction du groupe terroriste reste concurrencée par celle d'Al-Qaïda qui prédomine largement en raison de son implantation historique dans la région.

Dans les **Balkans**, des retours de ressortissants de la région partis faire le djihad sont observés, mais il n'y a pas de flux massif et ces mouvements seraient suivis avec attention par les autorités locales.

Le Sahel est une autre destination possible pour les combattants terroristes étrangers. Dans un contexte marqué par des trafics divers, la pauvreté et d'importants flux migratoires, les terroristes en provenance du Levant seraient encore peu nombreux, mais l'on peut y observer l'existence de flux avec la Libye, de même que, depuis les années 1990, il en existe entre l'Algérie et le Sahel.

Plusieurs sources, y compris les services de renseignement, ont indiqué à votre commission d'enquête que **le continent asiatique comporte d'autres terrains possibles de migration de djihadistes**, en particulier **la Birmanie et le Bangladesh**, où la crise des Rohingyas pourrait être instrumentalisée, mais aussi **l'Indonésie**, plus grand pays musulman du monde et où, les 13 et 14 mai derniers, deux familles, dont l'une de retour de Syrie, ont perpétré des attaques suicides, revendiquées par l'EI, dans l'est de l'île de Java, ainsi que **les Philippines et la Malaisie**, pays vers lesquels fuient des djihadistes de *Daech*, et qui font l'objet d'une surveillance particulière de nos services de renseignement. La fuite vers l'Asie donne aux djihadistes la quasi-assurance de ne pas avoir à subir de conséquences judiciaires de la part des autorités de ces pays.

Toutefois, de l'avis convergent de nombreuses personnes auditionnées par votre commission d'enquête, cette dissémination des djihadistes est relativement limitée pour l'instant et constitue surtout un risque, à ne pas négliger néanmoins.

D'abord, il est très difficile de sortir de la zone et les axes de fuite sont particulièrement surveillés.

Ensuite, il ne semble pas, jusqu'à présent, y avoir de stratégie de relocalisation pensée par l'état-major de *Daech* : les déplacements sont plutôt le fruit de **flux individuels, et non d'une relocalisation planifiée**. On observe d'ailleurs que ce sont surtout les djihadistes étrangers qui cherchent à

fuir car ils savent qu'ils n'ont pas d'appuis locaux – il y a par exemple des retours vers le Maghreb, certains djihadistes binationaux pouvant être tentés de rejoindre l'Afrique du Nord dans l'espoir de se soustraire aux poursuites judiciaires dont ils font l'objet en France.

Dans la majorité des cas néanmoins, les combattants terroristes étrangers font le **choix de rester sur zone** où ils entrent dans la clandestinité ou continuent le combat soit en rejoignant des groupes toujours actifs soit en combattant sous de nouvelles formes (guérilla). En outre, certains d'entre eux – c'est le cas des Français – savent qu'ils seront judiciairisés à leur retour dans leur pays, ce qui ne les incite pas à rentrer. On constate donc une relocalisation interne à la Syrie, vers la ville d'Idlib notamment.

La majorité des combattants cherchant à quitter la zone syro-irakienne tentent de **rejoindre la Turquie**. Les tentatives s'effectuent généralement en convois, au sein desquels les djihadistes, parfois accompagnés de leur famille, soit se dissimulent dans les flux de réfugiés, soit suivent des passeurs dont la vénalité entraîne souvent leur arrestation. Les escroqueries sont nombreuses et les djihadistes sont souvent arrêtés par les forces kurdes après avoir dépensé plusieurs milliers d'euros.

d) Les facteurs structurels de la radicalisation djihadiste n'ont pas disparu

Plusieurs personnes entendues par votre commission d'enquête ont insisté sur le **lien entre persistance de facteurs géopolitiques déstabilisants et maintien de la menace terroriste**. Si des opérations militaires peuvent défaire des organisations djihadistes, comme c'est le cas pour l'État islamique au Levant, elles ne font pas disparaître les causes du succès de ces organisations ni de l'audience qu'elles peuvent rencontrer auprès des populations.

Comme l'a dit une personne auditionnée par votre commission d'enquête, « *la victoire militaire contre les djihadistes s'est déjà déroulée plusieurs fois : ceux-ci ont été chassés des villes, mais sont chaque fois revenus. L'enfant de dix ans dans un camp de réfugiés dans le désert d'Anbar sera apte, dans les deux ans qui viennent, à porter une kalachnikov. Les raisons objectives de leur montée en puissance se sont aggravées* ».

En effet, **les facteurs structurels de la radicalisation djihadiste demeurent**.

Le **contexte de guerre**, avec les violences qu'il recèle – centaines de milliers de morts et de blessés, destruction de villages et de villes entiers, bombardements, millions de réfugiés vivant dans des camps et privés de toute perspective –, est favorable à la radicalisation.

Il convient de rappeler que, depuis l'accession au pouvoir du Maréchal al-Sissi en Égypte, la répression au Sinaï a été forte, des villages ont été détruits le long de la frontière avec Gaza et Israël, ce qui a ainsi provoqué

la fin des trafics qui permettaient à de nombreux habitants de survivre. Ce sont autant de griefs réels sur lesquels capitalisent les djihadistes.

De même, la situation en Syrie reste plus que précaire. Ainsi Mme Hélène Sallon a-t-elle fait observer que le régime syrien avait certes reconquis son territoire, mais que, dans ce pays, « *on est loin d'une réconciliation nationale. Le régime n'est en effet pas en phase de réconciliation avec les populations de ces territoires d'opposition. En outre, le pouvoir syrien n'a pas de prise sur les territoires. Des groupes profitent de cette situation. On est ainsi dans un régime de chefs de guerre. Le régime a perdu beaucoup d'hommes et n'a pas les moyens de stabiliser les zones* ».

Or, les seules solutions de nature sécuritaire au terrorisme sont insuffisantes. De ce point de vue, la situation en Irak constitue une très bonne illustration des multiples défis à relever pour **détourner les populations minoritaires marginalisées des discours extrémistes**.

Les populations libérées en Irak, à Ramadi, à Fallouja et à Mossoul-Est, semblaient, dans leur majorité, rejeter l'expérience de *Daech* et ne pas regretter sa défaite. Néanmoins, la reconstruction, le retour des déplacés, la reprise de l'économie et la création d'emplois, une réelle inclusion des minorités dans la vie politique nationale et locale et la lutte contre la corruption sont autant de conditions nécessaires pour que la population ne se dresse à nouveau contre le régime irakien sous une forme violente, le cas échéant à travers une nouvelle organisation de type djihadiste.

Parmi les facteurs structurels favorables au djihadisme, figure également **le manque d'État ou l'effondrement de l'État**, *Daech* se nourrissant de la fragilité des États.

Mme Myriam Benraad a ainsi expliqué que « *toutes ces zones sont travaillées depuis longtemps par le djihadisme qui a attiré une partie de la jeunesse du fait de la défaillance de l'État et d'un environnement de désocialisation* », précisant que « *c'est la demande d'État des populations qui explique pourquoi elles ont pu, dans certains cas, jouer le jeu des djihadistes qui promettaient un retour de l'ordre et une restauration des fonctions régaliennes. C'est vrai en Irak comme en Libye* ». « *L'Irak est un État failli depuis 15 ans* » a fait observer Mme Hélène Sallon. N'oublions pas qu'en Irak, beaucoup de membres de *Daech* sont d'anciens officiers baasistes et proviennent d'une partie de la population sunnite marginalisée à la suite de la chute de Saddam Hussein.

On peut donc s'attendre à ce que les djihadistes tirent parti de la fragilité des États pour proliférer. C'est le cas, par exemple, en Tunisie. Comme l'a rappelé l'ancien Premier ministre Manuel Valls, « *il y a tous les éléments pour déstabiliser ce pays. Des milliers de Tunisiens et de Marocains sont ainsi partis combattre pour Daech* ».

Le **fonctionnement lui-même de nombre de ces États** constitue un facteur propice à la radicalisation.

Comme l'a rappelé Mme Hélène Sallon, « *Saddam Hussein [avait] favorisé la montée du salafisme en Irak pour contrer la prise d'influence des Frères musulmans, fondés en 1928 en Égypte, et aussi en réaction à l'Irak après la révolution islamique et la guerre Iran-Irak de 1980-1988* », les salafistes et les Frères musulmans qui, au départ, prônaient une réforme de l'islam et la lutte contre l'occupant britannique, étant des mouvements concurrents au sein de l'islam politique. Cette journaliste a également fait observer que « *la campagne de la foi de Saddam Hussein, qui a consisté à réintroduire l'islam dans l'espace public et à favoriser la formation des imams en Arabie saoudite, a donné lieu à une wahhabisation de la société, qui a également touché l'armée. En outre, la migration de villageois vers la ville a conduit au développement de quartiers de populations salafisées. Certaines zones sont ainsi salafisées depuis 15 à 20 ans* ».

En effet, dans beaucoup de pays arabes, les salafistes sont les partenaires du gouvernement. Ainsi, en Algérie, des imams salafistes participent à la rédaction du contre-discours. Même si le salafisme n'est pas en opposition avec les valeurs de ces pays.

Comme l'a fait observer M. Manuel Valls, « *en Égypte, pour des raisons stratégiques, après l'épisode du Président Morsi, nous avons fait du Maréchal al-Sissi un allié. Or, il considère devoir donner des gages aux islamistes sur le plan religieux. On assiste ainsi à une vague de puritanisme dans ce pays. L'islam continue son mouvement vers le conservatisme et une certaine conception de la société* ». Le régime égyptien voudrait en particulier faire adopter une loi réprimant l'athéisme.

Enfin, l'échec des expériences démocratiques et les espérances déçues des « printemps arabes » peuvent aussi conduire à la frustration, ensuite récupérée par les islamo-djihadistes.

Le cas le plus emblématique, d'après une personne auditionnée par votre commission d'enquête, est celui de l'Égypte où, après le renversement du régime du Président Moubarak, le Président élu, issu des rangs des Frères musulmans, a été destitué par l'armée à l'issue d'un coup d'État, soutenu par les Émirats arabes unis et l'Arabie saoudite, et toléré par les pays occidentaux. Selon cette personne, peut-être eût-il été préférable de leur laisser le pouvoir pour que les Frères musulmans témoignent, à court terme, de leur incapacité à gouverner ? Toujours est-il que ce coup d'État a conduit les djihadistes à rappeler que seul le choix des armes s'avérait opportun... Le risque est en effet que le verrouillage politique opéré par des régimes forts, mais instables, ne conduise, en particulier chez les jeunes, à un rejet de toute solution démocratique au profit du radicalisme.

Aujourd'hui, la seule offre révolutionnaire sur le « marché » est l'offre djihadiste, à l'instar de l'offre communiste violente au XX^e siècle et l'offre révolutionnaire armée au XIX^e siècle.

Au total, les conditions objectives du maintien de la présence de Daech ou de la renaissance des mouvements djihadistes sont réunies.

C'est pourquoi **la disparition complète de l'État islamique, au moins sous sa forme idéologique, ne paraît pas envisageable à court terme.**

Cette idéologie continue même de représenter une menace – la principale menace dans le contexte actuel – en France.

B. LA FRANCE EST AUJOURD'HUI CONFRONTÉE À UNE MENACE TERRORISTE DE NATURE ESSENTIELLEMENT ENDOGÈNE

Du fait de l'échec du projet califal porté par l'organisation État islamique et de l'amointrissement corrélatif de ses capacités à projeter des opérations extérieures, **les mouvances endogènes apparaissent désormais comme la principale source de menace terroriste contre le territoire national.**

Les services de renseignement estiment que même si de plus en plus d'attentats sont déjoués, le niveau de la menace n'en est pas pour autant abaissé, dans la mesure où la volonté de frapper notre territoire reste intacte.

Dans ce contexte, la menace endogène reste particulièrement visible et redoutée en raison de la forte létalité associée aux séries d'attentats qui se sont succédé sur notre territoire. Celle spécifiquement liée aux individus de retour de la zone syro-irakienne, les *retournees*, apparaît cependant moins importante qu'il n'a pu l'être craindre, et – au moins à court et moyen termes – largement sous le contrôle des pouvoirs publics. La **recrudescence des attaques dites « inspirées »**, qui font partie intégrante de la propagande de *Daech*, tend cependant à démontrer la **permanence des phénomènes de radicalisation sur notre territoire.**

1. La menace endogène a déjà fortement frappé notre territoire

- Si la France a déjà connu des vagues d'attentats par le passé, **ceux commandités ou revendiqués par l'État islamique (EI) présentent un caractère inédit en raison de leur particulière létalité.**

Depuis les attentats de janvier 2015 jusqu'aux attaques de Carcassonne et de Trèbes, survenues le 23 mars 2018, la France a fait l'objet de **14 attaques terroristes abouties** et de 17 attentats échoués, qui ont causé **246 morts** et plusieurs centaines de blessés. Les attentats ayant occasionné le plus grand nombre de victimes sont l'attaque contre *Charlie Hebdo* et l'Hyper Casher de la porte de Vincennes (17 morts), les attentats du 13 novembre 2015 (130 morts) et l'attentat de Nice du 14 juillet 2016 (86 morts).

Depuis 2015, **2 305 victimes blessées** ont été recensées par le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes du secrétariat général du ministère de la justice.

Les services de renseignement relèvent que les attaques commises en 2017 ont été d'une moindre intensité (3 morts et 6 blessés) qu'au cours des années précédentes (149 morts en 2015 et 89 morts en 2016).

À l'exception de l'attentat contre *Charlie-Hebdo* du 7 janvier 2015, ces attaques relevant de la mouvance islamiste sont imputables, comme commanditaire ou source d'inspiration, à l'EI.

Depuis 2014, **66 projets terroristes ont par ailleurs été déjoués** après avoir été mis à jour dans le cadre de procédures judiciaires conduites par la juridiction parisienne spécialisée, dont 20 en 2017.

- Le caractère inédit des attentats revendiqués par l'EI tient également à **leur caractère protéiforme**. Tandis que certains attentats dits « de commando », exportés par l'EI sur notre territoire à l'image des attaques du 13 novembre 2015, apparaissent **militairement et logistiquement très sophistiqués**, d'autres résultent des **passages à l'acte d'acteurs plus isolés recourant à des moyens d'action rudimentaires**. Ces **attentats inspirés ou « d'initiative »**, **qui sont aujourd'hui les plus nombreux**, ne présentent pas nécessairement de lien opérationnel très poussé avec une organisation terroriste ; leurs auteurs, souvent psychologiquement instables, peuvent cependant être destinataires de consignes de passage à l'acte ou être animés par les messages relayés par la propagande djihadiste.

En témoignent, par exemple, l'assassinat de deux policiers à Magnanville, le 13 juin 2016, l'attentat perpétré sur la Promenade des Anglais à Nice, le 14 juillet 2016, l'assassinat d'un prêtre à Saint-Étienne-du-Rouvray, le 26 juillet 2016, l'assassinat de deux jeunes femmes à la gare Saint-Charles de Marseille, le 1^{er} octobre 2017, et, enfin, les récents attentats de Trèbes et Carcassonne.

- La France se distingue parmi les pays européens par le fait que les attaques perpétrées ou déjouées sur son territoire **ciblent régulièrement des représentants de l'autorité publique** – qu'il s'agisse de policiers, de militaires ou encore de personnels pénitentiaires. Neuf des onze attentats aboutis ou échoués en 2017 ont ainsi visé des militaires ou des policiers.

Les actions terroristes recensées au cours des dernières années se concentrent **principalement sur le territoire de Paris et de sa « petite couronne »** : 9 des 11 attentats aboutis ou échoués en 2017 se sont produits sur cette zone.

2. Le cas des *returnees* : un traitement spécifique et complet qui réduit la menace

Même si les *returnees* ont, non sans raisons, focalisé l'attention, il semblerait qu'ils ne constituent pas la source principale de la menace du fait des mesures prises pour maîtriser ce phénomène.

a) *D'un point de vue numérique, la menace liée aux returnees apparaît moins importante que redouté*

Aucun phénomène de retour massif n'a été observé, alors que le contingent des candidats potentiels au retour tend à se réduire.

Votre commission d'enquête a pu constater que le phénomène des *returnees* est, d'un point de vue numérique, **beaucoup moins important que le nombre des départs sur la zone irako-syrienne ne pouvait le faire redouter.**

• Au 8 mars 2018, les services de renseignement recensaient **335 individus présents sur le territoire national après avoir effectué un séjour en zone syro-irakienne**, dont 258 adultes : 186 hommes, 72 femmes et 77 mineurs.

• À ces retours volontaires s'ajoutent les cas des personnes rapatriées depuis l'étranger par les autorités publiques.

193 personnes ont fait l'objet d'un rapatriement organisé sur le territoire français dans le cadre du « protocole Cazeneuve », c'est-à-dire de la procédure franco-turque de coordination et de sécurisation des retours de ressortissants ou résidents français interpellés en Turquie et impliqués dans les filières syro-irakiennes, mise en place en septembre 2014. 7 ressortissants français sont par ailleurs actuellement retenus dans les centres de rétention turcs.

Il faut ajouter à ces chiffres ceux des ressortissants ou résidents français rapatriés depuis la Turquie par les services judiciaires français. 53 personnes qui soit avaient séjourné en zone de conflit, soit avaient eu des velléités contrariées de départ ont ainsi été rapatriées en 2016 ; ce nombre est descendu à 22 en 2017.

• Le contingent des candidats au retour est par ailleurs mécaniquement réduit par le nombre des morts sur zone et celui des personnes détenues ou prisonnières sur place, qui s'ajoutent au tarissement des arrivées.

Au 6 mars 2018, les services estimaient à **300 le nombre d'individus français, ou résidant sur le territoire français, présumés décédés sur zone**. En raison de la difficulté des services opérationnels à établir formellement la mort de djihadistes en zone de guerre, il est cependant probable que ce chiffre soit à reconsidérer à la hausse. Le nombre de Français morts en Irak et en Syrie a connu une forte croissance à compter de l'année 2015, en raison des combats menés par l'EI pour la reprise de villes stratégiques ou symboliques telles que Kobané, Sinjar ou Ramadi, et des campagnes de bombardements opérées par la coalition internationale et la Russie.

Par ailleurs, parmi les 727 ressortissants ou résidents toujours présents sur place, **49 sont détenus par les autorités locales** (parmi lesquels 25 hommes et 24 femmes).

Reste le cas des djihadistes français et de leurs familles ayant été faits prisonniers par les forces kurdes, irakiennes et syriennes, et parmi lesquels on compte une majorité de femmes et d'enfants. Ces situations ont été illustrées dans les médias par la vidéo d'une ressortissante française, Émilie König, et de trois de ses enfants détenus par les Kurdes présents en Syrie. Cette ressortissante est soupçonnée d'avoir recruté, *via* les réseaux sociaux, de nombreuses femmes pour le compte de *Daech*. Une centaine de personnes se trouveraient actuellement dans cette situation.

Pour l'avenir, le scénario d'un retour massif des ressortissants français présents sur zone n'est pas privilégié par les services de renseignement.

- On observe **une forte diminution du nombre d'individus revenant de la zone de combats** sur le territoire français au cours dernières années : ils étaient **53 en 2015, 17 en 2016, et seulement 10 en 2017**.

Selon les services, cette décélération des retours s'explique notamment par la détérioration de la situation sécuritaire sur place, par le renforcement du contrôle exercé par l'organisation État islamique sur le territoire qu'elle occupe ainsi que sur ses combattants étrangers, par le renforcement des obstacles administratifs au retour, et plus généralement par le taux d'attrition de plus en plus élevé de l'organisation.

Le suivi des activités du contingent français sur zone indique par ailleurs **qu'une partie des individus présents sur place continuent de concevoir leur départ de France comme un projet définitif**. Beaucoup d'entre eux excluent toute idée de retour en raison de l'hostilité prétendue de la France à l'égard des musulmans, ainsi qu'en raison des poursuites judiciaires auxquelles ils seraient exposés.

- Dans ce contexte, **un retour massif des ressortissants français partis sur zone ne constitue pas le scénario privilégié par les services de renseignement.**

Il est cependant probable qu'une partie du contingent tentera de regagner le territoire national au cours des prochaines années. Selon les services, un **nombre croissant de volontaires présents sur zone fait ainsi entendre des velléités de retour**, principalement en raison de l'effondrement du califat et de la désillusion née de la confrontation à la réalité du terrain. Un nombre croissant de veuves de combattants souhaite également revenir en France avec leurs enfants. Le retour progressif à la clandestinité de l'EI a dans le même temps significativement affaibli la capacité de contrôle de l'organisation sur ses membres.

- Cette limitation quantitative du phénomène des retours se traduit également par la **faible représentation des *retournees* dans la population carcérale**. Sur les 511 détenus pour des faits liés au terrorisme islamiste (dits « TIS » par l'administration pénitentiaire), qui ne représentent que 0,73 % de l'ensemble des détenus, on ne compte en effet que 140 *retournees*.

b) *La mise en place d'un suivi systématique adapté à la dangerosité des returnees permet, à court et moyen terme, de garder cette menace sous contrôle*

Les majeurs returnees, considérés comme porteurs d'un degré supplémentaire de dangerosité, sont systématiquement judiciarisés.

• *Des profils hétérogènes mais potentiellement dangereux*

De l'avis de la plupart des personnes entendues par votre commission d'enquête, **les profils des returnees ne sont aucunement homogènes**. Tandis que certains peuvent être écœurés et honteux par ce qu'ils ont vu ou par ce qu'on leur a imposé, d'autres sont animés du sentiment de revanche et prêts à poursuivre leur combat, sous toutes les formes, y compris par des actions de terreur et suicidaires.

Selon les services de renseignement, **trois profils de returnees** peuvent être distingués. Ceux, tout d'abord, qui ont été missionnés par l'EI pour commettre des attentats sur le territoire national ; ces individus tentent de revenir en Europe clandestinement, en empruntant des itinéraires complexes et en ayant recours à la fraude documentaire. Les déçus ou repentis, ensuite, qui, conscients du traitement judiciaire dont ils feront l'objet, minimisent leur implication et affirment ne plus adhérer à l'idéologie de l'EI. Leur cohabitation en détention avec d'autres djihadistes est néanmoins susceptible de les maintenir dans la sphère islamiste radicale. Le cas spécifique, enfin, des femmes et des mineurs.

Les services de renseignement soulignent cependant qu'il s'agit, dans la grande majorité des cas, **d'individus aguerris et particulièrement dangereux**, ayant le plus souvent entretenu des liens directs avec des figures du terrorisme djihadiste.

Bien que les *returnees* entendus par les services de police à leur retour en France indiquent très souvent ne pas avoir combattu et avoir été cantonnés à des tâches logistiques, administratives ou médicales, il est en effet probable que les hommes ont majoritairement suivi *a minima* un entraînement au combat, au maniement des armes ou encore à la conception d'explosifs à leur arrivée sur le théâtre syro-irakien. Nombre d'entre eux ont également participé aux combats ou à des exactions (lapidations, assassinats de prisonniers).

Par ailleurs, si certains djihadistes francophones ont cherché à fuir les zones de combats pour mettre leur famille à l'abri, cela ne signifie pas pour autant qu'ils aient définitivement abandonné leurs convictions ni tout projet terroriste à plus long terme. Selon Mme Myriam Benraad, certains des djihadistes ayant séjourné sur la zone irako-syrienne peuvent ainsi être considérés comme **désengagés, sans être pour autant repentis ni « déradicalisés »**.

En tout état de cause, les services de renseignement estiment que, du fait qu'ils ont effectué un séjour significatif dans une zone de *djihad*, **les returnees sont porteurs d'un degré supplémentaire de dangerosité et entrent dans la catégorie des profils « endurcis »**. Quels que soient leurs profils, ces individus sont **susceptibles de constituer des relais de la menace** en perpétrant eux-mêmes des actions violentes ou en encourageant d'autres individus à le faire.

• Une politique de judiciarisation systématique des retours, étendue aux femmes en 2015

Cette particulière dangerosité potentielle explique que les *returnees* fassent l'objet, depuis 2014 et dès l'instant de leur arrivée sur le territoire national, d'une **judiciarisation systématique**. Les individus sont aussitôt placés en retenue ou en garde à vue afin de recueillir des éléments permettant de démontrer qu'ils ont rejoint une organisation terroriste, puis, le plus souvent, incarcérés. Selon les services de renseignement, seuls une trentaine d'individus, revenus en 2012 et 2013, n'ont pas fait l'objet de cette procédure, mais sont néanmoins suivis par les services.

La sortie de prison des *returnees* est ensuite anticipée par les services de renseignement, en liaison avec le bureau central du renseignement pénitentiaire (BRCP), chaque cas étant traité de manière spécifique en fonction de la situation propre des individus.

Depuis 2015, cette judiciarisation systématique des majeurs a été étendue aux femmes *returnees*.

Nombre d'entre elles tendent à minimiser leur implication dans les violences commises sur zone en se présentant comme des mères et des épouses cantonnées à des tâches domestiques, conformément à la doctrine officielle de l'EI. D'autres ont par ailleurs pu être victimes de violences, notamment lorsque leur mari est décédé au combat.

Il apparaît cependant que certaines d'entre elles ont été **associées à des activités opérationnelles et formées au maniement des armes**, notamment sous l'effet des revers essuyés par l'EI en 2017. Dans ce contexte, la participation des femmes au *djihad* a pu être légitimée par une adaptation des discours de propagande de l'organisation : le 8 février dernier, l'EI a ainsi diffusé une vidéo mettant en scène des femmes combattant sur zone ; les appels au passage à l'acte relayés par Rachid Kassim sur la messagerie Telegram visaient l'ensemble de ses contacts en France, y compris les femmes.

Quoiqu'elles puissent se présenter comme déçues de leur expérience sur le terrain, **la radicalité et la dangerosité de certaines femmes *returnees* ne doit donc pas être sous-estimée**. En ce sens, a notamment été porté à la connaissance de votre commission d'enquête le cas d'une femme porteuse d'un projet terroriste à son retour de Syrie sur le territoire français.

Votre commission d'enquête souligne par ailleurs **que certains des projets d'attentats déjoués sur le territoire français impliquaient des femmes sympathisantes à la cause djihadiste, ce qui montre qu'un passage à l'acte féminin est toujours possible**. En août 2014, une mineure contrariée par les mesures préventives l'empêchant de se rendre en Syrie a ainsi été interpellée alors qu'elle envisageait de commettre une action suicide dans le quartier juif de Lyon. En septembre 2016, l'affaire dite « des bonbonnes », en référence à la découverte d'un véhicule abandonné contenant des bonbonnes de gaz à proximité de la cathédrale Notre-Dame de Paris, a conduit à l'arrestation de trois jeunes femmes connues des services de renseignement dans le cadre du suivi des filières et porteuses de nouveaux projets terroristes sur le territoire.

Cette évaluation actualisée de la dangerosité des femmes regagnant le territoire national après un séjour sur la zone irako-syrienne justifie que **la politique de judiciarisation systématique des *returnees* leur ait été rendue applicable**. Depuis 2015, elles font ainsi systématiquement l'objet de la même prise en charge judiciaire que celle des hommes, c'est-à-dire d'une mise en examen suivie ou non d'une incarcération, sauf à démontrer l'existence d'un élément de contrainte.

Les enfants constituent un enjeu spécifique dont les termes peuvent se poser sous la forme de la question suivante : sont-ils des « bombes à retardement » ?

• *Les mineurs *returnees* sont des enfants pour la plupart très jeunes et présentant d'importantes fragilités psychologiques*

Au 7 mars 2018, les services de renseignements recensaient **77 mineurs ayant séjourné en zone syro-irakienne. La majorité de ces mineurs (50, soit 65 % d'entre eux) sont âgés de moins de 7 ans ; 97 % ont moins de 10 ans. Un nombre important d'entre eux (14, soit 18 %) sont de très jeunes enfants ; âgés de 1 à 3 ans, ils sont nés sur la zone de combats. 26 enfants enfin sont âgés de 7 à 12 ans inclus (soit 34 % de l'ensemble), et 3 ont plus de treize ans.**

Selon les indications transmises par les services judiciaires, une partie non négligeable des mineurs *returnees* présentent, à leur arrivée sur le territoire français, une altération de la perception du fonctionnement social ainsi qu'« un niveau de traumatisme et de fragilité psychologique qui invite à la plus grande précaution sur les conditions de leur prise en charge ».

La nécessité d'une prise en charge socio-psychologique de ces mineurs ne fait dès lors aucun doute et recueille le consensus. La question se pose cependant de la potentielle dangerosité de ces mineurs – qui sont souvent de très jeunes enfants –, singulièrement sur le temps long, et des mesures à mettre alors en œuvre.

- Un double suivi par les services de la PJJ et de l'ASE

La réponse immédiatement apportée par les pouvoirs publics a été, et est toujours, celle **d'un suivi spécifique dans un cadre social**, afin de préparer et d'assurer leur intégration au milieu ordinaire. A ainsi été mise en place et protocolisée une prise en charge spécifique des mineurs, adaptée à leur âge et à leur situation individuelle, et reposant sur l'action coordonnée de l'ensemble des partenaires judiciaires, sanitaires et sociaux¹.

Le principe d'un **double suivi socio-judiciaire** a ainsi été prévu par une instruction du Premier ministre du 23 février 2017, actualisée au 23 février 2018. Fondé sur les résultats d'une évaluation transdisciplinaire, ce suivi a vocation à couvrir les aspects à la fois psychologiques, sociaux et éducatifs. Les prises en charge mises en œuvre dans ce cadre peuvent être différenciées, afin d'être finement adaptées aux problématiques détectées à l'issue de l'évaluation préliminaire.

L'ensemble des mineurs *returnees* font ainsi l'objet, dès leur arrivée sur le territoire français, d'une ordonnance de placement provisoire, avant d'être présentés à un juge des enfants aux fins de mise en place des mesures d'assistance éducative qui s'imposent. La grande majorité d'entre eux fait ensuite l'objet d'un placement provisoire dans un établissement relevant des services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), ou auprès d'un membre de la famille ou d'un tiers digne de confiance. Ils sont par ailleurs pris en charge dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) qui règle notamment la question de leur hébergement.

Ils bénéficient également d'une **prise en charge médico-psychologique systématique** le plus précocement possible après leur arrivée sur le territoire national, afin d'éviter tout risque vital, de vérifier leur état de santé général et d'évaluer les besoins de soins.

Lorsqu'ils sont en âge d'être scolarisés, ces mineurs intègrent un établissement scolaire près de leur lieu d'accueil, soit rapidement après leur retour, soit après une phase de stabilisation au sein d'un accueil de jour de l'ASE. Le retour à un cadre de vie sécurisant et épanouissant, pour des enfants souvent très jeunes et confrontés à de multiples situations traumatisantes (avec notamment la séparation d'avec leur mère, une fois sur le sol français) constitue une étape décisive dans le processus de socialisation.

- L'exposition précoce de ces mineurs à la propagande de l'EI pose des questions spécifiques en termes de suivi

Les mineurs *returnees*, le plus souvent très jeunes, n'ont pas choisi de se rendre sur la zone irako-syrienne : ils y sont nés ou y sont partis très tôt. À ce titre, ils doivent être **moins considérés comme de potentiels suspects de**

¹ Pour une présentation plus détaillée de ce dispositif, voir III-B-4 infra

radicalisation violente que comme des victimes des agissements de leurs parents.

À ce titre, si le suivi socio-judiciaire mis en place par les pouvoirs publics, de manière nécessairement quelque peu expérimentale, est jugé positif par la majorité des spécialistes entendus par votre commission d'enquête, **la question se pose cependant de la prise en charge sociale et psychologique qui sera nécessaire au long cours.** Il semble en effet à peu près certain que la situation de ces mineurs impliquera un suivi à long, voire à très long terme, ainsi qu'un ajustement continu des réponses apportées en fonction de l'évolution de leur profil social et psychologique.

Se pose par ailleurs la question du suivi de ces mineurs par les services de renseignement.

Une partie de ces enfants ont en effet baigné depuis leur plus jeune âge dans la propagande violente de l'EI, et ce d'autant plus qu'ils ont atteint l'âge d'être pris en charge par les organes d'éducation religieuse et paramilitaire de l'organisation ; dans ces cas de figure, l'endoctrinement est d'autant plus important qu'il a duré longtemps. Ils ont par ailleurs pu être exposés à des scènes de violence extrême, voire, pour certains d'entre eux, participer à des actes d'exécution ou à des combats. Les « faits d'armes » de très jeunes mineurs, s'exerçant par exemple à la décapitation de prisonniers, ont ainsi été diffusés à plusieurs reprises par des vidéos de propagande. Certains d'entre eux sont devenus, dès l'âge de 8 ou 9 ans, des « lionceaux du califat ».

Les services de renseignement estiment ainsi que la dangerosité susceptible d'être portée par un enfant revenu d'une zone de *djihad* à l'âge de 5 ans ne s'exprimera pas avant un délai de plusieurs années.

C'est pourquoi **les mineurs *retournees* font également l'objet d'un suivi par les services de renseignement.** Les services estiment en effet que leurs parcours et profils particuliers ne peuvent pas être ignorés par les services dans leur mission de prévention du terrorisme, et que, s'agissant des enfants âgés d'au moins neuf ans, l'enjeu est autant sécuritaire que social. Ce suivi doit permettre de détecter de potentiels comportements à risque et de pouvoir ainsi anticiper de possibles actions violentes.

Les services de renseignement ont à cet égard relevé que **la dangerosité potentielle des mineurs, qu'ils soient ou non *retournees*, ne doit pas être minimisée.** Plusieurs des tentatives d'actions violentes et de passages à l'acte inspirés par l'EI au cours du troisième trimestre 2016, qui ont depuis lors été judiciairisées, étaient le fait de jeunes majeurs et de mineurs âgés de 13 à 16 ans, qui faisaient déjà l'objet d'un ancrage au sein de la mouvance djihadiste. Depuis 2012, 71 mineurs ont par ailleurs été mis en examen pour association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste.

Il est par ailleurs à préciser que **des poursuites pénales pourraient être engagées à l'égard des « mineurs combattants » dès lors que leur parcours et leur situation le justifieraient**. Les mineurs *retournees* les plus âgés peuvent en effet faire l'objet d'auditions libres, voire de placements en retenue ou en garde à vue, à leur arrivée sur le territoire national. L'engagement de poursuites peut ensuite être envisagé à l'égard de ceux qui ont poursuivi un rôle actif dans le fonctionnement des organisations terroristes ou commis des exactions dont ils devraient répondre. L'administration pénitentiaire indique cependant qu'il n'y a pas, à ce jour, de mineur *retournee* incarcéré.

3. L'enracinement de la radicalisation et du salafisme dans notre pays

Votre commission d'enquête est très inquiète des témoignages qu'elle a entendus au cours de ses auditions et déplacements sur la propagation et la prégnance, en particulier dans certains quartiers, de la radicalisation et du salafisme. À n'en pas douter, ceux-ci contribuent à accroître la menace intérieure.

a) L'installation de la radicalisation sur le territoire français

Près de 20 000 individus sont signalés comme radicalisés.

L'installation des phénomènes de radicalisation sur notre territoire peut notamment être mesurée au travers de deux indicateurs : le nombre de profils radicalisés recensés au fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) ainsi que le nombre de signalements reçus par les autorités publiques, notamment *via* le numéro vert mis en place par l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT).

- La **source la plus fiable** pour l'évaluation de l'ampleur de la menace endogène est celle du **fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT)**, dont les données permettent de disposer d'une photographie de l'état de la radicalisation sur notre territoire. Il faut cependant garder à l'esprit, comme pour toute base de données, quelques **réserves méthodologiques** : cet outil peut ignorer des personnes passées entre les mailles du filet tout comme signaler des faux positifs ; il comporte sans doute des profils de personnes surveillées par ailleurs, ainsi que ceux d'individus dont le décès n'a pu être établi.

Au 28 février 2018, FSPRT recensait **19 725 signalements actifs**, dont **4 000 relevant du « haut du spectre »**. Près de 30 % des individus faisant l'objet d'une fiche active au FSPRT résident en Ile-de-France. Un peu plus de 3 000 d'entre eux sont de nationalité étrangère, parmi lesquels on recense

24 % d'Algériens, 21,5 % de Marocains, 16 % de Tunisiens, 11 % de Russes tchéchènes et 2,7 % de Turcs.

Ces 4 000 profils particulièrement dangereux, qui s'inscrivent dans une logique de pré-terrorisme, répondent à au moins l'un des critères suivants : ils ont manifesté une volonté étayée (c'est-à-dire recoupée et non simplement supposée) de départ vers une zone de djihad ; ils présentent un lien avéré avec un projet ou un réseau terroriste ; ils ont été signalés comme islamistes radicalisés et présentant un caractère de dangerosité.

• S'agissant des signalements opérés auprès du numéro vert de l'UCLAT, le nombre d'appels reçus a connu **une nette décroissance dans le contexte de baisse du nombre d'attentats**. Tandis que 25 000 appels ont été enregistrés en 2016, on n'en compte aujourd'hui que 11 000 à 12 000. Pour autant, **les cas signalés par ce canal sont souvent importants**.

Les services de renseignement soulignent par ailleurs que ce numéro souffre d'une certaine modestie médiatique, ce qui explique que le nombre de signalement reçus par les autorités émanent souvent directement des acteurs du territoire, fortement sensibilisés à ces questions, et notamment de l'éducation nationale.

Les velléitaires du djihad syrien alimentent la menace endogène.

La menace endogène est alimentée par des facteurs structurels qui n'ont pas disparu, parmi lesquels la force de la propagande de *Daech* et l'attraction que continue d'exercer cette organisation auprès de certains individus.

Les services de renseignement soulignent que le théâtre syrien conserve une forte attractivité pour les acteurs de la mouvance pro-djihadiste : sur les quatre projets terroristes portés par des acteurs isolés déjoués *in fine* par la DGSJ en décembre 2017 et janvier 2018, trois émanaient de velléitaires du djihad syrien. L'un de ces individus avait enregistré une vidéo d'allégeance à Abou Bakr-Al-Baghdadi, chef de l'EI.

Certains individus, frustrés, conçoivent l'action terroriste comme une alternative à un projet entravé de départ pour la zone syro-irakienne. Ces « velléitaires », sensibles aux messages de propagande de l'EI, mais qui n'ont pas eu l'opportunité de rejoindre le théâtre syro-irakien, constituent une menace intérieure diffuse. Comme l'a dit l'une des personnes entendue par votre commission d'enquête, « *les individus les plus dangereux sont les frustrés, les velléitaires, ceux qui ont été empêchés de se rendre en Syrie ou en Irak. Ceux-là nous en veulent toujours, et doublement, puisqu'ils n'ont pas même eu l'occasion d'être déçus !* ».

Mme Myriam Benraad a relevé dans le même sens qu' « *on accorde en France une attention un peu excessive aux revenants, au détriment de ceux que j'appellerais les résidents. La France compte plusieurs milliers de radicalisés prêts à passer à l'acte car leurs convictions sont parfois plus solides que ceux qui sont*

effectivement partis sur zone et ont vécu le conflit dans leur chair. N'ayant pas fait l'expérience de la guerre, ces résidents restent activables à tout moment ».

b) Le débat subsiste autour des phénomènes de radicalisation

De nombreuses études¹ ont récemment été conduites, notamment depuis les attentats commis en 2015, sur le profil des personnes dites « radicalisées ». Ces travaux ont souvent pris la forme de recherches-actions suscitées par les pouvoirs publics qui, face au phénomène nouveau que constituent les passages à l'acte djihadiste, ont fortement besoin d'expertise pour pouvoir adapter leurs décisions aux réalités du terrain.

Votre commission d'enquête ne prétend pas ici conduire un travail aussi fouillé que celui qui avait été effectué par la précédente commission d'enquête sénatoriale sur les réseaux djihadistes, dont les conclusions² sur le « *phénomène multidimensionnel* » que constitue la radicalisation sont toujours très largement d'actualité, ou par le récent rapport de la commission des lois sur les politiques de déradicalisation³. Elle ne prétend pas davantage apporter de solution définitive au débat désormais classique entre l'approche par une radicalisation de l'islam et celle par une islamisation de la radicalité ; elle souligne cependant que la plupart des spécialistes entendus au cours de ses travaux ont souligné le caractère également réducteur de ces deux visions.

Certains des éclairages produits au cours de ses travaux pourront cependant utilement contribuer au débat public et affiner la vision des vecteurs de la menace endogène que constituent les individus radicalisés.

La définition de la radicalisation fait toujours l'objet de vifs débats dans le champ des sciences sociales.

• Selon les travaux de référence conduits par M. Farhad Khosrokhavar⁴, qui a fait partie des premiers chercheurs à investir ce champ d'études, le radicalisme suppose la conjonction de deux facteurs : une idéologie extrémiste, d'une part, et la « *volonté implacable de sa mise en œuvre* », d'autre part.

¹ Votre commission d'enquête a notamment pu bénéficier d'une présentation du rapport de recherche pour la mission de recherche Droit et justice, Saisir les mécanismes de la radicalisation violente : pour une analyse processuelle et biographique des engagements violents ; avril 2017.

² Rapport (n° 388 ; 2013-2014) de M. Jean-Pierre Sueur fait au nom de la commission d'enquête sur les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes, Filières djihadistes : pour une réponse globale et sans faiblesse, avril 2015.

³ Rapport d'information (n° 633 ; 2016-2017) de Mmes Esther Benbassa et Catherine Troendlé, fait au nom de la commission des lois, Les politiques de « déradicalisation » en France : changer de paradigme, avril 2017.

⁴ Farhad Khosrokhavar, Radicalisation, pages 89-91, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, novembre 2014.

M. Romain Sèze propose quant à lui la définition suivante du processus de radicalisation : celui-ci renvoie à **l'adoption progressive et évolutive d'une pensée rigide, d'une vérité absolue et non négociable, qui structure la vision du monde des acteurs, lesquels usent de la violence pour la faire prévaloir.**

Le rapport de recherche fait pour la mission Droit et justice indique en ce sens que l'approche de la radicalisation peut être fondée sur trois éléments : la dimension évolutive du phénomène de radicalisation, qui constitue un processus ; l'adoption d'une pensée sectaire ; l'usage de la violence armée.

• S'agissant plus précisément de la **radicalité djihadiste**, M. Pierre Conesa, ancien haut fonctionnaire du ministère de la défense et spécialiste des questions stratégiques internationales, propose une définition plus resserrée mettant l'accent sur ses spécificités par rapport aux autres formes de radicalité¹. De ce point de vue, la radicalisation djihadiste présenterait **deux caractéristiques majeures** :

- en premier lieu, la **revendication d'une « identité politico-religieuse totalitaire »** qui se traduirait par le rejet de toutes les autres pratiques musulmanes - ce qui explique que les victimes du radicalisme djihadiste soient en très grande majorité musulmanes - et par l'incitation à une ghettoïsation de la communauté française musulmane ;

- en second lieu, la **légitimation de l'usage d'une violence présentée comme destinée à venger l'Oumma**, ou communauté des musulmans, contre l'oppression occidentale, dans une sorte de « *nouvelle idéologie tiers-mondiste* ».

Il s'agit donc, selon lui, « *d'une pratique totalitaire de l'islam qui cherche à imposer ses règles, à rejeter les formes républicaines et légitime au moins intellectuellement l'usage de la violence qu'il présente comme vengeresse* ».

• Ainsi que l'a utilement rappelé M. Romain Sèze devant votre commission d'enquête, la notion de radicalisation **ne renvoie cependant pas à un ensemble de critères mobilisables de manière systématique par les décideurs publics**. Elle ne constitue pas, en effet, une catégorie du discours scientifique, mais **un vocable de l'action publique**. Contrairement à la notion objective de terrorisme, qui vise une catégorie d'infractions identifiées par notre corpus juridique et pénalement réprimée, **elle ne recouvre pas une réalité homogène et identifiable de manière certaine**.

L'emploi de cette notion, s'il est commode et nécessaire dans le champ des politiques de prévention, **ne doit donc pas laisser penser qu'il existerait une catégorie de la population clairement identifiable comme**

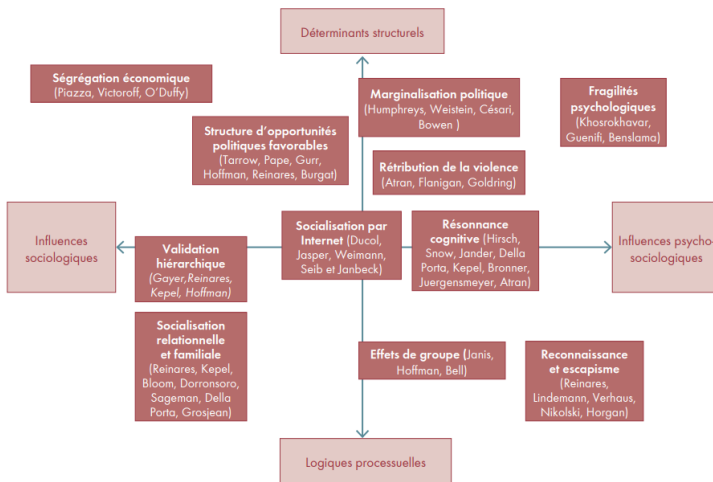
¹ Pierre Conesa, *Quelle politique de contre-radicalisation en France ?*, Rapport fait pour la fondation d'aide aux victimes du terrorisme, décembre 2014.

radicalisée, à la manière de personnes qui seraient frappées par une pathologie médicale détectable au moyen d'un protocole clinique.

Pour les services de renseignement, s'agissant des éléments utilisés pour analyser la dangerosité d'un cas, il convient de préciser qu'aucune grille rationnelle ne saurait pleinement anticiper le passage à l'action violente d'un individu radicalisé. A priori séduisant, l'établissement d'un profil type des auteurs d'actions terroristes est hasardeux et se heurte à la diversité des parcours et des motivations des individus concernés.

LA DIVERSITÉ DES PARCOURS ET DES FACTEURS DE RADICALISATION : ÉTAT DES RECHERCHES EN SCIENCES SOCIALES

Clé de lecture : Ce schéma propose un cadre d'appréhension des phénomènes de radicalisation en prenant en compte un certain nombre de variables autour de deux axes opposant les approches sociologiques et organisationnelles aux approches plus psychosociologiques (axe horizontal), ainsi que les réflexions en termes de causes structurelles, opposées à celles qui insistent sur les évolutions processuelles (axe vertical).



Source : Rapport de recherche sur les mécanismes de la radicalisation violente pour la mission de recherche Droit et Justice.

Ces précautions méthodologiques étant prises, votre commission d'enquête observe que, si les nombreuses enquêtes de terrain conduites au cours des dernières années n'ont pas mis en évidence de profils ou de parcours que l'on pourrait qualifier de typiques, **certains types de parcours vers la radicalité apparaissent plus présents que d'autres.**

Les personnes radicalisées présentent des profils et des parcours variés.

Certaines caractéristiques sociologiques se retrouvent chez de nombreux djihadistes, sans qu'il soit possible d'établir de correspondances systématiques.

- Les différents profilages effectués parmi les services de renseignements ont permis de mettre en avant **un certain nombre de caractéristiques parmi les individus radicalisés**. Il est intéressant de constater que **la plupart d'entre elles ne sont pas présentes de manière extrêmement majoritaire**.

Selon les services de renseignement, les individus de retour de la zone syro-irakienne sont majoritairement des jeunes Français d'origine maghrébine (70 % d'entre eux), des convertis (22 %), ainsi que des personnes issues des communautés du Nord-Caucase qui se sont réfugiées en France à la fin des années 1990.

Les individus détenus pour des faits de nature terroristes sont quant à eux majoritairement âgés de 18 à 30 ans, résidents en quartiers prioritaires de la politique de la ville, peu diplômés et issus de familles dysfonctionnelles ou monoparentales.

Une étude menée sur le profil des 200 premiers morts sur zone après être partis conclut que les deux tiers de ces individus sont Français ; un tiers vivait en région parisienne, les autres étant majoritairement partis du couloir rhodanien, du Nord de la France, du pourtour méditerranéen ainsi que les Alpes-Maritimes ; 98 % d'entre eux, vivaient en zone urbaine ou périurbaine, pour l'essentiel dans des villes pauvres ou endettées (notamment Lunel, Trappes, Roubaix, Saint-Denis et Stains) ; plus de la moitié sont connus des services de police, le plus souvent pour des actes de rébellion ou du petit trafic de cité ; ce sont des individus qui souffrent de fractures psychologiques, voire psychiatriques avec des failles parentales - une absence de père ou un père peu présent.

- Au regard des profils étudiés, le rapport de la mission de recherche Droit et justice précité met l'accent sur **l'absence de lien systématique** entre la radicalisation, d'une part, et, d'autre part, le caractère dysfonctionnel des contextes familiaux, l'inscription dans une trajectoire délinquante ou encore l'appartenance à des catégories de population issues de l'immigration ou socialement défavorisées.

Le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur les filières djihadistes précité relevait à cet égard que, « *si le facteur social permet de l'éclairer en partie, il n'épuise pas le phénomène. Outre la diversification des profils, la meilleure preuve en est sans doute que le phénomène, mondial, n'est pas spécifique à la société française. La plupart de nos partenaires européens sont également touchés, tout comme l'Australie et le Canada. En proportion de la population de leur pays d'origine, les djihadistes tunisiens sont les plus nombreux.*

Or, les problèmes économiques, sociaux ainsi que les rapports intercommunautaires y sont bien différents ».

Mme Myriam Benraad a également souligné devant votre commission d'enquête qu' « *il n'y a pas de profil type des militants partis faire le djihad. [...] Ce sont des individus très différents, happés par un discours susceptible de séduire un large public* ». Elle relève que **les motivations de ceux qui ont rejoint la zone syro-irakienne sont très diverses**. Elles peuvent tout d'abord être identitaires, avec une surdétermination de l'identité religieuse ; elles peuvent également relever de l'aventurisme, d'une aspiration pour l'utopie ou d'un positionnement antisystème. Selon la chercheuse, la rhétorique de l'EI s'est télescopée avec des questions qui travaillaient la société française depuis très longtemps, notamment sur les questions de justice sociale et de double standard géopolitique.

- Ces profils et ces motivations différents se reflètent dans la place et l'influence prises au sein des réseaux djihadistes. Les individus, imprégnés à des degrés divers par l'idéologie violente de ces mouvements, ont une dangerosité différente selon qu'ils sont idéologues prosélytes, leaders, suiveurs, ou encore vulnérables aux incitations aux passages à l'acte violents.

Certains traits récurrents des trajectoires de radicalisation peuvent néanmoins être dégagés.

Les études conduites par M. Romain Sèze¹ ont permis de mettre en évidence **certaines « traits récurrents » dans les trajectoires individuelles vers le djihad**, qui recourent assez largement ceux mis en évidence dans le cadre des travaux de la précédente commission d'enquête sénatoriale.

Ces orientations issues de la recherche en sciences sociales sont en partie confirmées par les observations et les pratiques des acteurs opérationnels en charge de la lutte contre le terrorisme. Les services de renseignement indiquent en ce sens que l'analyse des profils d'auteurs d'actes violents tend à mettre en évidence certains éléments biographiques ou comportementaux qui pourraient constituer des « **marqueurs récurrents** » concourant à l'évaluation d'un profil radicalisé ; ainsi la « *combinaison de certains marqueurs [peut-elle] laisser présager un basculement vers une action violente plus ou moins imminente* », et justifie que l'on y porte une vigilance particulière.

La sous-direction anti-terroriste (SDAT) de la direction centrale de la police judiciaire a par ailleurs coordonné une étude conduite par un groupe de psychologues œuvrant au sein de différents services de police, qui a

¹ *Leur auteur précise que ses recherches « s'appuient sur une enquête exploratoire sur la base d'entretiens biographiques menés en détention auprès de personnes incarcérées pour faits de terrorisme (13 liés à l'islam, 7 nationalistes corses et basques), de quelques autres entretiens conduits ultérieurement, et de sources juridiques et policières ». Leur objet est « de reconstruire des itinéraires de radicalisation, de mieux comprendre la succession des choix, des séquences qui mènent à la violence ».*

permis de mettre en évidence deux faits stylisés : les individus engagés dans une démarche djihadiste sont mus par **des motivations diverses ; leurs parcours personnels sont souvent chaotiques.**

Sans prétendre à l'exhaustivité, votre commission d'enquête a souhaité relever certains de ces « traits récurrents », étant bien entendu précisé qu'aucun de ces traits ne peut être entendu comme explicatif et que ce (trop) rapide tour d'horizon ne peut bien évidemment être utilisé à l'appui d'une systématisation des marqueurs relevés.

- Des situations de rupture familiale

L'étude des parcours de vie des djihadistes révèle souvent **une rupture familiale**, voire un placement en foyer d'accueil. La SDAT souligne que ce type de parcours constitue à l'évidence « *une fragilité facilitant le passage à l'acte* ».

Le manque d'autorité familiale, caractérisé par l'absence de père, est également récurrent. Selon l'étude du SDAT, la communauté djihadiste peut dans ce contexte apparaître comme une famille de substitution au sein de laquelle les individus fragiles peuvent se construire une nouvelle histoire personnelle structurée autour de la violence.

- Identification à une minorité opprimée et sensibilité au contexte géopolitique

En troisième lieu, le cheminement vers la radicalité s'accompagne le plus souvent d'une « conscientisation politique » prenant la forme d'une **identification à une minorité opprimée** dont le sort apparaît comme justifiant la mobilisation, ou plutôt comme la rendant indispensable.

La plupart des djihadistes se présentent ainsi sous la posture de défenseur d'une cause – celle, le plus souvent, des populations musulmanes opprimées, où qu'elles se trouvent dans le monde. M. Romain Sèze relève que « [l'identification] à une communauté opprimée, et plus particulièrement à l'un de ses défenseurs, permet de retrouver une image valorisante de soi et une capacité d'agir ».

Cet aspect explique par ailleurs la **très forte sensibilité au contexte international** du développement du djihadisme ; votre précédente commission d'enquête relevait déjà, dans les parcours djihadistes, la « *volonté de prendre une revanche sur ce qui est perçu comme une humiliation systématique de la communauté musulmane par les puissances occidentales* ».

L'étude précitée du SDAT relève dans le même sens que de nombreux djihadistes français « *sont habités par un sentiment d'injustice qui s'est progressivement mué en un ressentiment contre l'Occident colonial, et a donné naissance au besoin de lutter contre ce qui est perçu comme une forme d'oppression* ». Dans ce contexte, le fait de mener une vie davantage tournée vers la religion permet également d'effacer des expériences ou des antécédents plus personnels et douloureux.

Selon M. Romain Sèze, **l'expérience de la discrimination sociale ne serait cependant pas décisive dans le basculement vers la radicalité**. Le chercheur relève ainsi que « *rare sont ceux qui, en amont de leurs engagements, avaient fait, ou pour le moins ressenti, une expérience directe de la discrimination* ». Cette expérience peut cependant être faite en aval de l'adoption d'une pratique rigoriste et prosélyte de l'islam, dans la mesure où ce rapport à la religion va bien souvent de pair avec l'adoption de marqueurs ostensibles de religiosité négativement perçus en France, notamment dans le contexte de crispation qui a suivi les attentats de 2015 et 2016.

- L'ancrage antérieur dans un parcours délinquant

S'agissant de l'ancrage préliminaire dans un parcours délinquant, il semble qu'une évolution puisse être observée entre les « générations » successives d'individus proches des mouvances djihadistes.

Les autorités judiciaires ont ainsi souligné **les auteurs de passages à l'acte violents sur le territoire national sont traditionnellement connus de leurs services pour des faits de petite et de moyenne délinquance**, notamment pour des faits d'escroquerie ou de vols à main armée. Les services de renseignement soulignent dans le même sens qu'il existe une certaine « *porosité* » entre la délinquance de droit commun et le terrorisme, et que la surreprésentation des petits délinquants d'habitude parmi les terroristes est un phénomène connu et identifié depuis une vingtaine d'années.

Ces expériences **ont contribué à la formation de certains individus radicalisés**, en ce qu'elles nécessitent une première approche de méthodes (action souterraine et dissimulée, connaissance des techniques policières) dont font également usage les djihadistes. Plusieurs des filières salafistes démantelées étaient ainsi composées d'anciens délinquants le plus souvent passés par une incarcération, comme par exemple celles de Cannes-Torcy, de Strasbourg et de Toulouse. Plusieurs des attentats commis et des projets d'attentats déjoués ont par ailleurs mis en évidence des profils d'anciens délinquants devenus terroristes, tels que ceux de Mohamed Merah et d'Amedy Coulibaly.

Les services de renseignement soulignent par ailleurs que ce type de passage par la criminalité est légitimé par les organisations terroristes en tant qu'elle sert le djihad, par le biais du concept de *ghanima*, c'est-à-dire de butin de guerre.

Il apparaît cependant **que cette porosité tende à devenir moins nette, voire à s'estomper**. Les services de renseignement ont ainsi souligné que l'évolution des modes opératoires de la mouvance endogène, qui privilégie l'utilisation d'armes blanches ou de voitures béliers permettant de se passer de soutien logistique et de pas attirer l'attention des services de police, laisse apparaître **de nouveaux profils d'individus radicalisés n'étant jamais passés par la délinquance**.

Les autorités judiciaires ont par ailleurs souligné que **la plupart des individus ayant rejoint la zone irako-syrienne n'étaient pas connus des services judiciaires et de police et n'avaient jamais fait l'objet d'une condamnation.**

- Le passage par l'incarcération

Le passage par l'incarcération constitue bien souvent une étape clé du basculement vers une radicalité plus forte et plus enracinée.

Le temps de la détention permet en effet aux individus jeunes, souvent encore largement novices à l'arrivée, de renforcer leur capital militant à la fois dans sa dimension culturelle (par la lecture et l'intellectualisation de leurs expériences) et dans sa dimension sociale (par la constitution d'un réseau dans le cadre de la prison). Au total, les séjours en prison contribuent à faire mûrir leur radicalité et à renforcer leur dangerosité.

S'agissant spécifiquement des *returnees*, les services de renseignement ont souligné devant votre commission d'enquête que, pour les profils de déçus, voire de repentis, la cohabitation en détention avec d'autres djihadistes sera susceptible de les maintenir dans la sphère islamiste radicale et, sur la durée, de **faire du milieu carcéral un incubateur de la menace.**

LES GRILLES D'INDICATEURS MISES EN PLACE PAR LES POUVOIRS PUBLICS POUR DÉTECTER DE POTENTIELLES TRAJECTOIRES DE RADICALISATION

Afin de repérer les potentielles situations de radicalisation et, le cas échéant, de pouvoir effectuer un suivi particulier ou un signalement, les pouvoirs publics (comme par exemple l'éducation nationale) ont recours au croisement de certains indicateurs.

L'analyse des situations repose sur une grille tirée des travaux du CIPDR et commune à tous les acteurs de la prévention de la radicalisation. Pour être suffisamment étayée, une suspicion de radicalisation doit se fonder sur un ensemble de signaux qui ne sauraient être pris isolément. Elle doit par ailleurs résulter d'un croisement de regards et de compétences.

Bien que parfois difficile à repérer, le processus de radicalisation se traduit le plus souvent par des changements de comportement et une rupture qui peut être rapide.

c) *Un consensus se dégage cependant sur la non existence des « loups solitaires »*

Les acteurs du renseignement comme les chercheurs en sciences sociales entendus par votre commission d'enquête s'accordent cependant sur un point : **la figure du « loup solitaire », largement mise en avant par les médias lors des passages à l'acte par une personne seule, n'existe pas dans le champ des passages à l'acte djihadistes.**

Ainsi que le soulignait déjà la précédente commission d'enquête sur ce sujet, « *la plupart des passages à l'acte sur le territoire français se [font] dans le cadre de réseaux organisés à plus ou moins grande échelle, les terroristes bénéficiant le plus souvent d'un appui au moins logistique* ». Le seul véritable « loup solitaire » ayant effectué un passage à l'acte terroriste est le Norvégien d'extrême-droite Anders Breivik.

- Les trajectoires de radicalisation djihadiste elles-mêmes sont le plus souvent, voire **toujours enracinées dans un parcours de groupe.**

Le chercheur Romain Sèze relève ainsi que, si l'apprentissage religieux des personnes radicalisées est souvent solitaire et autodidacte dans un premier temps, la découverte des idéologies djihadistes intervenant le plus souvent par le biais d'Internet, **il se poursuit toujours au contact de pairs.**

Le basculement se fait le plus souvent **au contact de « personnes-clés »** à l'influence forte, dont le rôle est double : outre qu'ils encouragent moralement le passage à l'acte, ils offrent également des ressources à cette fin. Les services de renseignement indiquent dans le même sens qu'un individu sur le point de passer à l'acte est fréquemment « aiguillonné » par un **mentor**, c'est-à-dire une personne de son environnement qui exerce une influence sur lui et le pousse à agir. Il s'agit le plus souvent d'un individu charismatique au sein de la mouvance radicale. Il peut cependant également s'agir de membres de l'entourage proche, et en particulier de la famille élargie. Les services de police relèvent sur ce point que le nombre de fratries – comme par exemple les frères Kouachi, Merah et Clain – impliquées dans des actions ou des projets terroristes est significatif.

- Ces personnes-clés, ou personnes-ressources, peuvent être rencontrées en plusieurs points du parcours vers la radicalisation.

L'expérience carcérale est désormais largement documentée comme **un catalyseur des parcours de radicalisation**, en ce qu'elle conduit à la fois à la rencontre d'individus prosélytes et à la mise en réseau de compétences criminelles diverses. Selon les services de renseignement, la fréquentation de détenus radicalisés diffusant un discours exploitant les crispations identitaires peut jouer un rôle décisif dans la décision d'un passage à l'acte.

Il apparaît par ailleurs que la prison participe non seulement de la rencontre, mais aussi de la **constitution de nouvelles personnes-clés**. Elle permet en effet aux jeunes incarcérés pour fait de terrorisme, souvent assez novices au moment de leur entrée en prison, de développer une approche réflexive de leurs premières expériences au sein de la mouvance radicale et de se constituer un réseau sur place. Selon l'expression de M. Romain Sèze, ils renforcent ainsi leur « capital militant ». Ce basculement est souvent renforcé par l'aura que leur confère, auprès de leurs codétenus, leur départ sur une zone d'opérations.

Les **séjours effectués à l'étranger** offrent également l'occasion d'une « socialisation militante ». Ces départs ne se font pas, le plus souvent, dans le but de rejoindre un réseau violent ; ils visent à effectuer la *hijra*, c'est-à-dire l'émigration d'une société « mécréante », qui ne permet pas une pratique saine de la religion, vers un pays d'islam – sur le modèle de l'Hégire du prophète Mahomet en 622. Selon M. Romain Sèze, ces séjours peuvent cependant être l'occasion d'une « sur-radicalisation » et du passage à la clandestinité au sein de réseaux terroristes internationaux. Les services de renseignement indiquent en ce sens que les frères d'armes croisés sur une terre de djihad peuvent exercer une forte influence sur le déclenchement des passages à l'acte.

• Selon les services de renseignement, **une tendance à la création de cellules** de la mouvance djihadiste est constatée depuis un an et demi. Ces cellules rassemblent des individus unis par les liens familiaux ou qui se sont rencontrés en milieu pénitentiaire. Sur les 56 actes perpétrés, déjoués ou échoués les plus récents, 23 ont ainsi été portés par ce type de petites cellules, organisées autour de deux ou trois personnes.

d) L'épineuse question du terreau salafiste

Le salafisme constitue l'un des nombreux courants qui traversent l'islam.

L'islam est traversé, comme l'ensemble des cultes, par **une variété de sensibilités découlant du rapport aux sources scripturaires**¹, parmi lesquelles des approches fondamentalistes de la religion musulmane.

• Par **fondamentalisme**², on désigne au sens large les approches religieuses qui défendent une conception intransigeante de la religion, une mise en avant de l'autorité normative et de la tradition, et un rejet de l'autonomie individuelle qui puisse se passer de la norme divine. Selon le politologue et spécialiste de l'islam Olivier Roy³, le fondamentalisme

¹ Pour l'islam, les sources scripturaires sont le Coran (le livre saint) et la Sunna (la tradition prophétique).

² Le concept est né aux États-Unis dans le contexte du développement du protestantisme : des protestants y soutiennent une interprétation littérale de la Bible et le refus de toute médiation.

³ Olivier Roy, La sainte ignorance. Le temps de la religion sans culture, 2008.

s'oppose ainsi à l'accomodationnisme, dans le cadre duquel des compromis sont possibles entre lois humaines et lois divines. À ses yeux, le fondamentalisme se caractérise par le rejet de la culture, donc du contexte pour s'internationaliser, et la quête de la pureté.

Le fondamentalisme islamique se caractérise par un littéralisme qui conduit à prendre au pied de la lettre la révélation coranique et les dits et faits du prophète, considérés comme authentiques. Il est le fruit d'une tradition ancienne de l'islam, codifiée par l'école juridique hanbalite (officielle aujourd'hui en Arabie Saoudite et au Qatar). Il est aujourd'hui génériquement appelé salafisme¹.

Mme Myriam Benraad a souligné devant votre commission d'enquête que le salafisme constitue **une forme d'expression religieuse très moderne**, voire hypermoderne en ce qu'il s'emploie à réinventer la tradition musulmane. Le port de la *burqa* n'a ainsi jamais été une tradition des sociétés musulmanes.

- Selon M. Pierre Conesa, le salafisme, né en Arabie Saoudite et largement encouragé par le wahhabisme saoudien pour contrer l'influence des Frères Musulmans, peut être défini comme **un mouvement politico-religieux à tendance totalitaire qui se caractérise par l'interdiction de toute interprétation du Coran.**

- On distingue généralement et schématiquement **trois salafismes** : une approche dite « savante », qui se consacre à l'étude des textes, aux pratiques rituelles et se méfie du politique ; une approche plus récente appelée néo-salafiste, qui accepte les interactions avec l'impur au nom du prosélytisme ; le djihadisme, qui place la violence au cœur de son message au nom de la défense d'une communauté perçue comme attaquée. Si la porosité entre salafisme « savant », néo-salafisme et djihadisme est avérée, tous les salafistes ne deviennent bien évidemment pas djihadistes.

Du point de vue du rapport à la radicalité, le positionnement du salafisme apparaît cependant ambigu. Si, selon M. Romain Sèze, l'appétence pour le djihad est le plus souvent mal vue dans les mosquées salafistes, majoritairement à tendance quiétiste - les jeunes tentés par le djihad y étant très vite qualifiés de mauvais musulmans et mis au ban -, certains prêcheurs salafistes développent des discours qui, sans directement légitimer la violence, favorisent néanmoins l'adhésion à une idéologie violente. Selon

¹ *Le mouvement prosélyte du tabligh peut également être considéré comme appartenant à la sensibilité fondamentaliste, par sa lecture littéraliste du Coran et son orthopraxie, même si ce courant se réclame d'une tradition soufie, dont les salafistes combattent, parfois les armes à la main, l'approche. Les fondamentalismes islamiques entretiennent des relations complexes, souvent conflictuelles pour le contrôle de territoires, communautés ou lieux de culte. Dans son discours officiel, le tabligh dit très nettement vouloir engager un combat contre le salafisme, présenté comme une école d'ignorance et se présente comme un rempart. Mais de nombreux jeunes découvrent l'islam via le tabligh avant de rejoindre la mouvance salafiste, voire des organisations radicales.*

Mme Myriam Benraad, ces discours se caractérisent par leur approche à la fois dichotomique et victimaire du monde.

- Le salafisme s'est **progressivement développé, à partir des années 1980, chez les jeunes Français de confession musulmane**, attirés par une forme d'authenticité, d'universalisme et de pureté, à l'heure où l'islam des parents, imprégné de référence nationale (voire d'instrumentalisation) et parfois assimilé à du folklore, avait perdu en crédibilité. Cette quête a aussi été, pour de très nombreux délinquants, une forme de rédemption, l'occasion d'affirmer une nouvelle forme d'ascendant, voire de légitimation sociale.

Selon les services de renseignement, on assiste ainsi à **un mouvement de fond de conversion à l'islam dans sa version fondamentaliste** : les nouveaux convertis ont tendance à se convertir à une forme d'islam plus fondamentaliste que l'islam sunnite de rite malikite, traditionnellement professé en Afrique du Nord. Cette évolution s'analyse au moins autant comme un mouvement religieux que comme une recherche d'affirmation d'une identité musulmane pour des individus en plein désert affectif, économique ou sociologique.

Le salafisme en France représente aujourd'hui, selon les services de renseignement, **environ 130 lieux de culte et entre 40 à 60 000 adeptes**. 132 des 2 358 lieux de culte recensés sur le territoire (hors préfecture de police de Paris) relèveraient du salafisme. **Le nombre des fidèles aurait connu une progression constante**, passant de 5 000 en 2004 à 12 000 en 2010 et 40 000 aujourd'hui – ces chiffres ne constituant que des estimations, du fait de l'absence de statistiques religieuses en France.

LE MOUVEMENT SALAFISTE APPELLE À UNE RÉISLAMISATION DE LA SOCIÉTÉ

Le salafisme fait référence à la période des pieux ancêtres (*as salaf as salih*), c'est-à-dire à la génération qui a connu le prophète et les trois suivantes. Les salafistes se caractérisent par **une volonté de retour aux modes de vie, aux mœurs mais aussi à la gouvernance de cette époque, considérée comme un modèle**. Leurs pratiques prétendent donc au **littéralisme par rapport au Coran** et au **mimétisme par rapport à la Sunna**, compilation des actes et paroles attribués à Mahomet. À leurs yeux, si l'islam est aujourd'hui dominé, c'est que les musulmans se sont éloignés de la vraie foi. À ce titre, ils appellent à une réislamisation de la société, d'autant que la fin du monde serait proche.

Le salafisme se traduit par **une obsession de la pureté**. Les salafistes rejettent l'impur (refus de l'altérité confessionnelle ou convictionnelle), prônent une séparation très stricte des genres et revendiquent une affirmation identitaire, accompagnée d'un repli communautaire. La loi de Dieu est naturellement au-dessus de la loi des Hommes. Au nom de l'unicité de Dieu (*tawhid*), de la lutte contre l'hérésie et l'hypocrisie, leurs principales cibles sont respectivement le soufisme, le chiisme, et les faux-musulmans (*takfir*).

Source : Éléments transmis par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur.

S'il n'existe pas de correspondance systématique entre salafisme et djihadisme, la progression de l'influence salafiste ne laisse pas d'inquiéter.

• *L'imprégnation religieuse des individus radicalisés fait débat*

L'ensemble des individus radicalisés ne sont pas issus de familles ou de cultures musulmanes. Un certain nombre d'entre eux sont **venus ou revenus à l'islam de manière tardive** : c'est le phénomène, déjà largement documenté, **des convertis et des born again**. Selon les services de renseignement, 22 % des *returnees* seraient ainsi des convertis ; l'administration pénitentiaire indique par ailleurs que les convertis représentent moins de 20 % des détenus pour association de malfaiteurs en vue de commettre un acte terroriste.

Selon M. Romain Sèze, ces parcours traduiraient un mouvement à la fois de rupture générationnelle et de responsabilisation, c'est-à-dire la recherche d'un cadre de vie normé à l'entrée dans l'âge adulte.

L'étude conduite par la SDAT pointe **une distance entre la religiosité et le passage à l'acte terroriste**. Parmi les djihadistes ayant fait l'objet de cette enquête, l'engagement religieux semble généralement superficiel et sélectif. Rares sont ainsi ceux qui ont fait un effort important d'apprentissage des textes et principes de la religion musulmane ; la plupart

des individus suivis en ont généralement retenu les seuls éléments susceptibles de renforcer leur sentiment de persécution ou leurs motivations à agir. Le rapport de recherche de la mission Droit et justice précité insiste par ailleurs sur l'absence de lien entre le degré de piété et une possible radicalisation.

Selon les services de renseignement, la lecture de testaments de certains des combattants morts sur zone laisse apparaître que, si certains montrent une imprégnation religieuse très forte, d'autres sont mus par d'autres vecteurs, parmi lesquels la haine de l'institution.

• Les parcours djihadistes se caractérisent pour la plupart par un passage par le salafisme

Les services de renseignement ont insisté à plusieurs reprises sur le fait que si tous les salafistes ne sont pas des terroristes, en revanche, **peu de terroristes ne sont pas passés par le salafisme.**

M. Pierre Conesa, dans son rapport précité, estime en ce sens que « *la radicalisation djihadiste est d'abord salafiste* ». Selon lui, le salafisme constitue le principal terreau des radicalités djihadistes.

Mme Myriam Benraad a par ailleurs souligné que, dans la mesure où le salafisme, qu'il débouche ou non sur une action violente, professe une rupture avec notre modèle de société, avec la communauté nationale et avec nos valeurs républicaines, **le passage à l'acte violent des personnes séduites par le salafisme est beaucoup plus probable que celui des personnes qui n'y ont pas succombé.**

4. Dans ce contexte, l'influence des organisations djihadistes reste dangereuse en France, selon des modalités largement inédites

Dans ce contexte, la menace est d'autant plus élevée que les organisations djihadistes agissant en France pratiquent **un terrorisme dont les formes sont largement inédites.**

Le phénomène de radicalisation terroriste n'est bien entendu pas propre au djihadisme. Des radicalités sont également observées, en dehors du domaine religieux, dans le champ politique et sur le plan social (*black blocks*). Avec le djihadisme, les forces de sécurité font cependant face à une menace largement nouvelle, qui diffère très largement de ce qui a pu être connu au travers du terrorisme d'État iranien ou palestinien, du terrorisme politique porté par les courants extrémistes, ou encore du terrorisme régionaliste, notamment basque et corse.

a) Un terrorisme fondé sur un absolutisme religieux

La dimension religieuse de la radicalité djihadiste la rend particulièrement difficile à combattre, dans la mesure où son enracinement théologique **lui confère une forme d'absolutisation** que l'on ne retrouve pas dans le militantisme politique, ainsi que **des visées et des modes d'action singuliers et inédits**. Les services de sécurité ont ainsi affaire à des individus particulièrement dangereux parce que fortement idéologisés.

Tandis que la radicalité de type politique vise à la réalisation d'un projet politique déterminé, et ouvre de ce fait la voie à de possibles négociations, **la démarche djihadiste est maximaliste** : fondée sur un discours millénariste, messianique et apocalyptique, elle tend à l'avènement d'une utopie. En d'autres termes, la mouvance djihadiste ne fait pas entendre une revendication à laquelle la France pourrait ou non se plier. Selon M. François-Bernard Huyghe, les djihadistes attendent ainsi la fin du monde, la conquête de la Terre et le salut de leurs âmes. La temporalité de leur projet dépasse d'ailleurs le cadre de la vie des protagonistes : beaucoup d'entre eux reconnaissent en effet, ainsi que le rapporte M. Romain Sèze, qu'ils n'assisteront pas à la réalisation de la cause pour laquelle ils se sont engagés.

La propagande de l'État islamique s'est d'ailleurs appuyée sur ce terreau théologique pour scénariser son effondrement territorial, en développant l'idée, d'une part, qu'une coalition quasiment mondiale s'était acharnée pour détruire l'idéal califal, et, d'autre part, que les vrais croyants savent qu'une défaite apparente est la garantie d'une victoire plus grande.

Cette dimension du djihadisme explique en partie que ses partisans soient prêts à tuer à grande échelle, parfois de manière aveugle, et jusqu'à mourir eux-mêmes au terme d'un passage à l'acte isolé - là où les nationalismes politiques intègrent leur démarche dans le cadre d'objectifs fixés par la hiérarchie d'une organisation, et recourent à la violence de manière ciblée.

La visée millénariste du djihadisme explique par ailleurs la **dimension d'activisme** que présentent de nombreux profils djihadistes, ainsi que le caractère à la fois individualisé et déterritorialisé que présentent une grande partie des engagements dans le djihad. L'important est en effet de faire le djihad, indépendamment du cadre ou du théâtre d'opérations dans lequel il se déroule ; les parcours ne sont dès lors pas nécessairement prédéfinis en ce qu'il s'agirait de rejoindre un groupe en particulier, mais sont déterminés par les opportunités successivement rencontrées.

Au contraire de la radicalité nationaliste (corse ou basque, par exemple), le militantisme djihadiste ne s'inscrit donc que tardivement dans le cadre d'une organisation, celle-ci pouvant du reste être remplacée par une autre au gré de ses succès ou de ses défaites stratégiques ou militaires. C'est

ainsi que les défaites militaires de *Daech* ont poussé certains de ses combattants à rejoindre les rangs d'Al-Qaïda.

b) *La menace liée aux attentats inspirés est réelle*

Un basculement stratégique s'est opéré.

Par opposition au terrorisme projeté ou soutenu, la revue stratégique de défense et de sécurité nationale a relevé **la persistance, voire l'aggravation d'une menace d'attentats dits « inspirés » ou « d'initiative »**. Militairement amoindri, *Daech* capitalise désormais sur son pouvoir d'inspiration auprès des mouvances radicales endogènes présentes dans les pays occidentaux : la revendication des passages à l'acte autonomes d'acteurs isolés constitue aujourd'hui son principal mode d'action.

Ces passages à l'acte spontanés ou semi-spontanés sont **directement encouragés par la propagande de *Daech***. L'ancien porte-parole de l'organisation, Abou Mohammed Al-Adnani, a ainsi appelé, dans un enregistrement audiophonique diffusé en 2014, à utiliser tous les moyens possibles pour s'en prendre aux populations occidentales.

Le basculement vers cette forme de terrorisme se traduit dans le même temps par **un plus grand laxisme dans la politique de revendication et de communication de l'EI autour des attentats commis en son nom**. Ainsi que l'a souligné M. François-Bernard Huyghe, l'organisation s'est d'abord montrée très formaliste, et a longtemps refusé de revendiquer des attentats en l'absence d'allégeance formelle de leurs auteurs. Cette exigence apparaît aujourd'hui de moins en moins présente, ce qui témoigne de l'adoption d'une stratégie différente : ainsi l'agence de presse de l'EI a-t-elle revendiqué l'attaque de Dallas en 2016, alors même que rien n'est venu prouver que le tireur était vraiment djihadiste.

La rhétorique de *Daech* apparaît à cet égard particulièrement efficace. Dans le système théologique développé par l'organisation, la *hijra* – le fait de venir vivre sur une terre musulmane salafite – et le djihad sont des obligations absolues ; ceux qui n'ont pas la possibilité matérielle de faire la *hijra* peuvent cependant compenser ce manque en prenant des initiatives, ce qui inclut des passages à l'acte à l'encontre des sociétés « mécréantes »¹. Ce système permet, tout en conservant une organisation très précise au niveau central, **d'accueillir toutes les « bonnes volontés »**.

Le mode d'action est inédit.

Cette menace nouvelle se caractérise à la fois par son caractère largement imprévisible, par une prédilection pour les cibles dites « molles » et par un mode opératoire rudimentaire.

¹ Il est ainsi distingué entre les soldats et les lions de l'islam – cette dernière qualification, plus prestigieuse, étant réservée aux combattants qui ont fait la *hijra*.

- Des passages à l'acte largement imprévisibles

La menace endogène est principalement portée par des acteurs isolés, inspirés par la propagande de l'EI et présentant des profils variés. Les services de renseignement se trouvent de plus en plus souvent confrontés à **des profils difficilement détectables** - individus isolés, auto-radicalisés ou agissant dans la plus grande clandestinité -, ce qui complique d'autant leur action de surveillance.

Au-delà des membres de la mouvance radicale endogène identifiés comme tels, **les individus souffrant de troubles psychologiques ou psychiatriques** représentent également l'une des premières sources de menace, leur passage à l'acte étant tout à fait imprévisible. De tels passages à l'acte ont notamment été observés à l'encontre des forces de sécurité intérieures et des militaires de la force Sentinelle.

- Une prédilection pour les cibles « molles »

Comme d'autres mouvements terroristes avant lui, *Daech* vise principalement des « cibles molles », c'est-à-dire des victimes innocentes déterminées au hasard.

Si les djihadistes inspirés ont bien souvent des cibles de prédilection, choisies sur des bases communautaires, confessionnelles ou symboliques – les dépositaires de l'autorité publique, et notamment les policiers et militaires, ont ainsi été visés à plusieurs reprises -, **tout civil, perçu comme un « mécréant », est considéré comme une cible légitime.**

Les attaques sont ainsi susceptibles de se produire en tout lieu du territoire national et notamment contre des lieux à forte fréquentation (centres commerciaux, transports publics, sites touristiques), des lieux de divertissement (stades, salles de concert, restaurants, cinémas) et des bâtiments publics (services publics, édifices religieux, locaux associatifs ou politiques, écoles et universités).

Les services de renseignement soulignent à ce titre que **la menace visant les transports collectifs de personnes doit être considérée avec la plus grande attention, dans la mesure où elle est régulièrement relayée par la propagande djihadiste.** Al-Qaïda a ainsi appelé à des attaques dans les transports ferroviaires aux États-Unis et en Europe, et notamment en France et en Espagne, dans le 17^e numéro de sa revue *Inspire*, daté du mois d'août 2017. *Daech* considère par ailleurs toujours le transport aérien comme une cible privilégiée.

- Des modes opératoires rudimentaires

À partir d'une analyse des attaques les plus récentes et d'un suivi fin de la propagande djihadiste, les services du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale ont identifié les principaux modes opératoires susceptibles d'être employés par les djihadistes « inspirés ».

Il apparaît en premier lieu que **les modes opératoires sommaires, dont le caractère rudimentaire ne préjuge par ailleurs pas du nombre de victimes, sont les plus récurrents**. Ces *modi operandi* simples et peu coûteux sont privilégiés en ce qu'ils permettent de se passer assez largement de soutien logistique et financier, et évitent ainsi d'appeler l'attention des services de police.

Six des onze attaques conduites au cours de l'année 2017 ont ainsi utilisé des armes blanches ou des armes rudimentaires telles que des marteaux ou des machettes. Le véhicule-bélier constitue également un mode d'action fréquent : deux attaques de ce type ont été commises sur le territoire français en 2017. Une attaque au camion-bélier a par ailleurs causé la mort de huit personnes à New-York, le 31 octobre 2017.

Le caractère endogène et isolé des passages à l'acte n'exclut cependant pas **une certaine professionnalisation**. Quatre des projets de passage à l'acte déjoués en 2017 reposaient sur l'utilisation d'engins explosifs improvisés, notamment à base de TATP ou de matières inflammables tels que des combustibles liquides ou des bouteilles de gaz. Les attentats manqués des métros de Londres, le 15 septembre 2017 et de New York, le 11 décembre 2017, démontrent que cette menace reste d'actualité.

Pour autant, dans la mesure où la propagande djihadiste continue d'encourager à des modes opératoires plus sophistiqués et nécessitant d'importants moyens humains et matériels, **la menace d'un attentat complexe ne doit pas être sous-estimée**.

L'utilisation d'armes à feu, voire d'armes de guerre comme par exemple les fusils d'assaut, reste toutefois difficile à mettre en œuvre dans la mesure où elle nécessite un lien avec des réseaux criminels, ce qui peut faciliter l'arrestation des auteurs avant leur passage à l'acte.

Si les quatre modes d'action mentionnés ci-dessus ont été les plus fréquemment rencontrés au cours des attaques menées en 2017, d'autres modes opératoires pourraient émerger, non seulement en fonction des préconisations de la propagande, mais également de la progression des capacités techniques des partisans de *Daech* sur le territoire national.

La vigilance s'impose en particulier devant **l'émergence possible d'un cyberterrorisme**. Il est en effet envisageable qu'un groupe terroriste développe en propre des capacités d'attaque informatique ou acquière ces compétences auprès d'un groupe mafieux fonctionnant comme des mercenaires. Face à cette menace, la question se pose des garanties de protection offertes par les systèmes de sécurité des opérateurs d'importance vitale (énergie, télécoms, transports).

LE CYBERTERRORISME : UN RISQUE DÉSORMAIS PRIS EN CONSIDÉRATION

- *Il n'y aurait pas eu jusqu'à présent d'exemples de « cyber-terrorisme »*

Certes, au lendemain des attentats de janvier 2015, plusieurs organes institutionnels et collectivités territoriales ont vu leur site Internet piraté, sans conséquences majeures toutefois.

Il a cependant été indiqué à votre commission d'enquête que le risque de **terrorisme numérique n'est pas à exclure**. En novembre 2016, outre de grandes entreprises, un virus informatique a paralysé un certain nombre d'hôpitaux britanniques. Les systèmes de gestion des analyses sanguines, l'accès au dossier des patients, ou encore le fichier de la banque du sang leur étaient inaccessibles. Et, il suffit au final de très peu de personnes compétentes, et de moyens financiers modestes, pour mener une attaque de grande ampleur. Or, selon les services de renseignement, on observe **aujourd'hui une dérive chez certains groupes mafieux** qui se spécialisent dans l'attaque informatique. Ces groupes pourraient se transformer en **mercenaires** et offrir leurs services au plus offrant.

À cela s'ajoute la **très croissance exponentielle des objets connectés**, ou encore le développement de *smart cities* se composant d'un agrégat de systèmes interconnectés. Actuellement, comme l'ont signalé les services, un « chef d'orchestre unique » pour l'ensemble de ces systèmes interconnectés et lui permettant d'avoir une vue d'ensemble sur la sécurité informatique n'existe pas toujours. Ainsi, la sécurité, lorsqu'elle est pensée, se fait au niveau de chaque système, laissant potentiellement des points faibles au niveau de l'interconnexion. Enfin, dans le modèle économique 2.0, le premier à lancer un nouveau concept a de grandes chances de devenir le leader du marché. Dès lors, dans cette course contre la montre, **les questions de sécurité** sont parfois reléguées **au second plan**.

Or, ce point est d'autant plus préoccupant que **les compétences informatiques pour exploiter ces failles de sécurité existent**. Mme Myriam Benraad a d'ailleurs qualifié certains djihadistes de « *véritables geeks* ».

- *Un risque cependant persistant malgré les victoires militaires de la coalition*

Daech - et certainement d'autres groupes terroristes - a démontré que ses membres ou sympathisants, **avaient des compétences** d'un certain niveau en matière informatique, **au moment même où l'on constate une démocratisation des connaissances dans ce domaine**. Ainsi, selon certains experts rencontrés par votre commission d'enquête, le développement d'une application de haut niveau de sécurité permettant d'échanger des messages chiffrés est à la portée **d'un étudiant en licence d'informatique « un peu dégourdi »**. En outre, les journaux de propagande de *Daech* contenaient des articles de bon niveau en matière de sécurité numérique.

Enfin, et malgré une prise de conscience et une volonté présumée d'agir, les moyens d'action des États, mais aussi des grands opérateurs de l'Internet restent limités. En effet, les outils de recherche classiques ne donnent **accès qu'à 5 %** des contenus du web, 90 % se trouvant dans le *deep web* et 5 % dans le *dark web*.

c) Les craintes liées à de possibles violences en réaction

Ainsi que l'ont souligné certains services de renseignement devant votre commission d'enquête, la focalisation sur la menace djihadiste **ne doit pas laisser occulter la menace terroriste non islamiste, et notamment celle qui pourrait survenir en réaction aux attentats inspirés par l'EI.**

Dans certains étrangers, et notamment au Québec ou à Londres, des mosquées ont ainsi été attaquées, prétendument en réponse au terrorisme djihadiste. Ce terrorisme peut venir de l'extrême-droite, par sentiment antimusulman, comme de l'extrême-gauche, dont plusieurs dizaines de militants, notamment issus de la mouvance anarcho-autonome, se sont rendus en Syrie pour combattre l'État islamique, et sont donc formés au maniement des armes.

II. LA MENACE TERRORISTE A CONDUIT LA FRANCE À ADAPTER ET RENFORCER LES MOYENS DE L'ÉTAT

Confrontés à la fois à des attaques terroristes répétées et de grande ampleur et à une menace persistante, les pouvoirs publics ne sont pas restés inactifs. Les mesures prises concernent tout un ensemble de domaines : les services de renseignement, l'accroissement et le renforcement des moyens, en particulier budgétaires et juridiques, la politique pénale, le rehaussement de la coopération européenne et internationale, mais aussi la prévention.

A. DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT EXTRÊMEMENT MOBILISÉS PAR LA MENACE TERRORISTE

Acteurs essentiels de la politique de prévention et de lutte contre le terrorisme, les services de renseignement se sont adaptés à l'état de la menace terroriste, devenue à la fois durable et diffuse.

LE CADRE LÉGAL DES « TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT »

Les dispositions législatives relatives au renseignement, dont le cadre a été fixé par la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, ont été régulièrement complétées, notamment par :

- la loi du 30 novembre 2015¹ qui a créé un régime spécifique pour les mesures de surveillance à l'étranger ;
- la loi du 3 juin 2016² qui intègre l'administration pénitentiaire dans la communauté du renseignement ;
- la loi du 21 juillet 2016³ qui élargit le champ d'application de l'accès aux données de connexion en temps réel, des interceptions de sécurité, etc. ;
- la loi du 28 février 2017⁴ qui fixe les missions du renseignement pénitentiaire ;
- la loi du 30 octobre 2017¹ qui porte notamment sur la surveillance des transmissions hertziennes, le recueil de données de connexion en temps réel ou

¹ Loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales.

² 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.

³ Articles 15, 16, 17 et 21 de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant diverses mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

⁴ Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

- l'élargissement de la captation des données aux équipements périphériques ;
- et le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, qui autorise désormais l'exploitation nationale sur des données collectées à l'international.

1. Des services de renseignement mieux armés face à la menace terroriste

Depuis 2012, en raison de l'intensité croissante de la menace terroriste djihadiste en France, les moyens, tant juridiques que matériels, des services de renseignement ont été sensiblement renforcés.

Le cadre juridique de l'activité des services de renseignement repose principalement sur le dispositif créé par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, qui fixe les sept axes de la **politique publique du renseignement**².

LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME, PRIORITÉ DU PLAN NATIONAL D'ORIENTATION DU RENSEIGNEMENT (PNOR) 2017-2019

Si elle constitue une priorité absolue, la lutte contre le terrorisme s'inscrit dans le cadre, plus large, du plan national d'orientation du renseignement (PNOR) défini pour 2017-2019. En matière de recueil des renseignements relatifs à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation, ce plan définit des priorités opérationnelles pour chaque service suivant les sept finalités du renseignement définies par la loi :

- la prévention du terrorisme ;
- l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale ;
- les intérêts majeurs de la politique étrangère, l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère ;
- les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France ;
- la prévention des atteintes à la forme républicaine des institutions, des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous et des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique ;
- la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées ;
- la prévention de la prolifération des armes de destruction massive.

¹ Articles 15, 17, 18 et 20 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

² En application de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure.

Depuis 2015, les services de renseignement disposent en effet d'un cadre légal clarifié, sécurisant l'action de leurs agents tant sur le plan opérationnel que technique.

**LES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT
POUVANT ÊTRE UTILISÉES EN MATIÈRE DE TERRORISME**

▶ Les accès administratifs aux données de connexion :

- les accès aux données de connexion en temps différé (article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure) ;
- les accès aux données de connexion en temps réel (article L. 851-2 du code de la sécurité intérieure) ;
- la mise en œuvre de traitements automatisés (ou « algorithmes ») sur les données de connexion acheminées par les réseaux des opérateurs de communications électroniques ou des fournisseurs de services en ligne (article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure) ;
- la géolocalisation en temps réel (article L. 851-4 du code de la sécurité intérieure) ;
- le balisage (article L. 851-5 du code de la sécurité intérieure) ;
- le recueil de données de connexion par IMSI catcher¹ (article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure) ;

▶ Les interceptions de sécurité :

- l'interception des communications acheminées par les réseaux des opérateurs de communications électroniques ou des fournisseurs de services en ligne (article L. 852-1 du code de la sécurité intérieure) ;
- l'interception de communications échangées au sein d'un réseau privatif empruntant exclusivement la voie hertzienne (article L. 852-2 du code de la sécurité intérieure) ;
- la captation de paroles prononcées à titre privé (article L. 853-1 du code de la sécurité intérieure) ;
- la captation d'images dans un lieu privé (article L. 853-1 du code de la sécurité intérieure) ;
- le recueil ou la captation de données informatiques (article L. 853-2 du code de la sécurité intérieure) ;

¹ Ces techniques permettent de capter des données de connexion d'équipements terminaux, par le numéro de leur carte SIM ou IMSI (International Mobile Subscriber Identity).

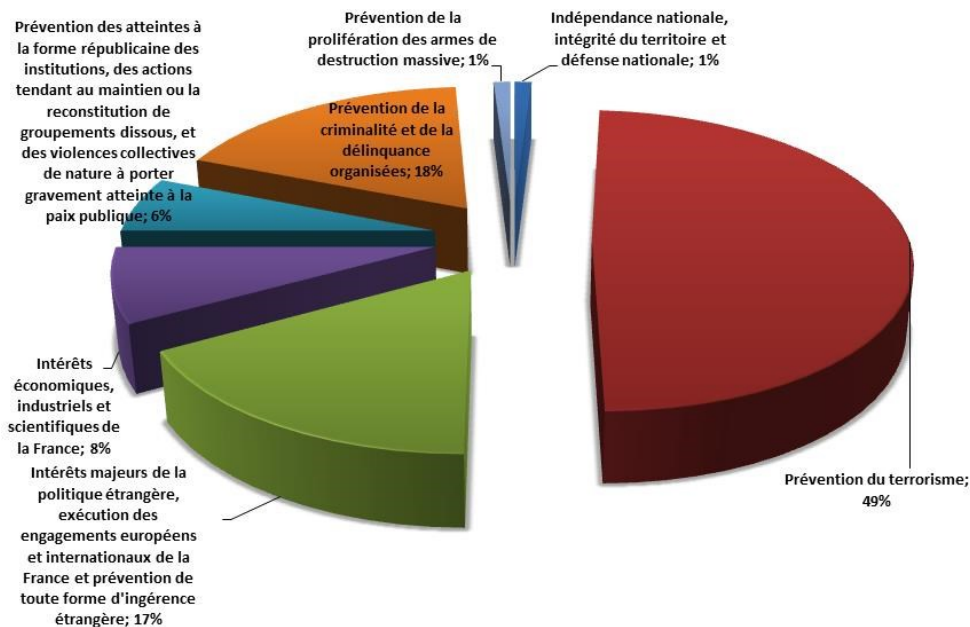
- l'interception et l'exploitation des communications électroniques empruntant exclusivement la voie hertzienne (article L. 855-1 A du code de la sécurité intérieure).

Les **techniques de renseignement** peuvent être mises en œuvre par des **services spécialisés, dits les services du premier cercle du renseignement** :

- la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) ;
- la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) et, la direction du renseignement militaire (DRM) ;
- la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) ;
- le service à compétence nationale dénommé « direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières » (DNRED) ;
- le service à compétence nationale dénommé « traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins » (Tracfin).

D'autres services peuvent également se voir confier des **missions de renseignement, sans que cela constitue leur cœur de métier** : ce sont les services dits du « second cercle ». Ces services sont situés au sein de la direction générale de la police nationale (DGPN), de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), de la préfecture de police de Paris (PPP) ou encore au sein de la direction de l'administration pénitentiaire.

PROPORTION DES FINALITÉS FONDANT LES DEMANDES DE TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT EN 2017



Source : 2^e rapport annuel 2017 de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.

2. Des services de renseignement mieux coordonnés pour lutter contre le terrorisme

Plusieurs services de renseignement sont compétents en matière de menace terroriste, mais votre commission d'enquête a pu constater une meilleure coordination entre eux, ce qui ne peut qu'améliorer l'efficacité globale de la lutte antiterroriste.

a) En dépit de missions différentes, l'ensemble des services de renseignement sont mobilisés dans la lutte contre le terrorisme

L'ensemble des services du renseignement du premier et du second cercles concourent, à des degrés divers, à la lutte antiterroriste : en effet, la mission de prévention du terrorisme ne constitue pas le cœur de métier de la plupart des services de renseignement, qui ont d'autres finalités.

Ainsi, par exemple, le **service central du renseignement territorial (SCRT)** a pour mission essentielle de rechercher, de centraliser et d'analyser sur l'ensemble du territoire national, à l'exception de Paris, les

renseignements destinés à informer le Gouvernement dans tous les domaines, institutionnel, économique et social, susceptibles d'intéresser l'ordre public, plus particulièrement en matière de phénomènes de violence ou d'économie souterraine.

Historiquement, le cœur du métier des renseignements territoriaux consiste dans la **réalisation d'enquêtes administratives**, notamment pour le recrutement dans la fonction publique, la sécurisation de déplacements officiels, la protection de personnalités ou encore l'évaluation des risques de troubles à l'ordre public tels que le suivi des mouvements politiques contestataires « ultras », etc.). Ainsi, le suivi des salles de prière salafistes ou radicales – environ 130 en 2018 – relève du SCRT ou, à Paris, de la préfecture de police de Paris.

Le SCRT ne concourt ainsi officiellement à la prévention du terrorisme que depuis le décret du 27 juillet 2015. La prise en compte de la prévention du terrorisme et la priorité nationale accordée à cette mission ont conduit les services à renforcer leurs moyens pour ne pas obérer leur capacité à remplir leurs autres missions, le contre-espionnage par exemple.

b) La coordination des services de renseignement dans la lutte antiterroriste

Si elle a pu faire défaut par le passé, il est indéniable que la coordination des services de renseignement s'est renforcée ces dernières années afin de mobiliser au mieux les compétences et les réseaux de chacun. Les rôles de chaque service ont également été clarifiés.

La DGSi a été désignée service « chef de file », mais collabore étroitement avec la DGSE.

D'un point de vue opérationnel, c'est la direction générale de la sécurité intérieure (DGSi) du ministère de l'intérieur qui est le service chef de file du dispositif de la lutte antiterroriste sur le territoire national ou visant le territoire national (LAT), même si la direction générale à la sécurité extérieure (DGSE) du ministère des armées constitue le deuxième service référent du dispositif.

En tant que chef de file désigné, la DGSi se voit transmettre par les services de la communauté du renseignement toutes les informations intéressant la sécurité du territoire ou mettant en cause des ressortissants français ou résidents à l'étranger. Depuis juin 2015, la DGSi héberge la **cellule interservices dite « Allat »** qui vise à synthétiser le renseignement opérationnel sur la menace terroriste sur le territoire national.

Chargée naturellement du suivi des djihadistes dans les zones étrangères, la DGSE, en binôme avec la direction du renseignement militaire (DRM), documente les activités des individus au sein de *Daech*, interroge les djihadistes retenus prisonniers en Irak et contribue à la détection des velléités de retour en France des djihadistes. Dans cette dernière hypothèse,

les informations en vue de leurs arrestations sont transmises aux forces de police compétentes en France, en Europe ou plus généralement, en Turquie. Par son action au sein des réseaux djihadistes, la DGSE est également susceptible de pouvoir entraver les actions des djihadistes.

La collaboration entre la DGSJ et la DGSE est très étroite afin d'assurer un **continuum de prise en charge entre la menace intérieure et les menaces exogènes visant le territoire national**. En effet, la capacité des mouvements djihadistes à « projeter » des combattants – ce fut le cas lors des attentats du 13 novembre 2015 –, à « inspirer » des actions terroristes depuis l'étranger ou encore à assurer un réseau de soutien par des filières implique une collaboration permanente entre les deux services.

Si les échanges ont pu être insuffisants par le passé, les échanges d'informations semblent désormais quotidiens, notamment grâce à la création de cellules intégrées, à la présence d'officiers de liaison et au renforcement des moyens techniques partagés. Concrètement, l'évaluation de la menace terroriste fait désormais l'objet de notes mensuelles communes, certaines opérations sont conjointes et la plupart des *débriefings* sont partagés.

Les attentats djihadistes, qui ont meurtri la France depuis 2012, ont amené à la création de ce que l'un des responsables d'un service de renseignement auditionné par votre commission d'enquête a appelé une « *union sacrée* » entre services de renseignement : la ligne de conduite est désormais de partager, de façon la plus transparente possible, toutes les informations pertinentes susceptibles de repérer et de neutraliser les mouvements terroristes en amont.

Outre une plus grande coordination interservices sur le plan technique (mutualisation des investissements, des structures, etc.), plusieurs cellules inter agences, dédiées à des thématiques opérationnelles, permettent une coordination quotidienne entre les services : la cellule Hermès, créée par la DRM en appui aux opérations militaires au Levant, a ainsi été pérennisée. De même, la complémentarité et l'interopérabilité des services entre la DGSJ et la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) a fait l'objet d'un protocole de coopération stratégique depuis mai 2017.

Le suivi des individus susceptibles de constituer une menace est assuré par une organisation spécifique.

En matière de surveillance des djihadistes présents sur le territoire français, il convient de différencier deux catégories d'individus : les **combattants djihadistes**, revenus d'une zone de combat irako-syrienne, et les **personnes suspectées de s'inscrire dans une démarche salafodjihadiste**.

Les premiers font l'objet d'une **judiciarisation systématique**¹ ; en coordination étroite avec le renseignement pénitentiaire, leur surveillance est assurée exclusivement par la DGSI en raison de leur dangerosité.

La surveillance des seconds, en raison de la masse des personnes concernées, appelle une coordination opérationnelle renforcée. Au 1^{er} mars 2018, **19 744 individus étaient inscrits dans le fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) Entre 10 900 et 11 000 fiches** sont dites actives ou « prises en compte », c'est-à-dire que ces personnes (« ou objectifs ») ont été **affectées à un service**. Les autres signalements sont en cours d'évaluation ou en veille, en attente d'éléments nouveaux.

LE FICHER DE TRAITEMENT DES SIGNALEMENTS POUR LA PRÉVENTION DE LA RADICALISATION À CARACTÈRE TERRORISTE (FSPRT)

Depuis la mise en place du dispositif national de lutte contre la radicalisation, le 29 avril 2014, l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) assure la collecte et le suivi administratif des signalements d'individus radicalisés susceptibles de basculer dans l'action violente.

Au regard de l'ampleur des signalements et afin de partager, dans un cercle spécifique et plus restreint que le fichier des personnes recherchées² (FPR), les informations permettant d'assurer le suivi permanent d'un individu, l'UCLAT a créé en 2015 un fichier dédié : le Fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT).

Au 1^{er} mars 2018, 19 744 individus étaient inscrits dans le FSPRT, dont 3 000 sont de nationalité étrangère.

Environ 16 000 d'entre eux disposent d'une adresse complète ou partielle permettant d'identifier un « département de résidence ».

Parmi ces 19 744 individus, 13 370 ont été signalés via le Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR) (le numéro vert 0800005696) et plateforme Internet³ ou les états-majors de sécurité (à savoir les services de sécurité et institutionnels travaillant sous l'autorité des préfets).

¹ Voir infra.

² Le fichier des personnes recherchées recense toutes les personnes faisant l'objet d'une mesure de recherche ou de vérification de leur situation. Il vise à faciliter les recherches effectuées par les services de police et de gendarmerie. Plusieurs catégories de personnes peuvent être inscrites au FPR : les personnes de nationalité étrangère faisant l'objet d'une mesure d'opposition à l'entrée en France (TE), les mineurs fugueurs (M), les évadés (V), les personnes débiteurs envers le trésor public (T), les personnes recherchées par l'autorité judiciaire (PJ) ou encore les personnes posant une menace pour la sécurité publique (S).

³ <https://www.interieur.gouv.fr/Dispositif-de-lutte-contre-les-filieres-djihadistes/Assistance-aux-familles-et-prevention-de-la-radicalisation-violente/Votre-signalement>.

Environ 7 000 ont été signalés par les services spécialisés en matière de renseignement.

En principe, le SCRT a pour mission de détecter les « signaux faibles », soit les phénomènes de radicalisation individuels ou collectifs. En 2017, le SCRT a évalué près de 4 853 personnes, ce qui représente près de 17 000 personnes évaluées depuis 2015. La même année, la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris a, quant à elle, évalué 2 500 personnes.

Le signalement constitue le premier degré d'information, avant analyse et confirmation. Après une première évaluation de la crédibilité du signalement effectué par l'UCLAT, il est transmis aux services de renseignement. Si le taux de transmission par l'UCLAT des signalements aux services de renseignement était de 13 % en 2016, il est désormais de 8 %, signe d'un affinement des critères d'évaluation. Dans un second temps, enfin, ce signalement est évalué par les services de renseignement, ce qui permet de confirmer les éléments évoquant une radicalisation, ou au contraire de lever des doutes. Selon les services de renseignement entendus par votre commission d'enquête, des individus signalés et inscrits au FSPRT sortent régulièrement du fichier.

Depuis 2017, le FSPRT est croisé avec le fichier AGRIPPA (application nationale de gestion du répertoire informatisé des propriétaires d'armes) : 111 mesures d'entrave ont été prises sur le fondement de ces croisements.

En tant que service de renseignement chef de file dans la lutte antiterroriste, la DGSI assure la surveillance des individus s'inscrivant dans une **logique de pré-terrorisme** (« le haut du spectre » de la radicalisation violente), à savoir :

- un individu ayant manifesté une volonté étayée de départ vers une zone de djihad (Irak, Syrie, Afghanistan...);
- un individu présentant un lien avéré avec un projet ou un réseau terroriste;
- un individu signalé comme islamiste radicalisé et présentant un caractère de dangerosité.

En principe, les autres profils de personnes signalées sont suivis par le SCRT ou la DRPP. Néanmoins, la DGSI bénéficie d'un droit d'évocation des objectifs suivis par les autres services de renseignement, notamment en raison de l'appréciation du niveau de menace.

Près de 4 000 personnes font l'objet d'une « prise en compte » par la DGSI.

L'ANALYSE NÉCESSAIREMENT IMPARFAITE DE LA DANGÉROSITÉ

S'il existe désormais une multitude de thèses concernant la radicalisation ou le passage à l'acte violent, dont la plupart sont contradictoires, aucune grille d'analyse ne peut pour autant déterminer parfaitement le risque de dangerosité d'un individu.

Au regard de la très grande diversité des profils des auteurs d'actions terroristes et de leurs motivations, il apparaît illusoire de dresser une grille permettant d'anticiper le passage à l'acte violent.

Néanmoins, la DGSI a identifié certains marqueurs qui peuvent laisser présager un basculement vers une action violente plus ou moins imminente. Ces marqueurs peuvent être la présence d'un mentor, la fréquentation de détenus radicalisés tenant un discours identitaire, certains événements médiatiques ou encore les changements d'habitudes dans ses modes de communication.

De même, si une certaine porosité existe entre la délinquance de droit commun et le terrorisme, les djihadistes n'ont pas tous un passé criminel. Le djihad syro-irakien a, notamment, attiré des profils nouveaux, inconnus jusque-là des services de police.

Parmi les personnes signalées en vue d'une inscription, ou inscrites, au FSPRT, **plus de 5 500 dossiers sont suivis par le SCRT en tant que « chef de file »** : moins de 3 500 sont « pris en compte » et font l'objet d'un suivi actif, 346 sont en cours d'évaluation et 1 695 sont en veille. **2 700 dossiers sont « pris en compte »** en tant que chef de file par la DRPP concernant les individus résidant dans les quatre départements de l'agglomération parisienne et les aéroports de Roissy, Orly et du Bourget.

L'UCLAT assure une coordination administrative.

Si la DGSI assure la coordination opérationnelle de la lutte contre le terrorisme, l'UCLAT assure les missions en lien avec la coordination administrative de la lutte contre le terrorisme.

LES MISSIONS HISTORIQUES DE L'UCLAT

Chargée depuis 1984 de la coordination des services luttant contre le terrorisme, l'UCLAT a plusieurs missions :

- la production, à destination du ministère de l'intérieur, d'une évaluation de la menace terroriste à visée opérationnelle, afin d'adapter les dispositifs de sécurité nationaux ;
- la production d'une évaluation de menace visant des personnalités ;
- l'amélioration de la circulation de l'information entre les acteurs de la lutte antiterroriste ;
- la centralisation des mesures de police administrative ;
- la représentation de la communauté antiterroriste française dans les enceintes européennes et internationales.

Depuis 2014, l'UCLAT est un acteur pivot du dispositif de lutte contre la radicalisation violente.

Elle pilote ainsi le centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR), et notamment la plate-forme d'appel d'assistance et de prévention de la radicalisation et la plate-forme Internet. Plus largement, elle centralise tous les signalements liés à la radicalisation.

À travers la gestion du FSPRT, l'UCLAT assure le **suivi statistique et administratif des personnes radicalisées**. Elle constitue également l'interface de centralisation pour les mesures de police administrative¹ entre les directions opérationnelles du ministère de l'intérieur et les préfetures et la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur.

Point d'appui aux préfetures en matière de lutte contre la radicalisation violente, elle centralise sur une plateforme en ligne non publique tous les outils qui peuvent être mobilisés par les acteurs locaux.

Par ailleurs, l'UCLAT réalise et conduit de nombreux travaux de recherche et d'études prospectives sur les phénomènes de radicalisation. Elle sensibilise également à la menace liée à cette problématique et contribue à l'élaboration d'un contre-discours sur les réseaux sociaux.

Afin de faciliter les échanges d'informations, une réunion hebdomadaire relative à l'état des activités et menaces terroristes est organisée avec tous les services de renseignement.

¹ Voir infra.

Enfin, l'UCLAT est chargée de la **mise en œuvre du « protocole Cazeneuve »** en organisant le rapatriement sur le territoire des ressortissants français ou binationaux interpellés par les autorités turques, qui reviennent de Syrie ou sont suspectés d'être impliqués dans les filières syro-irakiennes à la suite d'un signalement effectué par la DGSI. Elle coordonne également les expulsions des étrangers djihadistes¹.

Le CNRLT assure une coordination stratégique.

Le 14 juin 2017, afin de renforcer la capacité de pilotage du Président de la République sur le dispositif national de renseignement, la coordination nationale du renseignement (CNR) est devenue **la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT)**, et a été créé en son sein, le centre national de contre-terrorisme (CNCT)².

Cette évolution vise principalement à informer, désormais en temps réel, les plus hautes autorités de l'État avec une analyse consolidée de la menace terroriste visant le territoire national ou les intérêts français. Le champ de compétences de la coordination nationale du renseignement (CNR) a également été élargi à la coordination des services de renseignement du second cercle.

La CNRLT se compose d'une trentaine d'agents, dont une quinzaine de conseillers spécialisés issus des différents départements ministériels (DGSI, DGSE, SCRT, UCLAT, DRM, justice, SGDSN, MEAE, etc.).

LE CENTRE NATIONAL DE CONTRE-TERRORISME

Le centre national de contre-terrorisme (CNCT) est composé de 10 conseillers spécialisés de la coordination nationale du renseignement et du contre-terrorisme.

Il se compose d'une cellule de remontée d'informations, uniquement en matière de terrorisme, pour le Président de la République.

Il organise régulièrement un espace de dialogue et de concertation entre les services antiterroriste de la communauté française du renseignement et de la justice afin de faciliter la judiciarisation du renseignement.

Au-delà de la lutte contre le terrorisme, le CNRLT vise à assurer un pilotage stratégique des services de renseignement en déclinant des **orientations stratégiques** et en définissant des **priorités pour chaque service**.

¹ Voir infra pour le nombre d'expulsions.

² Décret n° 2017-1096 du 14 juin 2017.

Plus généralement, le CNRLT a pour mission de favoriser le partage d'informations entre services, de décloisonner les analyses par la création de nouveaux mécanismes de coordination ou d'échanges, de veiller à la **meilleure mutualisation possible des outils techniques développés par les services** et d'encourager tous les services à la **pleine utilisation des techniques de renseignement autorisées par la loi**.

Enfin, le CNRLT participe désormais à la préparation et au suivi de la mise en œuvre des décisions des conseils de défense et de la sécurité nationale (CDSN).

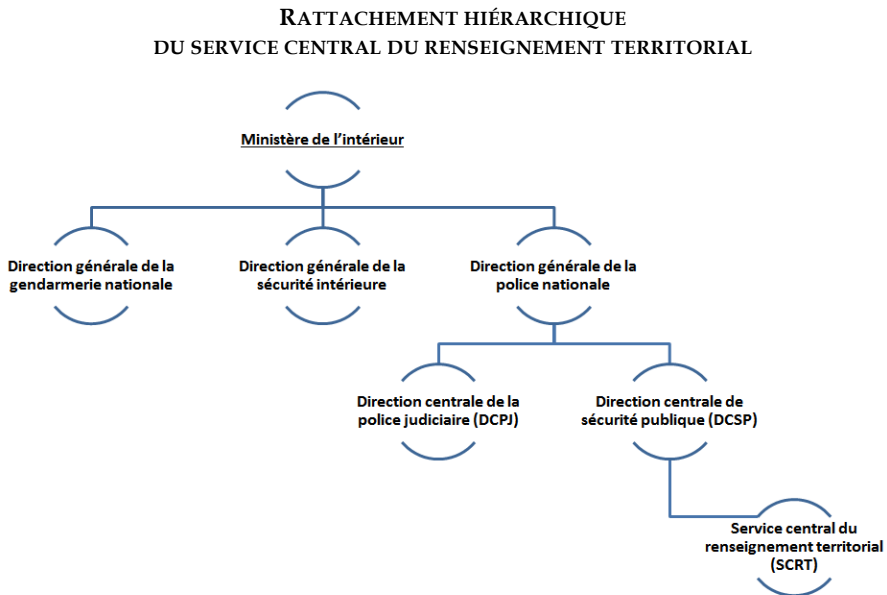
LES CONSEILS DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ NATIONALE

Depuis l'attentat terroriste du 14 juillet 2016 à Nice, le conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN) se réunit chaque semaine afin de suivre en continu l'état des menaces et des mesures prises. Il permet également au Président de la République de piloter les interventions de la France dans ses composantes renseignement, militaire et diplomatique sur tous les théâtres où elle est engagée.

Formation spécialisée du CDSN, le conseil national du renseignement se réunit plusieurs fois par an pour orienter et suivre l'application de la politique publique du renseignement.

3. Le renforcement du maillage territorial du renseignement pour détecter les signaux faibles

Afin d'améliorer la détection des « signaux faibles », le **maillage territorial** du renseignement a été renforcé depuis quelques années.



Source : Décret n° 2014-466 du 9 mai 2014 modifiant le décret n° 2008-633 du 27 juin 2008 modifié relatif à l'organisation déconcentrée de la direction centrale de la sécurité publique.

- **Le service central du renseignement territorial**

Créé en mai 2014, le **service central du renseignement territorial (SCRT)** est chargé de la **centralisation, de l'évaluation et de l'analyse des informations intéressant la sécurité publique sur tout le territoire**. Le SCRT assure un **maillage du territoire national**, à l'exception de la préfecture de police de Paris, par de nombreuses implantations, en milieu urbain comme rural : en sus du service central, le SCRT repose sur 97 services dits « départementaux » (positionnés à l'échelon zonal, régional ou départemental) et 158 services infra-départementaux avec 87 services du renseignement territorial (SRT), 63 antennes locales (ART) et 8 antennes aéroportuaires.

Le SCRT tire par ailleurs son intérêt de son intégration aux dispositifs de sécurité publique, qui lui garantit un accès permanent et fluide à toutes les informations de terrain, mais aussi du partenariat renforcé avec la gendarmerie nationale, avec près de 300 gendarmes intégrés au SCRT.

LE SERVICE DE RENSEIGNEMENT DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Créée en décembre 2013, la **sous-direction à l'anticipation opérationnelle de la gendarmerie nationale (SDAO)** a pour mission de coordonner et d'analyse les renseignements collectés par les effectifs de gendarmerie. Service du second cercle du renseignement, il est susceptible de mettre en œuvre la plupart des techniques de renseignement.

Dans toutes les unités élémentaires ou spécialisées de la gendarmerie, les militaires peuvent recueillir certaines informations, principalement en matière d'ordre public et de sécurité économique. Ces informations intégrées dans la « base de données de sécurité publique » (BDSP) sont ensuite exploitées et analysées. Tout renseignement intéressant le champ de compétence du SCRT ou de la DGSJ doit leur être transmis systématiquement.

Afin d'assurer un travail de renseignement opérationnel en milieu fermé (filatures, techniques de renseignement telles que les interceptions de sécurité ou les accès aux données de connexion, etc.), une direction nationale recherche et appui (DNRA) a été créée en 2014, ainsi que 6 sections zonales du renseignement territorial (SZRA) et 3 groupes de recherche et d'appui (GRA) pour renforcer le maillage territorial.

- **La direction du renseignement de la préfecture de police de Paris**

À Paris, et plus largement sur le territoire des quatre départements de l'agglomération parisienne, la DRPP assure la double mission d'être à la fois un **service de renseignement territorial** et un **service de renseignement intérieur**.

Son modèle intégré, qui rassemble notamment les services de renseignement, d'investigation, de sécurisation, permet d'assurer une bonne remontée d'informations et d'exploitation des signaux faibles. Ainsi, selon M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris qu'une délégation de votre commission d'enquête a rencontré, les signaux repérés par les services de sécurité publique (agents sur la voie publique, commissariats, etc.) sont synthétisés quotidiennement par la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) et transmis à la DRPP pour analyse.

LES COMPÉTENCES ET SERVICES DE LA PRÉFECTURE DE POLICE DE PARIS

La **préfecture de police de Paris** exerce ses compétences sur trois zones : Paris, la petite couronne et les aéroports, et l’Île-de-France qui constitue une zone de défense et de sécurité sur laquelle le préfet de police a les mêmes pouvoirs que tout préfet de zone.

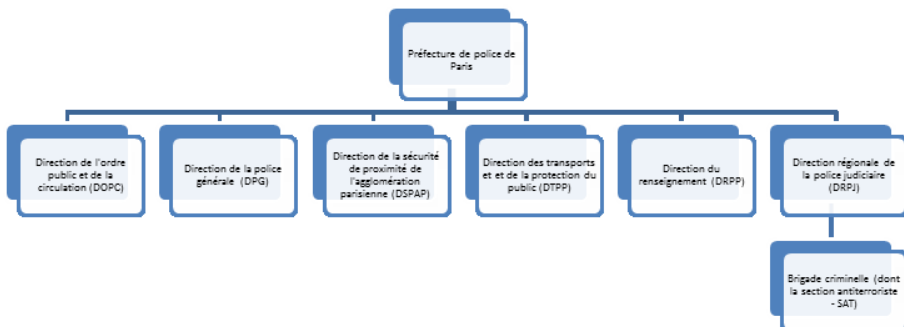
Autorité de police générale, le préfet de police exerce à Paris les compétences qu’exerce un maire sur le reste du territoire.

En petite couronne, le préfet de police exerce les compétences préfectorales.

En matière de lutte contre le terrorisme, la préfecture de police dispose d’une organisation intégrée :

- le renseignement est synthétisé par la DRPP qui exerce à la fois les fonctions traditionnelles de la DGSJ et du SCRT, en lien étroit avec la direction de la sécurité de proximité de l’agglomération parisienne (DSPAP) ;
- en matière d’investigation, la direction de la police judiciaire de Paris, et particulièrement la section anti-terroriste de la brigade criminelle, est la plus souvent co-saisie avec la DGSJ ;
- en matière d’intervention, la brigade de recherche et d’intervention (BRI) est susceptible d’intervenir à tout moment dans Paris, en lien étroit avec la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, le laboratoire central (compétent en matière de déminage et d’explosifs), ou encore l’unité de sécurisation opérationnelle de la capitale, chargée du plan Vigipirate.

ORGANIGRAMME DES SERVICES DE LA PRÉFECTURE DE POLICE DE PARIS



- **Les cellules de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles (CEPRAF) et les groupements d'évaluations départementaux (GED)**

Ce maillage par les services de renseignement territorial s'est doublé récemment de la création des cellules de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles (CEPRAF)¹ qui participent également à la détection des signaux faibles.

La participation à ces réunions organisées par la préfecture du parquet local, des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), des services sociaux, de l'éducation nationale, des caisses d'allocation familiales, de la protection judiciaire de la jeunesse, de l'aide sociale à l'enfance et de l'agence régionale de santé permet un partage d'informations concernant les cas préoccupants signalés par chaque service.

L'ensemble des signalements concernant des individus susceptibles d'être radicalisés font l'objet d'une **évaluation au sein des groupements d'évaluations départementaux (GED)** qui ont pour mission de veiller au suivi effectif des personnes signalées. En cas de pluralité de services saisis concernant une personne signalée, un service pilote est désigné.

Les GED ont également pour mission d'envisager les mesures administratives applicables, par exemple, une mesure d'assignation dans un périmètre géographique donné.

Participent au GED le référent « terrorisme » du parquet local, le directeur départemental de la sécurité publique, le chef du service départemental du renseignement territorial (SDRT), un représentant de la direction zonale des services intérieurs, un ou plusieurs représentants de l'administration pénitentiaire (en détention et en milieu ouvert avec le SPIP).

La grande sensibilité des enjeux de sécurité du territoire parisien explique également **la tenue hebdomadaire du groupe d'évaluation de la menace terroriste (GEMT)** sous la présidence du préfet de police, qui rassemble la DRPP, la DRPJ, la DSPAP, mais également la DGSI et le SCRT pour le suivi des objectifs les plus sensibles.

En surplus, un **pôle de lutte contre l'islam radical** réunit mensuellement la DRPP, la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ), la DSPAP, la direction des transports et de la protection des populations (DTPP) et la DPG pour planifier des opérations de contrôle d'établissements identifiés comme des lieux de repli communautaire. Ce suivi permet d'enclencher des actions administratives ou judiciaires dédiées ou de droit commun sur la base des réglementations en vigueur (hygiène, établissement recevant du public, vente d'alcool, emploi illégal, etc.). Votre rapporteure **recommande d'étendre dans toutes les préfectures ce dispositif de coordination de toutes les directions aux fins de mobilisation contre le**

¹ Voir infra pour le rôle des CEPRAF dans la prévention de la radicalisation.

fondamentalisme islamique, afin de mieux lutter contre le communautarisme et la prégnance du fait religieux dans ces quartiers.

4. L'émergence d'un véritable service de renseignement pénitentiaire

Si le renseignement a toujours été une mission des services pénitentiaires, **l'institutionnalisation du renseignement reste récente.**

Dans les années 1980, le premier service de renseignement pénitentiaire (RP) avait été créé pour aider les surveillants à assurer le bon ordre dans les établissements. Progressivement, le service a eu pour mission de faire la liaison avec les services partenaires en matière de renseignement. Créé en 2003, **le bureau du renseignement pénitentiaire (BRP)** de la sous-direction de l'état-major de sécurité, composé d'une quinzaine de personnes, reposait sur un faible réseau de délégués locaux au renseignement pénitentiaire ; seuls certains établissements avaient des cellules de renseignement. Dans un contexte de ressources humaines contraint, la création d'une structure administrative *ad hoc* n'était pas envisagée. Néanmoins, le bureau collaborait régulièrement avec la DGSI, la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), la DNRED ou Tracfin dans le cadre de réunions avec l'UCLAT ou le service d'information, de renseignement et d'analyse sur la criminalité organisée (SIRASCO). Environ 5 000 requêtes émanant de ces services étaient traitées par l'administration pénitentiaire.

Depuis le 1^{er} février 2017¹, l'organisation du renseignement pénitentiaire a été profondément modifiée avec la création d'un bureau central du renseignement pénitentiaire (BCRP) et l'élargissement du cadre juridique leur permettant de mettre en œuvre de nombreuses techniques de renseignement.

¹ Arrêté du 16 janvier 2017 modifiant l'arrêté du 30 juin 2015 fixant l'organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire.

**ORGANISATION ET MISSIONS
DU BUREAU CENTRAL DU RENSEIGNEMENT PÉNITENTIAIRE**

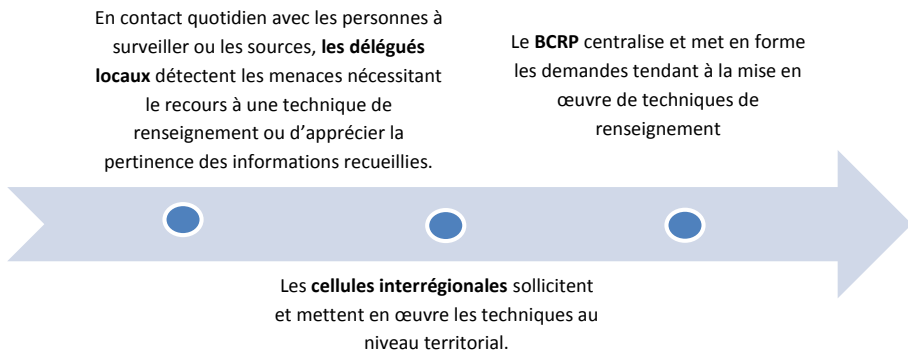
Bureau central du renseignement pénitentiaire	<ul style="list-style-type: none"> - Élaboration du plan annuel de renseignement qui fixe les principaux objectifs du renseignement pénitentiaire et des doctrines et procédures régissant le réseau (par exemple pour le traitement des sources humaines, la judiciarisation du renseignement, la mise œuvre de techniques de renseignement ou encore les relations avec les partenaires nationaux) ; - Point de contact unique des échelons centraux des services partenaires et des autorités judiciaires à compétence concurrente ou exclusive (comme la section antiterroriste du parquet de Paris) et appui juridique et technique à l'ensemble du réseau ; - Rédaction des notes de renseignement au profit des autorités compétentes (notamment les notes de signalement de fin d'incarcération) ; - Animation du suivi individuel, en milieu fermé et ouvert, des détenus particulièrement signalés (DPS), des terroristes islamistes (TIS) et des terroristes indépendantistes, et des individus placés sous-main de justice liés aux mouvances ultra gauche et ultra droite.
Cellules interrégionales du renseignement pénitentiaires (CIRP)	<ul style="list-style-type: none"> - Animation et coordination du réseau des DLRP et des CRPP de leur ressort (orientation des capteurs, traitement de sources) ; - Exploitation, analyse et synthèse des renseignements collectés par les DLRP et les CRPP ; - Participation aux GED ; - Suivi individuel des détenus de droit commun susceptibles de radicalisation (DCSR), voire de certains DPS et de tout individu présentant une menace pour la sécurité pénitentiaire.
Délégations locales au renseignement pénitentiaire (DLRP) et cadres référents du renseignement pénitentiaire en SPIP (CRRP)	<ul style="list-style-type: none"> - Collecte d'informations et de renseignements sur les objectifs fixés par les CIRP ; - Recrutement de sources humaines, recueil et exploitation des renseignements obtenus dans le cadre du traitement des sources.

Source : Direction de l'administration pénitentiaire.

Depuis la loi du 3 juin 2016¹, le service du ministère de la justice chargé du renseignement pénitentiaire est autorisé à mettre en œuvre certaines techniques de renseignement² pour la prévention des risques d'atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation. Deux finalités de la politique publique du renseignement³ lui sont reconnues : la prévention du terrorisme et la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées.

Depuis la loi du 28 février 2017⁴, le BCRP est également autorisé à mettre en œuvre les techniques de renseignement pour deux finalités propres à ce service : la prévention des évasions et le maintien de la sécurité et du bon ordre au sein des établissements pénitentiaires ou des établissements de santé destinés à recevoir des personnes détenues.

PROCESSUS DE RECOURS À UNE TECHNIQUE SPÉCIALE DE RENSEIGNEMENT



Source : Direction de l'administration pénitentiaire.

En conséquence de sa création récente, le bureau central du renseignement pénitentiaire et les cellules interrégionales du renseignement pénitentiaire disposent, pour l'heure, de moyens humains et matériels très modestes. Malgré un renforcement important des effectifs des structures du BCRP grâce au PART (+ 41 postes en 2017), la professionnalisation et la

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 Ces dispositions sont applicables depuis le décret n° 2017-36 du 16 janvier 2017 relatif à la désignation des services relevant du ministère de la justice, 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.

³ Article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure et décret n° 2017-749 du 3 mai 2017 relatif à la désignation des services relevant du ministère de la justice pris en application de l'article L. 855-1 du code de la sécurité intérieure.

⁴ Articles 35 et 40 de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

montée en puissance du BCRP n'est pas encore achevée. En effet, le BCRP ne dispose pas encore des équipements et des infrastructures permettant la réalisation de l'ensemble des techniques de renseignement.

Selon la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), peu de demandes de mise en œuvre d'une technique sur le fondement des finalités spécifiques au renseignement pénitentiaire ont été formulées depuis l'entrée en vigueur des dispositions. Aucune demande de mise en œuvre de la technique d'interception de correspondance par *IMSI catcher* n'a été formulée en 2017. Selon la CNCTR, « les services chargés de cette mission n'acquièrent que progressivement la maîtrise des techniques de renseignement. »

Ce constat est partagé par votre commission d'enquête : au sein de l'établissement pénitentiaire de Fleury-Mérogis, où une délégation de votre commission d'enquête s'est rendue, seulement 3 agents exercent les fonctions de délégués locaux au renseignement pénitentiaire, pour 4 356 détenus. Si la direction estime que le renseignement pénitentiaire s'est sensiblement professionnalisé depuis quelques années, avec la création de dynamiques de réseau, beaucoup reste encore à faire, notamment en termes de recrutements et de moyens. À la maison d'arrêt d'Osny, où une délégation de votre commission d'enquête s'est également rendue, le constat d'une insuffisance de moyens affectés au renseignement pénitentiaire est également partagé.

Il convient de souligner que cette montée en puissance progressive ne prive pas les autres services de renseignement d'intervenir en détention, en coordination avec le BCRP.

B. LE RENFORCEMENT DES MOYENS POUR AFFRONTER LA MENACE TERRORISTE

La lutte antiterroriste a fait l'objet d'un renforcement sensible de ses moyens au cours des dernières années, à la fois en crédits et en effectifs, en dispositions législatives et réglementaires nouvelles et mieux adaptées et pour ce qui concerne le financement du terrorisme.

1. Une augmentation sensible et bienvenue des moyens budgétaires et humains

Dès 2014, un effort budgétaire et humain important a été fait afin de renforcer la lutte contre le terrorisme, notamment à travers le Plan de lutte contre le terrorisme (PLAT) de 2014, le Pacte de sécurité (PDS) de 2015 et le Plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PRAT) de 2016. L'ensemble des services intervenant à toutes les étapes de la lutte contre le terrorisme – du renseignement, à la justice et l'administration pénitentiaire – ont été concernés.

a) Des moyens budgétaires en augmentation

Votre commission d'enquête déplore l'incapacité de l'administration de lui transmettre le montant annuel exhaustif consacré à la lutte contre le terrorisme depuis 2014. Pire, les documents transmis, parcellaires, présentent un **périmètre différent** de celui transmis au Parlement dans le cadre des rapports annuels de performance, ne facilitant pas la comparaison entre ces derniers, ni d'une année sur l'autre. Aussi est-il indispensable que le Gouvernement soit en mesure de transmettre, à l'occasion du projet de loi de finances, un document de politique transversale relatif à la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation.

Selon les informations transmises par la direction du budget, **entre 2015 et 2017, hors titre 2¹, 824 millions d'euros supplémentaires ont été consacrés aux forces de police et de gendarmerie, et 479 millions d'euros pour la justice (y compris l'administration pénitentiaire).**

- **La communauté du renseignement**

Entre 2013 et 2016, le **budget consacré au financement des services de la communauté du renseignement a augmenté de 11,3 %**. La direction générale de la sécurité intérieure et Tracfin ont été les principaux bénéficiaires de ces hausses. Ainsi, selon les informations transmises par les services de renseignement, **le budget de la DGSI a doublé en autorisation d'engagement entre 2013 et 2017**. L'augmentation du budget répond à la fois à une augmentation des effectifs, mais également des **moyens logistiques** mis à disposition.

¹ *Dépenses de personnel (rémunérations d'activité, cotisations et contributions sociales, prestations sociales et allocations diverses).*

**DÉPENSES DES FONDS NORMAUX PAR SERVICE
DE LA COMMUNAUTÉ DU RENSEIGNEMENT**

	Exécuté 2013	Exécuté 2014	Exécuté 2015	Exécuté 2016	Dotation 2017	% progression
DGSE	641,24	654,81	672,50	711,63	669,82	4,46%
DGSI	***	***	***	***	***	***
Direction du renseignement militaire	156,27	160,06	168,82	172,65	191,75	22,7%
DRSD Direction du renseignement et de la sécurité de la défense	96,48	95,06	98,32	105,61	119,08	23,42%
DNRED Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières	65,09	64,42	65,02	68,76	6,16 (1)	5,63% (hors 2017)
Tracfin	7,14	7,44	10,26	13,66	14,90	108,68%
Total Services spécialisés	***	***	***	***	***	***
Académie du renseignement	1,08	1,30	1,20	1,25	1,41	30,55%
Communauté nationale du renseignement	0,57	0,71	0,65	0,65	0,67	17,54%
Total Communauté	***	***	***	***	***	11,3%

La dotation budgétaire de la DNRED pour l'exercice 2017 se lit hors crédits du titre 2.

Source : Auditions et rapport (n° 448 ; 2016-2017) de Mme Patricia Adam, députée, et M. Philippe Bas, sénateur, au nom de la délégation parlementaire au renseignement.

• **La justice et l'administration pénitentiaire**

Les différents plans de lutte contre le terrorisme ont donné des **moyens supplémentaires à la justice et à l'administration pénitentiaire**. Ainsi, sur la période 2015-2017, **495 millions d'euros** supplémentaires ont été prévus par ces plans, profitant notamment à l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse et les services judiciaires.

En outre, au titre de l'année 2017, 287,6 millions d'euros supplémentaires d'autorisation d'engagement avaient été alloués à la mission « Justice » de la loi de finances, hors titre 2, pour le renforcement de la lutte contre le terrorisme. Pour l'ensemble de la mission « Justice », l'exécution de ces crédits s'établit, hors titre 2, à 157,7 millions d'euros en autorisation d'engagement, **soit 54,8 % des crédits ouverts en loi de**

finances. L'utilisation de ces crédits est variée¹. Ils ont été utilisés comme suit :

- **le renforcement des effectifs** des magistrats chargés de la lutte anti-terroriste ;

- **la sécurisation des sites judiciaires sensibles** et exposés : ainsi, 19,9 millions d'euros ont été dépensés dans des mesures relatives à la sécurisation des sites sensibles et exposés ;

- **l'augmentation des frais de justice et des moyens technologiques et informatiques** mis à disposition des juridictions : la loi de finances pour 2017 prévoit notamment 4,84 millions d'euros pour le financement de matériels informatiques et téléphoniques sécurisés ;

- **le renforcement des supports** : 3,4 millions d'euros ont notamment été consommés par l'École nationale de magistrature afin de former davantage d'auditeurs de justice, d'adapter les locaux au surcroît d'activité, d'assurer la formation continue des magistrats à la prévention de la radicalisation, de développer un outil d'*e-learning*, d'initier des échanges internationaux pour sensibiliser à la lutte contre le terrorisme et d'améliorer la sécurisation des locaux. 1,4 million d'euros ont été dépensés par l'École nationale des greffes formant notamment les directeurs de service de greffe, les greffiers et les fonctionnaires des greffes ;

- **le renforcement de la prévention et de la prise en charge des jeunes** concernés par la radicalisation avec des équipes de psychologues et d'éducateurs étoffés : 8,1 millions d'euros ont ainsi été dépensés dans le cadre du programme budgétaire « PJJ » au titre de la lutte contre le terrorisme. Il s'agit à la fois de formations des agents, de la mise en œuvre d'actions de citoyenneté et de laïcité, mais également de la création de postes « référents laïcité et citoyenneté » ou de psychologues ;

- **le renforcement de la surveillance et la prise en charge par l'administration pénitentiaire** des personnes radicalisées, le développement du renseignement pénitentiaire, ainsi que la poursuite du renforcement de la sécurisation des établissements pénitentiaires : 237,09 millions d'euros ont été dépensés par l'administration pénitentiaire dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme, dont 6 millions pour accompagner la montée en puissance technologique du renseignement pénitentiaire.

¹ Rapport annuel de performance pour 2017 – mission justice.

b) Des effectifs en forte hausse

- **Les services de renseignement**

Les effectifs des services de renseignement ont fortement augmenté ces dernières années, de 10,45 % entre 2013 et 2016 :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU PREMIER CERCLE DU RENSEIGNEMENT

	2013	2014	2015	2016	2017
DGSE	5 094	5 154	5 257	5 376	
DGSI	*	*	+100	+412	+313 prévus
DRM	1 579	1 574	1 640	1 715	
DRSD	1 052	1 076	1 147	1 190	
DNRED	739	726	737	760	
TRACFIN	92	104	119	132	
Total Services spécialisés	*	*	*	*	
Académie du renseignement	9	9	12	12	
CNR	20	19	17	17	
Total Communauté					

Sources : Rapport (n° 448 ; 2016-2017) de la délégation parlementaire au renseignement et Projet annuel de performance – mission sécurités, PLF 2017.

En outre, la communauté du renseignement a été renforcée par la **création en 2017 du Bureau central du renseignement pénitentiaire à partir du bureau du renseignement pénitentiaire**. Bénéficiant de crédits alloués dans le cadre du plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART), ses effectifs se sont fortement renforcés :

EFFECTIFS RÉELS ET THÉORIQUES DÉDIÉS AU RENSEIGNEMENT PÉNITENTIAIRE

		2014	2015	2016	2017
Bureau central du renseignement pénitentiaire (BCRP)		13/13	11/15	13/17	39/39
Cellules interrégionales du renseignement pénitentiaire (CIRP)		14/14	34/42	37/42	128/128
Correspondants locaux SPIP		-	-	-	103
Délégués locaux du renseignement pénitentiaire	Temps plein	-	7/30	37/44	48/48
	Temps partiel	177	170	140	152

Le tableau se lit comme suit : 11 postes sur les 15 prévus ont été pourvus en 2015 au BCRP.

Source : Avis budgétaire administration pénitentiaire – PLF 2018, (n° 114 ; 2017-2018) de M. Alain Marc au nom de la commission des lois.

La loi de finances pour 2018 prévoit la création de 35 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires pour ce service de renseignement.

En dehors du premier cercle du renseignement, le nombre d'agents a également fortement augmenté : + 17,4 % sur la période. Ainsi, en 2017, une augmentation de 165 ETP était prévue pour les effectifs du service central du renseignement territorial, après une augmentation de 315 personnes sur la période 2015-2016; la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris devait voir ses effectifs augmenter de 55 en 2017, après une augmentation de 105 en 2015-2016 ; enfin, la direction centrale de la police judiciaire devait connaître une augmentation de ses effectifs de 96 personnes en 2017, après une augmentation de 170 personnes en 2015-2016¹.

- **La justice**

Cette hausse des effectifs se retrouve au ministère de la justice. La loi de finances pour 2017 prévoyait **la création de 1 406 emplois dans le cadre de la lutte contre le terrorisme**. Au final, 1 256 ETPT ont été pourvus, « la sous-exécution du schéma d'emplois prov[enant] à titre principal d'un recrutement

¹ *Projet annuel de performance – mission sécurités, PLF 2017.*

de personnels de surveillance moindre qu'escompté, même s'il est en forte progression en 2017 »¹.

D'ailleurs, selon les informations transmises par la direction du budget, **sur les trois dernières années, le recrutement a été inférieur au schéma d'emplois** : 668 recrutements en 2015 sur les 683 prévus, 1 546 en 2016 sur 1 575 prévus et 1 256 en 2017 sur 1 406 prévus, soit un écart de 5,2 % sur l'ensemble de la période (194 ETP).

Les effectifs de la section C1 traitant les dossiers de terrorisme au parquet de Paris est passé de 7 à 9 magistrats en 2015, puis à 13 en 2016. Aujourd'hui, 14 magistrats composent la section C1. Le pôle instruction antiterroriste du TGI de Paris a également été renforcé de 8 à 9 magistrats au cours de l'année 2015, puis à 11 magistrats depuis le début de l'année 2017.

Au sein de la protection judiciaire de la jeunesse, 223 emplois ont été créés en 2015 ; 138 emplois en 2016, et 145 en 2017. Parmi eux, on compte 30 psychologues dans les zones où apparaissent des risques de radicalisation et 115 éducateurs en complément du plan de lutte contre le terrorisme mis en œuvre en 2016.

- **Les forces de police et de gendarmerie**

À la suite des attentats de *Charlie Hebdo* et de l'Hyper Casher en janvier 2015, le Premier ministre a annoncé, dans le cadre du plan de lutte anti-terroriste (PLAT), la création de **2 680 emplois supplémentaires**. Se sont ajoutés **900 ETP** dans le cadre du plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC) annoncé à l'automne 2015, et **5 000 postes supplémentaires dans le cadre du pacte de sécurité** (PDS) présenté par le Président de la République devant le Congrès, en novembre 2015.

Les effectifs, se répartissant comme indiqué dans les tableaux suivants, témoignent **que ces plans bénéficient principalement aux services spécialisés** (renseignement, police judiciaire, immigration, force d'intervention). En outre, les services de police et de gendarmerie se sont engagés dans un travail d'identification des fonctions support occupées par des personnes actives, permettant, le cas échéant une substitution².

Comme le souligne un rapport de l'Inspection générale des finances, ces plans **reposent principalement sur la mutation d'agents actifs et expérimentés**, remplacés dans leur précédent poste par des sorties d'écoles. Ainsi, en 2015, sur les 364 postes à pourvoir dans la police au titre de ces plans, seuls 6,8 % (25) ont été pourvus par une sortie d'école, tous à la direction centrale de la police aux frontières.

¹ *Rapport annuel de performance – mission Justice, loi de finances 2017, présenté dans le cadre du projet de loi de règlement et d'approbation des comptes 2017.*

² *Rapport de l'Inspection générale des finances, Évolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales, février 2017.*

CRÉATIONS DE POSTES ISSUES DES PLANS DE RENFORT POUR LA POLICE

	2015	2016	2017	Total	Part dans le total
Direction centrale de la sécurité publique (DCSP)	148	617	615	1 380	31 %
dont sécurisation		450	450	900	20%
dont Service central du renseignement territorial (SRCT)	148	167	165	480	11%
Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ)	62	108	96	266	6%
Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)	100	313	313	726	16%
Service de protection de la population (SDLP)	30	83	73	186	4%
Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT)		4	5	9	0%
Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF)	10	215	175	400	9%
Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS)		369	68	437	10%
Préfecture de Police (PP)	50	507	316	873	20%
dont Direction du renseignement (DRPP)		48		48	1%
dont Direction régionale de la police judiciaire (DRPJ)		20		20	0%
dont Direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC)		117		117	3%
dont Direction de la sécurité de l'agglomération parisienne (DSPAP)		290		290	5%
dont Direction opérationnelle des services techniques et logistiques (DOSTL)		7		7	0%
Sous-total opérationnel	400	2 216	1 661	4 277	97%
Soutien opérationnel		70	70	140	3%
dont Direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN)/Sous-direction de la formation et du développement des compétences		23		23	1%
Total	400	2 286	1 731	4 417	

Source : Rapport de l'Inspection générale des finances, Évolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales, février 2017.

CRÉATIONS DE POSTES ISSUES DES PLANS DE RENFORT POUR LA GENDARMERIE

	2015	2016	2017	Total	Part dans le total
Plan de lutte anti-terroriste					
dont Direction des opérations et de l'emploi	1	5		6	0%
dont Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale	2			2	0%
dont Antennes de renseignement territorial	50	50	50	150	7%
dont Cellules de renseignement départementales	18			18	1%
dont Groupes d'observation et de surveillance	17			17	1%
dont Service central de renseignement criminel	5			5	0%
dont Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure	2			2	0%
dont Sous-direction de l'anticipation opérationnelle	5			5	0%
dont autres affectations en cours de validation			5	5	0%
Plan de lutte contre l'immigration clandestine					
dont Escadron de gendarmerie mobile (EGM) de Rosny-sous-Bois		110		110	5%
dont Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale		28		28	1%
dont Unités métropole et outre-mer		132		132	6%
Pacte de sécurité					
dont Unités mobiles		484		484	22%
dont Cellules départementales d'observation et de surveillance		135		135	6%
dont Pelotons de surveillance et d'intervention		400		400	18%
dont Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale		116		116	5%
dont Groupes d'observation et de surveillance		45		45	2%
dont Unités territoriales pour le contrôle des flux (Il s'agit des unités territoriales les mieux positionnées pour assurer le contrôle des flux (proximité des frontières et de « hub » des réseaux de communication)		583		583	26%
Total	100	2 188	55	2 343	

Source : Rapport de l'Inspection générale des finances, Évolution des effectifs de la police et de la gendarmerie nationales, février 2017.

Ces recrutements massifs ont nécessité **une adaptation forte de la procédure de recrutement**. Ainsi, le nombre de places dans les écoles de police et de gendarmerie a fortement augmenté (+ 91 %), et la durée de scolarité a été réduite. En outre, un certain nombre de postes prévus par le PLAT ou le PDS n'ont pas été pourvus.

c) La loi de programmation militaire pour 2019-2025 prévoit une poursuite de l'augmentation des moyens

- **Des effectifs en hausse sur 6 ans**

La loi de programmation militaire pour 2019-2025 prévoit **un renforcement des capacités de collecte, d'analyse et d'exploitation du renseignement du ministère des armées**, qu'il s'agisse des services rattachés comme la direction générale de la sécurité extérieure, de la direction du renseignement et de la sécurité de la défense, de la direction du renseignement militaire, ou des moyens constituant la fonction interarmées du renseignement.

1 500 effectifs supplémentaires sur la période sont prévus – soit le quart de l'augmentation prévue pour l'ensemble des effectifs du ministère des armées – témoignant de la priorité que constitue le renseignement.

Comme le souligne la commission des affaires étrangères et des forces armées du Sénat¹, l'effort porte principalement **sur les trois dernières années de la période**. Ce cadencement doit permettre aux armées d'intégrer la croissance de leurs effectifs dans de bonnes conditions. En effet, l'expérience montre un accroissement des écarts entre le nombre d'emplois créés et le nombre d'emplois pourvus, **en raison de l'impossibilité, dans un délai trop court, de procéder au recrutement**.

40 % de ces effectifs complémentaires devraient être fléchés vers la direction du renseignement militaire, 15 % pour la direction du renseignement et de la sécurité de la défense et 35 % pour la direction générale de la sécurité extérieure.

- **Une augmentation des moyens techniques**

Les prochaines années vont voir se conjuguer une livraison des équipements commandés lors des lois de programmation antérieures et le lancement de nouveaux projets et équipements dans le domaine du renseignement, pour un montant de 4,6 milliards d'euros.

Ainsi, le système CERES permettant la recherche et l'interception des émissions électromagnétiques sera livré en 2020. De même, un certain nombre de drones et d'avions légers de surveillance doivent être prochainement livrés.

¹ Rapport (n° 476 ; 2017-2018) de M. Christian Cambon au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur le projet de loi de programmation militaire pour les années 2019-2025, déposé le 16 mai 2018.

Surtout, un effort important va être engagé afin **de développer des processus plus performants de traitements et d'analyse des données**. En outre, pour faciliter la transmission des informations, un système optimisé du renseignement interarmées (SORIA) sera mis en place d'ici à 2025. Une réflexion est également en cours afin de mutualiser les capacités interministérielles des services.

d) Des difficultés de recrutement

Lors des auditions, les services de renseignement ont souligné qu'ils étaient confrontés à des difficultés de recrutement pour plusieurs raisons.

Pour des spécialités recherchées, comme les ingénieurs informatiques, ils se retrouvent en **concurrence avec d'autres administrations de l'État**, mais surtout avec les **entreprises privées** leur proposant des niveaux de **rémunération plus élevés**. Cet élément soulève la question de la fidélisation des personnes recrutées.

Le recrutement est particulièrement difficile pour **des langues rares**, d'autant plus que les personnes concernées peuvent également être approchées par d'autres pays.

La question de l'espionnage et de la sensibilité des informations ne peut être occultée. Dès lors, le processus de recrutement peut être **significativement plus long** que pour d'autres employeurs – plusieurs mois – notamment afin de s'assurer que la personne concernée ne présente pas un danger pour les intérêts de la France.

Dans ce cadre, il est à noter que l'article 16 du projet de loi de programmation militaire 2019-2026 prévoit, de façon expérimentale pendant quatre ans, **un assouplissement des conditions de recours à des contractuels** pour des postes connaissant, dans certaines régions, une vacance d'emploi depuis plus de six mois, dans quelques spécialités bien identifiées (renseignement, génie civil, systèmes d'information, communications, etc.). Seraient ainsi concernées les régions Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val-de-Loire, Grand-Est, Île-de-France, Haut-de-France et Provence-Alpes-Côte-D'azur.

2. Un arsenal de mesures administratives de lutte contre le terrorisme aujourd'hui très étendu

Depuis 2012, le Parlement a régulièrement adopté des **dispositions visant à doter les pouvoirs publics des instruments permettant de faire face à la menace terroriste** : pas moins de **dix lois** ont été adoptées par le législateur dans le but de renforcer les outils mis à disposition des autorités administratives et judiciaires pour prévenir la commission d'actes de terrorisme.

UN ARSENAL ADMINISTRATIF RÉGULIÈREMENT COMPLÉTÉ

Depuis 2012, au moins dix lois ont renforcé l'arsenal administratif de prévention du terrorisme :

- la loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme ;
- la 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 ;
- la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme ;
- la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement ;
- la loi n° 2015-1556 du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales ;
- la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 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 ;
- 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 ;
- la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste ;
- la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique ;
- la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Si la lutte contre le terrorisme relève, par nature, de l'autorité judiciaire, a émergé, avec la loi du 13 novembre 2014 (interdiction de sortie du territoire, interdiction, etc.), un droit **administratif spécial de la prévention du risque terroriste**, régulièrement complété depuis.

Plus récemment, afin d'assurer une « sortie maîtrisée » de l'état d'urgence, la loi du 30 octobre 2017 a doté l'État de **nouveaux outils permanents de prévention du terrorisme, transposant, de fait, une partie des mesures exceptionnelles de l'état d'urgence dans le droit commun**.

La lutte contre le terrorisme relève aujourd'hui à la fois des autorités administratives, qui « sanctionnent » certains comportements à titre préventif, et des autorités judiciaires, qui préviennent et répriment les actes de terrorisme. **Ce caractère hybride de la lutte antiterroriste suppose une collaboration étroite entre les autorités judiciaires et administratives, et**

notamment avec la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur, pilote de la plupart des mesures administratives de lutte antiterroriste.

a) Les mesures applicables aux étrangers

À titre préventif, **tout étranger, même européen**, peut faire l'objet d'une **mesure d'interdiction administrative du territoire (IAT)** 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. Cette mesure, créée par la loi du 13 novembre 2014 afin d'empêcher les djihadistes étrangers d'entrer sur le territoire français, est en vigueur depuis le 1^{er} février 2015.

**NOMBRE DE PERSONNES FAISANT L'OBJET
 D'UNE MESURE D'INTERDICTION ADMINISTRATIVE DU TERRITOIRE (IAT)**

Année	2015	2016	2017	2018	Total
UE/EEE/Suisse	31	7	35	2	75
États tiers	45	125	118	31	319
Total	76	132	153	33	394

Source : Direction des libertés publiques et des affaires juridiques.

De plus, tout étranger dont la présence constitue une menace pour l'ordre public peut faire l'objet d'un **refus d'accès au territoire national** (même en cas de visa). Ce refus est inscrit au fichier des personnes recherchées (FPR) (« fiche TE »). Ces refus peuvent se fonder sur des renseignements transmis par la DGSE (sur les activités internationales de l'étranger) ou par d'autres services européens.

Plusieurs possibilités d'éloignement existent pour les étrangers déjà présents sur le territoire. Outre la **possibilité de les éloigner en raison de leur situation irrégulière** sur le territoire par le prononcé d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF), les étrangers radicalisés sont susceptibles de faire l'objet de plusieurs mesures permettant leur éloignement :

- le **refus ou le retrait d'un titre de séjour** en raison de l'existence d'une menace pour l'ordre public (article L. 314-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le CESEDA) ;

- une **mesure d'éloignement** fondée sur l'existence d'une **menace à l'ordre public** pour les non-Européens (article L. 511-1 du CESEDA) ou d'une **menace réelle, actuelle et grave** à l'encontre d'un intérêt fondamental de la société pour les Européens (article L. 511-3-1 du CESEDA) ;

- une **procédure d'expulsion** en raison de la menace grave pour l'ordre et la sécurité publique qu'ils présentent.

Depuis 2015, le nombre de procédures d'expulsions fondées en raison d'un comportement lié à des activités terroristes ou de provocation à la haine ou à la violence reste à un niveau élevé. Les décisions d'expulsion sont inscrites au fichier des personnes recherchées (FPR) et dans le système d'information Schengen (SIS), ce qui fait obstacle au retour des intéressés.

**NOMBRE D'ARRÊTÉS MINISTÉRIELS (AME) ET PRÉFECTORAUX (APE)
prononcés pour l'expulsion d'étrangers au comportement de nature à porter
atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État, ou liés à des activités à caractère
terroriste, ou constituant des actes de provocation explicite et délibérée à la
discrimination, à la haine ou à la violence**

Année	2014	2015	2016	2017	2018	Total
AME/APE prononcés	9	47	38	30	10	134
dont mesures prononcées sur le fondement de l'article L. 521-1 CESEDA (étrangers non protégés contre l'expulsion)	3	16	13	12	6	50
dont mesures prononcées sur le fondement de l'article L. 521-2 CESEDA (étrangers protégés de façon relative contre l'expulsion)	2	9	6	1	1	19
Dont mesures prononcées sur le fondement de l'article L. 521-3 CESEDA (étrangers protégés de façon quasi absolue contre l'expulsion)	4	22	19	17	3	65

Source : Direction des libertés publiques et des affaires juridiques.

Les services de renseignement sont incités à suggérer des mesures d'expulsion. Ainsi, depuis novembre 2015, 10 arrêtés ministériels et 2 préfectoraux d'expulsion ont été pris sur proposition du SCRT.

Plus de 89 % de ces mesures ont été exécutées, soit un taux particulièrement élevé en matière de mesures d'éloignement des étrangers.

EXÉCUTION DES AME ET APE

Année	2014	2015	2016	2017	2018	Total
AME/APE exécutés par renvoi forcé dans le pays d'origine	5	9	19	20	7	60
Pourcentage d'AME/APE exécutés par renvoi dans le pays d'origine par rapport aux AME/APE prononcés	56%	19%	50%	67%	70%	45%
AME/APE réputés exécutés (personne se trouvant à l'étranger lors du prononcé de la mesure)	4	34	15	6	0	59
Pourcentage d'AME/APE réputés exécutés par rapport aux AME/APE prononcés	44%	72%	39%	20%	0%	44%
Total AME/APE exécutés ou réputés exécutés	9	43	34	26	7	119
Pourcentage d'AME/APE exécutés par renvoi dans le pays d'origine OU réputés exécutés par rapport aux AME/APE prononcés	100%	91%	89%	87%	70%	89%

Source : Direction des libertés publiques et des affaires juridiques.

Au surplus, les étrangers condamnés à une interdiction judiciaire du territoire pour lesquels leur expulsion n'est pas réalisable¹ peuvent faire l'objet d'une **assignation à résidence, sans limitation de durée et assortie d'une obligation de pointages** aux services de police et de gendarmerie, dans un **lieu choisi par l'autorité administrative**. Depuis 2014, l'autorité administrative est également autorisée à **interdire** aux étrangers assignés à résidence, condamnés à une peine d'interdiction du territoire pour des actes de terrorisme ou faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion en raison d'un « *comportement lié à des activités à caractère terroriste* », **d'être en relation avec certaines personnes nommément désignées. Au 1^{er} juin 2018, seules deux personnes font l'objet d'une telle mesure.**

Votre rapporteure invite le Gouvernement à mettre davantage en œuvre cet arsenal administratif afin d'expulser plus fréquemment des individus radicalisés fichés S de nationalité étrangère.

¹ Par exemple, parce qu'aucun pays n'accepte leur entrée sur leur territoire.

b) Les mesures d'entrave

Depuis 2014, plusieurs dispositifs ont été adoptés afin de contrer le phénomène de départs de jeunes Français vers la zone irako-syrienne, puis d'assurer un suivi étroit des « revenants ».

• **L'interdiction de sortie du territoire (IST)**

Depuis 2014, le ministre de l'intérieur peut ordonner, à l'égard de Français pour lesquels il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils projettent des déplacements à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes, une mesure d'**interdiction de sortie du territoire (IST)** ; cette mesure entraîne le retrait et l'invalidation du passeport et de la carte d'identité de la personne qui en fait l'objet. La soustraction à ces obligations administratives est passible d'une infraction pénale.

Depuis février 2015, **514 personnes ont fait l'objet d'une interdiction de sortie du territoire (IST)**, dont 189 à l'initiative du SCRT. Seulement 4 personnes font l'objet d'une IST depuis plus de deux ans.

Les personnes faisant l'objet d'une IST sont inscrites au FPR et au SIS.

• **Le contrôle administratif des retours sur le territoire (CART)**

L'article 52 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme, leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale a créé un **régime administratif de contrôle des retours sur le territoire national (CART)** visant à permettre le prononcé de plusieurs mesures de police administrative, prises par arrêté du ministre de l'intérieur.

En vertu de l'article L. 225-1 du code de la sécurité intérieure, peut faire l'objet de ce contrôle, dès son retour sur le territoire national, « *toute personne qui a quitté le territoire national et dont il existe des raisons sérieuses de penser que ce déplacement a pour but de rejoindre un théâtre d'opérations de groupements terroristes dans des conditions susceptibles de la conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour sur le territoire français* ».

Pensé comme un **dispositif subsidiaire et préparatoire aux poursuites pénales**, ce contrôle administratif peut être composé de plusieurs obligations : l'assignation à résidence, l'obligation de résider dans un périmètre géographique donné, l'obligation de se présenter périodiquement aux services de police, l'interdiction de se trouver en relation avec certaines personnes pour lesquelles il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

Aucune décision de contrôle administratif n'a été prononcée depuis l'entrée en vigueur de cette disposition : cela n'a pas été nécessaire en raison de la **judiciarisation systématique de tous les individus de retour d'un théâtre d'opérations terroristes**.

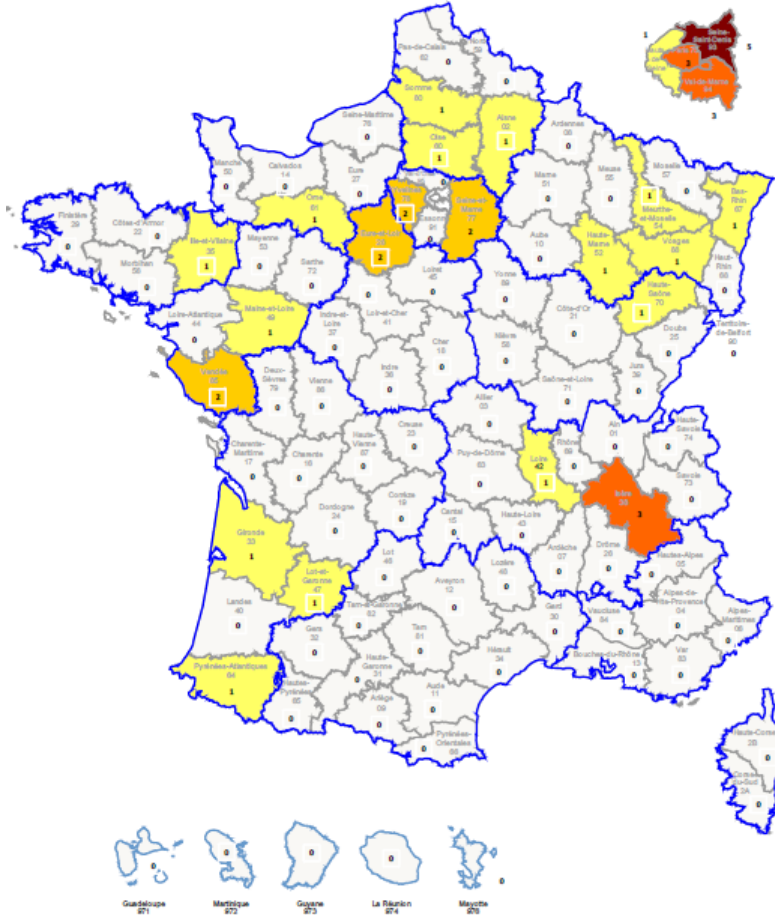
• Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS)

L'article 3 de la loi 30 octobre 2017 a créé plusieurs mesures de contrôle administratif et de surveillance, qui s'appliquent aux personnes dont le comportement constitue une menace pour l'ordre et la sécurité publics et qui soit entrent en relation avec des personnes incitant au terrorisme, soit diffusent ou adhèrent à des thèses terroristes.

Elle permet d'assigner ces personnes dans un périmètre, de les obliger à se présenter périodiquement aux services de police, l'obligation de déclarer son domicile, ou encore de leur interdire de se trouver en relation avec certaines personnes pour lesquelles il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Les personnes visées peuvent également faire l'objet d'un placement sous surveillance électronique mobile.

Entre le 1^{er} novembre 2017 et le 8 juin 2018, 54 mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance ont été prononcées. Au 8 juin 2018, 38 sont encore en vigueur.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUES DES 38 MESURES INDIVIDUELLES DE CONTRÔLE ADMINISTRATIF ET DE SURVEILLANCE EN VIGUEUR AU 8 JUIN 2018



Source : Direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur.

c) Les mesures administratives d'enquêtes

Plusieurs mesures administratives peuvent être prononcées par l'autorité administrative à l'encontre de personnes susceptibles de constituer une menace pour le territoire français.

• Les enquêtes administratives

L'article L.114-1 du code de la sécurité intérieure permet la réalisation d'une **enquête administrative avant le recrutement de personnes à des emplois publics ou des activités privés stratégiques**, mais également

avant une nouvelle affectation, l'octroi d'une autorisation, d'un agrément ou d'une habilitation. Depuis la loi du 30 octobre 2017¹, il est également possible de réaliser des enquêtes administratives sur les personnes déjà en poste. En cas de comportement incompatible avec les fonctions exercées, les agents publics et les militaires **peuvent être écartés immédiatement** et, s'agissant des emplois privés, l'autorisation ou l'habilitation est retirée.

- **La retenue administrative**

Depuis 2016, a été créé un **régime de retenue administrative**, à l'article 78-3-1 du code de procédure pénale, lorsqu'il existe à l'égard d'une personne dont l'identité a été contrôlée ou vérifiée « *des raisons de penser que son comportement est lié à des activités à caractère terroriste* », distinct du **régime judiciaire de la garde à vue**. Ce régime permet de retenir la personne le temps de consulter certains fichiers ou d'attendre les instructions de la DGSI en cas de contrôle d'une personne faisant l'objet d'une fiche S au FPR pour laquelle la conduite précisait de retenir la personne.

- **Les visites domiciliaires (ou les perquisitions administratives)**

La loi du 30 octobre 2017 a introduit la possibilité pour l'autorité préfectorale de conduire des visites domiciliaires, y compris de nuit, dans les lieux fréquentés par des personnes dont le comportement constitue une menace pour l'ordre et la sécurité publics et qui soit entrent en relation avec des personnes incitant au terrorisme, soit diffusent ou adhèrent à des thèses terroristes. Depuis la censure du Conseil constitutionnel du 29 mars 2018, seules les données informatiques peuvent être saisies².

22 perquisitions administratives, dont 14 ont donné lieu à une saisie, ont eu lieu sur ce fondement entre le 1^{er} novembre 2017 et le 8 juin 2018.

d) La dissolution des groupements ou des lieux de culte

En application de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, **peuvent être dissous** toute association ou groupement de fait qui ont pour objectif d'attenter à la forme républicaine du Gouvernement, ou qui « *provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence ; ou qui se livrent, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger* ».

¹ Décret n° 2018-135 du 27 février 2018 portant application de l'article L. 4139-15-1 du code de la défense et décret n° 2018-141 du 27 février 2018 portant application de l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure.

² Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018.

La reconstitution de tels groupements est un délit passible de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, en application de l'article 431-15 du code pénal.

La dissolution d'une association culturelle assurant la gestion d'un lieu de culte peut également entraîner sa fermeture. Considérée par le ministère de l'intérieure comme une mesure attentatoire à la liberté de culte, la dissolution d'une association culturelle reste peu utilisée : **seule une association culturelle a été dissoute en 2017¹ et quatre l'ont été en 2016².**

D'autres dispositions législatives autorisent, ou peuvent avoir pour conséquence, la fermeture d'un lieu de culte. **Depuis 2012, environ 70 lieux de culte ont été concernés par une procédure de fermeture de lieux de culte.**

En premier lieu, sur le fondement de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, le maire, chargé d'assurer « *le maintien du bon ordre* », peut **interdire toute réunion ou manifestation, notamment culturelle**, à l'origine de troubles à l'ordre public dès lors que l'atteinte est nécessaire, adaptée et proportionnée.

L'article 25 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État³ place les « *réunions pour la célébration d'un culte tenues dans les locaux appartenant à une association culturelle ou mis à sa disposition* » sous « *la surveillance des autorités dans l'intérêt public* », renvoyant ainsi aux pouvoirs de police générale du maire ou de substitution des services de l'État⁴.

LA FERMETURE DES LIEUX DE CULTE MOTIVÉE POUR DES RAISONS DE SÉCURITÉ PUBLIQUE

Les lieux de culte sont également soumis aux législations particulières relatives aux établissements recevant du public. En application de l'article L. 123-4 du code de la construction et de l'habitation, après avis de la commission de sécurité compétente, le maire ou le préfet peut ordonner la fermeture de tout établissement « en infraction avec les règles de sécurité propres à ce type d'établissement, jusqu'à la réalisation des travaux de mise en conformité ».

Entre 2012 et 2016, plus de 23 lieux de culte ont été fermés en raison d'une infraction à la réglementation en matière d'urbanisme ou de législation

¹ Décret du 4 mai 2017 portant dissolution d'une association.

² Décrets du 14 janvier 2016, du 6 mai 2016 et du 24 novembre 2016 portant dissolution d'une association.

³ Cette législation n'est pas applicable en Alsace et en Moselle.

⁴ Sur le fondement de l'article L. 2216-1 du code général des collectivités territoriales.

concernant les établissements recevant du public. D'autres dysfonctionnements ou signalements des services de renseignement ont permis la fermeture de 20 lieux de culte par la résiliation du bail ou une expulsion locative.

Source : Direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur.

Les lieux de culte peuvent également être fermés sur le fondement de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence qui autorise, de manière générale, les fermetures de lieux de réunion de toute nature.

Depuis la loi du 30 octobre 2017, sur le fondement d'une nouvelle mesure administrative *ad hoc* (articles L. 227-1 et suivants du code de la sécurité intérieure), le **préfet** peut également **fermer les lieux de culte** « dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes ». **4 fermetures de lieux de culte** ont eu lieu sur ce fondement entre le 1^{er} novembre 2017 et le 8 juin 2018.

3. Des moyens nouveaux pour la lutte contre le financement du terrorisme

La lutte contre le terrorisme requiert de **s'attaquer à son financement**, comme l'a fait observer M. Emmanuel Macron, Président de la République, en clôture de la conférence internationale de lutte contre le financement de *Daech* et d'Al-Qaïda, qui s'est tenue à Paris, les 25 et 26 avril derniers : « *Il nous faut assécher notre ennemi à la racine et donc l'assécher dans sa capacité à se financer lui-même* ».

En effet, le financement du terrorisme poursuit plusieurs objectifs. Il permet tout d'abord de **financer des actions terroristes à proprement parler**. Ainsi, selon M. François Molins, procureur de Paris, *Daech* n'a eu besoin que de 25 000 euros pour organiser les attentats de janvier 2015 et de 80 000 euros pour ceux du 13 novembre¹. L'argent du terrorisme vise également à **payer les combattants** sur les théâtres d'opérations ou encore des opérations de propagande.

a) *Tracfin, fer de lance de la lutte contre le financement du terrorisme*

En France, le service de traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (Tracfin) est **le fer de lance de la lutte contre le financement du terrorisme**. Depuis 2013, mais surtout à la suite des attentats de 2015, **l'État a renforcé les moyens budgétaires, humains et juridiques de la lutte contre le financement terroriste**.

¹ Interview du 26 avril 2018 sur France info.

Tracfin a été créé en 1990¹, avec pour domaine de compétence les infractions à caractère économique, commercial et financier liées à la criminalité professionnelle ou organisée, notamment celles en relation avec le grand banditisme, le terrorisme ou le trafic de stupéfiants. Placé sous l'autorité directe du ministre chargé du budget et des finances depuis 2006 – devenu depuis ministre de l'action et des comptes publics –, il a pour mission de recueillir, d'analyser, d'enrichir et d'exploiter tout renseignement propre à établir l'origine ou la destination délictueuse d'une opération financière.

Depuis 2008, Tracfin est membre du conseil national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme. Au 1^{er} janvier 2013, une cellule spécialisée sur la lutte contre le financement du terrorisme a été constituée et composée de deux agents.

Une division dédiée à la lutte contre le financement du terrorisme, initialement composée de six agents et d'un chef de division a été créée en octobre 2015.

Parmi ses nombreuses compétences en matière de lutte contre le terrorisme, Tracfin **recherche notamment des indices de départ ou de retour** de personnes radicalisées vers les terrains de guerre, **de collecte de fonds** pour le soutien financier de combattants sur zone, d'actions prosélytes.

UN RENFORCEMENT IMPORTANT DES MOYENS BUDGÉTAIRES ET HUMAINS DE TRACFIN

La division de lutte contre le financement du terrorisme créée en octobre 2015 a vu ses effectifs plus que doubler en deux ans et demi, pour atteindre 13 agents et un chef de division. Votre rapporteure note d'ailleurs que par comparaison avec nos voisins et les États-Unis, le service français est plutôt bien doté. Les effectifs des services partenaires à l'étranger sont ainsi de 4 au Luxembourg, 5 en Belgique, 6 au Royaume-Uni et de 20 aux États-Unis.

Cette division, bénéficiant d'une formation spécifique sur le financement terroriste, se caractérise par **une grande diversité dans les profils de recrutement** - police, douanes, direction générale des finances publiques, direction générale de la concurrence, du commerce et de la répression des fraudes, contractuels - permettant une **synergie entre les expériences et un renforcement de la coopération** entre les différents services. En outre, plus de la moitié des agents affectés à Tracfin sont là depuis moins de trois ans. Selon Tracfin, l'ensemble de ces éléments lui permet « une grande capacité d'adaptation à ses missions ».

Au total, ce sont 10 emplois sur trois ans qui ont été alloués à Tracfin dans le cadre du plan de lutte contre le financement du terrorisme adopté en 2015. Ce

¹ Décret du 9 mai 1990 portant création d'une cellule de coordination chargée du traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins.

chiffre est très significatif au regard des 110 agents que comptait Tracfin en juillet 2015. **De manière générale, les effectifs de Tracfin ont été multipliés par deux depuis 2010.** Cette augmentation du personnel répond à la nécessité d'une **plus grande exploitation du nombre de données.** L'activité de Tracfin a en effet fortement augmenté : à titre d'exemple, le nombre de déclarations de soupçon, tous domaines confondus, est passé de 10 000 en 2010 à 65 000 en 2016.

Ses moyens budgétaires ont également fortement augmenté, passant d'un budget de 7,44 millions d'euros en 2014 à 17,22 millions d'euros dans la loi de finances pour 2018 – soit **une augmentation de 131 % en quatre ans.** Ils traduisent à la fois une augmentation du **nombre de personnels,** mais aussi une **montée en gamme des outils informatiques** utilisés par les services.

Source : Tracfin.

b) Une coopération efficace avec la section anti-terroriste du Parquet de Paris et les autres services de renseignement

La **coopération entre Tracfin et les autres services de renseignement,** ainsi **qu'avec le procureur de Paris est très bonne.** Cette dernière est indispensable à une efficacité maximale du traitement des informations collectées. Ainsi **le nombre de notes transmises par Tracfin à l'autorité judiciaire** a-t-il plus que doublé en un an, passant de 125 notes en 2016 à 322 en 2017. L'intensification des échanges avec la section anti-terroriste du parquet de Paris est bien illustrée par la très forte augmentation du nombre de notes de renseignement dont elle a été destinataire en 2017 : 224 notes, contre 36 en 2016. Elle est le résultat de la définition, le 8 janvier 2016, **d'un axe de travail commun** entre Tracfin et la section C1 du parquet de Paris, à l'initiative du procureur de la République de Paris et du directeur de Tracfin.

C'est dans ce cadre qu'un **substitut référent « financement du terrorisme »** a été désigné, fluidifiant et dynamisant de manière significative les échanges entre les deux institutions. En outre, Tracfin a mis en place une **permanence 24/7** lui permettant de réagir très rapidement à des sollicitations urgentes.

Ces échanges ont lieu dans les deux sens, le parquet antiterroriste transmettant des informations de soupçon à Tracfin, sur le fondement de l'article L.561-27 du code monétaire et financier.

Il convient de noter la bonne collaboration entre ces services, que ce soit dans l'intégration des éléments transmis dans les procédures en cours ou en matière de soutien et d'assistance aux officiers de police judiciaire et de la DGSI : **Tracfin réalise un travail complémentaire indispensable sur des axes** qui ne pourraient sans doute pas être analysés autrement, faute de temps, de ressources et de technicité. Par ses analyses, ce service produit des **cartographies financières et complètes** permettant d'identifier les flux financiers.

Selon Tracfin, un quart des dossiers ouverts et en cours en 2018 au parquet de Paris sont impactés ou initiés par un de leurs signalements.

Votre rapporteure **se félicite ainsi des bons résultats obtenus grâce à cette coopération**. À la veille de la conférence internationale sur le financement du terrorisme, M. François Molins a ainsi annoncé l'identification de 320 collecteurs – majoritairement turcs ou libanais – ayant facilité le soutien de djihadistes français en leur permettant de recevoir des fonds sur place, et de 416 résidents français susceptibles de faire l'objet de poursuites pour financement du terrorisme¹.

Cette coopération pourrait encore être améliorée sur des points techniques, notamment en donnant un accès au parquet de Paris à la messagerie sécurisée ISIS². Cela serait de nature à faciliter les échanges entre Tracfin et la section anti-terroriste de parquet de Paris.

La coopération avec les autres services de renseignement est également très bonne. D'une part, Tracfin, appartenant au premier cercle du renseignement, **participe aux réunions hebdomadaires** avec les autres services, permettant un échange d'informations. D'autre part, il dispose **d'agents de liaison** provenant de ces services au sein de son pôle juridique et judiciaire, notamment avec la police, la gendarmerie et les douanes.

Une bonne coopération est essentielle, notamment pour des raisons juridiques. En effet, en application de l'article L. 221-1 du code de la sécurité intérieure, Tracfin est le **service administratif juridiquement habilité** auprès des prestataires de services financiers pour recueillir toutes les données financières utiles sur une personne physique ou morale pouvant être en lien avec le financement d'activités terroristes. Il est **l'interlocuteur unique du professionnel assujéti** à ces obligations de transmission en cas de soupçon³. En outre, Tracfin **ne peut directement transmettre d'informations aux services du deuxième cercle de renseignement**. Cette transmission se fait alors *via* la DGSI.

Tracfin participe de manière permanente – et depuis sa création à l'été 2015 – **à la cellule Allat** située à la DGSI, par la présence continue d'un agent de

¹ Interview précitée.

² *L'Intranet Sécurisé Interministériel pour la Synergie gouvernementale (ISIS) est le premier système d'information sécurisé permettant l'échange et le partage de documents relevant du secret de la défense nationale entre acteurs gouvernementaux. Isis est l'outil de travail quotidien entre acteurs gouvernementaux (cabinets ministériels, grandes directions, préfectures, centres opérationnels) pour traiter de sujets sensibles jusqu'au niveau confidentiel défense. Il constitue également l'outil de conduite de l'action gouvernementale en situation d'urgence ou de crise. Chaque utilisateur accède à sa messagerie électronique sécurisée ainsi qu'à des espaces de travail collaboratifs (partage documentaire, gestion des mesures Vigipirate et des plans Pirate...). Il relie actuellement près de 2 500 autorités ou centres de crise.*

³ *En application de l'article L. 561-15 du code monétaire et financier, les professionnels assujettis ont l'obligation de déclarer à Tracfin les sommes dont ils savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou qu'elles sont liées au financement du terrorisme.*

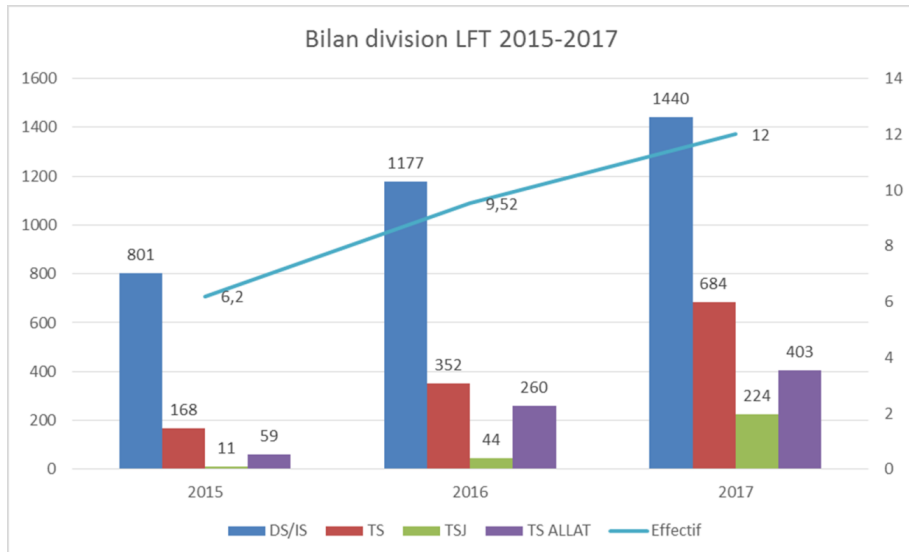
la division de la lutte contre le financement terroriste. Témoin de l'adaptation de Tracfin à l'évolution du contexte, il a mis en place **une procédure de transmission dite « flash »** « permettant de diffuser spontanément une information importante concernant un individu suivi par cette cellule et d'apporter une information factuelle issue du renseignement financier ». Cette note alerte les destinataires, dont la cellule Allat, sur un risque imminent. Cette cellule inter-agences permet également de s'assurer qu'il n'y a **pas une redondance**, entre les services, sur les suivis opérés.

Dès lors, l'amélioration des outils de communication et notamment des liaisons informatiques rapides entre les différents services est essentielle. **Il apparaît nécessaire de déployer de manière urgente les besoins déjà exprimés dans ce domaine par les services.**

c) Une forte augmentation de son activité

L'activité de Tracfin en matière de lutte contre le financement du terrorisme a **très fortement augmenté en cinq ans**. Ainsi, le nombre d'informations liées au financement du terrorisme analysées par Tracfin est passé de 280 en 2013 à 1 440 en 2017, soit une **augmentation de 307 %**. Sur la même période, le nombre de notes transmises par Tracfin à ses partenaires est passé de 40 à 684, soit une **augmentation de 1 610 %**.

Le graphique ci-après présente le bilan de la division de lutte contre le financement terroriste depuis sa création en 2015 :



Source : Contribution écrite de Tracfin ; DS : déclaration de soupçon ; IS : information de soupçon, TS : transmission spontanée, TSJ : transmission spontanée adressée à la justice ; TS ALLAT : transmission spontanée à la cellule Allat.

**LES MODIFICATIONS JURIDIQUES INTRODUITES PAR L'ORDONNANCE N°2016-1635
DU 1^{ER} DÉCEMBRE 2016 RENFORÇANT LE DISPOSITIF FRANÇAIS DE LUTTE
CONTRE LE BLANCHIMENT ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME**

Un droit de communication étendu :

L'ordonnance a étendu le champ des personnes auxquelles Tracfin peut adresser des droits de communication. Sont désormais également concernées les caisses autonomes des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) ; les entreprises de location de véhicules de transport terrestre, maritime ou aérien ; l'ensemble des plateformes de collecte de fonds en ligne.

De nouveaux professionnels assujettis :

Sont désormais également concernées les personnes acceptant des paiements en espèces ou au moyen de monnaie électronique d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret et se livrant à un certain **nombre de commerces** dont pierres précieuses, **métaux** précieux, bijoux, etc. ; toute personne qui, à titre de profession habituelle, soit se porte elle-même contrepartie, soit agit en tant qu'intermédiaire, en vue de l'acquisition ou de la vente **de monnaie virtuelle** ; les intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement agissant en vertu d'un **mandat délivré** par un client et qu'ils se voient confier des fonds en tant que mandataire des parties. En outre, **les plateformes de financement participatif de don** sont désormais assujetties.

Un droit d'opposition plus effectif :

En application de l'article L. 561-24 du code monétaire et financier, Tracfin peut s'opposer à l'exécution d'une opération pendant une durée qui a été étendue de 5 à 10 jours ouvrables par l'ordonnance de transposition.

Des mesures de vigilance confortées :

Sauf pour la monnaie électronique dans certaines conditions prévues par décret, les assujettis **doivent systématiquement mettre en œuvre les mesures de vigilance**.

Des possibilités de communication accrues avec les autorités administratives :

l'ordonnance a complété la liste des autorités administratives auxquelles Tracfin peut adresser des informations. Peut notamment désormais être destinataire le Service de l'information stratégique et de la sécurité économiques (SISSE).

Un renforcement de la confidentialité des informations détenues et transmises par Tracfin :

Les services destinataires ne peuvent révéler l'existence ou le contenu d'informations transmises ou les transmettre à leur tour que dans la mesure où Tracfin leur aura donné son accord.

Introduction de la faculté d'appeler à une vigilance accrue concernant des opérations ou des personnes présentant un risque important de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

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 un nouveau dispositif qui autorise Tracfin à désigner aux entités déclarantes des opérations ou des personnes qui présentent un risque important de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Tel est notamment le cas de la famille et des proches de personnes ayant déjà fait l'objet d'un droit de communication de la part de Tracfin pour soupçon de départ en zone de djihad. Cela peut notamment permettre d'identifier le montage d'une opération de retour de zone de combat.

Source : Tracfin.

L'augmentation du nombre de transmissions, en raison à la fois de l'extension des personnes assujetties à la faire et de domaines, pose la question de la **qualité de la donnée transmise** afin de permettre son exploitation¹.

Face, d'une part, à l'explosion du flux déclaratif en 2016 et, d'autre part, à la dégradation de la qualité de l'information reçue, Tracfin, en lien avec l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution, a **actualisé ses lignes directrices afin de préciser leurs attentes**. En outre, depuis 2017, ils organisent **une réunion annuelle avec les principaux déclarants** (établissements bancaires et de paiements), afin de réaliser un bilan, mettre en avant les bonnes pratiques, mais également de souligner les points perfectibles. Il en est de même avec le secteur non financier (professionnels des chiffres, immobilier, etc.).

Le rapport « Tendances et analyse des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en 2016 » de Tracfin montre que ce service concentre ces efforts dans trois nouveaux domaines :

- **La détection des signes faibles de radicalisation et des combattants sur le départ ou de retour de zone de conflit**

Comme le souligne le rapport d'analyse de Tracfin, « *la préparation d'actes terroristes s'effectue par le biais de micro-financements difficiles à tracer. Les flux caractéristiques d'un passage à l'acte ne se démarquent que très rarement des volumes de micro-transactions légitimes* ».

Dans ce contexte, il est primordial de se focaliser sur la détection de signaux faibles qui, pris individuellement, n'ont que peu de signification, **mais analysés globalement peuvent révéler une radicalisation violente ou un départ imminent**.

**EXEMPLE D'ANALYSE DE SIGNAUX FAIBLES PERMETTANT
DE DÉTECTER UN DÉPART IMMINENT TRÈS PROBABLE - EXTRAIT DU RAPPORT DE
TRACFIN « TENDANCES ET ANALYSE DES RISQUES DE BLANCHIMENT DE CAPITAUX
ET DE FINANCEMENT DU TERRORISME EN 2016 »**

Un déclarant informe le Service de la volonté d'un individu né en 1995 de donner procuration à un parent sur son compte bancaire avant de le clôturer. Il explique qu'il part à l'étranger pour des raisons personnelles et une durée indéterminée. Le parent de l'individu précise, lors de la clôture définitive du compte, que ce dernier ne reviendra pas en France.

L'analyse des comptes de l'individu révèle de nombreuses dépenses pour des équipements de vie en extérieur et de camping avant clôture des comptes épargne et courant.

Critères d'alerte : Fermeture soudaine de l'ensemble des comptes bancaires de l'individu ; départ pour une durée et une zone indéterminées ; achats de matériel de vie en extérieur ; Explications évasives sur les motifs et la destination finale du voyage ; âge de l'individu.

¹ Tracfin n'est pas autorisé à entreprendre des investigations sur le fondement d'autres signalements – notamment les dénonciations anonymes et celles effectuées par voie de presse.

Les transmissions dites « flash » mises en place permettent dans ces cas de transmettre rapidement l'information aux services de renseignement ainsi qu'à l'autorité judiciaire.

- **Les associations culturelles ou humanitaires soupçonnées de financer les filières terroristes**

Les travaux de Tracfin à partir des déclarations de soupçon de financement du terrorisme ont révélé que plusieurs associations culturelles, culturelles ou à vocation humanitaire, ont été le point de convergence de flux financiers destinés à des réseaux djihadistes. Si les dons forment la principale source de financement de ces associations, certaines peuvent bénéficier de subventions publiques. Or, l'étude de leurs comptes révèle une très forte opacité dans l'utilisation des fonds. Aussi, votre rapporteure juge **indispensable de renforcer le contrôle sur les comptes des associations bénéficiant de subventions publiques.**

Afin de pouvoir interroger de façon plus pertinente les établissements ayant eu à connaître des transferts financiers sur des cibles liés au financement du terrorisme, **il semble opportun d'étendre aux comptes de paiement le fichier national des comptes bancaires (FICOBA)** Cette mesure est prévue par la 5^{ème} directive anti-blanchiment qui a été votée par le Parlement européen, le 19 avril 2018, et par le Conseil le 14 mai¹. Votre rapporteure souhaite que cette directive soit rapidement transposée en France.

d) Des moyens de lutte contre le financement du terrorisme encore perfectibles

Si des mesures ont été prises pour mieux contrôler le recours aux cagnottes en ligne, **des faiblesses dans le système de lutte contre le financement du terrorisme demeurent.** C'est notamment le cas de **comptes de paiement européens totalement numériques**, qui échappent à la législation française et ne peuvent faire l'objet d'un gel des avoirs.

Tracfin estime pour l'instant que les crypto-monnaies **ne représentent pas un outil de financement du terrorisme**, en raison de leur technicité. Toutefois, **les perspectives d'une « matérialisation »** de cette monnaie - à l'image de l'installation de distributeurs de billets en libre-service au Royaume-Uni ou dans des pays du Nord de l'Europe, permettant de « convertir » de la monnaie virtuelle en argent réel et inversement - ou la **relocalisation de djihadistes** en Asie du Sud-Est, où l'accès à ces monnaies est beaucoup plus répandu, peuvent faire évoluer cette appréciation.

Aussi est-il impératif de **renforcer la traçabilité des flux financiers, en limitant l'usage des moyens de paiement permettant une anonymisation.**

¹ *Projet de directive amendant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme et amendant les directives 2009/138/EC et 2013/36/EU.*

**LES AVANCÉES DU DÉCRET DU DÉCRET N° 2016-1523 DU 10 NOVEMBRE 2016
RELATIF À LA LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DU TERRORISME**

Les cartes prépayées : elles ne peuvent plus héberger plus de 250 euros. En outre, sur une période de trente jours, il n'est pas possible de virer plus de 250 euros dessus. Elles ne peuvent être utilisées que pour des paiements sur le territoire national. Ces cartes ne peuvent être rechargées au moyen d'espèces, sauf auprès d'un réseau limité de personnes. Toutes les opérations de retrait d'un montant supérieur à 100 euros sont soumises à des obligations de vigilance. Enfin, la carte prépayée ne peut être rechargée au moyen d'une monnaie électronique que si le détenteur s'est identifié. Avant ce décret, l'anonymat était assuré pour tout versement inférieur à 1 000 euros, ces derniers n'étant pas plafonnés.

Les crédits à la consommation : l'obligation de mesures de vigilance applicables aux crédits à la consommation s'applique désormais dès 1 000 euros, contre 4 000 euros auparavant.

Une surveillance des transferts d'argent : tout transfert des sommes, titres ou valeurs vers ou en provenance d'un État de l'Union européenne opérés par des personnes physiques elles-mêmes ou par des envois confiés à des services postaux d'un montant supérieur à 10 000 euros doit être déclaré, lorsqu'ils sont acheminés par voie routière, aérienne, maritime ou ferroviaire, par des sociétés de transport ou des entreprises de fret express.

Un accès au fichier des personnes recherchées : depuis le 10 novembre 2016, Tracfin a accès au fichier des personnes recherchées comprenant les personnes « fichées S ».

e) Faire de la lutte contre le financement du terrorisme un enjeu international

Une lutte contre le financement du terrorisme ambitieuse nécessite un engagement de l'ensemble des pays, l'argent ne connaissant pas de frontières.

Au niveau européen, **la 5^e directive anti-blanchiment et financement du terrorisme** vient d'être votée, le 18 avril dernier, par le Parlement européen. Elle doit **généraliser** en Europe les **fichiers de comptes bancaires et des comptes de paiement**, équivalents du FICOBA français, mais qui existent encore dans très peu de pays européens. Cette disposition répond à une demande forte de Tracfin d'une extension du FICOBA aux comptes de paiement. La Commission va travailler sur les aspects techniques afin de s'assurer d'une **interconnexion de ces registres**.

En outre, les règles relatives aux **transactions en monnaie électronique vont être durcies** par un abaissement des seuils de vérification de l'identité du détenteur. Les garanties pour les transactions en provenance et à destination

des pays à risque vont être renforcées. Enfin, les **compétences des cellules de renseignement financier de l'Union européenne** vont être renforcées *via* notamment l'instauration d'une plus grande transparence concernant l'identité des propriétaires effectifs des entreprises et des trusts.

Si votre rapporteure se félicite de ces avancées, elle note toutefois que **huit États membres n'ont pas encore transposé la 4^e directive de 2015**, alors qu'ils devaient le faire avant le 26 juin 2017¹. En outre, la Commission a entamé une procédure d'infraction contre la Belgique et l'Espagne en décembre 2017, estimant que les transpositions de la loi anti-blanchiment sont insuffisantes.

Tracfin procède également à des **échanges d'informations avec des services partenaires étrangers**. Soumis au principe de réciprocité, le demandeur ne peut que solliciter des informations qu'il serait lui-même susceptible d'obtenir dans son pays. Ses services étrangers peuvent également adresser spontanément des informations à Tracfin, et inversement. En 2017, Tracfin a reçu plus de 1 300 informations relatives à 7 000 personnes morales ou physiques – un chiffre comparable à celui de l'année précédente. Il a adressé 910 réponses aux sollicitations étrangères, après avoir procédé à plus de 860 droits de communication auprès des assujettis. Il a transmis plus de 200 notes d'information spontanées afin que des éléments collectés en France puissent faire l'objet d'une exploitation à l'étranger. Enfin, il a adressé plus de 1 700 demandes à 93 services partenaires étrangers.

Au niveau international, à l'initiative de la France, **une conférence de lutte contre le financement de Daech et d'Al-Qaïda** regroupant 70 États et près de 20 organisations internationales, régionales et agences spécialisées s'est tenue à Paris, les 25 et 26 avril derniers.

¹ Elle a été transposée en droit français par l'ordonnance n° 2016-1635 d 1^{er} décembre 2016.

**LES DIX POINTS DE LA DÉCLARATION FINALE DE LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE
DE LUTTE CONTRE LE FINANCEMENT DE *DAECH* ET D'*AL-QAÏDA* :**

1. Poursuivre le renforcement des cadres juridiques et opérationnels internes pour la collecte, l'analyse et le partage des informations par les autorités nationales ;
2. Lutter contre les transactions financières anonymes ;
3. Accroître la traçabilité et la transparence des fonds destinés aux organisations à but non lucratif et aux œuvres caritatives ;
4. Anticiper et prévenir le risque de détournement des nouveaux instruments financiers ;
5. Travailler en collaboration avec le secteur privé, en particulier l'industrie du numérique, pour lutter contre le financement du terrorisme ;
6. Réaffirmer l'utilité des mécanismes nationaux et internationaux de gel et de saisie des avoirs ;
7. Renforcer l'efficacité de la coopération internationale ;
8. Soutenir la légitimité, la visibilité et les ressources du Groupe d'action financière (GAFI) et des organismes régionaux ;
9. Renforcer l'engagement collectif envers les États qui ne satisfont pas aux normes ou manquent de capacité ;
10. Maintenir une mobilisation commune contre le financement du terrorisme.

C. UNE POLITIQUE PÉNALE REPENSÉE POUR UNE RÉPONSE ADAPTÉE

Face à la massification du contentieux terroriste, tous les acteurs de la chaîne pénale ont été mobilisés afin d'adapter la réponse pénale à la gravité de la menace djihadiste.

1. Une collaboration renforcée entre les services de renseignement et les services de police judiciaire

Historiquement, les enquêtes sur le terrorisme international relèvent des services de la police nationale (DGSJ ou direction générale de la police nationale), tandis que les terrorismes régionaux font l'objet d'une coordination étroite entre les services de la gendarmerie nationale et de la police nationale.

**L'ORGANISATION DE LA DIRECTION CENTRALE DE LA POLICE JUDICIAIRE (DCPJ)
EN MATIÈRE DE LUTTE ANTITERRORISTE**

La sous-direction antiterroriste (SDAT) est le service pivot central du dispositif de lutte contre le terrorisme de la DCPJ. La SDAT se compose d'une division de la stratégie et de l'appui opérationnel, d'une division nationale pour la répression du terrorisme international et séparatiste (DNRTIS) et d'une division nationale de recherche et de surveillance (DNRS) surveillant les objectifs sensibles de la DNRTIS. La SDAT articule ses enquêtes avec les 18 groupes de lutte antiterroriste (GLAT) des services territoriaux de la DCPJ en charge des enquêtes terroristes « périphériques » (apologie du terrorisme, disparition inquiétante, contentieux des détenus terroristes, etc.) et les 16 brigades de recherche et d'intervention (BRI) de la DCPJ qui participent aux surveillances humaines.

Deux autres services de la DCPJ interviennent en soutien à la SDAT : **la sous-direction de la criminalité (SDLC)** qui exploite les supports informatiques, gère la plateforme Pharos, **l'office central pour la répression de la grande délinquance financière**, qui comprend une section spécialisée dans lutte contre le financement du terrorisme et la **division des relations internationales (DRI)** qui gère la coopération avec Europol ou Interpol.

Source : Direction centrale de la police judiciaire.

En matière de terrorisme djihadiste, trois services sont principalement mobilisés :

- la **sous-direction de la police judiciaire de la DGSI**, qui a une compétence nationale ;
- la **sous-direction anti-terroriste (SDAT) de la DCPJ**, qui a une compétence nationale ;
- et la **section anti-terroriste (SAT) de la brigade criminelle de la préfecture de police**, relevant de trois directions différentes (DGSI, DGPN et PP).

ACTIVITÉ DE LA SOUS-DIRECTION ANTITERRORISTE (SDAT) DE LA DCPJ

Depuis le 1^{er} janvier 2015, la SDAT été saisie de **249 enquêtes** dont **206 concernaient l'islam radical** (106 visant des filières djihadistes et 100 relatives à des affaires d'attentats, associations de malfaiteurs terroristes, financement du terrorisme, etc.).

La SDAT a notamment été co-saisie avec la DGSI et, pour les faits commis dans la capitale, avec la DRPJ de la préfecture de police de Paris, des enquêtes relatives aux **22 attaques terroristes en lien avec l'islam radical commises en France** depuis cette date et qui ont entraîné le décès de 246 personnes.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, la SDAT a procédé au **démantèlement de 7 cellules terroristes**, qui fomentaient des actions violentes sur le territoire national.

42 % des dossiers liés aux filières syro-irakiennes actuellement ouverts à la section C1 antiterroriste du parquet de Paris sont confiés à la SDAT.

Source : Direction centrale de la police judiciaire.

Service spécialisé du premier cercle du renseignement, la DGSI est également un service judiciaire : systématiquement co-saisie pour les enquêtes terroristes, le service judiciaire de la DGSI est le principal service enquêteur pour l'ensemble des procédures judiciaires concernant le **contentieux des filières irako-syriennes**.

En cas **d'acte terroriste perpétré sur le territoire**, sont généralement co-saisies la DGSI et la SDAT :

NOMBRE D'ENQUÊTES TRAITÉES PAR LA SDAT

	Nombre de nouvelles enquêtes dont la SDAT a été saisie			Nombre de procédures judiciaires établies	Nombre de placement en garde à vue	Nombre de mises en examen	Nombre de placements sous mandat de dépôt
		Dont filières irako-syriennes	Dont affaires d'islam radical				
2015	67	24	35	575	151	52	36
2016	107	43	40	901	192	92	63
2017	75	39	25	718	149	63	43
Total	249	106	100	2194	492	207	142

Source : Direction centrale de la police judiciaire.

En cas d'acte perpétré sur le ressort territorial de la préfecture de police de Paris, la SAT de la brigade criminelle de Paris (DRPJ) est également co-saisie avec la DGSI. La DRPJ est en mesure de traiter jusqu'à huit scènes d'attentats, coordonnées par la brigade criminelle avec le service régional de l'identité judiciaire (SRIJ).

La gestion commune des attentats de 2015, 2016 et 2017 a renforcé la coopération entre les services d'investigations spécialisés dans la lutte contre le terrorisme.

LES TROIS SOURCES D'OUVERTURE D'UNE ENQUÊTE JUDICIAIRE ANTITERRORISTE

1. La judiciarisation d'un renseignement par la DGSJ ou la DCPJ (*via* le SCRT).
2. Le passage à l'acte terroriste sur le territoire national.
3. Le signalement par des parquets locaux qui, au travers du suivi de l'action publique sur son ressort territorial, aura détecté des faits susceptibles de revêtir une qualification terroriste.

Votre commission d'enquête constate également que le *continuum* entre les services de renseignement comme la DGSJ et le SCRT et les services enquêteurs en matière judiciaire (le service de police judiciaire de la DGSJ, section judiciaire, SAT de la DRPJ et SDAT de la DCPJ) facilite la **judiciarisation du renseignement** et la bonne articulation entre la procédure administrative de recueil de renseignement et les procédures d'enquête.

LA JUDICIARISATION DU RENSEIGNEMENT

La «judiciarisation du renseignement» désigne à la fois un objectif et un processus.

Les services de renseignement ont pour mission de collecter et d'analyser du renseignement sur des cibles. Ils se situent ainsi en amont de la constatation d'un comportement justifiant une action répressive. La judiciarisation permettant la «neutralisation» de la cible, par son arrestation et sa détention probable, est alors un objectif, le terme de l'action des services de renseignement. Dès que les services de renseignement constatent un comportement susceptible de revêtir une qualification pénale, ils peuvent en informer le parquet pour «judiciariser» l'individu. Néanmoins, les finalités des services de renseignement peuvent être contradictoires : s'il est souhaitable, en matière de terrorisme, de judiciariser le plus en amont possible pour éviter que les individus ne passent à l'acte, cette judiciarisation ne doit pas être trop précoce. En effet, pour démanteler des réseaux très importants, il peut être pertinent pour les services de renseignement de préférer poursuivre leurs investigations alors même que certaines infractions ont déjà été commises.

La judiciarisation du renseignement désigne également la faculté d'intégrer aux procédures pénales les éléments recueillis par la phase de renseignement. Ce processus est complexe en tant que ne peuvent être inscrits en procédure pénale que des éléments qui seront soumis au contradictoire. Pour avoir une valeur probatoire, le renseignement judiciarisé doit être corroboré et objectivé par d'autres éléments d'enquête.

Cette organisation intégrée se retrouve à la préfecture de police de Paris, où une délégation de votre commission d'enquête s'est rendue : toute information récoltée par la DRPP quant à l'identification des filières facilitant les départs de candidat au djihad est transmise à la section-antiterroriste qui peut ainsi, au cours de ses investigations, judiciariser du renseignement.

L'ensemble des services de renseignement et des magistrats entendus par votre commission d'enquête ont souligné le **dialogue régulier entre les services et le procureur de la République de Paris**. L'excellente coopération qui existe désormais entre les services de renseignement et de la justice permet de « **judiciariser** » **au bon moment les individus dangereux**, sans pour autant que la judiciarisation de tous les éléments obtenus par des techniques de renseignement ne soit possible.

Il convient néanmoins d'être attentif à ce que la judiciarisation précoce des terroristes ne prive pas les services de renseignement de continuer leur surveillance, quand cela apparaît nécessaire. Dans cette démarche et afin de permettre également des échanges d'informations vers les services de renseignement, par dérogation au secret de l'instruction, la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique a autorisé l'autorité judiciaire à communiquer certains éléments issus des procédures judiciaires portant sur des actes de terrorisme aux services de renseignement¹.

LA COLLECTE DES PREUVES DANS LES ENQUÊTES

La lutte contre le terrorisme autorise à mettre en œuvre des procédures dérogoatoires au droit commun, telles que des perquisitions et des saisies de nuit réalisées sans l'assentiment de la personne, mais également des techniques d'enquête similaires à celles qu'utilisent les services de renseignement, telles que la sonorisation de lieux privés ou la captation de données informatiques à distance.

Les preuves recueillies par les services enquêteurs peuvent prendre plusieurs formes :

- témoignages ou aveux lors d'interrogatoires conduits par des policiers au cours d'une mesure de garde à vue ou par un magistrat ;
- surveillances techniques (interceptions téléphoniques, interceptions de flux Internet ou usage de *keylogger*) ;
- éléments recueillis sur Internet (réseaux sociaux, par exemple) puis authentifiés ;
- échanges en ligne menés par des personnels habilités dans le cadre d'enquêtes sous pseudonyme (cyber-infiltration) ;

¹ Article 706-25-2 du code de procédure pénale.

- éléments recueillis au cours de perquisitions ou de télé-perquisitions, notamment d'éléments révélés par l'extraction de données contenues dans des supports numériques, préalablement saisis (ordinateurs, téléphones, tablettes numériques) ;
- remise de preuves par un service de police partenaire ou Europol.

2. Une organisation judiciaire efficiente pour traiter les affaires de terrorisme

Si le contentieux terroriste était, il y a quelques années encore, un contentieux exceptionnel avec une quinzaine d'affaires par an, **le contentieux terroriste est désormais un contentieux de masse**, pour lequel notre organisation judiciaire a dû s'adapter.

ÉLÉMENTS CHIFFRÉS CONCERNANT LE CONTENTIEUX ISLAMISTE

1 604 individus font ou ont fait l'objet d'enquêtes judiciaires, dont :

- **871** sont des **objectifs visés par des enquêtes ou informations judiciaires en cours** ;
- **443** sont **mis en examen** (**278** placés en détention provisoire, **164** placés sous contrôle judiciaire, **1** personne mise en examen sans mesure de sûreté) ;
- **290** ont été **jugés ou visés dans des enquêtes ou des informations judiciaires clôturées** (**31** en attente d'un jugement et **259** jugés ou ayant fait l'objet d'une procédure classée sans suite).

Par ailleurs, 792 individus « judiciarisés » sont toujours sur zone, dont **586** hommes et **206** femmes : certains sont présumés morts. **36** d'entre eux ont été condamnés.

Source : Section antiterroriste du parquet de Paris.

a) Une centralisation et une spécialisation de l'ensemble des acteurs judiciaires

Hérité de la loi du 9 septembre 1986¹, le dispositif judiciaire antiterroriste français se caractérise par une **centralisation parisienne** et une **spécialisation des magistrats** au stade de l'enquête, des poursuites, du jugement, mais également en matière d'application des peines, pour les majeurs comme pour les mineurs.

- **La spécialisation et la compétence de la section antiterroriste du parquet de Paris et du pôle d'instruction près du tribunal de grande instance de Paris**

Le parquet de Paris dispose d'une **section spécialisée en matière de terrorisme** : la section C1², composée de 14 magistrats. Actuellement, la section C1 du parquet de Paris suit plus de **500 enquêtes et plus de 1 000 personnes**.

Au sein du tribunal de grande instance de Paris, un pôle d'instruction est également spécialisé en matière de lutte contre le terrorisme : il se compose de 11 magistrats depuis 2017.

En matière de terrorisme, l'article 706-17 du code de procédure pénale organise ainsi une **compétence concurrente³ au profit des juridictions parisiennes**, qui permet la poursuite, l'instruction et le jugement par le procureur de la République, le pôle de l'instruction, le tribunal correctionnel et la cour d'assises de Paris de l'ensemble des infractions terroristes commises sur le territoire national ou à l'étranger.

MODALITÉS D'APPLICATION DU PRINCIPE DE CONCURRENCE

Les modalités concrètes d'articulation des compétences concurrentes sont définies par la circulaire du 18 décembre 2015 relative à la lutte contre le terrorisme.

Lorsqu'un procureur de la République localement compétent constate que les investigations, dont il a la direction, sont susceptibles de concerner des

¹ Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État.

² La section C1 est compétente en matière de terrorisme, de crimes et délits contre la Nation, l'État et la paix publique commis sur le ressort de la cour d'appel de Paris et des infractions en lien avec la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive.

³ La compétence concurrente est un dispositif souple qui n'emporte ni compétence exclusive ni saisine systématique de la juridiction parisienne tout en permettant une centralisation des informations : en pratique, la section antiterroriste du parquet de Paris retient sa compétence pour l'essentiel des infractions terroristes. À la différence d'une compétence exclusive, cette compétence facultative permet aux parquets territoriaux de diligenter les premiers actes d'enquête.

infractions terroristes, **il en informe sans délai la section antiterroriste (C1) du parquet de Paris**. Le procureur du tribunal de grande instance de Paris peut faire diligenter par les services spécialisés de Paris une **évaluation des faits**, en liaison avec les officiers de police judiciaire territorialement compétents, afin d'apprécier l'opportunité d'un dessaisissement de la juridiction locale à son profit. À l'issue de cette évaluation, le parquet de Paris indique au parquet local par soit-transmis **s'il revendique sa compétence, et donc l'ouverture d'une enquête sous qualification terroriste, ou non**.

En pratique, le parquet de Paris se saisit de l'ensemble des enquêtes ouvertes sur une qualification terroriste, en dehors des infractions de provocation directe à des actes de terrorisme, d'apologie publique de tels actes et de consultations habituelles de sites Internet faisant l'apologie de tels actes. **La compétence parisienne apparaît ainsi comme une compétence exclusive de fait pour les faits les plus graves**.

La compétence des juridictions locales est privilégiée pour les délits de provocation aux actes de terrorisme et d'apologie de ces actes (article 421-2-5 du code pénal) qui s'inscrivent majoritairement dans « *une glorification isolée et ponctuelle du terrorisme* », la section C1 ayant vocation à poursuivre ces faits quand ils s'inscrivent dans « *une démarche organisée et structurée de la propagande* ».

Les articles 706-18 à 706-22 du code de procédure pénale organisent les conditions d'un dessaisissement consensuel. Son initiative appartient au seul procureur de la République localement compétent, qui peut requérir le juge d'instruction localement compétent de se dessaisir. Après les observations des parties, le juge d'instruction rend son ordonnance entre huit jours et un mois plus tard. Celle-ci ne prend effet que cinq jours après, sans conséquence sur les titres de détentions et les mandats décernés. Le ministère public, la partie civile et la défense disposent de cinq jours pour former un recours devant la chambre criminelle de la Cour de cassation qui dispose de huit jours pour statuer.

L'article 706-21 du code de procédure pénale permet à l'ensemble des actes de procédure (mandat de dépôt ou d'arrêt, actes de poursuite ou d'instruction) antérieurs à la décision de dessaisissement ou d'incompétence de conserver leur force exécutoire ou leur validité et ils n'ont donc pas à être renouvelés.

La juridiction parisienne a l'obligation de se déclarer incompétente quand les faits ne constituent pas des actes de terrorisme, comme l'a rappelé la chambre criminelle de la Cour de cassation dans son arrêt du 15 novembre 2006. Selon la même procédure applicable au dessaisissement, le ministère public peut se pourvoir auprès de la chambre criminelle de la Cour de cassation.

Afin de renforcer le partage et la circulation de l'information entre le niveau local et le niveau parisien spécialisé, la circulaire du 5 décembre 2014 a permis la désignation dans chaque parquet d'un **magistrat référent pour le suivi des affaires de terrorisme**, contact privilégié pour la section C1 du parquet de Paris.

Ainsi, s'il est possible pour les magistrats de s'occuper de tout le contentieux terroriste, pour des questions d'efficacité, le parquet de Paris ne retient cependant pas sa compétence pour toutes les infractions terroristes.

Selon M. François Molins, cette organisation centralisée « permet d'assurer la fluidité dans le traitement de l'information et dans les relations avec les services de police spécialisés ».

**ÉLÉMENTS CHIFFRÉS CONCERNANT LA SITUATION JUDICIAIRE
DES RESSORTISSANTS FRANÇAIS QUI SE SONT RENDUS EN IRAK OU EN SYRIE**

92 personnes sont actuellement mises en examen (ou en attente de jugement) dans le cadre des informations judiciaires instruites au pôle de l'instruction anti-terroriste, dont 65 hommes et 27 femmes.

S'agissant des mesures de contrainte qui leur sont appliquées, **64 de ces personnes mises en examen** (dont 48 hommes et 16 femmes) sont **écrouées dans le cadre d'une meure de détention provisoire**.

Les 28 personnes restantes font l'objet d'un contrôle judiciaire ou d'une mesure d'assignation à résidence sous surveillance électronique (17 hommes et 11 femmes).

Source : Direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice.

- **Les formations de jugement : une spécialisation imparfaite**

En matière de terrorisme, en principe, tous les délits sont jugés par la 16^e chambre correctionnelle de Paris, dont les magistrats se sont spécialisés dans ce contentieux. Néanmoins, il n'existe pas de chambre spécialisée à la cour d'appel.

Contrairement aux crimes de droit commun jugés par une cour d'assises composée d'un président, de deux assesseurs et de six jurés en premier ressort ou de neuf jurés en appel, **les crimes terroristes** commis par des majeurs ou des mineurs de plus de 16 ans **sont jugés par une cour d'assises sans jurés, spécialement composée**¹ afin d'éviter « toute prise aux

¹ Prévus à l'article 698-6 du code de procédure pénale, elle est composée d'un président et, lorsqu'elle statue en **premier ressort, de quatre assesseurs** ou, lorsqu'elle statue en **appel, de six assesseurs**. Les assesseurs sont désignés soit parmi les conseillers de la cour d'appel, soit parmi les présidents, vice-présidents ou juges du tribunal de grande instance du lieu de tenue des assises. Lorsqu'elle juge des mineurs âgés de seize ans au moins, deux des assesseurs sont désignés parmi les juges des enfants du ressort de la cour d'appel.

pressions d'une organisation sur les personnes chargées du jugement du terroriste¹ ».

En raison de l'accroissement constant du contentieux terroriste et de la politique pénale de criminalisation du djihad syro-irakien², la charge de travail de la cour d'assises de Paris a considérablement augmenté :

**ÉVOLUTION DE LA CHARGE DES COURS D'ASSISES DE PARIS
EN JOURS D'AUDIENCE ET EN MAGISTRATS**

	Année 2015	Année 2016	Année 2017	Évolution
Jours d'audience	1343	1249	2163	2015/2017 : + 61 % 2016/2017 : + 73 %
Dont jours d'audience en matière de terrorisme	342	132	1244	2015/2017 : + 264 % 2016/2017 : + 842 %
Équivalents temps plein (ETP) de magistrats	6,25	5,81	10,3	2015/2017 : + 64,8 % 2016/2017 : + 77 %
Dont ETP magistrats assesseurs en matière de terrorisme	1,59	0,61	6,4	2015/2017 : + 303 % 2016/2017 : + 950 %

Source : Parquet général de la cour d'appel de Paris.

Afin de permettre une **plus grande efficacité de la justice antiterroriste**, d'audier notamment un plus grand nombre d'affaires, et d'améliorer l'activité des juridictions parisiennes, qui seraient proportionnellement moins sollicitées pour composer la cour, le nombre d'assesseurs de la cour d'assises spécialement composée a été réduit, à l'initiative du Sénat, de six à quatre, et de huit à six en appel par la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.

Selon le parquet général de Paris, la réduction du nombre d'assesseurs siégeant à la cour d'assises spécialement composée n'a pas eu d'effet sur les délais d'audience, le nombre de présidents d'audience, d'avocats généraux et de moyens du greffe n'ayant pas augmenté en parallèle. Par ailleurs, l'audience se heurte à un problème de disponibilité des salles d'audience.

¹ Rapport (n° 457 ; 1985-1986) de M. Paul Masson, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État, page 11.

² Voir infra.

Sont en attente d'audience au titre de **l'année 2018, 7 procédures relatives à des individus partis en zone irako-syrienne** : 2 dossiers concernent des individus (au nombre de 4 au total) rentrés en France après un séjour sur zone, tandis que les 5 autres concernent des individus (au nombre de 16) toujours présents en zone irako-syrienne et faisant l'objet d'un mandat d'arrêt.

En l'état, les délais d'audience devant la cour d'assises spécialement composée sont améliorés uniquement par le nombre de sessions plus important accepté par les magistrats et les greffiers et par l'évaluation au plus juste des temps d'audience.

Le parquet général de Paris souligne toutefois que le nombre plus restreint d'assesseurs siégeant à la cour d'assises spécialement composée a permis d'offrir un véritable allègement des charges pour le tribunal de grande instance de Paris.

- **Les juridictions de l'application des peines**

Parmi les juges de l'application des peines, deux magistrats sont spécialisés afin de suivre l'exécution des peines des terroristes condamnés.

Depuis la loi du 3 juin 2016, les juridictions de l'application des peines du tribunal de grande instance et de la cour d'appel de Paris ont :

- une **compétence exclusive** pour le suivi des personnes condamnées par des juridictions de jugement spécialisées en matière de terrorisme en application de l'article 706-17 du code de procédure pénale (ce qui est toujours le cas s'agissant de faits d'assassinats en lien avec une entreprise terroriste, d'association de malfaiteurs terroriste, d'entreprise individuelle terroriste, de financement du terrorisme, etc.) ;

- une **compétence concurrente avec les juridictions de l'application des peines de droit commun** pour le suivi des personnes condamnées par des juridictions de droit commun pour une infraction terroriste entrant dans le champ d'application de l'article 706-16 du code de procédure pénale (le plus souvent pour délit d'apologie du terrorisme).

b) L'adaptation de l'institution judiciaire au phénomène djihadiste

Depuis 2014, l'institution judiciaire s'est organisée afin de répondre au phénomène de la radicalisation islamiste violente et à la massification du contentieux terroriste islamiste.

Afin d'améliorer le dispositif de détection et de traitement judiciaire des infractions de droit commun commises dans un contexte de radicalisation, **un magistrat référent « terrorisme » a été désigné** dans tous les parquets¹.

¹ Circulaire du 5 décembre 2014.

Point de contact identifié au niveau de la juridiction, le référent « terrorisme » doit être informé par les magistrats du parquet et du siège de **tous les dossiers susceptibles d'entrer dans le champ de compétence de la section antiterroriste du parquet de Paris** et plus largement, de toute **situation en lien avec la problématique de la radicalisation violente**. Assurant la liaison avec la section antiterroriste (C1) du parquet de Paris, le magistrat référent a pour mission de **partager l'information en temps réel**. Il a désormais pour mission de **déceler et de suivre tous les dossiers en lien avec la problématique de la radicalisation violente**¹. Pour les situations individuelles qui révèlent une radicalisation violente, mais qui ne sont pas traitées par C1, il en informe le préfet et le service de renseignement territorial localement compétent.

Point d'entrée dans le dispositif territorial de lutte contre la radicalisation, il **participe aux** cellules de suivi pour la prévention de la radicalisation et l'accompagnement des familles (CEPRAF) et aux **groupes d'évaluations départementaux (GED)**² au sein desquels il peut évoquer les situations susceptibles d'une prise en compte judiciaire.

Aujourd'hui, l'ensemble des services et magistrats interrogés soulignent des progrès : les informations sont désormais systématiquement remontées à la section C1 et les transmissions d'informations aux services de renseignement sont fréquentes.

c) Les efforts d'adaptation doivent être poursuivis

Votre commission d'enquête estime cependant que des évolutions sont encore nécessaires, notamment dans la phase de jugement et dans la phase d'exécution des peines.

Lors du déplacement d'une délégation de la commission d'enquête à la section C1 du parquet de Paris, M. François Molins avait regretté **l'absence de spécialisation des magistrats siégeant dans les cours d'assises spécialement composées ou au niveau des cours d'appel**. En effet, les peines prononcées apparaissent décevantes et pas à la hauteur des enjeux.

En conséquence, votre rapporteure **recommande de former spécifiquement et de spécialiser les magistrats amenés à siéger dans les cours d'assises spécialement composées pour les crimes terroristes**. Une chambre spécialisée devrait également être créée à la cour d'appel de Paris afin de prévoir la spécialisation de toute la chaîne pénale.

De plus, les moyens de l'exécution et de l'application des peines sont encore insuffisants, pour prendre en charge une population qui croît de jour en jour. Votre rapporteure incite à **un renforcement significatif des effectifs (magistrats et greffiers) en charge de l'application des peines**.

¹ Circulaire DACG du 13 octobre 2016 CRIM/2016-22/G1.

² Voir supra.

Au regard de l'inflation des procédures terroristes et afin de permettre au procureur de la République de se consacrer exclusivement à ce contentieux sensible, le gouvernement a **envisagé la création d'un parquet national antiterroriste autonome au parquet de Paris**, sur le modèle du parquet national financier. Néanmoins, le Gouvernement a pour l'heure **renoncé à ce projet** après analyse approfondie des conséquences d'une telle création¹. Selon le Conseil d'État², cette création aurait présenter plusieurs inconvénients : un risque d'isolement pour les magistrats affectés au parquet avec « *l'inconvénient de perdre la perception des liens entre la petite délinquance et le terrorisme* » et surtout une rigidité « *inutile* » au niveau des effectifs de magistrats.

Lors du déplacement d'une délégation de la commission d'enquête à la section C1 du parquet de Paris, M. François Molins avait exprimé ses doutes sur la pertinence d'un parquet national antiterroriste, estimant que sa plus-value serait réduite s'il ne s'agissait que de prélever les effectifs actuels de C1 pour les affecter à un parquet national. En effet, les règles de compétence actuelles (compétence nationale de la section C1) permettent déjà le fonctionnement d'un parquet national de fait. Il proposait plutôt un **nouveau modèle de parquet national**, inédit jusqu'à présent, non pas rattaché au tribunal de grande instance de Paris, mais directement au garde des Sceaux et doté de **nouvelles compétences nationales** (par exemple, en matière de droit international humanitaire et pénal (crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide), de droit des opérations extérieures (OPEX) et en matière de cybercriminalité).

Une telle création supposerait au préalable un **renforcement significatif des effectifs de la section C1**, mais également une réforme des règles de coopération, voire hiérarchiques entre parquets. Il serait également pertinent que ce nouveau parquet national soit compétent en matière de criminalité organisée. Votre rapporteure **appelle à la prudence sur tout bouleversement de l'organisation judiciaire qui, au lieu de la renforcer, risquerait de la fragiliser**. En l'état, elle recommande que, pour les crimes terroristes jugés par la cour d'assises spécialement composée, **les magistrats de la section C1 du parquet de Paris soient autorisés à requérir en lieu et place des avocats généraux près la cour d'appel de Paris**.

3. Un arsenal pénal quasi-complet

L'ensemble des acteurs administratifs et judiciaires soulignent régulièrement le **caractère complet et efficient de l'arsenal pénal législatif**,

¹ Voir le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, déposé le 20 avril 2018 au Sénat.

² Conseil d'État, avis sur un projet de loi de programmation pour la justice 2018-2022, 12 avril 2018.

permettant aux pouvoirs publics de prévenir, le plus en amont possible, les actes de terrorisme.

STRUCTURE DES INFRACTIONS PÉNALES TERRORISTES

Notre code pénal distingue deux catégories d'infractions terroristes :

- les **infractions de droit commun** qui sont **qualifiées de terroristes** dès lors qu'elles sont « *intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* » ;

L'article 421-1 du code pénal recense ces infractions : les atteintes volontaires à la vie, les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, l'enlèvement et la séquestration, le détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport, les vols, les extorsions, les destructions, dégradations et détériorations, les infractions en matière de groupes de combat et de mouvements dissous, les infractions en matière d'armes, de produits explosifs ou de matières nucléaires, le recel, les infractions de blanchiment ou encore les délits d'initié ;

- les **infractions terroristes autonomes** qui répriment des comportements spécifiques, comme l'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste (AMT) ou l'apologie du terrorisme.

a) L'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste, socle de la répression antiterroriste

La répression des faits en lien avec le djihadisme relève essentiellement de la qualification pénale de **participation à une association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste (AMT)**.

Infraction pivot de la répression du terrorisme depuis 1996, cette incrimination, au champ matériel très large, **s'applique à tous les actes djihadistes et plus largement à leurs comportements périphériques : plus de 90 % des poursuites en matière de faits djihadistes l'ont été sur ce fondement.**

L'AMT permet de punir la simple appartenance à une organisation terroriste, sans qu'il soit nécessaire de démontrer la fonction occupée ou le rôle joué par l'affilié, ni même les crimes ou délits auxquels tend l'association, ceux-ci pouvant rester indéterminés. La participation à l'entente litigieuse est punissable, dès lors que l'affilié a eu connaissance du dessein du groupe et qu'il y a adhéré volontairement.

Comme l'ont souligné les services de renseignement, le simple départ vers un théâtre d'opérations en pleine conscience de ce qui s'y

déroule relève de l'association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste.

L'ASSOCIATION DE MALFAITEURS EN RELATION AVEC UNE ENTREPRISE TERRORISTE

Depuis la loi du 22 juillet 1996¹, l'article 421-2-1 du code pénal réprime « *le fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un des actes de terrorisme* ».

Cette **infraction-obstacle**² permet de sanctionner la préparation d'actes de terrorisme **avant même que ces derniers soient commis ou même tentés** : elle est susceptible de s'appliquer à une très grande diversité de comportements et notamment aux tentatives de rejoindre un théâtre d'opérations de groupements terroristes. Elle est punie de **dix ans d'emprisonnement et de 225 000 euros d'amende**. Elle peut être aggravée et revêtir un **caractère criminel** dans deux hypothèses :

- la **direction ou l'organisation d'un groupement ou d'une entente** tels que définis à l'article 421-2-1 du code pénal est punie de **trente ans de réclusion criminelle** et de 500 000 euros d'amende ;
- lorsque ledit groupement ou ladite entente a pour objet **la préparation d'un crime terroriste d'atteintes aux personnes**, la destruction par substances explosives dans des circonstances susceptibles d'entraîner la mort d'une ou plusieurs personnes ou la préparation d'un acte de terrorisme écologique susceptible d'entraîner la mort d'une ou plusieurs personnes, les peines sont portées à **trente ans de réclusion criminelle** et à 450 000 euros d'amende. La **direction d'un tel groupement** est punie de la **réclusion criminelle à perpétuité** et de 500 000 euros d'amende.

Source : Extrait du rapport (n° 69 ; 2016-2017) de M. Michel Mercier, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Plutôt que de recourir à la tentative de créer de nouvelles infractions très spécifiques et par définition non exhaustives qui risqueraient, de manière paradoxale, d'affaiblir les poursuites, le législateur français a fait le choix d'une **incrimination versatile capable de s'adapter perpétuellement**

¹ Loi n° 96-647 du 22 juillet 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire.

² « Comme les infractions formelles, les infractions-obstacles s'analysent en un comportement dangereux susceptible de produire un résultat dommageable ou d'être suivi d'autres comportements susceptibles de produire un tel résultat et incriminé à titre principal, indépendamment de la réalisation de ce résultat. Elles diffèrent cependant des infractions formelles (exemple : l'empoisonnement) par le fait que le résultat, s'il se produit, caractérise une autre infraction. En réprimant le comportement initial, le législateur entend en effet faire obstacle à la commission de cette seconde infraction » dans *Droit pénal général*, Frédéric Desportes et Francis Le Gunehec, *Economica*, 2008, page 415.

aux évolutions des comportements des groupes terroristes, et notamment djihadistes.

b) *Un arsenal pénal reposant sur des « infractions-obstacles »*

Plusieurs qualifications pénales ont été créées ces dernières années afin de neutraliser les individus le plus tôt possible.

LES INFRACTIONS TERRORISTES AUTONOMES

- **L'infraction de terrorisme écologique** (article 421-2 du code pénal) ;
- **L'infraction d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste (AMT)** (article 421-2-1 du code pénal) ;
- **L'infraction de financement d'une entreprise terroriste** (article 421-2-2 du code pénal) ;
- **L'infraction de non-justification de ressources en lien avec une personne terroriste** (article 421-2-3 du code pénal) ;
- **L'infraction de recrutement terroriste** (article 421-2-4 du code pénal) ;
- **L'infraction de participation d'un mineur à une AMT** (article 421-2-4-1 du code pénal) ;
- **L'infraction de provocation à des actes de terrorisme ou d'apologie du terrorisme** (article 421-2-5 du code pénal) ;
- **L'infraction d'entrave aux mesures de blocage des sites faisant l'apologie du terrorisme** (article 421-2-5-1 du code pénal) ;
- **L'infraction d'entreprise individuelle terroriste** (article 421-2-6 du code pénal) ;
- **L'infraction de direction ou d'organisation d'une AMT** (article 421-5 du code pénal) ;
- **L'infraction criminelle d'AMT** (article 421-6 du code pénal).

Afin d'intervenir le plus tôt possible, le code pénal réprime très **largement le financement du terrorisme**. Ainsi peuvent être sanctionnés la **gestion de fonds** ou de valeurs en sachant qu'ils sont destinés à la commission d'un acte de terrorisme, indépendamment de la survenance de l'acte (article 421-2-32 du code pénal), mais également le fait de **ne pas pouvoir justifier de ressources correspondant à son train de vie** tout en étant en **relations habituelles** avec une ou plusieurs personnes préparant ou ayant commis des actes terroristes (article 421-2-3 du code pénal).

Fréquemment poursuivie depuis 2014, **l'infraction de provocation à commettre des actes de terrorisme ou d'apologie** de ceux-ci confère à la législation pénale antiterroriste une **dimension préventive**. Définie à l'article 421-2-5 du code pénal par « *le fait de provoquer directement à des actes de terrorisme ou de faire publiquement l'apologie de ces actes* », le délit d'apologie est constitué dès lors que des actes de terrorisme sont présentés ou commentés « *en portant sur eux un jugement moral favorable* »¹. Ce délit est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende et, lorsque les faits ont été commis en utilisant un service de communication au public en ligne, de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende.

CONDAMNATIONS EN INFRACTION PRINCIPALE POUR APOLOGIE DU TERRORISME ET PEINES PRONONCÉES

Année	Condammations	Emp. dont emp. ferme (tout ou partie)	Quantum emp. ferme (année)	Amende	Mesures et sanctions éducatives
2012	5	3 (1)	0,3	2	
2013	4	3 (3)	0,9		1
2014	3	3 (2)	0,3		
2015	230	192 (139)	0,5	11	7
2016*	306	232 (162)	0,6	8	19

*2016 : Données provisoires.

Source : Casier judiciaire national – Traitement DACG-PEPP.

CONDAMNATIONS EN INFRACTION PRINCIPALE POUR PROVOCATION AU TERRORISME ET PEINES PRONONCÉES

Année	Condammations	Emp.	dont emp. ferme (tout ou partie)	Quantum emp. ferme (année)	Amende	Mesures et sanctions éducatives
2012	1	1				
2014	2	1	1	1		1
2015	16	12	9	0,6	1	1
2016*	22	19	16	0,8		1

*2016 : données provisoires.

Source : Casier judiciaire national – Traitement DACG-PEPP.

¹ Circulaire du garde des Sceaux du 12 janvier 2015 relative aux infractions commises à la suite des attentats terroristes commis les 7, 8 et 9 janvier 2015.

Créé en 2014, le **délit d'entreprise individuelle terroriste**, prévu à l'article 421-2-6 du code pénal, permet de réprimer les comportements isolés (ou le « djihadisme inspiré ») quand les personnes n'ont pas encore de liens avérés (par exemple, une allégeance) avec *Daech* ou une autre organisation terroriste.

Il réprime « le fait de détenir, de se procurer ou de fabriquer des objets ou des substances de nature à créer un danger pour autrui » et d'effectuer l'un de ces faits « a) Recueillir des renseignements sur des lieux ou des personnes permettant de mener une action dans ces lieux ou de porter atteinte à ces personnes ou exercer une surveillance sur ces lieux ou ces personnes ; b) S'entraîner ou se former au maniement des armes ou à toute forme de combat, à la fabrication ou à l'utilisation de substances explosives, incendiaires, nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques ou au pilotage d'aéronefs ou à la conduite de navires ; c) Consulter habituellement un ou plusieurs services de communication au public en ligne ou détenir des documents provoquant directement à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie ; d) Avoir séjourné à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes. »

Depuis 2012, il existe également un **délit de recrutement terroriste (article 421-2-4 du code pénal)**, mais qui reste peu usité : pour des raisons d'efficacité, l'infraction d'association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste lui est préférée.

Depuis la loi 30 octobre 2017, a été créé un nouveau **crime de participation d'un mineur à une association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste**, qui permet de retirer l'autorité parentale à la personne concernée.

c) Les adaptations nécessaires de cet arsenal pénal

Bien que cet arsenal répressif ait été considérablement renforcé ces dernières années, en particulier à l'initiative du Sénat, il apparaît encore souhaitable de l'améliorer à la marge.

**UNE LÉGISLATION PÉNALE ANTITERRORISTE
RÉCEMMENT RENFORCÉE À L'INITIATIVE DU SÉNAT**

Dès le 2 février 2016, lors de l'examen de la proposition de loi de MM. Philippe Bas, Bruno Retailleau, François Zocchetto et Michel Mercier tendant à renforcer l'efficacité de la lutte antiterroriste, le Sénat a adopté plusieurs dispositions visant à renforcer la lutte antiterroriste. La quasi-totalité de ces dispositions ont été reprises dans plusieurs lois et **adoptées définitivement en 2016**.

Ainsi, reprenant les dispositions sénatoriales, 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 permis notamment :

- un élargissement des possibilités de recours aux perquisitions nocturnes dans les enquêtes du parquet en matière de lutte contre le terrorisme (article 1^{er}) ;
- la création d'un régime autonome de saisie des correspondances électroniques à l'insu de la personne (article 2) ;
- la possibilité d'utiliser un *IMSI catcher* dans le cadre des enquêtes et des informations judiciaires en matière de criminalité organisée (article 3) ;
- d'autoriser le parquet à utiliser la technique dite de la sonorisation des lieux privés (article 4) ;
- d'améliorer l'efficacité du dispositif de captation à distance des données informatiques (article 5) ;
- d'assurer la continuité des actes d'investigation entre la phase d'enquête conduite sous l'autorité du parquet et l'information judiciaire placée sous l'autorité des magistrats instructeurs (article 6) ;
- une meilleure organisation des juridictions parisiennes d'application des peines (article 9) ;
- une **augmentation de la période de sûreté incompressible pour les personnes condamnées à la perpétuité pour terrorisme** (article 11) ;
- la **création de deux nouveaux délits terroristes (entrave au blocage des sites Internet terroristes et consultation habituelle des sites Internet terroristes)** (article 18) ;
- la **mise en œuvre d'un régime d'accès plus rigoureux à la libération conditionnelle pour les personnes condamnées à raisons d'infractions à caractère terroriste** (article 20).

À l'initiative du Sénat, la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste a :

- **allongé la durée maximale de la détention provisoire pour les mineurs** mis en examen pour association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste ;
- **rendu systématique la peine complémentaire d'interdiction du territoire français pour les étrangers condamnés pour terrorisme** ;
- **augmenté les peines encourues pour les infractions criminelles d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste** ;
- **renforcé le régime d'application des peines pour les personnes condamnées pour terrorisme** en les excluant du bénéfice des crédits de réduction de peine, de la suspension et du fractionnement des peines, du placement à l'extérieur et de la semi-liberté.

Source : Extrait du rapport (n° 69 ; 2016-2017) de M. Michel Mercier, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Si tous les faits en lien avec la zone irako-syrienne sont aujourd'hui susceptibles d'une qualification pénale, tel n'est plus le cas pour certains comportements qui révèlent d'une radicalisation violente en France.

Ainsi, la **censure, à deux reprises¹, par le Conseil constitutionnel du délit de consultation** habituelle des sites terroristes a restreint certaines judiciarisation. Il convient de noter que **8 condamnations ont eu lieu en 2016 sur ce fondement**. Ces 8 condamnations ont toutes été assorties d'une peine d'emprisonnement, dont 6 à de l'emprisonnement ferme pour tout ou partie, avec un **quantum moyen d'emprisonnement ferme de 1,2 an**.

De même, la **censure partielle² d'un des éléments constitutifs de l'entreprise individuelle terroriste** restreint l'appréhension des profils très isolés qui en sont encore aux prémices de leur projet (par exemple, fréquentation de personnes « radicales » et détention d'un couteau de cuisine). Afin de tenir compte de la transformation de la menace, qui est désormais le fait d'individus agissant seuls avec des moyens basiques, votre rapporteure recommande d'étendre la liste des éléments matériels possibles pour constituer l'infraction d'entreprise individuelle terroriste, notamment aux actes de provocation et d'apologie d'actes de terrorisme.

De plus, afin de lutter contre les discours de haine des imams salafistes, votre rapporteure propose de **créer une nouvelle circonstance aggravante au délit d'apologie ou de provocation à des actes de terrorisme lorsque les propos ont lieu dans le cadre de l'exercice du culte**.

4. La judiciarisation systématique des départs vers la zone syro-irakienne et des *returnees*

Tous les départs vers les zones de djihad, et particulièrement la zone irako-syrienne, sont désormais **systématiquement judiciarisés³**, dès la connaissance par le parquet d'un départ sur zone.

Jusqu'en 2013, une trentaine d'individus sont revenus de ces théâtres d'opérations sans que des poursuites pénales ne soient engagées sur la base des entretiens administratifs réalisés, eux de manière systématique, par les services de renseignement. En effet, l'emprise territoriale des groupes islamistes en Irak ou en Syrie était différente et laissait place au doute quant aux motivations avancées par ces individus (combat contre le régime syrien,

¹ Décisions n° 2016-611 QPC du 10 février 2017, M. David P., et n° 2017-682 QPC du 15 décembre 2017, M. David P.

² Décision n° 2017-625 QPC du 7 avril 2017, M. Amadou S.

³ Il convient toutefois de noter que les Français ayant rejoint les « unités de protection du peuple » (YPG, soit les forces kurdes) ne sont pas systématiquement poursuivis, au regard de la coopération qu'offrent les YPG aux forces armées françaises.

raisons humanitaires, voyage dans la zone du Kurdistan, etc.). Depuis 2014, au regard de l'ampleur de l'organisation de *Daech* sur la zone, la judiciarisation de ces comportements, y compris des femmes, ne fait plus débat.

Concrètement, dès que la section antiterroriste du parquet de Paris est informée du départ sur zone d'un ressortissant français, une procédure judiciaire est systématiquement ouverte sur le fondement de l'**infraction d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste (AMT)**. Dans ce cadre, il peut être délivré un mandat de recherche et un mandat d'arrêt afin de procéder à leur interpellation dès leur retour en France. Grâce au mandat d'arrêt européen, ces personnes pourront également être interpellées dès leur arrivée sur le territoire européen.

Les enquêtes sont ouvertes, même en cas de renseignement indiquant que la personne est décédée sur zone. En l'absence de preuves formelles, ces individus sont jugés par défaut. Dans l'hypothèse où elles réapparaîtraient, le jugement prononcé à leur encontre permettrait leur incarcération immédiate.

Quant aux autres djihadistes, depuis 2015, avec le « **protocole Cazeneuve** » établi avec les autorités turques, celles-ci interpellent systématiquement tous les ressortissants français revenant de Syrie : après une période de rétention administrative en Turquie, ces Français sont expulsés vers la France. D'autres djihadistes se font arrêter par les combattants kurdes de l'YPG en Syrie ; certains sont expulsés vers la France.

Dès leur arrivée en France, les ressortissants français partis en zone irako-syrienne, majeurs ou mineurs de plus de 13 ans, sont placés en garde à vue.

LE PROTOCOLE FRANCO-TURC (DIT « PROTOCOLE CAZENEUVE »)

Les retours ressortissants français font l'objet désormais d'une concertation étroite entre autorités françaises et turcs.

Cette concertation est née d'un **incident en septembre 2014**. Le 14 septembre 2014, trois djihadistes français ont placés, à l'initiative des services turcs de la police aux frontières, dans un vol Istanbul-Marseille, et non dans le vol prévu Istanbul-Paris Orly. Cette initiative turque n'avait pas été communiquée aux services Français et a retardé au lendemain l'interpellation de ces trois individus.

Afin de prévenir tout risque de réitération de cette situation, un accord bilatéral a été élaboré entre le ministère de l'intérieur français et le ministère de l'intérieur turc afin de coordonner et de sécuriser étroitement tous les retours de ressortissants ou de résidents français retenus en Syrie et impliqués dans les filières syro-irakiennes.

Dans le cadre de cette procédure administrative, distincte de la procédure judiciaire de l'extradition, 193 personnes ont été rapatriées de Turquie (dont 53 en 2016 et 22 en 2017). Au 1^{er} mars 2018, 7 ressortissants français étaient retenus dans l'équivalent d'un centre de rétention administrative (CRA) turcs.

Le respect de ce protocole (information préalable des autorités françaises, concertation sur la date et les modalités du vol à choisir, sécurisation, etc.) par les turcs reste néanmoins erratique.

Au 6 mars 2018, on dénombrait 74 femmes returnees. Depuis 2015, les femmes sont également systématiquement interpellées à leur retour : en effet, le rôle grandissant que leur confie *Daech* et le niveau d'endoctrinement de la plupart des djihadistes françaises a conduit le parquet de Paris à les soumettre à la même politique pénale que celle appliquée aux hommes. Cela correspond à la recommandation du rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes¹, qui jugeait « *préférable de ne pas faire perdurer ce signal d'impunité à l'égard des adolescentes et des jeunes femmes, qui alimente les filières djihadistes* », en judiciarisant également les femmes. En effet, de plus en plus de preuves de leur participation aux combats ont été recueillies. Pour autant, les situations de certaines femmes ne sont pas judiciarisées lorsqu'il est démontré un élément de contrainte de leur entourage à leur égard.

Quant aux enfants, la garde à vue permet d'évaluer leur niveau de radicalisation et d'embrigadement. Le temps de la garde à vue permet ainsi de corroborer les éléments transmis par les services de renseignement.

a) La sévérité accrue de la politique pénale

Il convient de souligner **le changement de politique pénale opéré par le parquet de Paris en avril 2016.**

Jusqu'à cette date, les départs sur zone djihadiste étaient poursuivis par le parquet de Paris sur le fondement d'une association de malfaiteurs délictuelle en vue de commettre des actes de terrorisme, sauf pour les profils les plus dangereux².

Au regard de l'insuffisance de la peine délictuelle (le maximum encouru était une peine de 10 ans d'emprisonnement), le procureur de la

¹ Rapport (n° 388 ; 2014-2015) de M. Jean-Pierre SUEUR, fait au nom de la commission d'enquête sur les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes, du 1^{er} avril 2015 ; Filières « djihadistes » : pour une réponse globale et sans faiblesse.

² Les chefs de katibat (soit une cellule de combat ou un camp d'entraînement) sont par exemple poursuivis sous la qualification criminelle de direction de groupement d'association de malfaiteurs terroriste (article 421-5 du code pénal) et les suspicions d'exactions, sous la qualification d'association de malfaiteurs en vue de commettre des crimes d'atteintes aux personnes (article 421-6 du code pénal).

République de Paris a décidé de recourir, pour les sympathisants de *Daech* ou d'une autre organisation djihadiste, à la **qualification criminelle de l'association de malfaiteurs** terroriste dans le cadre du djihad syro-irakien.

Au regard de l'évolution de la menace terroriste, du contexte sur zone, du développement d'une propagande incitant clairement au meurtre de Français dès décembre 2014 et en raison des attentats commis en France en 2015 et 2016 au nom de *Daech*, sont **désormais poursuivis sous la qualification criminelle d'association de malfaiteurs en vue de commettre des crimes d'atteintes aux personnes** l'ensemble des djihadistes ayant rejoint *Daech* ou étaient présents sur zone postérieurement au mois de janvier 2015¹ ou qui, au sein d'autres organisations terroristes, participent à des combats, à des *ribats*² ou intègrent la police islamique. Pour les dossiers déjà ouverts, le parquet a requis la requalification de ces procédures délictuelles en procédures criminelles.

Cette position a été **validée par la chambre criminelle de la Cour de cassation**, en juillet 2016³, qui a confirmé que le fait d'appartenir à un groupement ou à une entente ayant pour objet la préparation de crimes, suffit pour caractériser cette infraction, sans qu'il soit besoin de démontrer une quelconque participation effective aux crimes ou à leur préparation de la part des membres du groupe.

**ÉLÉMENTS CHIFFRÉS CONCERNANT LA SITUATION JUDICIAIRE DES
RESSORTISSANTS FRANÇAIS QUI SE SONT RENDUS EN IRAK OU EN SYRIE**

90 personnes ont été condamnées par les juridictions répressives dont 85 hommes et 5 femmes.

Parmi elles, 87 personnes ont été condamnées du chef **délictuel d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste (AMT)** : les peines prononcées oscillent entre 6 et 10 ans d'emprisonnement pour les majeurs et entre 1 an avec sursis et 4 ans pour les mineurs. Ces condamnations correspondent toutes à des faits antérieurs à 2015 et au changement de politique pénale du parquet de Paris.

Seulement 3 individus ont fait l'objet d'une qualification criminelle d'AMT : il s'agit des condamnés dans l'affaire « Cannes-Torcy » : les peines sont

¹ Le parquet considère ainsi qu'à partir des attentats de janvier 2015, rejoindre sur zone les groupes djihadistes signifie adhérer au mot d'ordre de l'organisation qui est de commettre des actes criminels.

² Littéralement, des forteresses de combat.

³ Cour de cassation, chambre criminelle, 12 juillet 2016, n° 16-82.692.

respectivement de 14, 18 et 20 ans d'emprisonnement pour ces projets d'attentats.

Sur ce total, **78 sont toujours écroués en exécution de peine** (dont 75 hommes et 3 femmes), les autres étant pris en charge dans le cadre d'une **mesure probatoire en milieu ouvert** (suivi assuré par le service pénitentiaire d'insertion et de probation dans le cadre de sursis avec mise à l'épreuve pour la grande majorité).

Source : Direction des affaires criminelles et des grâces.

CONDAMNATIONS ET PEINES PRIVATIVES DE LIBERTÉ PRONONCÉES EN INFRACTION PRINCIPALE POUR TERRORISME¹
(hors apologie, provocation et consultation de site)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ²
Condamnations	64	67	90	57	81	69
<i>dont condamnations de mineurs</i>	0	0	1	0	1	3
<i>dont condamnations d'hommes</i>	58	59	77	53	76	66
<i>dont condamnations de femmes</i>	6	8	13	4	5	3
Peine de réclusion criminelle	8	9	12	7	6	1
Quantum moyen réclusion (années)	8,5	19,9	16,4	16,3	14,7	16
Emprisonnement	54	57	75	50	75	66
<i>dont emprisonnement ferme (tout ou partie)</i>	50	55	54	48	56	59
Quantum emprisonnement ferme (année)	4,2	3,8	4,6	5	3,7	5,4

Source : Casier judiciaire national.

b) L'incarcération des djihadistes

Au 1^{er} février 2018, sur 611 détenus pour terrorisme, 505 personnes étaient incarcérées pour des faits de terrorisme en lien avec l'islam radical (TIS), soit 82,7 % de l'ensemble des détenus pour terrorisme. La moitié d'entre elles sont en détention provisoire, dans l'attente de leur jugement. La durée moyenne de détention provisoire est de 20 mois.

En sus, à la même date, **163 personnes condamnées pour des faits de terrorisme en lien avec l'islam radical (TIS) étaient suivies en milieu ouvert par les services pénitentiaires de l'insertion et de la probation (SPIP).**

¹ Tous contentieux confondus (djihadiste, basque, corse, etc.).

² Données provisoires.

RÉPARTITION DES DÉTENUÉS TERRORISTES (TIS) PAR NATIONALITÉ

Nature du terrorisme	Condamnés			À la fois condamnés et prévenus			Prévenus			Total
	Français (FR)	Binationaux (B)	Étrangers (E)	FR	B	E	FR	B	E	
Basque	6		41			3			6	56
Corse	9						4			
Islamiste	100	6	17	17	3	4	254	35	69	505
PKK			2						2	4
Ultra droite	14						13		1	28
Ultra gauche	3						2			5
Total	132	6	60	17	3	7	273	35	78	611

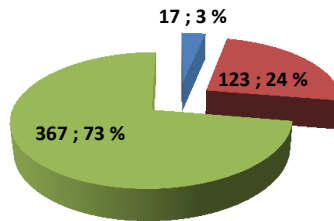
Source : Direction de l'administration pénitentiaire.

97,5 % des détenus incarcérés pour des faits en lien avec le terrorisme sont des hommes¹. La très grande majorité d'entre eux sont français (86 %), soit une proportion plus élevée que pour les détenus en général (77,65 %).

Parmi ces 505 détenus, **140 reviennent d'un théâtre d'opérations terroristes à l'étranger**, soit 27 % d'entre eux. Parmi ces 140 *returnees*, 83 sont prévenus ou appelants (89 % des effectifs) et 57 sont condamnés.

¹ Chiffres fournis par l'administration pénitentiaire en avril 2018.

Part des revenants parmi les détenus TIS



- Femmes revenant d'un théâtre d'opérations terroristes à l'étranger
- Hommes revenant d'un théâtre d'opérations terroristes à l'étranger
- Autres détenus TIS

Source : Direction de l'administration pénitentiaire.

ÉLÉMENTS CHIFFRÉS SUR LES DÉTENUS DJIHADISTES

316¹ djihadistes sont détenus provisoirement dans l'attente de leur procès :

- dont **297** en raison d'un acte terroriste en lien avec l'islam radical ;
- dont **278** dans le cadre des filières irako-syriennes.

291 détenus TIS relèvent de la direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris. **128** d'entre eux sont concentrés dans l'établissement pénitentiaire de Fleury-Mérogis. **Une cinquantaine** d'entre eux sont à la maison d'arrêt de Fresnes.

Leur détention provisoire dure, en moyenne, entre 2 et 3 ans.

Les détenus TIS sont majoritairement âgés de 18 à 30 ans, résidents en zone urbaine sensible, peu diplômés et issus de familles dysfonctionnelles ou monoparentales. 20 % d'entre eux sont des convertis à la religion musulmane.

Source : Section antiterroriste du parquet de Paris et direction de l'administration pénitentiaire.

Si les détenus TIS ne représentent que 0,73 % de la population carcérale, cette population spécifique a obligé l'administration pénitentiaire à évoluer dans ses structures et ses pratiques.

¹ Les qualifications pénales peuvent s'ajouter : une même personne peut être mise en cause pour s'être rendue en Syrie, mais également en raison de son comportement en France.

Alors même qu'elle disposait d'une certaine expérience dans la gestion des détenus terroristes politiques (corses, basques), l'administration pénitentiaire a été confrontée progressivement au **risque prosélyte sans précédent** présenté par les TIS, mais également à un **risque de passage à l'acte violent** en détention (contre un personnel¹, un intervenant extérieur ou un codétenu). Selon la directrice de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, qu'une délégation de votre commission d'enquête a rencontrée, la problématique du prosélytisme en prison a commencé dès les années 2000 avec l'incarcération des membres du Groupe islamique armé (GIA) algérien.

Pour autant, **les 505 TIS ne constituent pas un groupe homogène de personnes**. Présentant des profils très hétérogènes, certains sont des idéologues prosélytes, d'autres sont très influençables, vulnérables, ou tout simplement suiveurs, voire indifférents.

Ainsi, en général, la population des « revenants » n'est pas la plus dangereuse selon la direction de l'administration pénitentiaire. Seulement 11 sur 140 sont inscrits au répertoire des détenus particulièrement signalés. La très grande majorité se fait relativement discrète en détention.

En raison de la compétence parisienne en matière de terrorisme, **la quasi-totalité des prévenus TIS sont concentrés dans les établissements pénitentiaires de la région francilienne**. 50 % des 140 *returnees* incarcérés le sont dans 8 établissements pénitentiaires de la région francilienne.

Or les maisons d'arrêt en région parisienne sont **structurellement confrontées à de fortes difficultés** : elles subissent à la fois une très forte surpopulation carcérale, les établissements sont anciens et inadaptés (pas de douche dans les cellules, insalubrité, etc.) et elles connaissent une situation de sous-effectifs en raison de leur manque d'attractivité. De surcroît, la plupart des personnels qui y travaillent sont stagiaires ou en début de carrière et donc peu expérimentés.

LE RÉGIME D'AFFECTATION DES DÉTENUS

Contrairement aux condamnés dont l'affectation dans un **établissement pour peines** dépend de la direction de l'administration pénitentiaire, l'affectation dans une **maison d'arrêt** relève d'une décision judiciaire.

En application de l'article D. 53 du code de procédure pénale, elle a lieu dans une maison d'arrêt situé dans le ressort de la juridiction. En effet, les prévenus placés en détention provisoire pendant la durée de l'instruction doivent être tenus à disposition du juge d'instruction et des enquêteurs.

¹ Le 4 septembre 2016, un détenu à la maison d'arrêt d'Osny (Val d'Oise) a ainsi gravement agressé un surveillant pénitentiaire.

70 des *returnees* incarcérés le sont au sein de 8 directions interrégionales, répartis dans 38 établissements.

NOMBRE D'ÉTABLISSEMENTS PRENANT EN CHARGE LES RETURNÉES

Type d'établissements prenant en charge les <i>returnees</i>	
CD (centre de détention)	5
CP (centre pénitentiaire)	27
MA (maison d'arrêt)	14
MC (maison centrale)	2
Total	48

Source : Direction de l'administration pénitentiaire.

D. LA COOPÉRATION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE

La généralisation des attaques terroristes, avec de nombreux attentats sur le territoire européen, mais aussi au-delà, et la « mondialisation » du phénomène, qui se joue des frontières, requiert des actions de coopération au niveau européen et au niveau international.

1. L'Union européenne : un acteur désormais incontournable dans la lutte anti-terroriste

Depuis 2015, les citoyens européens sont angoissés par la menace terroriste, ainsi que par la crise migratoire. En 2017, 38 % des citoyens européens interrogés (37 % en France) considéraient le terrorisme comme le problème le plus important auquel doit faire face l'Union européenne - en tête des préoccupations dans quatorze États membres, dont la France. 75 % d'entre eux souhaitaient une politique de sécurité et de défense commune des États membres de l'Union européenne, derrière la libre circulation (81 %)¹.

Depuis trois ans, les dirigeants européens ont compris que l'Union européenne devait protéger davantage et qu'à défaut, elle risquait de s'effondrer. C'est dans ce contexte que le Président Juncker a présenté sa priorité politique de l'Union de la sécurité qui illustre l'intervention croissante de l'Union européenne dans la lutte contre le terrorisme.

¹ Source : Eurobaromètre standard (automne 2017).

a) *L'action de l'Union européenne, bien que subsidiaire par rapport à celle des États membres en matière de lutte contre le terrorisme, n'a cessé de se développer*

Depuis le traité de Maastricht, en 1992, la lutte contre le terrorisme relevait des procédures intergouvernementales dites du 3^e pilier, justice et affaires intérieures (JAI). Elle nécessitait donc l'adoption par le Conseil, qui devait se prononcer à l'unanimité, de mesures de coopération appelées décisions-cadres JAI.

Le traité de Lisbonne a remplacé le pilier JAI par l'espace de liberté, de sécurité et de justice qui relève des compétences partagées entre l'Union européenne et les États membres. Néanmoins, l'article 4.2 du traité sur l'Union européenne dispose que « *la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre* » et l'article 72 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne décline ce principe : « *Le présent titre [titre V relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice] ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure* ».

La lutte contre le terrorisme est donc d'abord une compétence nationale et l'Union européenne n'intervient qu'en soutien de l'action des États membres.

Néanmoins, l'Union a acquis une importance croissante en la matière depuis plusieurs années du fait de la volonté de nombreux États membres de mieux coordonner leurs actions face au phénomène transfrontières qu'est le terrorisme.

Cette évolution se manifeste essentiellement de trois façons : la nomination d'un coordinateur pour la lutte contre le terrorisme, un rôle normatif croissant et des moyens budgétaires renforcés.

- La nomination d'un coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme

À la suite des attentats terroristes commis à Madrid, le 11 mars 2004, le Conseil européen a prévu diverses mesures, dont la création du **poste de coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme**.

M. Gilles de Kerchove a été nommé à ce poste le 19 septembre 2007. Il est le deuxième titulaire du poste, après M. Gijs de Vries.

En cette qualité, il est chargé de :

- coordonner les travaux du Conseil en matière de lutte contre le terrorisme ;

- présenter des recommandations et proposer des domaines d'action prioritaires au Conseil, en se fondant sur une analyse de la menace et des

rapports élaborés par le centre d'analyse du renseignement de l'Union européenne et Europol ;

- suivre de près la mise en œuvre de la stratégie européenne visant à lutter contre le terrorisme ;

- avoir une vue d'ensemble de tous les instruments dont dispose l'Union européenne, rendre régulièrement compte au Conseil et assurer un suivi efficace de ses décisions ;

- coordonner son action avec celle que mènent les instances préparatoires compétentes du Conseil, la Commission et le Service européen d'action extérieure (SEAE) ;

- veiller à ce que l'Union européenne joue un rôle actif dans la lutte contre le terrorisme ;

- améliorer la communication entre l'Union européenne et les pays tiers dans ce domaine.

Parmi ses domaines d'activités, il est possible de citer la lutte contre l'extrémisme en ligne, les combattants étrangers et leur retour au pays ou encore la coopération internationale et des échanges de haut niveau, par exemple avec les autorités turques, irakiennes, jordaniennes ou libanaises.

- Le rôle normatif croissant de l'Union européenne

Dès 2005, le Conseil de l'Union européenne avait adopté une **stratégie européenne visant à lutter contre le terrorisme**, qui s'appuie sur quatre piliers : la prévention, la protection, la poursuite et la réaction. Cette stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne a été **renouvelée le 16 juin 2015** par les ministres de l'intérieur qui ont porté l'accent sur le terrorisme et la grande criminalité organisée.

Le Programme de Stockholm, adopté le 11 décembre 2009 par le Conseil européen, constitue une étape importante. Il fixe un cadre pluriannuel de travail de l'Union européenne en matière de coopération policière et douanière, de protection civile, de coopération judiciaire en matière pénale et civile, d'asile, de migrations et de politique des visas, ces différents domaines devant être appréhendés comme un ensemble cohérent.

Les attentats terroristes qui ont frappé de nombreux pays européens à partir de 2015 ont conduit à rehausser considérablement la place de la lutte anti-terroriste dans l'agenda européen.

Les responsables politiques des États membres, au niveau du Conseil européen et du Conseil, voire lors de réunions informelles, ont adopté une série de **conclusions qui dressent un panorama complet des mesures prises ou envisagées par l'Union européenne pour lutter contre le terrorisme**. Il est ainsi possible de citer, de façon non exhaustive, la réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement du 12 février 2015,

consécutives aux attentats contre *Charlie Hebdo* et l'Hyper Casher, les conclusions du Conseil du 20 novembre 2015, après les attentats du 13 novembre, les conclusions du Conseil sur la lutte contre le financement du terrorisme du 12 février 2016, ou encore les conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme du 19 juin 2017.

S'appuyant sur ces orientations, la Commission a présenté de nombreuses propositions, **souvent à l'initiative de la France**, particulièrement éprouvée par les attentats terroristes, pour lutter de façon plus résolue contre ce phénomène.

LES PRINCIPALES MESURES PRISES AU NIVEAU EUROPÉEN EN MATIÈRE DE LUTTE ANTITERRORISTE DEPUIS LE DÉBUT 2015

Les nombreuses mesures prises au niveau européen, dont certaines font encore l'objet de négociations au Conseil et au Parlement européen, pour lutter contre le terrorisme concernent plus particulièrement les domaines suivants :

- **la définition**, par la directive 2017/541 adoptée le 14 mars 2017, **de nouvelles infractions liées aux activités terroristes** telles que voyager à l'étranger pour rejoindre un groupe terroriste ou se former au terrorisme, recruter à des fins de terrorisme, former ou être formé à préparer des explosifs, des armes ou des substances nocives ou dangereuses ;
- **le renforcement du mandat des agences européennes compétentes** : Europol, Eurojust et Frontex ;
- **la lutte contre le financement du terrorisme** : directive sur la lutte contre le blanchiment au moyen du droit pénal ; 4^e directive anti-blanchiment, dont le texte révisé devrait bientôt entrer en vigueur (5^e directive) de manière à renforcer la coopération des cellules de renseignement financier européennes et à harmoniser leurs pouvoirs, à mettre en place dans chaque État membre des registres de comptes bancaires centralisés et interconnectés ou encore à renforcer l'encadrement des monnaies virtuelles et électroniques ; règlement sur la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et confiscation des avoirs criminels ;
- **la création d'un PNR européen** : directive 2016/681 adoptée le 27 avril 2016, après de longues négociations avec le Parlement européen, sur l'utilisation des données des dossiers passagers à des fins de prévention et de détection des infractions terroristes ;
- **la réforme du système d'information sur les casiers judiciaires** : actualisation du système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS) et création d'un système centralisé permettant d'identifier les États membres détenant des informations relatives aux condamnations concernant des ressortissants de pays tiers et des apatrides (ECRIS-TCN) ;

- **l'évolution du système d'information Schengen (SIS) :** propositions en vue d'instituer un SIS de deuxième génération (SIS II) visant plus spécifiquement trois domaines : l'utilisation du SIS pour le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, la mise en œuvre, le fonctionnement et l'utilisation du SIS dans le domaine des contrôles aux frontières et la mise en œuvre, le fonctionnement et l'utilisation du SIS dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière de criminalité ;
- **la création de nouveaux systèmes d'information européens :** système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), visant à permettre de réaliser des contrôles anticipés et, le cas échéant, de refuser une autorisation de voyage aux ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa qui se rendent dans l'espace Schengen ; système d'entrée/sortie (SES) destiné à optimiser les procédures de vérifications aux frontières de l'espace Schengen ;
- **l'interopérabilité des systèmes d'information européens :** le groupe d'experts de haut niveau piloté par la Commission a préconisé la mise en place de différents instruments (portail de recherche européen, service partagé de mise en correspondance de données biométriques, répertoire commun de données d'identité) destinés à assurer l'interopérabilité technique des bases de données européennes (SIS, VIS¹, Eurodac² et les futurs ETIAS et SES) et à faciliter leur accès aux autorités compétentes ; propositions pour améliorer l'accès transfrontalier aux preuves électroniques ;
- **le renforcement des contrôles aux frontières extérieures et intérieures :** paquet « frontières intelligentes » qui porte plus précisément sur le rôle des systèmes d'information dans le renforcement de la gestion des frontières extérieures et de la sécurité intérieure, impliquant la mise en place du SES ; contrôle systématique aux frontières extérieures de l'Union européenne : modification du code frontières Schengen afin de renforcer le contrôle d'identité à l'entrée et à la sortie de l'espace Schengen (nouvel article 8.2 qui prévoit la possibilité de déroger à la systématisme des contrôles, à condition que celle-ci soit fondée sur une analyse de risque adressée à Frontex, à la Commission et aux autres États membres, et qu'elle soit limitée dans le temps) ; proposition d'une réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen pour une durée plus longue que celle actuellement prévue en cas de menace grave à l'ordre public ou à la sécurité intérieure ;
- **la lutte contre le terrorisme en ligne :** communication de la Commission sur le retrait des contenus illicites en ligne, avec un traitement spécifique pour le terrorisme prévoyant notamment un retrait en une heure et des mesures préventives prises par les hébergeurs, dont le recours à des moyens automatisés de détection, la Commission se donnant trois mois pour apprécier le besoin d'une initiative législative ;

¹ Système d'information sur les visas.

² Eurodac est un système d'information permettant de comparer les empreintes digitales au titre de l'application de la convention de Dublin sur l'asile.

- **la lutte contre la radicalisation** : installation par la Commission en septembre 2017, jusque fin 2018, d'un groupe de haut niveau sur la radicalisation, avec l'objectif d'améliorer la coopération et la collaboration entre États membres, de développer les politiques de prévention, d'aboutir à un mécanisme de coopération plus structuré au niveau de l'Union et de lutter contre le phénomène des combattants étrangers.

Source : Secrétariat général des affaires européennes.

De même, la coordination des politiques européennes en matière de lutte contre le terrorisme a été améliorée depuis la **création du poste de commissaire pour l'Union de la sécurité**, Sir Julian King, par le Président Juncker.

- **Des moyens budgétaires renforcés**

Les dotations budgétaires européennes allouées à la lutte contre le terrorisme sont multiples et parfois délicates à identifier compte tenu de la contribution éventuellement indirecte des moyens déployés en vue d'atteindre cet objectif.

Les instruments financiers de la DG HOME de la Commission pour la durée du cadre financier pluriannuel 2014-2020 sont au nombre de deux :

- le **fonds pour la sécurité intérieure (FSI)** qui comprend deux volets : frontières extérieures et visa, et coopération policière, lutte contre la criminalité et le terrorisme et gestion des crises ;

- le **fonds asile, migration et intégration (FAMI)**.

Chacun de ces deux fonds comporte deux lignes budgétaires : une ligne budgétaire gérée de façon centralisée par la Commission et une ligne budgétaire sur laquelle sont imputées des enveloppes dites nationales, dont la gestion est partagée entre les États membres¹ et la Commission.

¹ En France, la direction générale des étrangers en France du ministère de l'intérieur est l'autorité responsable de la gestion de l'enveloppe nationale du FSI et du FAMI. La DGEF a délégué la gestion du volet police du FSI à la direction de la coopération internationale de la direction générale de la police nationale.

Le tableau ci-après présente ces différents crédits sur la période 2014-2020 :

**DOTATIONS BUDGÉTAIRES EUROPÉENNES ALLOUÉES
À LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME
(2014-2020)**

(en millions d'euros)

	FSI	FAMI
Gestion centralisée	1 209 (frontières extérieures et visa)	385
	342 (police)	
	Sous-total : 1 551	
Gestion partagée	1 551 (frontières extérieures et visa)	2 752
	662 (police)	
	Sous-total : 2 213	
Total	3 764 (54,54 %)	3 137 (45,46 %)
Total général	6 901	

Source : Secrétariat général des affaires européennes.

Ces crédits européens s'établissent ainsi à **6,9 milliards d'euros sur les années 2014 à 2020**, dont 28,05 % sont gérés de façon centralisée et 71,95 % de façon partagée.

À ces dotations, il convient d'ajouter les budgets des agences européennes intervenant dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Néanmoins, il est ici particulièrement délicat d'indiquer un chiffre précis car l'ensemble de ces dotations ne concourent pas directement à la lutte antiterroriste. Il convient néanmoins de noter que Frontex (1,2 milliard d'euros sur les années 2017 à 2020) et Europol (652 millions d'euros sur 2014-2020) sont les deux agences participant à la stratégie européenne de lutte contre le terrorisme les mieux dotées.

b) Le rôle croissant des agences européennes

Le paysage institutionnel européen est marqué par la place croissante qu'y occupent les agences européennes. Cela est particulièrement vrai pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

La crise migratoire a conduit l'Union européenne et ses États membres à renforcer sensiblement le mandat et les moyens de Frontex en matière de contrôle des frontières extérieures de l'Union¹.

Deux autres agences ont une activité grandissante dans la lutte contre le terrorisme : Europol et Eurojust, dont le siège se trouve à La Haye.

- Europol

Europol a beaucoup évolué. D'abord créée par la convention du 26 juillet 1995, elle est devenue une agence européenne le 1^{er} janvier 2010, sur le fondement d'une décision JAI de 2009. À l'origine, son mandat était limité et centré sur la lutte contre le trafic de drogue. Puis l'agence a progressivement développé son activité et vu son mandat s'élargir. La subvention du budget de l'Union européenne à Europol pour les années 2014 à 2020 a été programmée à 652 millions d'euros.

Après plus deux ans de négociations, Europol a été dotée d'un règlement, applicable depuis le 1^{er} mai 2017². Cette nouvelle base juridique, qui répond aux attentes de la France, renforce **Europol qui a désormais pour mission d'aider et de soutenir les polices et les services répressifs des États membres dans la lutte** contre la criminalité organisée sous toutes ses formes et **contre le terrorisme**, et ce dès lors que plus d'un pays de l'Union européenne est concerné. Néanmoins, Europol n'est pas un « FBI européen ». Elle est **dénuée de compétence propre d'investigation** et ne dispose d'aucune compétence dans le domaine du renseignement ou d'enquête administrative liée à la sûreté de l'État, cette dernière relevant, comme il a été dit, d'une compétence exclusive des États membres en vertu des traités européens.

Europol s'est spécialisée dans la gestion de l'information. Elle a la capacité technique, mais aussi juridique, de stocker les données des enquêtes en cours dans les différents pays, dès lors qu'ils contribuent à la collecte d'informations, et de procéder à des liens et recoupements entre ces enquêtes. Europol a développé des bases de données performantes pour stocker ces éléments d'enquête et, ainsi, développer des services d'analyse criminelle et d'aide à l'enquête. Cette prestation est d'une grande utilité pour les services français, comme ce fut le cas lors de la conduite des enquêtes sur les attentats du 13 novembre 2015.

¹ Sur ce point, voir le rapport (n° 484 ; 2016-2017) du 29 mars 2017, établi par M. François-Noël Buffet, M. Jean-Claude Requier étant président, au nom de la commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen.

² Règlement (UE) 2016/794 du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI.

Le raccourcissement des délais a profondément modifié la dynamique d'enquête. Auparavant, les services pouvaient travailler un dossier pendant six mois, prenant le temps d'interroger leurs homologues d'autres pays en bilatéral. Actuellement, entre l'information, la judiciarisation et le besoin de neutralisation des individus, la procédure doit être achevée en quatre ou cinq jours. La collecte de preuves doit donc être très rapide : le partage est crucial, les services transmettent spontanément leurs informations, même quand ils n'ont pas eux-mêmes de questions immédiates à poser aux pays partenaires. Des recoupements peuvent intervenir plusieurs semaines après.

L'agence peut également **mettre en relation des pays membres de l'Union européenne et des pays partenaires** : l'Europe élargie - Ukraine, Moldavie, Monténégro, Balkans... -, la Géorgie, les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Colombie, qui est un partenaire historique. Avec ces partenaires opérationnels, il est possible d'échanger des données personnelles, c'est-à-dire nominatives, même si ces pays n'ont évidemment pas le même accès à l'information que les États membres.

Europol met par ailleurs en relation l'ensemble de ces services nationaux. Elle dispose de **bureaux de liaison**, ce qui n'est pas le cas d'Interpol par exemple. Il s'agit là d'une structure originale qui permet de représenter les intérêts à la fois opérationnels et stratégiques du bureau au sein de l'agence. Ainsi, le bureau français compte douze fonctionnaires de la gendarmerie, des douanes et de la police nationale.

Parmi les États membres, la France est le premier contributeur aux fichiers d'Europol pour les faits de terrorisme. Les attentats du 13 novembre 2015 ont véritablement changé les pratiques. Auparavant, les services n'apportaient pas leurs données d'enquête en matière antiterroriste, seulement des données en matière de criminalité organisée. En 2017, 105 enquêtes ont été ouvertes à Europol par la sous-direction antiterroriste de la direction centrale de la police judiciaire, c'est-à-dire que les éléments ont été apportés pour être partagés avec d'autres pays, et 70 enquêtes ont été ouvertes par la DGSI. Il a été indiqué à votre commission d'enquête que, si la coopération des services français avec Europol était d'excellente qualité, il convenait d'**améliorer encore leur appropriation des outils Europol**, qui reste insuffisante, par exemple la reconnaissance faciale ou les enquêtes sur les environnements sociaux, qui ne sont pas encore systématiquement utilisées par les services français.

À la suite des attentats du 13 novembre 2015, Europol a renforcé son dispositif de lutte contre le terrorisme. Elle a notamment institué en son sein, en janvier 2016, le Centre européen de lutte contre le terrorisme, conçu comme étant à la fois un centre opérationnel et d'expertise.

LE CENTRE EUROPÉEN DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME D'EUROPOL

Le Centre européen de lutte contre le terrorisme regroupe l'ensemble des outils d'Europol dédiés à la lutte anti-terroriste, qui étaient auparavant dispersés entre ses différents services.

Ce centre a pour mission de centraliser davantage les outils et fichiers existants dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et vise à devenir une plateforme d'information centrale, plus particulièrement pour ce qui concerne les risques de radicalisation. À cette fin, et au sein de ce centre, les États membres et organisations affiliées ont commencé à utiliser le Système d'information Europol, créé en 2005, comme répertoire central des données en matière répressive, ce système d'information contenant notamment la liste de tous les combattants terroristes étrangers connus ou présumés.

La création de ce centre a de surcroît amené Europol à se doter de moyens supplémentaires :

- des outils informatiques de haut niveau ont été acquis en matière de gestion intelligente de bases de données de très grande envergure ou de reconnaissance faciale ;
- des analystes criminels ont été recrutés après que la task force de 22 personnes constituée par Europol dans le cadre de l'équipe commune d'enquête sur les attentats du 13 novembre 2015 eut démontré qu'elle apportait une réelle plus-value à l'enquête.

Le Centre européen met également à disposition des services nationaux de lutte anti-terroriste des instruments de partage d'informations, des programmes, des bases de données et des outils d'enquête thématiques. Parmi ceux-ci, il est possible de citer :

- l'*Internet Referral Unit* (IRU), unité de référencement des contenus en ligne de propagande radicale et extrémiste et des contenus visant à faciliter l'immigration illégale ;
- la *CBNR-E Unit*, qui propose une expertise stratégique et technique dans le domaine NRBC¹ ;
- la *Travellers Unit*, base de données sur les combattants terroristes étrangers ;
- le *Terrorist Finance Tracking Program*, base de données en matière de lutte contre le financement du terrorisme.

Les analystes d'Europol peuvent aussi se déplacer sur le terrain grâce au système du *Mobile Office* qui leur permet d'assister les enquêteurs nationaux au plus près de l'enquête, en se connectant à distance aux bases de données Europol et en effectuant sans délai des recoupements parfois très pertinents au niveau européen.

Europol a par ailleurs mis sur pied un réseau de première intervention (*First Response Network*) et une équipe de première intervention (*First Response Team*).

¹ Nucléaire, radiologique, biologique et chimique.

Susceptible d'être déclenché en cas d'attentat majeur sur le territoire européen, ce dispositif permet de dépêcher au sein du *Mobile Office* d'Europol des experts des États membres pour assister les enquêteurs du pays visé. Ce réseau compte 52 experts, dont deux sont issus de la sous-direction anti-terroriste de la direction centrale de la police judiciaire.

Source : Secrétariat général des affaires européennes et ministère de l'intérieur (direction centrale de la police judiciaire).

- Eurojust

Créée en 2002¹, après les attentats du 11 septembre 2001, Eurojust a pour mission de **renforcer l'efficacité des autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites dans les dossiers de criminalité transfrontalière grave** et de criminalité organisée et de traduire les criminels en justice de façon rapide et efficace. **À ce titre, elle est saisie de dossiers en matière de terrorisme.**

Eurojust n'a **aucun pouvoir judiciaire propre**. Elle est encore une **agence intergouvernementale, un collège de vingt-huit bureaux nationaux**, chaque bureau national représentant son pays et ses autorités. Ainsi, si le procureur de Paris veut faire exécuter une demande d'entraide en Allemagne, il ne s'adresse pas directement au bureau national allemand : il passe par le bureau français qui transmet cette demande au bureau allemand, lequel va la transmettre à son tour aux autorités d'exécution en Allemagne.

Eurojust bénéficie d'une subvention de 167,5 millions d'euros sur les années 2015 à 2018 et s'appuie sur environ 260 collaborateurs.

L'activité d'Eurojust connaît en effet une **croissance permanente**. Jusqu'en 2015, Eurojust est très peu saisie d'affaires de terrorisme, la plupart des dossiers étant bilatéraux, à l'exemple de la lutte contre l'ETA qui passe par une coopération judiciaire bilatérale très forte entre la France et l'Espagne.

L'année 2015 représente un tournant lié naturellement aux attentats, ceux du 13 novembre 2015 **requérant une coopération multilatérale**. Un dossier est ouvert par les juges d'instruction antiterroristes. Le 26 novembre 2015, soit treize jours après les attentats, Eurojust ouvre, sur leur demande, un dossier à l'égard de quatorze États membres et des États-Unis. Le rôle d'Eurojust a également été essentiel dans l'enquête sur l'attaque terroriste dans le Thalys, le 21 août 2015. L'urgence opérationnelle a conduit les autorités judiciaires françaises à faire appel à Eurojust.

¹ *Décision 2002/187/JAI du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité.*

L'appui de l'agence est de plus en plus sollicité en matière de terrorisme. En 2016, le nombre de dossiers de terrorisme soumis à Eurojust a été multiplié par cinq par rapport à 2014. En 2016, Eurojust a apporté son assistance dans 67 dossiers de terrorisme, dont celui des attentats de Bruxelles, contre 14 en 2014, et organisé 18 réunions de coordination avec les autorités judiciaires et les autorités chargées des enquêtes et des poursuites des États membres et des États tiers, le cas échéant.

Par ailleurs, **l'agence facilite la mise en œuvre d'instruments judiciaires internationaux tels que le mandat d'arrêt européen**, institué en juin 2002 et qui constitue l'autre grand pilier de la coopération judiciaire pénale en Europe, et octroie des fonds aux équipes communes d'enquête (ECE), très utiles pour les affaires de terrorisme, afin de financer leur mise en place et répondre à leurs besoins opérationnels. En 2016, Eurojust a soutenu quatre ECE.

À des fins d'échanges de bonnes pratiques, Eurojust publie le *Terrorism Convictions Monitor* et des analyses *ad hoc* portant sur des condamnations marquantes liées au terrorisme. Elle surveille également les condamnations pour terrorisme, en vue d'établir si les tribunaux imposent des programmes de réhabilitation et des alternatives à l'emprisonnement.

Comme pour Europol, **le partage d'informations** avec Eurojust sur les procédures judiciaires et les condamnations prononcées en matière de terrorisme **est une question fondamentale**. Des progrès importants ont été réalisés en la matière, ce qui traduit une confiance grandissante des autorités judiciaires à son égard. Eurojust s'est ainsi vu transmettre des informations sur des poursuites liées à des affaires de terrorisme à 133 reprises en 2016, contre 30 en 2014, et sur des dossiers jugés 275 fois, contre 180 en 2014. En 2017, la majorité des informations concerne désormais des procédures judiciaires en cours, c'est-à-dire les informations les plus actuelles et les plus utiles. La section antiterroriste du parquet de Paris est la plus active, avec 201 notifications au bureau français d'Eurojust.

Les relations d'Eurojust avec la section antiterroriste du parquet de Paris et les juges d'instruction antiterroristes ont été qualifiées d'« excellentes » devant votre commission d'enquête. Ces services contribuent de manière très active à alimenter l'unité centrale d'informations d'Eurojust et le bureau français a ainsi reçu le fichier Irak-Syrie couvrant toutes les procédures en cours aujourd'hui en France, ce qui est très révélateur de l'étroitesse de ces liens.

Mais la transmission d'informations à Eurojust doit être systématisée et élargie à tous les États membres, de manière à disposer d'un registre central d'informations en matière judiciaire. Elle permet de procéder à des recoupements et des rapprochements de dossiers. Comme il a été indiqué à votre commission d'enquête, si ce système avait fonctionné lors des attentats du 13 novembre 2015, certaines informations obtenues après six mois d'enquête l'auraient été immédiatement.

Néanmoins, et votre commission d'enquête a été alertée sur ce point, il convient de **veiller à ce que l'application du règlement 45/2001 sur la protection des données personnelles¹ ne constitue pas un obstacle à la transmission de données opérationnelles**, par exemple les informations et renseignements communiqués par la section antiterroriste du parquet de Paris.

Par ailleurs, Eurojust joue un rôle déterminant pour **encourager la coopération judiciaire entre les États membres et les États tiers**, en particulier les pays des Balkans occidentaux. Elle a établi des points de contact en Algérie, en Égypte, en Irak, en Israël, en Jordanie, au Liban, en Arabie saoudite, en Tunisie et auprès de l'Autorité palestinienne. Elle a aussi participé au dialogue Union européenne-Turquie sur la lutte contre le terrorisme. Au total, 41 États tiers ont aujourd'hui des points de contact Eurojust.

Enfin, **Eurojust travaille en partenariat avec Europol** et la réforme d'Eurojust, encore en cours, devrait renforcer cette coopération : le projet de règlement prévoit un alignement sur le règlement Europol de la liste des infractions pour lesquelles Eurojust est compétente et une coordination entre Eurojust et Europol dans le traitement des demandes de financement d'ECE. Eurojust dispose d'un groupe de travail interne consacré au contre-terrorisme qui, en coopération très étroite avec Europol, participe à la définition des orientations stratégiques sur le terrorisme. Les deux agences ont signé des accords d'association pour les deux grands fichiers d'analyse criminelle d'Europol en matière de terrorisme, Hydra sur le terrorisme islamiste en général, et *Travellers* sur les combattants terroristes étrangers.

c) La lutte contre la radicalisation au niveau européen

La Commission s'est intéressée à la question de la radicalisation avant même que le sujet des *returnees* ne devienne une priorité.

Lors de son déplacement à Bruxelles, les représentants de la DG Home ont rappelé à la délégation de votre commission d'enquête que les pays scandinaves avaient été les premiers à identifier ce problème, en lien également avec l'intégration des migrants et des réfugiés. Mme Cécilia Malmström, alors commissaire aux affaires intérieures, avait demandé à la Commission de réfléchir à une approche ascendante afin de travailler avec les communautés locales et d'identifier les bonnes pratiques susceptibles d'être partagées avec l'ensemble des États membres. L'idée a alors été de créer un réseau pour sensibiliser les collectivités locales à ces sujets, en s'intéressant aux acteurs de première ligne : les personnels éducatifs, les acteurs sociaux, les prisons, etc.

¹ Règlement (CE) n° 45/2001 du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données.

C'est dans ce cadre qu'a été institué le **RAN (*Radicalisation Awareness Network*)** qui est devenu un partenaire central pour soutenir ces acteurs. Ce réseau comporte désormais plus de 3 000 partenaires et organise de nombreuses réunions. En outre, un centre d'excellence vient d'être créé en son sein, qui dispose désormais d'un secrétariat stable installé à Amsterdam.

LE RÉSEAU DE SENSIBILISATION À LA RADICALISATION (RAN)

Le Réseau de sensibilisation à la radicalisation (RAN de son acronyme anglais, pour Radicalisation Awareness Network) a été lancé en septembre 2011 par la Commission. **La philosophie générale du RAN est que le phénomène terroriste, s'il doit évidemment être abordé d'un point de vue sécuritaire, exige également un engagement de la société civile tout entière, avec une approche d'agents de terrain travaillant au plus près des populations vulnérables.**

Le RAN comprend **trois composantes** :

- une composante réseau : le RAN facilite et renforce l'échange d'expériences et la coopération ;
- une composante soutien : il soutient les États membres dans leurs actions de prévention ;
- une composante connaissances : il consolide et diffuse les expériences, expertises et bonnes pratiques.

Il s'agit de donner, d'une part, les moyens aux populations/communautés elles-mêmes de se prémunir contre la radicalisation et, d'autre part, de fournir aux praticiens des outils pour mieux détecter, anticiper ou lutter contre la radicalisation.

Le RAN est composé de **neuf groupes de travail** :

- 1) groupe de travail **Communication et discours** : ce groupe s'intéresse à Internet et aux médias sociaux en termes de contre-message en ligne ; il réunit des professionnels de la communication et des représentants d'Internet ;
- 2) groupe de travail **Éducation** : rôle de conciliation de la mission de prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent avec les exigences des gouvernements en matière d'éducation nationale (sensibilisation des professeurs) ;
- 3) groupe de travail **Jeunes, familles et communautés** : ce groupe vise à favoriser les relations entre les communautés et les autorités locales ;
- 4) groupe de travail **Santé et aide sociale** : ce groupe cherche à explorer les liens entre les problèmes de santé (fragilités psychologiques par exemple) d'une personne et son orientation vers la radicalisation ou l'extrémisme violent ;
- 5) groupe de travail **Autorités locales** : ce groupe s'attache à réfléchir aux moyens d'améliorer les capacités locales de gestion de la problématique de radicalisation par le biais de structures « multi-agences » ;

- 6) groupe de travail **Prison et probation** : ses travaux visent à mieux évaluer les risques face aux signes de radicalisation, à réfléchir aux stratégies de « déradicalisation » et de désengagement au sein des prisons, mais également à la gestion des personnes radicalisées ;
- 7) groupe de travail **Police et application de la loi** : ce groupe réunit des représentants de polices locales ; les échanges visent notamment à trouver les moyens qui favoriseraient la coopération parfois difficile entre les forces de l'ordre et les autres partenaires tels que l'éducation nationale dans le cadre d'actions préventives ;
- 8) groupe de travail **Exit** consacré à la problématique de la « déradicalisation » et du désengagement ;
- 9) groupe de travail **Mémoire des victimes du terrorisme** : ce groupe implique des victimes du terrorisme.

Après les attentats de 2015, la Commission a décidé de renforcer le RAN en le dotant d'un **centre d'excellence** disposant d'un secrétariat et d'un budget de 25 millions d'euros sur les années 2015-2020 pour mieux soutenir le réseau de praticiens, mais également lui donner des prérogatives plus opérationnelles. Le centre d'excellence joue un rôle dans le pilotage de recherches et d'études afin de répondre aux besoins de ces praticiens ou d'alimenter les débats politiques par le biais d'idées nouvelles et de recommandations, ainsi que sur le développement en formation. Il aide les États membres à concevoir et à mettre en œuvre les actions de prévention efficaces, fournit des lignes directrices sur la mise en place de structures, met sur pied une plateforme d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques.

Le RAN a élaboré en 2017 un manuel présentant des lignes directrices spécifiques pour prévenir la polarisation et combattre la radicalisation. Le centre d'excellence du RAN a produit deux séries d'outils, l'une pour dispenser aux acteurs de terrain des formations de sensibilisation à la radicalisation, et l'autre sur les stratégies et approches locales.

Il est prévu que le mandat du RAN s'achève fin 2018.

Source : Secrétariat général des affaires européennes.

À partir de 2015 et la montée en puissance du phénomène des combattants terroristes étrangers, **une demande forte des États membres est apparue**. La politique européenne de prévention de la radicalisation oscille entre deux approches : une approche ascendante, souhaitée notamment par les pays scandinaves, et une approche descendante, caractérisée par un pouvoir fort des autorités déconcentrées, voulue par les pays de l'Europe du Sud, dont la France.

En septembre 2017, en réponse à une lettre franco-allemande, la Commission a mis en place un **groupe d'experts de haut niveau sur la radicalisation**, dont le mandat doit s'achever fin 2018, qui comprend des représentants des États membres, de la Commission et des agences et

institutions compétentes telles que le RAN et le coordinateur européen de la lutte contre le terrorisme.

Il est chargé de fournir des conseils sur : l'amélioration de la coopération et de la collaboration entre les différentes parties prenantes, les États membres en particulier ; la poursuite du développement des politiques de prévention européennes, notamment en élaborant un ensemble de principes et de recommandations pour la mise en œuvre de mesures visant à prévenir et à combattre la radicalisation aux niveaux européen et national ; un futur mécanisme de coopération plus structuré au niveau de l'Union.

Le groupe d'experts de haut niveau a présenté un pré-rapport au Conseil JAI du 7 décembre 2017 – son rapport final est attendu pour juin 2018. Ses recommandations visent la lutte contre la radicalisation en milieu carcéral et probatoire et, plus généralement, le soutien des efforts de réinsertion, le soutien des praticiens de première ligne et l'échange de connaissances. Le groupe d'experts s'est également intéressé aux questions idéologiques et aux défis posés par des groupes spécifiques de personnes potentiellement vulnérables à la radicalisation, ainsi qu'au contexte plus large des politiques d'éducation et d'inclusion sociale.

À l'occasion de ces travaux, **la France s'est montrée soucieuse que la nécessité de la lutte contre l'extrémisme islamiste ne soit pas sous-estimée et que les différents extrémismes ne soient pas tous placés au même niveau en termes de menace et donc de prévention.**

Compte tenu des **difficultés de fonctionnement du RAN**, qui viennent d'être mises en évidence par un rapport de la Cour des comptes européenne¹, votre commission d'enquête considère que **la question d'une nouvelle structure européenne compétente en matière de lutte contre la radicalisation est posée**. Il est indispensable que cette nouvelle structure, dont le fonctionnement est déjà débattu au niveau technique à Bruxelles, soit **pleinement opérationnelle**.

LES LIMITES DU DISPOSITIF EUROPÉEN DE LUTTE CONTRE LA RADICALISATION

Les États membres de l'Union européenne sont chargés de concevoir et de mettre en œuvre au niveau national des mesures qui visent à s'attaquer à la radicalisation, à savoir le phénomène par lequel des personnes adhèrent à des idéologies et comportements extrémistes pouvant conduire à commettre des actes terroristes. Étant donné que la radicalisation peut être due à plusieurs facteurs, une large gamme de mesures préventives sont généralement mises en œuvre pour traiter ce problème. Le rôle de la Commission consiste à soutenir les efforts

¹ Rapport spécial n°13/2018 : Lutte contre la radicalisation conduisant au terrorisme.

des États membres et à assurer l'échange de bonnes pratiques. Pour ce faire, la Commission s'appuie sur un éventail de plus en plus large de fonds de l'UE.

Lors de notre audit, nous avons examiné si la Commission gère bien ce soutien transversal. Nous avons notamment évalué si : la Commission fournit une aide pertinente aux États membres ; les actions bénéficiant des différents financements de l'UE sont coordonnées afin de tirer le meilleur parti de toutes les synergies possibles ; la Commission a mis en place un cadre pour apprécier l'efficacité de l'aide qu'elle apporte et pour vérifier si les fonds sont utilisés de façon optimale.

Dans l'ensemble, nous avons constaté que la Commission a répondu aux besoins des États membres, mais aussi que la coordination et l'évaluation présentaient certaines lacunes.

La Commission a encouragé la coopération entre États membres au moyen d'initiatives pertinentes, dont le réseau de sensibilisation à la radicalisation (le RAN).

La Commission a coordonné son soutien transversal, notamment grâce à la concertation entre ses directions générales lors de l'approbation des programmes de travail, ce qui a permis de créer des synergies entre ses actions. Malgré des améliorations apportées récemment, **la coordination des actions de la Commission peut toutefois encore être améliorée.** À titre d'exemple, la Commission dispose d'une vue d'ensemble des actions financées par l'UE dans ce domaine, mais pas de celles gérées par les États membres, ce qui serait utile pour tirer le meilleur parti des synergies potentielles. Nous avons également constaté que **le RAN, l'une des principales initiatives de la Commission, n'a pas été pleinement mis à profit pour diffuser les résultats de projets réussis financés par l'UE.**

La Commission n'a pas suffisamment développé le cadre permettant d'évaluer si l'aide est efficace et si l'utilisation des fonds est optimale. Elle n'a par exemple pas décliné les objectifs stratégiques généraux en des objectifs plus spécifiques et mesurables, et les fonds qu'elle utilise ne sont assortis d'aucun indicateur ou objectif chiffré permettant de mesurer la réussite en matière de lutte contre la radicalisation.

En outre, les réalisations obtenues grâce à des actions spécifiques sont souvent mesurées en volume d'activité plutôt que sous l'angle de l'efficacité. Dès lors, **le risque existe que les enseignements utiles ne soient pas diffusés ou qu'ils ne soient pas pris en considération lorsque la Commission concevra des actions ou développera ultérieurement sa stratégie.**

Sur la base de ses constatations, la Cour recommande à la Commission : d'améliorer le cadre pour la coordination globale des actions de lutte contre la radicalisation ; d'augmenter le soutien pratique apporté aux acteurs de terrain et aux responsables politiques dans les États membres ; d'améliorer le cadre d'évaluation des résultats.

Source : Cour des comptes européenne. Synthèse du rapport (extraits).

Enfin, votre commission d'enquête estime que, compte tenu de la nature transfrontières du phénomène, la lutte contre la radicalisation constitue une **politique horizontale prioritaire** de l'Union européenne **dans le futur cadre financier pluriannuel 2021-2027**.

d) La lutte contre la radicalisation en ligne, autre priorité de l'Union européenne

Depuis 2015, la Commission considère la lutte contre la radicalisation en ligne comme une **priorité absolue** car la menace sur Internet et en ligne en général n'a jamais été aussi élevée.

En décembre de cette année-là, elle a pris l'initiative de lancer le **Forum de l'Internet** afin de lutter, plus largement, contre les contenus illicites en ligne. Ce Forum, financé au titre du volet « police » du FSI, associe les entreprises du secteur, en particulier les plus grandes d'entre elles telles que Facebook, Twitter, Google et Microsoft, les États membres, leurs services répressifs et les partenaires de la société civile. Il vise deux principaux objectifs : réduire l'accessibilité des contenus à caractère terroriste en ligne ; donner aux partenaires de la société civile les moyens d'accroître le volume de discours alternatifs efficaces en ligne.

Votre commission d'enquête se félicite de la volonté politique affirmée dans ce domaine. Ainsi le Conseil européen des 22 et 23 juin 2017 a-t-il demandé aux entreprises du secteur de mettre au point de nouvelles technologies et de nouveaux outils en vue d'améliorer la détection automatique et la suppression des contenus qui incitent à la commission d'actes terroristes. Si **la voie de l'autorégulation a été privilégiée**, elle devra être complétée par les mesures législatives appropriées au niveau européen, « *si nécessaire* ». Les ministres européens ont d'ailleurs souhaité renforcer les indicateurs disponibles pour apprécier l'évolution de **la coopération des acteurs de l'Internet**, qui **s'organise à ce stade sur une base volontaire**, en matière de détection, retrait et délai de traitement, prévention de la réapparition. La Commission a indiqué que le bilan tiré de cette approche coopérative devrait permettre de juger, au printemps 2018, de la nécessité d'une initiative législative pour imposer des obligations aux opérateurs. Il apparaît néanmoins que **la collecte d'informations sur le bilan des actions engagées par les opérateurs est relativement fastidieuse, et les chiffres encore disparates. Les sociétés consacrent manifestement des moyens différents et inégaux à l'identification et au retrait des contenus prohibés, ainsi qu'au traçage et à la quantification des résultats de ces opérations.**

Par ailleurs, la Commission a également publié une recommandation sur les mesures destinées à lutter, de manière efficace, contre les contenus illicites en ligne, le 1^{er} mars 2018¹, et lancé une consultation publique sur le sujet. Il s'agit d'une étape intermédiaire entre l'encouragement d'une action

¹ Texte C (2018) 1177 final.

volontaire et la législation. Cette recommandation permet également de préciser les attendus en termes juridiques et demande aux plateformes numériques de fournir un certain nombre d'éléments permettant de mener à bien l'évaluation des progrès réalisés.

Par ailleurs, une **unité chargée du signalement des contenus illicites sur Internet (EU IRU)** a été créée au sein d'Europol le 1^{er} juillet 2015 et fait désormais partie du centre européen de lutte contre le terrorisme. Cette unité, dirigée par un Français issu de la police nationale, produit des résultats reconnus. Elle vise à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes sur Internet en signalant les contenus terroristes en ligne et en alertant les fournisseurs de services qui les hébergent, au moyen d'une évaluation leur permettant de décider s'il convient de retirer ces contenus. En accord avec les États membres, l'EU IRU porte son attention sur la propagande terroriste islamiste qui recouvre une dimension transfrontalière. Elle apporte également une expertise en matière de communications par Internet afin d'appuyer les enquêtes des États membres et fournit une analyse stratégique pour déceler les menaces terroristes.

Votre commission d'enquête considère que, sur un sujet aussi important, **il ne faut plus attendre, mais passer à l'action sans plus tarder** : c'est pourquoi elle est favorable à ce que la Commission présente une proposition législative ambitieuse permettant de fixer un cadre dans lequel les grandes entreprises numériques se voient assigner des objectifs en matière de retrait de contenus illicites, dont font partie les discours terroristes ou d'apologie du terrorisme. Elle est également favorable à la mise en place d'une « liste noire » permettant de rendre public le nom des entreprises du numérique qui ne coopèrent pas, à leur niveau, à la lutte anti-terroriste, la réputation étant un facteur essentiel.

Il convient en effet de rappeler que, lors de l'audition publique consacrée à la radicalisation en ligne de la commission spéciale du Parlement européen sur le terrorisme, présidée par Mme Nathalie Griesbeck, à laquelle la délégation de la commission d'enquête a assisté lors de son déplacement à Bruxelles, les personnes auditionnées ont indiqué que, de 2000 à 2016, les entreprises de l'Internet avaient été dans le déni – à titre d'exemple, il a fallu attendre cinq ans, en dépit d'une explosion de la pédopornographie en ligne en 2003, avant de développer une application supprimant les images pédopornographiques. Depuis 2016, certaines avancées ont toutefois pu être constatées et, au moins, la plupart des plateformes reconnaissent-elles le problème. Une évolution similaire pourrait être constatée sur les contenus illicites de nature terroriste.

Il semble malheureusement que, sur ce sujet, seuls la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni soient vraiment mobilisés, non seulement au niveau européen, mais également national...

e) Des marges de progression existent au niveau européen

La montée en puissance de l'Union européenne dans la lutte contre le terrorisme a été réelle et progressive, avec une accélération des mesures prises depuis la vague d'attentats à laquelle plusieurs États membres ont été confrontés.

Toutefois, de son déplacement à Bruxelles, votre commission d'enquête a acquis la conviction qu'il **existe encore des marges de progression** en la matière.

Elle a identifié **au moins quatre domaines d'action au niveau européen**.

Le premier porte sur la nécessité de réintroduire de façon temporaire le contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen. La Commission a présenté, le 27 septembre dernier, une proposition de révision du code frontières Schengen en vue de permettre un rétablissement des contrôles aux frontières intérieures pour une durée plus longue que celle actuellement prévue en cas de menace grave à l'ordre public ou à la sécurité intérieure.

Votre commission d'enquête est très attachée à l'adoption rapide de ce texte qui permettrait d'adapter le code frontières Schengen aux nouvelles formes de menaces se caractérisant par leur gravité et durabilité. Force est néanmoins de constater une résistance parmi les États membres du Sud et de l'Est qui réclament un renforcement des critères et des procédures applicables pour que les pratiques des deux dernières années ne se reproduisent pas.

Le deuxième domaine d'action concerne la mise en œuvre de la directive relative au PNR, adoptée le 27 avril 2016, et dont la date limite de transposition était fixée au 25 mai 2018. Ce texte, adopté après des années de négociations difficiles avec le Parlement européen, et sous la pression des événements du fait des attaques terroristes, reste politiquement sensible.

Sa transposition reste une priorité, mais **n'est pas suffisamment avancée**.

Plusieurs défis restent à relever : assurer rapidement les échanges entre les UIP nationales¹ et avec Europol ; garantir la qualité, souvent peu fiable pour l'instant, des données PNR transmises par les transporteurs ; conclure des accords solides entre l'Union européenne et les pays tiers, alors

¹ L'Unité Information Passagers (UIP) est le dispositif prévu par la directive PNR, au sein de chaque État membre, pour assurer l'interface entre les données relatives aux passagers aériens et les services opérationnels. En France, l'UIP, située à l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle, est un service interministériel à compétence nationale créé par un décret du 22 décembre 2014 : elle contrôle la qualité et la fiabilité des données envoyées par les compagnies aériennes, la légalité et la validité des requêtes adressées au système par les utilisateurs finaux, comme les résultats de ces requêtes.

que la Cour de justice de l'Union européenne a rendu un avis fin juillet 2017 sur l'accord PNR Union européenne/Canada¹ ayant pour conséquence la renégociation de l'accord avec ce pays.

Par ailleurs, au-delà même des questions politiques, la mise en œuvre de la directive PNR doit aussi constituer une **priorité opérationnelle**. **Or, un retard est à craindre** car la directive n'a même pas été transposée dans plusieurs États membres. Selon un décompte récent présenté par le commissaire pour l'Union de la sécurité, quinze États membres, dont la France², seraient « *bien avancés* » dans la préparation de l'application du PNR, mais douze autres – le Danemark n'y participe pas – auraient pris un retard important, en dépit de l'aide apportée par la Commission. Le commissaire a d'ailleurs qualifié la situation de « *préoccupante* » pour l'ensemble du dispositif et pour la stabilité juridique des dispositifs prévus par les différentes compagnies aériennes.

Le troisième domaine d'action est relatif aux systèmes d'information européens.

On l'a vu, des progrès considérables ont été réalisés en matière de systèmes d'information européens. Le SIS a été réformé et complété, tandis que de nouveaux systèmes d'information seront institués au niveau européen, ETIAS et le SES. En outre, la Commission a présenté d'ambitieuses propositions visant à rendre interopérables ces différents systèmes d'information. Comme l'a justement rappelé M. Gilles de Kerchove à une délégation de votre commission d'enquête à Bruxelles, **cette interopérabilité est un très gros chantier tant technique que législatif pour les années à venir.**

Mais il convient de **relever d'autres défis** : travailler à la **qualité des données partagées**, passer à la **biométrie**, alimenter les bases de données à partir des **informations obtenues sur le terrain** (par exemple, les nombreuses photographies contenues dans les *smartphones* des djihadistes) de manière à ce que ces informations parviennent le plus rapidement possible aux frontières extérieures de l'Union européenne.

Le quatrième domaine dans lequel des progrès peuvent être enregistrés au niveau européen porte sur le parquet européen.

Le parquet européen, après une négociation de quatre années, a été institué, sous forme de coopération renforcée comptant aujourd'hui 20 États membres, dont la France, par un règlement adopté le 12 octobre 2017³ et devra devenir effectif à compter de 2020.

¹ Avis 1/15 du 26 juillet 2017.

² La France a transposé la directive PNR dans la loi de sécurité intérieure du 30 octobre 2017.

³ Règlement (UE) 2017/1939 du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.

Ce texte fixe la compétence du parquet européen à la lutte contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne, conformément à l'article 86.1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Toutefois, le paragraphe 4 de ce même article offre la possibilité d'étendre ses attributions à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière, ce qui inclut donc le terrorisme.

Votre commission d'enquête souhaite que la compétence du parquet européen soit effectivement étendue à la poursuite des auteurs d'infractions terroristes transfrontalières afin de mieux combattre ce phénomène à l'échelle des États membres participant à cette coopération renforcée.

Le Président de la République avait fait cette demande dans son « discours de la Sorbonne », le 26 septembre dernier. Le Président Juncker avait d'ailleurs lui aussi exprimé ce souhait dans son discours sur l'état de l'Union, devant le Parlement européen, le 13 septembre 2017.

Votre commission d'enquête souhaite que la Commission présente effectivement, comme elle l'a annoncé, une communication sur ce sujet à l'automne 2018, une révision du règlement en coopération renforcée, qui requerra une décision du Conseil européen, étant alors nécessaire.

2. Les autres activités de coopération internationale

La lutte contre le terrorisme s'inscrit aussi dans un cadre international. Aussi, les services de renseignement français travaillent avec nombre de leurs homologues internationaux : CIA et NSA aux États-Unis, mais aussi le MI6 et le GCHQ au Royaume-Uni.

a) Un renforcement de la coopération internationale en matière de renseignement, mais restant confrontée des problèmes

• Des progrès encore perfectibles entre les pays membres de l'Union européenne

Le renseignement et la sécurité nationale relevant de **la compétence propre des États**, les échanges, y compris entre les États membres de l'Union européenne, se font au **niveau intergouvernemental**.

Aussi faut-il espérer que le **Brexit** n'ait pas de conséquences majeures sur les coopérations existantes en matière de renseignement.

Lors du sommet franco-britannique de Sandhurst en janvier 2018, les deux pays ont déclaré « *leur engagement continu à travailler ensemble, au moyen de mécanismes bilatéraux comme multilatéraux, pour approfondir et améliorer leur coopération en matière de police, de sécurité et de justice pénale, améliorer la sécurité des citoyens de l'Europe et renforcer leurs capacités internes de sécurité,*

grâce à de nouveaux accords évolutifs aux niveaux européen et bilatéral, qui permettraient de lutter contre des menaces communes complexes »¹. Ils se sont accordés sur des coopérations opérationnelles dans le domaine de la défense et en matière de renseignement. À cette occasion, **une réunion avec les cinq agences du renseignement britanniques et français** – MI5, MI6, GCHQ², DGSI et DSGSE – s’est tenue. « Cette rencontre a été la toute première à réunir en même temps les directeurs des cinq agences de renseignement »³. De même, un **nouvel accord maritime bilatéral** de lutte contre le terrorisme doit prochainement voir le jour, afin de renforcer le contrôle et la sécurité des ports trans-Manche.

Les services de renseignement français entretiennent de **très bonnes relations** avec ceux d’autres pays de l’Union européenne. Ainsi, lors de son déplacement à Bruxelles, plusieurs intervenants nationaux **belges** ont indiqué à la délégation de votre commission d’enquête que les services de renseignement entretenaient une coopération qualifiée d’ « *exceptionnelle* » avec les services et acteurs du renseignement français.

Par ailleurs, de nombreux progrès ont été réalisés **dans le partage d’informations** entre pays européens, comme l’a indiqué M. Gilles de Kerchove à une délégation de votre commission d’enquête. Les services de sécurité intérieure, réunis depuis 1971 dans le club de Berne, structure informelle d’échange d’informations, ont décidé de créer le **groupe antiterroriste (GAT)**. Ce dernier regroupe **les responsables des unités de lutte antiterroriste**, à l’exception de la Bulgarie, de Chypre et de Malte. Cette structure avait un **fonctionnement officieux**, « artisanal » a-t-il été indiqué à votre commission d’enquête. Afin de renforcer les échanges d’informations entre les services de renseignement participants, les Pays-Bas ont pris l’initiative de créer une **plateforme destinée à mettre en réseau des agents détachés des services de renseignement intérieur**.

En effet, comme M. Gilles de Kerchove l’a rappelé lors de son entretien avec la délégation de votre commission d’enquête, en matière de lutte contre le terrorisme, **toutes les décisions étaient prises par l’ensemble des ministres nationaux**. Certes, selon lui le traité de Lisbonne a permis certaines avancées, notamment en prévoyant que **la sécurité intérieure est une compétence partagée entre l’Union européenne et les États membres**, et non plus une seule coopération intergouvernementale. Toutefois, il a aussi fait observer que le traité **réserve aux seuls États membres** la compétence en

¹ Communiqué de presse, sommet franco-britannique 2018, Académie Royale de Sandhurst, 18 janvier 2018.

² Le MI-5 – ou le service de la sûreté – est le service de renseignement responsable de la sécurité intérieure ; le MI-6 – ou Secret Intelligence Service – est chargé du renseignement extérieur ; le GCHQ (Government Communications Headquarters) est chargé du renseignement d’origine électromagnétique et de la sécurité des communications et des systèmes d’information, ainsi que de l’interception des communications.

³ Communiqué de presse précité du 18 janvier 2018.

matière de sécurité nationale, la différence **visant les services de renseignement**. Les États membres n'ont en effet pas voulu que ces derniers relèvent d'une compétence partagée. **Faire de l'anti-terrorisme sans le renseignement peut relever de la gageure**.

En outre, la coopération internationale en matière de renseignement est **freinée par trop obstacles**, qu'ont soulignés plusieurs personnes auditionnées par votre commission d'enquête.

En ce qui concerne **la collecte** tout d'abord, elle doit aujourd'hui faire face à une **protection des données** que plusieurs intervenants ont **qualifiée d'excessive**. Ainsi, la récente décision de la Cour de justice de l'Union européenne dite Tele2¹ risque d'avoir de graves conséquences en matière de renseignement et de police. Ainsi, **ils pourraient ne plus avoir accès à tout un ensemble de données dont l'analyse est pourtant fondamentale, telles que les données de télécommunication, de géolocalisation ou d'Internet**.

Pour le **partage**, si un certain nombre de progrès ont été faits - ou vont être faits, à l'image des récentes propositions de la Commission européenne sur l'interopérabilité des systèmes d'informations, - les **États sont encore réticents à partager leurs informations, notamment avec Europol**. La coopération transfrontière, en matière de renseignement, est encore **limitée par les informations que les services acceptent de se transmettre**. En effet, encore aujourd'hui, y compris au sein de l'Union européenne, bien souvent, il ne **s'agit pas de porter une information à la connaissance de l'ensemble des autres pays**, mais à certains d'entre eux uniquement, de **manière bilatérale**. Le conseil « Justice et affaires intérieures » du 8 et 9 mars 2018 a ainsi demandé au GAT de mieux coopérer avec cet organe de l'Union européenne.

Votre commission d'enquête souhaite que cela aboutisse **rapidement pour lutter contre toute déperdition d'informations, d'autant plus qu'Europol a montré sa plus-value dans la lutte contre le terrorisme**. Elle salue la mise en place d'un réseau d'agents détachés des services de renseignement intérieur à l'initiative des Pays-Bas au 1^{er} juillet 2016, mentionné par plusieurs des interlocuteurs à Bruxelles.

¹ Arrêt de la CJUE du 21 décembre 2016.

INTCEN : CENTRE D'ANALYSE DES RENSEIGNEMENTS DE L'UNION EUROPÉENNE

Actuellement, au sein des institutions européennes, l'INTCEN est la seule courroie de transmission du renseignement de sécurité qui émane du GAT. La structure, rattachée au Service européen pour l'action extérieure (SEAE) fournit aux autorités européennes des évaluations politiques et sécuritaires, géographiques et thématiques. Ses analyses irriguent les acteurs de l'Union européenne dotés d'une compétence en matière d'antiterrorisme.

Seul l'INTCENT est, au sein des institutions européennes, habilité à élaborer des rapports d'analyse reposant sur du renseignement classifié en provenance des services de renseignement des États membres.

Source : Services de renseignement.

Enfin, l'analyse des données doit être améliorée. La création d'une **académie européenne du renseignement**, afin d' « assurer le rapprochement de nos capacités de renseignement », proposée par le Président de la République lors de son discours à la Sorbonne, le 26 septembre dernier, est une idée que votre commission d'enquête soutient. Cette académie permettra notamment **aux différents services de renseignements de mieux se comprendre, et de renforcer la confiance les uns dans les autres**, base essentielle en matière de renseignement. Aussi, votre **commission d'enquête se félicite d'ailleurs qu'une « équipe projet »** ait été constituée afin de jeter les bases juridiques et physiques de cette structure. Toutefois, comme l'a souligné des personnes rencontrées à Bruxelles, **des financements européens**, y compris pour la recherche en matière de sécurité, **sont essentiels**, par exemple *via* le programme européen Horizon 2020 qui finance la recherche.

• Des liens renforcés avec les autres grandes puissances occidentales

Un renforcement des coopérations en matière de renseignement se constate également **avec des pays hors Union européenne**. À la suite des attentats de novembre 2015, les services français et américains ont collaboré **au sein de la cellule Lafayette**. Celle-ci fait suite à la déclaration du Président Obama, le 16 novembre 2015, annonçant un nouvel accord. Il indiquait vouloir « *renforcer les pratiques par lesquelles nous partageons les renseignements et les informations militaires opérationnelles avec la France* ». Devant l'Assemblée nationale¹, M. Jean-Yves Le Drian, alors ministre de la défense, avait déclaré que la France était avec les Américains « *à livre ouvert*,

¹ Audition du 18 novembre 2015 de M. Jean-Yves le Drian devant la commission des affaires étrangères et la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale.

en matière de renseignement militaire ». Ce comité doit se réunir deux fois par an.

En outre, en matière militaire, la France pourra désormais bénéficier des informations transmises au sein de la **communauté Five Eyes**, composée des États-Unis, du Canada, du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande, sans toutefois en faire partie.

Cette coopération internationale **se développe également sur les théâtres d'opérations militaires** au Levant, mais aussi dans le Sahel par des échanges de renseignement, des aides à l'organisation.

Enfin, la coopération internationale se développe **au sein d'Interpol**, qui regroupe 192 pays membres. Interpol entretient en outre des partenariats avec d'autres organisations régionales et internationales. En matière de lutte contre le terrorisme, plusieurs résolutions du Conseil de sécurité des Nations-Unies¹ ont identifié **Interpol comme la plateforme globale de partage d'informations sur les combattants terroristes étrangers**. Selon les informations transmises à votre commission d'enquête par la direction centrale de la police judiciaire, l'action d'Interpol est très importante à trois niveaux :

- elle met à disposition des services anti-terroristes français **un canal d'échanges d'informations dépassant le cadre européen ;**

- elle réalise un **travail d'étude et d'analyse sur la criminalité organisée** et le terrorisme qui vient élargir et enrichir la connaissance qu'ont les services de la direction centrale de la police judiciaire de ces phénomènes mondialisés ;

- elle est un **vecteur de collaboration institutionnelle entre les pays membres**, notamment par le biais de groupes de travail, de conférences ou de retours d'expérience. Ces événements permettent notamment d'identifier les homologues dans les pays partenaires et ainsi de favoriser les liens bilatéraux.

En matière de lutte contre le terrorisme, la stratégie d'Interpol est fondée sur cinq axes :

- **l'identification** : repérer les membres de groupes terroristes transnationaux connus et leurs soutiens et procéder à leur identification formelle. Ainsi, en juillet 2017, Interpol a transmis à plusieurs services de renseignement de pays européens une liste de 173 noms de djihadistes, susceptibles de vouloir commettre des actes en Europe. Cette liste contient pour chaque personne le nom, la photo, l'adresse et la date de recrutement de la personne par *Daech* ;

¹ Résolutions du Conseil de sécurité des Nations-Unies n° 2178 du 24 septembre 2014 et n° 2199 du 12 février 2015.

- les **déplacements et la mobilité** : renforcer la sécurité aux frontières nationales et régionales, réduire les mouvements transfrontaliers des terroristes et des membres des groupes affiliés et identifier et démanteler les réseaux qui facilitent leurs déplacements ;

- la **présence sur Internet** : prévenir et lutter contre l'utilisation du cyberspace à des fins terroristes, en améliorant le travail d'identification et de détection ;

- les **armes et les matériaux** : identifier, suivre et intercepter le trafic illicite d'armes conventionnelles – comme les armes à feu et les explosifs – et de substances non conventionnelles – chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires – nécessaires aux activités terroristes ;

- le **financement** : traquer et juguler les flux financiers qui financent les activités terroristes et les facilitent.

Chaque pays décide des informations qu'il souhaite partager et à qui il souhaite les fournir. Si des efforts importants ont été faits, l'échange d'informations reste parfois difficile. Des fichiers ponctuels, par exemple la base des données biométriques ou la base des données concernant les engins explosifs improvisés (EEI ou « IED »), pourraient être plus régulièrement abondés.

Du point de vue de la sous-direction anti-terroriste de la direction centrale de la police judiciaire, **les apports de cette organisation internationale sont multiples.** La France peut ainsi émettre des « notices » visant des individus recherchés pour faits de terrorisme, **qui peuvent être diffusées à tous les pays membres ou seulement aux États de certaines zones géographiques.**

Certaines bases de données d'Interpol sont particulièrement utiles dans le cadre des enquêtes relatives à des faits de terrorisme. Enfin, des **coopérations opérationnelles** ont vu le jour. C'est notamment le cas du groupe de travail consacré à l'identification des victimes¹, qui a permis la mise en place d'un protocole et de standards d'identification de victimes partagés par tous les membres (mise en place notamment de deux formulaires d'identification dit formulaire Interpol ante mortem et formulaire Interpol post mortem). **Ce protocole d'identification d'Interpol** a été repris par l'instruction ministérielle de novembre 2017 concernant le traitement des victimes d'acte de terrorisme en France.

Afin de renforcer la lutte contre le terrorisme, Interpol recommande en outre **de rendre accessibles, après déclassification, les informations collectées par les armées sur les théâtres d'opération**, à la fois à la justice nationale, mais aussi aux autres États membres. Votre commission d'enquête partage cette recommandation, dans la mesure où l'enjeu est considérable comme l'ont souligné plusieurs personnes auditionnées : il s'agit de

¹ Plus d'un quart des victimes de l'attentat de Nice étaient de nationalité étrangère.

rassembler **dans le cadre des dossiers judiciaires hexagonaux des éléments de preuve sur l'implication des ressortissants français** dans des actes qualifiés de terrorisme commis au nom de *Daech* ou d'identifier les combattants décédés.

Il a été indiqué à votre commission d'enquête que **des progrès avaient été faits** dans ce domaine, et que les relations avec les magistrats s'étaient renforcées.

La collecte et le partage des **données biométriques des terroristes, y compris ceux actuellement en prison** auprès d'Interpol seraient également de nature à renforcer l'action des États-membres. À ce sujet, votre commission d'enquête rappelle qu'un nombre important de détenus « TIS » seront dans les mois et années prochains libérés.

b) Des coopérations policières et juridiques afin de faciliter la judiciarisation de Français partis sur le théâtre d'opérations irako-syrien

La coopération en matière de lutte contre le terrorisme **dépasse le spectre du renseignement**. La lutte contre le terrorisme ne doit pas se réduire, comme c'est encore trop souvent le cas, au renseignement. Le champ d'application de cette coopération est plus vaste, puisqu'il inclut un panel d'autres thématiques et se décline sur plusieurs niveaux : **intérieur, extérieur, spécialisé, interministériel, civil et militaire**. Afin d'assurer d'une judiciarisation des personnes soupçonnées d'être parties faire le djihad, la France a **mis en place un certain nombre de relations ad hoc avec les pays les plus concernés**, qu'il s'agisse de la Turquie, - pays de transit vers la zone irako-syrienne, ou de l'Irak.

Cette coopération ne se limite toutefois pas à ces pays. L'administration a ainsi indiqué à votre commission d'enquête que la France **développe la présence de magistrats de liaison dans des pays ayant un lien puissant avec le terrorisme**. En particulier, un magistrat de liaison est affecté aux pays du G5 Sahel. Ce réseau, pour l'instant limité à une trentaine de magistrats est **en cours de développement**.

- **Une coopération fonctionnelle avec la Turquie**

Depuis septembre 2014, la France et la Turquie **ont signé un accord permettant la prise en charge des Français ou résidents en France et leurs familles partis sur le théâtre d'opérations irako-syrien**. Dans le cadre de ce protocole dit Cazeneuve¹, la Turquie informe la France de l'arrestation de tout Français souhaitant se rendre sur ce théâtre d'opérations, ou en revenant. Pour se faire, « *la France communique désormais aux autorités turques l'identité de tous ceux dont elle sait qu'ils sont partis pour la Syrie et qu'ils peuvent transiter par la Turquie, de manière à faciliter leur refoulement avant même qu'ils ne rejoignent le théâtre des opérations terroristes ou les interpeller au moment de*

¹ Cf. supra.

leur retour »¹. Selon les informations transmises par la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, en janvier 2018, sur les **253 combattants revenus en France depuis le début du conflit, 207 seraient rentrés à travers ce protocole.**

- **Une entraide aux fins d'enquête avec l'Irak**

Depuis 2014, la justice française a transmis trois demandes d'entraide en matière terroriste aux autorités irakiennes. En outre, un magistrat français s'est rendu sur place en novembre 2017 et janvier 2018. Par ailleurs, un **travail de coopération policière** se développe grâce à l'attaché de sécurité intérieure en poste à l'ambassade de France à Bagdad. Toutefois, il est confronté à de nombreuses difficultés : instabilité sécuritaire persistante, facteurs juridiques, etc.

La France a également accueilli une délégation de hauts magistrats irakiens en avril 2018, travaillant sur la lutte contre le terrorisme. Dans ce cadre, les magistrats ont rencontré plusieurs fonctionnaires des ministères de l'intérieur et de la justice. Le procureur de la République de Paris, **M. François Molins, a pour sa part indiqué à votre commission d'enquête avoir des contacts réguliers avec ses collègues irakiens.**

Toutefois, il n'existe pas de convention de transfèrement entre la France et l'Irak. Aussi, si des interventions relatives à des Français détenus en Irak devaient se faire, ces dernières interviendraient-elles dans le cadre d'un processus ad hoc entre les autorités françaises et irakiennes.

La situation est très différente avec la **Syrie**, la France n'entretenant aucune relation officielle avec ce pays. De même, avec la Libye, la coopération policière demeure quasiment inexistante malgré le risque potentiel que représente le déplacement de certains combattants de *Daech* vers ce pays.

E. LE DÉVELOPPEMENT DE LA CULTURE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA PRÉVENTION DE LA RADICALISATION

La lutte contre le terrorisme ne saurait se limiter à des réponses en réaction à des attentats ni à des mesures répressives. Elle doit aussi s'accompagner, pour être complète, d'une politique de prévention qui vise à la fois une meilleure connaissance des risques en termes de sécurité et la déconstruction de la radicalisation.

¹ Réponse de M. Bernard Cazeneuve, questions au gouvernement préalables au Conseil européen relatif à la lutte contre le terrorisme - 11 février 2015, Assemblée nationale.

1. La diffusion d'une culture de la sécurité

La nécessaire vigilance dans un contexte marqué par un risque terroriste élevé requiert d'être mieux informé et conscient des dangers encourus, plus particulièrement dans certains secteurs stratégiques de la société.

a) *VIGIPIRATE, définition de la stratégie de sécurité profondément modifiée à la suite des attentats*

En 1978 est instauré un dispositif centralisé d'alerte permettant la mise en garde rapide des autorités administratives, des chefs d'établissements scolaires publics et privés, ainsi que la mise en œuvre de mesures de vigilance appropriées. Le premier plan PIRATE est élaboré en 1991. En 1995, le plan gouvernemental VIGIPIRATE est instauré. Il sera actualisé à plusieurs reprises, notamment en 2014 et 2016. Il repose sur trois piliers :

- **la vigilance**, liée à la connaissance de la menace terroriste et à sa juste prise en compte afin d'ajuster les comportements de chacun et les mesures de protection ;

- **la prévention**, s'appuyant sur la sensibilisation des agents de l'État, des opérateurs et des citoyens à la menace terroriste, sur leur connaissance de l'organisation du dispositif national et sur la bonne préparation des moyens de protection et de réponse ;

- **la protection** reposant sur un large éventail de mesures qui doivent pouvoir s'adapter en permanence à la situation afin de réduire les vulnérabilités sans induire de contraintes disproportionnées sur la vie économique et sociale de la Nation.

PLAN VIGIPIRATE

Le plan VIGIPIRATE est constitué d'un ensemble de documents qui s'adressent à différents acteurs. Il se décline en une partie publique et une partie classifiée « confidentiel défense ».

Contrairement à d'autres plans, VIGIPIRATE est permanent. Afin de s'adapter de façon continue à la situation, des directives, appelées Postures VIGIPIRATE, préparées par le SGDSN, sont diffusées régulièrement aux ministères et aux préfets. Une posture VIGIPIRATE comprend le niveau VIGIPIRATE, les objectifs de sécurité retenus, les mesures actives ainsi que des éléments de communication gouvernementale. Elle précise les mesures socles et mentionne les mesures additionnelles décidées avec, éventuellement, des précisions sur leur cadre et leurs modalités d'application, ainsi que la durée de leur mise en œuvre.

Source : *Faire Face ensemble, Plan VIGIPIRATE, édition décembre 2016.*

La vague d'attentats qui a touché notre pays a conduit à **une profonde redéfinition de ce plan**. En effet, la dernière revue stratégique de défense et de sécurité nationale datant de février 2017 fait référence, de manière explicite, à « *la gravité inédite de la menace représentée par un terrorisme djihadiste militarisé, frappant directement les sociétés occidentales* », « *doublée d'une menace persistante d'attentats inspirés, plus rudimentaires et imprévisibles* »¹.

• **L'évolution du plan VIGIPIRATE et des plans de réaction**

Face à une menace terroriste qui s'installe dans notre pays, il est nécessaire **de diffuser auprès de l'ensemble de la population et des acteurs une culture du risque**. Dans ce cadre, le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) a procédé à la **révision de plusieurs plans d'action**.

Le plan VIGIPIRATE a connu de profonds remaniements, validés lors du Conseil de défense du 30 novembre 2016. **Comprenant 300 mesures s'appliquant à 13 grands domaines d'action**, il repose sur trois principes majeurs :

- le **développement d'une culture de la sécurité individuelle et collective élargie à l'ensemble de la population**. À cet effet, un guide intitulé Faire face ensemble a été diffusé afin de renforcer la vigilance, mais également de faire connaître les bonnes réactions individuelles et collectives à avoir. Plusieurs guides ont été élaborés à ce titre, par exemple le guide à destination des organisateurs de rassemblements et festivals culturels, celui à destination des dirigeants d'établissements culturels patrimoniaux ou encore celui à destination des personnels des établissements de santé, sociaux et médico-sociaux ;

- **la création de niveaux VIGIPIRATE mieux adaptés à la menace actuelle**. Un niveau « urgence attentat » a vu le jour. Il permet de procéder à la fermeture de certaines routes et de transports publics comme le métro, ou de procéder à l'arrêt du ramassage scolaire. Ce niveau correspond à une situation de crise. Il peut être déclenché ponctuellement juste après un attentat, en cas de risque d'attentat imminent ;

- la mise en œuvre de nouvelles mesures concrètes, issues notamment des évolutions législatives intervenues depuis 2015.

¹ Revue stratégique de défense et de sécurité nationale, 2017.

LES QUATRE NIVEAUX DE MENACE EXISTANT EN BELGIQUE

Lors de son déplacement à Bruxelles, une délégation de votre commission d'enquête a rencontré des représentants de l'OCAM (organe de coordination pour l'analyse de la menace).

Il existe en Belgique quatre niveaux de menace, auxquels correspond une série de mesures :

- niveau 1 : la menace est faible et improbable ;
- niveau 2 : la menace est moyenne et peu probable ;
- niveau 3 : la menace est grave et possible et probable ;
- niveau 4 : la menace est très grave est imminente. Le niveau 4 avait été notamment activé en Belgique du 21 au 26 novembre 2015. Il avait conduit à la fermeture du métro et des écoles pendant plusieurs jours.

Début janvier 2018, l'OCAM, après consultation de l'ensemble de ses partenaires a pris la décision de faire baisser le niveau de menace de 3 à 2. Les personnes rencontrées à Bruxelles ont expliqué que cette décision avait été prise, non sans difficultés, par le Premier ministre. Toutefois, un certain nombre de lieux sensibles sont restés en niveau 3. En outre, sur son site Internet, le centre de crise belge rappelle que « le risque existe toujours, même en cas de baisse du niveau de la menace. Les autorités, les partenaires privés et la population sont encouragés à participer au développement d'une « culture de sécurité » et ainsi faire preuve de résilience face aux risques présents au sein de notre société ». D'ailleurs, les personnes rencontrées en Belgique ont indiqué que la culture de la sécurité a beaucoup changé aujourd'hui, y compris en termes d'éducation à la sécurité au sein de la population.

Interrogé par votre commission d'enquête, le SGDSN a présenté plusieurs actions mises en place afin de diffuser cette culture de sécurité. C'est notamment le cas du **dialogue national de sécurité**, instauré entre les responsables professionnels de secteur d'activité et les pouvoirs publics. Il prend la forme d'un échange thématique afin de connaître les attentes de chacun, les initiatives des pouvoirs publics, mais aussi les bonnes pratiques des professionnels. Une première session de ce dialogue s'est tenue le 4 décembre 2017 avec les représentants des centres commerciaux. Le 3 mai dernier a été organisé une session avec les organisateurs d'événements et de festivals culturels dans la perspective de la saison estivale, riche en de tels événements.

Par ailleurs, d'autres plans, dits de la famille PIRATE, ont été actualisés. Contrairement au plan VIGIPIRATE, ils n'ont vocation à être déclenchés qu'en cas d'attaques.

LES PLANS DE LA FAMILLE PIRATE

PIRANET : il est déclenché en cas de crise majeure d'origine informatique. Le plan est préparé et maintenu par le SGDSN et l'ANSSI. Le premier plan Piranet a été créé en 2002, peu après les attentats du 11 septembre 2001. Outre les services de l'État, des opérateurs d'importance vitale des secteurs de la santé, des transports et des communications électroniques ont été associés à cet exercice. Il vise à mettre en œuvre un dispositif d'alerte et d'intervention ; à confiner les attaques et à remettre en réseau les services, à prévenir les secteurs non touchés et leur recommander les postures à tenir. Il a été révisé en 2017.

PIRATE-MER : il permet d'intervenir contre le terrorisme et la piraterie maritime et plus généralement contre tout acte de malveillance en mer pouvant être associé à une prise d'otages. Il a fait l'objet d'une révision en 2017.

PIRATAIR-INTRUSAIR : il vise à contrer des actes illicites avérés ou imminents en matière de sûreté aérienne (Piratair) et de souveraineté aérienne (Intrusair).

PIRATE MOBILITÉS TERRESTRE : il a succédé en 2018 au plan MÉTRO-PIRATE, en élargissant sa portée à l'ensemble des modes de transport terrestres et de leurs infrastructures.

Plans NRBC : ce plan vise à se prémunir contre une menace nucléaire, radiologique, bactériologique ou chimique.

Source : Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

Au-delà de ces plans, un certain nombre d'actions sont coordonnées par le SGDSN. Ainsi, une **commission interministérielle de sûreté des transports terrestres** a été créée, sur le modèle de ce qui existe dans le transport aérien. La commission interministérielle de la sûreté aérienne se réunit deux fois par an. En 2017, elle a notamment travaillé sur la question de l'utilisation malveillante de drones, ou encore celles de menaces de missiles sol-air.

En effet, les événements ont malheureusement démontré la **sensibilité du secteur des transports** en matière de terrorisme : ces derniers peuvent être des cibles (attentat avorté du Thalys à l'été 2015, attentats coordonnés à l'aéroport et dans le métro de Bruxelles en mars 2016, attentat du métro de Saint-Petersbourg en avril 2016, etc.), mais sont également des moyens utilisés par les terroristes pour se déplacer. C'est la raison pour laquelle **un plan d'action interministériel pour le renforcement de la sécurité dans les transports a été élaboré en janvier 2017**, se déclinant en 52 actions transversales ou propres à chaque mode de transport.

Enfin, en matière de **risque NRBC**, dans le cadre du contrat général interministériel fixant pour la période 2015-2019 les capacités critiques des ministères civils et le niveau d'engagement de ceux-ci dans la réponse aux crises majeures, un abondement de 4,4 millions d'euros en 2016 et de

4 millions d'euros en 2017 a été décidé pour permettre l'achat d'équipements : tenues d'instruction, masques de protection, moyens d'analyse et de lutte NRBC, etc.¹.

Afin de s'assurer de l'effectivité des plans d'action préparés, de leur connaissance par les différents acteurs, mais aussi pour tester leur efficacité, **le SGDSN conduit des formations et des entraînements et organise chaque année deux à trois exercices majeurs**. Ces derniers impliquent à la fois les ministères, la cellule de crise, l'administration déconcentrée, mais aussi les acteurs locaux : collectivités territoriales, certains grands opérateurs en fonction du thème choisi, etc.

EXEMPLES D'EXERCICES MAJEURS

METROPIRATE : organisation d'un exercice en janvier 2018, simulant une série d'attaques terroristes dans des transports terrestres. Cet exercice avait notamment pour but de tester la version provisoire du nouveau plan PIRATE MOBILITÉS TERRESTRE.

VIGIPIRATE : en avril 2018, simulation d'une attaque coordonnée sur plusieurs points du territoire national.

Un exercice devrait avoir lieu dans le dernier semestre 2018 pour tester le plan PIRATAIR-INTRUSAIR.

Des exercices sont également organisés à l'échelle locale : en juin 2017, un exercice de sécurité dans un centre commercial a été organisé par la préfecture du Rhône. De même, en mai 2017, un exercice NRBC a été organisé à l'École nationale de police de Roubaix, dans le cadre du cinquième entraînement interministériel NRBC.

Source : Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

Votre commission d'enquête a été informée d'une **réelle prise de conscience, y compris dans des ministères qui ne disposaient pas auparavant d'une réelle culture de sécurité**. Les efforts du ministre de la **santé**, en ce qui concerne les hôpitaux, ou de celui de **l'éducation nationale**, pour les établissements scolaires méritent plus particulièrement d'être soulignés. **Des progrès doivent toutefois encore être faits, notamment à l'université** (voir *infra*).

¹ Avis (n° 110 ; 2017-2018) de MM. Olivier Cadic et Rachel Mazuir, au nom de la commission des affaires étrangères, PLF pour 2018, Direction de l'action du Gouvernement : Coordination du travail gouvernemental.

b) Un modèle à réinventer pour le déploiement des forces de protection

Si votre commission d'enquête s'est concentrée, au cours de ses auditions, sur les moyens dont disposent les services de l'État, notamment du renseignement, de la justice et de l'administration pénitentiaire pour faire face à la menace terroriste, il lui semble important de rappeler les travaux réalisés par d'autres organes du Sénat sur l'opération Sentinelle.

D'abord pensée comme une réponse transitoire d'urgence en janvier 2015 et de soutien aux 1 000 militaires déployés dans le cadre de VIGIPIRATE, l'opération Sentinelle est aujourd'hui devenue **pérenne**. Votre commission d'enquête estime ainsi qu'elle doit **disposer des moyens nécessaires pour effectuer ses missions**.

• **L'opération Sentinelle, réponse sans précédent à des événements majeurs sur le territoire français**

À la suite des attentats de janvier 2015, le Président de la République avait annoncé la mobilisation de 10 000 militaires afin de sécuriser un certain nombre de lieux sensibles. **Cette opération entraîne un changement majeur d'échelle de la présence de forces de sécurité** sur le territoire français. Par comparaison, en janvier 2015, dans le cadre du plan **Vigipirate**, un **millier** d'hommes étaient déployés¹.

Ce déploiement représente une **mobilisation sans précédent** des armées sur le territoire français. En effet, compte tenu des systèmes de relève, la présence effective de 7 000 personnes par jour sur le terrain nécessite une mobilisation du triple, soit **21 000 personnes** au sein de la force opérationnelle terrestre. Fin 2015, ce sont ainsi près de 70 000 soldats qui ont été engagés au moins une fois dans l'opération Sentinelle².

Le déploiement initial de 10 500 soldats s'est fait de manière très rapide – en trois jours – soulignant la très forte capacité de réaction des forces de sécurité et le bon fonctionnement de la chaîne opérationnelle.

En 2015, l'opération sentinelle a coûté 176,1 millions d'euros, non seulement au titre de la rémunération des soldats, mais aussi en appui et matériel. En outre, il est à noter que cette forte mobilisation a conduit à la réduction de certaines activités d'entraînement, par réaffectation de ces jours prévus pour des missions liées à Sentinelle.

¹ *Rapport (n° 110 ; 2017-2018), de M. Jean-Marie Bockel et Mme Christine Prunaud, au nom de la commission des affaires étrangères, avis budgétaire PLF 2018, Défense : préparation et emploi des forces.*

² *Rapport d'information (n° 85 ; 2016-2017) de M. Dominique de Legge, au nom de la commission des affaires étrangères, Le financement des opérations extérieures : préserver durablement la capacité opérationnelle de nos armées.*

Évolution du coût de l'opération Sentinelle - action 7 du programme budgétaire 178 intitulée « Surcoûts liés aux opérations intérieures » :

2015	176,1 millions d'euros
2016	181,8 millions d'euros
2017	161,9 millions d'euros

Par comparaison, le montant du surcoût lié aux missions intérieures est de 9,1 millions d'euros pour VIGIPIRATE en 2012, 7,8 millions d'euros pour 2013 et 11,5 millions d'euros pour 2014.

Source : Rapport (n° 110 ; 2017-2018) précité.

En mars 2016, **1 300 sites sensibles** étaient identifiés comme prioritaires et faisaient l'objet d'une protection, sous des formes allant de la garde statique et permanente à des patrouilles aléatoires.

À la suite de l'annonce du Président de la République en juillet 2017, **l'opération Sentinelle a fait l'objet d'une refonte visant à l'inscrire dans le temps**. Si 7 000 personnes par jour seront toujours présentes sur le territoire, leur action s'articule désormais selon trois niveaux :

- un **niveau socle** pour la surveillance des sites les plus sensibles (dispositif opérationnel permanent) ;

- un **renfort pour des événements particuliers connus à l'avance** : événements culturels, rencontres sportifs, fêtes, etc.(capacité de renforcement planifié) ;

- une **réserve stratégique de 3 000 personnes** qui pourra être engagée sur décision du Président de la République pour faire face à un événement d'ampleur exceptionnel.

Cette nouvelle organisation vise à rendre plus effective une opération qui commençait à s'essouffler et à peser très lourdement sur les forces de sécurité. Toutefois, la pérennisation de cette dernière nécessite de disposer de moyens d'hébergement adaptés pour les soldats en mission sur le territoire français.

- **Une réserve opérationnelle difficile à faire monter en puissance**

Afin de disposer de forces mobilisables sur les territoires en déchargeant l'armée, le ministre des affaires étrangères a souhaité, en juin 2015, **développer la réserve opérationnelle**. Aussi, dans le cadre de l'actualisation de loi de programmation militaire pour les années 2015-2019¹,

¹ 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.

un budget de 75 millions d'euros a été prévu pour les périodes 2016-2019. En outre, l'article 18 de cette loi a pour but de favoriser le développement de cette dernière.

LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE

La réserve opérationnelle, consacrée par la loi du 22 octobre 1999 suspendant le service national, est composée de deux niveaux : la réserve opérationnelle de 1er niveau (RO1), composée de volontaires sous engagement ; et la réserve opérationnelle de niveau 2 (RO2), qui est une réserve de disponibilité obligatoire pour tous les anciens militaires, tenus à une obligation de disponibilité, pendant les cinq ans suivant la cessation de leur état militaire.

En application des articles L. 4422-1 et suivants du code de la défense, l'engagement en RO1 est de 5 ans renouvelables. Le réserviste « peut, à ce titre, être considéré comme un « militaire à temps partiel », formé et entraîné, qui contribue à la réalisation des missions des forces armées dans les mêmes conditions de statut et d'emploi que le militaire d'active »¹ :

La durée des activités effectuées au titre de la réserve opérationnelle est de 30 jours maximum par année civile. Toutefois, cette durée peut être portée à 60 jours, « pour répondre aux besoins des armées », voire de 150 jours « en cas de nécessité liée à l'emploi des forces » ou même de 210 jours « pour les emplois présentant un intérêt de portée nationale ou internationale » (article L. 4221-6 du code de la défense).

Ces activités et leurs périodes d'exercice sont déterminées par entente directe entre l'autorité militaire d'emploi et chaque réserviste, de manière prévisionnelle.

La 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 a assoupli les conditions de recours à la réserve opérationnelle de niveau 1.

Le ministère de la défense (de l'armée pour la réserve de la gendarmerie) peut, en cas de crise menaçant la sécurité nationale, et pour une durée fixée par arrêté :

- réduire le préavis que doit respecter le réserviste salarié pour prévenir son employeur de son absence pour activités dans la réserve : il passe d'un mois à 15 jours pour le régime des réservistes de droit commun, et de 15 à 5 jours pour ceux ayant signé une clause de réactivité ;
- augmenter le nombre de jours d'activité que peut effectuer un réserviste sur son temps de travail, sans avoir besoin de l'autorisation de son employeur : cette durée passe de 5 à 10 jours.

Toutefois, les salariés d'opérateurs ou d'établissements d'importance vitale « en cas de nécessité inhérente à la poursuite de la production de biens ou de services ou à la continuité du service public », peuvent être dégagés de leurs obligations

¹ Instruction n° 230109/DEF/SGA/DRH-MD relative à l'exercice par des personnels civils de la défense d'activités dans la réserve opérationnelle.

au titre des aménagements du régime des réservistes salariés pour cause de crise menaçant la sécurité nationale.

Ces dispositions de l'article L. 4221-4-1 du code de la défense ont été utilisées une fois, entre le 4 janvier et le 26 février 2016.

La réserve opérationnelle a toutefois été pendant longtemps considérée comme « **un dossier de second rang, et régulièrement utilisée comme une variable d'ajustement budgétaire pour la défense** »¹. Ainsi, bien loin de l'objectif de 40 500 réservistes à l'horizon 2015, prévu par la loi de programmation militaire pour 2009-2014, le nombre de réservistes fin 2014 s'établissait à 27 674 réservistes à la fin de 2014, soit seulement 68,6 % de la cible. De manière encore plus marquante, les effectifs ont baissé depuis 2008, où l'on comptait 33 753 réservistes).

Face au constat d'un contexte de suractivité des personnels militaires, du fait de la mise en place, puis de la pérennisation du plan Sentinelle, les pouvoirs publics ont souhaité donner plus de place à la réserve opérationnelle. Outre, **un assouplissement des conditions de recours**, comme indiqué ci-dessus, **le budget consacré a également fortement augmenté** : + 14,4 millions d'euros en 2016 et + 17 millions d'euros en 2017 pour atteindre 113,2 millions d'euros².

Un plan « **Réserve 2019** » a également été élaboré afin d'atteindre l'objectif des 40 000 réservistes opérationnels, d'une part, en dynamisant les recrutements au sein de la société civile, d'autre part, en fidélisant les réservistes formés.

¹ *Rapport d'information (n° 793 ; 2015-2016) de M. Jean-Marie Bockel et Mme Gisèle Jourda au nom de la commission des affaires étrangères, Garde nationale : une réserve militaire forte et territorialisée pour faire face aux crises.*

² *Rapport d'information (n° 85 ; 2016-2017) de M. Dominique de Legge, au nom de la commission des affaires étrangères, Le financement des opérations extérieures : préserver durablement la capacité opérationnelle de nos armées.*

En effet, comme le souligne le rapport de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi relatif à la loi de programmation militaires pour les années 2019-2025 **l'augmentation du nombre de réservistes est fortement corrélée aux crédits dédiés à cette dernière** :

Années	Effectifs	Crédits T2 Millions €	Années	Effectifs (prévision)	Crédits T2 Millions € (prévision)
2013	27 595	71,01	2019	40 173	153,1
2014	27 674	71,1	2020	40 173	153,1
2015	27 999	81,9	2021	40 173	153,1
2016	32 208	101,0	2022	40 173	153,1
2017	35 940	137,5	2023	40 173	153,1
2018	40,173	153,1	2024	40 173	153,1
			2025	40 173	153,1

T2 : dépenses de personnel ; source : Rapport (n° 476 ; 2017-2018) de M. Christian Cambon, sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

En 2015, en totalisant 784 044 jours d'activité dans l'année, la réserve opérationnelle des armées présentait un taux moyen d'activité par réserviste de 27,9 jours, soit une progression de 15,9 % par rapport au taux enregistré en 2014 (moins de 24,1 jours) et une atteinte à 93 % de la cible¹.

La loi de programmation militaire pour 2019-2025 vise à augmenter ce taux moyen d'activité en portant le nombre de jours d'activité par réserviste et par an à 37, contre 30 jours prévus par la loi de programmation militaire 2014-2019.

Au final, l'objectif est de pouvoir mobiliser 4 000 réservistes par jour dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

**LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE
POUR LES ANNÉES 2019-2020 EN FAVEUR DE LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE**

Le texte, actuellement en cours d'examen, contient plusieurs dispositions visant à promouvoir la réserve opérationnelle :

- l'augmentation du plafond légal de durée annuelle d'activité dans la réserve de 30 à 60 jours ;

¹ Rapport (n° 476 ; 2017-2018) de M. Christian Cambon, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

- l'assouplissement des conditions d'avancement des réservistes dans certains corps ;
- l'augmentation de la limite d'âge de certains réservistes ;
- l'amélioration de la protection sociale des réservistes ;
- la possibilité de bénéficier d'une autorisation d'absence de huit jours par année civile au titre des activités de réserve. Cependant, pour les entreprises de moins de deux cent cinquante salariés, l'employeur peut décider, afin de conserver le bon fonctionnement de l'entreprise, de limiter ce temps à cinq jours.

En outre, sur proposition de notre collègue Hugues Saury, le Sénat a voté la possibilité pour les salariés de céder, sous réserve de l'accord de leur employeur, des jours de repos non pris à un autre salarié de l'entreprise afin qu'il puisse effectuer une période d'activité dans la réserve opérationnelle.

Par décret du 13 octobre 2016¹, l'ensemble des réserves opérationnelles de premier niveau des armées, de la gendarmerie nationale et de la réserve civile de la police nationale sont regroupées au sein de la Garde nationale. Cette dernière concourt « à la défense de la patrie et à la sécurité de la population et du territoire ».

c) Une diffusion progressive d'une culture du risque au sein de la société, qui reste cependant perfectible

• **Une forte mobilisation pour la sécurisation des écoles**

À la suite des attentats de novembre 2015, **plusieurs instructions ont été envoyées aux chefs d'établissements scolaires précisant les mesures de sécurité à mettre en œuvre dans les écoles et établissements scolaires.**

La circulaire du 25 novembre 2015² a notamment prévu la réalisation d'un **plan particulier de mise en sûreté** (PPMS) face aux risques majeurs, adapté à la situation précise de chaque école et de chaque établissement, qui doit permettre la mise en œuvre des mesures de sauvegarde des élèves et des personnels en attendant l'arrivée des secours ou le retour à une situation normale.

¹ Décret n°2016-1364 du 13 octobre 2016 relatif à la garde nationale.

² Circulaire n°2015-206 du 25 novembre 2015 du ministre de l'intérieur et du ministre de l'éducation nationale relative aux mesures de sécurité dans les écoles et les établissements scolaires après les attentats du 13 novembre 2015.

L'instruction du 22 décembre 2015¹, invite à un **renforcement immédiat de la coordination entre les forces de sécurité intérieure et la communauté éducative** : « *Pour ce faire, le réseau local des correspondants « Police & Gendarmerie - Sécurité de l'école » affectés dans les brigades de gendarmerie ou dans les commissariats de police doit être dynamisé, notamment par la désignation systématique de suppléants et l'organisation régulière d'échanges entre les correspondants et les directeurs d'école ou chefs d'établissement, selon des modalités fixées localement* ». En outre, un **répertoire partagé des coordonnées** téléphoniques et des adresses électroniques de chacun des interlocuteurs doit être élaboré. Enfin, l'instruction du 29 juillet 2016² prévoit la **réalisation d'un exercice attentat-intrusion** au cours du premier trimestre de l'année scolaire 2016-2017.

**INSTRUCTION DU 12 AVRIL 2017 RELATIVE AU RENFORCEMENT DES MESURES
DE SÉCURITÉ ET DE GESTION DE CRISE APPLICABLES
DANS LES ÉCOLES ET LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES**

Cette instruction fusionne les trois instructions mentionnées ci-dessus et relatives à l'anticipation d'attaques terroristes dans l'enceinte ou à proximité des écoles et établissements scolaires. Elle poursuit quatre objectifs :

- renforcer « *une approche partenariale associant les structures relevant de l'éducation nationale (écoles et établissements scolaires, directions départementales, académies), les services en charge de la sécurité placés sous l'autorité du préfet et les collectivités gestionnaires des établissements* » ;
- identifier les vulnérabilités de l'établissement et les règles de conduite ;
- développer les bons réflexes auprès des adultes présents en temps scolaire mais aussi périscolaire : « *Au sein de l'établissement, chaque adulte acquiert à l'état de réflexe deux ou trois actions prédéfinies qu'il aurait à mettre en œuvre en cas de nécessité* ». En outre, « *dans les écoles primaires, une attention particulière est portée à la cohérence entre les procédures prévues pendant les temps scolaires, qui relèvent de l'éducation nationale, et les temps périscolaires, qui relèvent de la commune ou de l'EPCI* » ;
- organiser au moins un exercice attentat-intrusion par an, l'exercice devant se dérouler « *sans effet de surprise et sans mise en scène exagérément réaliste* ».

Enfin, la circulaire rappelle l'existence du fonds interministériel de prévention de la délinquance pour permettre la réalisation de travaux urgents de sécurisation, dont la nécessité a notamment été mise en évidence par le PPMS « attentat-intrusion ».

¹ Instruction du ministre de l'éducation nationale du 22 décembre 2015 relative à la protection des espaces scolaires et instruction du 29 juillet 2016 relative aux mesures de sécurité dans les écoles et les établissements scolaires à la rentrée scolaire 2016.

² Instruction du ministre de l'éducation nationale du 29 juillet 2016 relative aux mesures de sécurité dans les écoles et les établissements scolaires à la rentrée scolaire 2016.

Le ministère de l'éducation nationale a chargé, en 2016, l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche d'un rapport sur les procédures de gestion de crise et sécurisation des établissements d'enseignement face à la menace terroriste.

Ce rapport¹, rendu en février 2017, fait ressortir trois faiblesses majeures, notamment :

- **l'enseignement primaire, du fait de son public, de son statut et de ses rythmes, est le niveau le plus démuné** face à ces nouveaux enjeux. Un guide « la sécurité à l'école » comprenant une annexe sur « les spécificités liées aux élèves les plus jeunes » a été diffusé ;

- **l'enseignement privé sous contrat est très en retard** dans la mise en place de mesures de lutte contre le risque terroriste. Interrogé, le ministère de l'éducation nationale a indiqué qu'il communiquait l'ensemble des instructions aux têtes de réseau de l'enseignement privé et ce thème fait partie des points de dialogue principaux. Toutefois, il ne dispose d'aucune remontée précise sur ce qui est concrètement fait dans ces établissements.

Un autre point de difficulté concerne l'accès physique des établissements scolaires.

La sécurisation de l'accès physique des établissements scolaires renvoie aux compétences partagées entre le ministère de l'éducation nationale², et les collectivités territoriales, propriétaires du bâti et responsable de l'entretien et de la maintenance des locaux. En septembre 2016, un **abondement exceptionnel** du Fonds interministériel de prévention de la délinquance, à hauteur de 50 millions d'euros, a été décidé. Il devait permettre « *aux collectivités territoriales et associations ou aux organismes gestionnaires des établissements privés sous contrat [de réaliser] des travaux urgents de sécurisation indispensables à la lumière de mise en sécurité et/ou de diagnostics de sécurité* »³.

¹ Rapport sur les procédures de gestion de crise et sécurisation des établissements d'enseignement face à la menace terroriste, l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, février 2017.

² Comme le rappelle l'instruction n° MENE1528696C du 25 novembre 2015, l'article L. 721-1 du code de la sécurité intérieure « conduit les ministères chargés de la santé, de l'intérieur, de l'écologie et de l'éducation nationale à tout mettre en œuvre pour permettre à la population d'acquiescer des comportements adaptés à sa sûreté et à celle des autres. Les personnels de l'éducation nationale sont, dans le cadre de l'exercice de leur fonction, acteurs à part entière de la sécurité civile ».

³ Instruction n° INTK1623966J du 29 septembre 2016 relative aux subventions 2016 du FIPDR dédiées aux opérations de sécurisation des écoles et établissements scolaires.

Selon le ministère de l'éducation nationale, **il n'est pas possible d'avoir un cahier des charges standardisé**. Il n'existe ainsi pas à ce jour de critères nationaux pour le déploiement des systèmes de vidéo-protection. De même, le recours à la vidéo-surveillance est difficilement envisageable, non seulement en raison du coût¹, mais aussi parce que son efficacité réelle face à des menaces de type attentat-intrusion reste à démontrer.

**EXEMPLES D' ACTIONS DE SÉCURISATION DE L' ACCÈS PHYSIQUE
À DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES MISES EN PLACE, HORS VIDÉO-PROTECTION**

Attribution d'une carte d'identité scolaire standard et présentation à un agent posté à l'entrée.

Attribution d'un badge magnétique et filtre par portique automatique, ou tourniquet.

Règlement intérieur prévoyant l'interdiction de stationnement et de regroupement d'élèves devant l'établissement ou aux abords immédiats, entrées possibles uniquement à heure fixe.

Règlement intérieur prévoyant l'accueil permanent des élèves à n'importe quelle heure sur les horaires scolaires, à partir de 7h30.

Mise en place de sas piétons et de sas voitures.

Une région a fait une demande au ministre pour l'utilisation de la reconnaissance faciale dans un lycée.

Source : Ministère de l'Éducation nationale.

L'enjeu est donc de faire acquérir aux personnels, mais aussi aux élèves et aux parents une culture de la sécurité.

Dans ce contexte, le ministère de l'éducation nationale a décidé, à partir de l'année scolaire 2016-2017, de l'organisation d'un exercice annuel « intrusion-attentat ». Une enquête menée par le ministère, et transmise à votre commission d'enquête, indique **un excellent taux de réalisation de cet exercice dans les académies les plus peuplées** ou les plus exposées à ce risque : Créteil, Versailles, Aix, Nice, Toulouse. Il est d'ailleurs de 100 % dans l'académie de Créteil.

¹ Évalué entre 3 000 et 5 000 euros pour un site disposant déjà des réseaux de courants forts et faibles, auquel s'ajoute le coup de la maintenance et d'usage.

LES PREMIÈRES CONSTATATIONS DES ACTIONS MENÉES DANS LES ÉCOLES

Sur la totalité de l'année scolaire 2016-2017, 90 % des écoles et établissements publics et 60 % des établissements privés sous contrat avaient réalisé un exercice attentat-intrusion.

90 % des écoles et établissements publics disposent d'un correspondant « police/gendarmerie-sécurité de l'école » et d'un suppléant.

Le partage des répertoires et coordonnées téléphoniques est assuré dans environ 80 % des écoles et établissements publics.

Source : Ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur.

De manière générale, on constate une **forte mobilisation du ministère de l'éducation nationale**, alors même qu'avant la survenance des attentats, ce dernier était peu sensibilisé aux problématiques de sécurité. Ainsi, un livret relatif à la sécurité à l'école a été édité, avec une attention particulière concernant les jeunes enfants. En outre, un vaste programme de formation a été conçu en partenariat avec la gendarmerie. Les efforts entrepris doivent ainsi être salués, mais doivent être poursuivis.

Une coopération et une bonne coordination entre l'ensemble des acteurs de la sécurité à l'école est essentielle : les collectivités territoriales, mais aussi les **intervenants dans le cadre du temps périscolaires doivent être acteurs de la sécurisation de l'école**. Dès lors, tout nouvel intervenant doit être informé des mesures à prendre et des conduites à tenir.

En outre, il est impératif de **veiller à la mise à jour régulière et au partage des annuaires rassemblant les coordonnées des personnes intervenant en cas de problème**. Par ailleurs, **l'ensemble des plans de mise en sécurité doivent être mis à disposition en un lieu unique**. Enfin, le ministère de l'éducation nationale travaille actuellement à la transmission systématique des plans des locaux aux forces de l'ordre et aux services préfectoraux. Votre commission d'enquête ne peut qu'encourager cette démarche.

• **La sécurisation des universités confrontée au problème de leur autonomie**

La troisième faiblesse en termes de gestion de crise et de sécurisation des établissements d'enseignement relevée par le rapport commun Inspection générale de l'administration/Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche concerne **l'autonomie de l'enseignement supérieur, ainsi que les spécificités propres à ces établissements**. L'accès y est libre, de nombreux vacataires sont présents, il est difficile de connaître le nombre de personnes présentes sur le campus à un instant t, etc.

Comme il a été indiqué à votre commission d'enquête par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ces établissements ont été conçus comme des lieux ouverts sur l'extérieur et comprenant parfois de vastes campus. Ainsi **toute véritable action de sécurisation nécessiterait-elle de déployer des moyens considérables, mais dont ne disposent ni le ministère, ni les universités, malgré le caractère prioritaire de cet enjeu**. En outre, toute action du ministère doit se faire dans les limites de ses prérogatives, et le respect de **l'autonomie** des universités. Ainsi, toute déclinaison opérationnelle des actions à prendre ne relève plus de la seule compétence du ministère.

Un certain nombre de mesures ont toutefois été prises, en termes **d'accompagnement, de sensibilisation et de formation**. Ainsi, depuis novembre 2016, l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur ont été formés à la gestion des crises. En 2018, le public de ces formations sera élargi aux directeurs de composantes ou de laboratoires. En outre, une attention toute particulière est portée aux directeurs généraux des services des établissements d'enseignement supérieur. Désormais, une séquence consacrée à la gestion de crise est intégrée dans le module de formation des nouveaux directeurs généraux des services. Un cahier des charges regroupant les besoins, les spécificités et les retours d'expérience des établissements supérieurs est en cours d'élaboration. Il en est de même pour la formation des fonctionnaires « sécurité défense ».

Ces formations sont particulièrement importantes. Ainsi, le rapport IGA/IGAENR estime que ces dernières, en ayant été suivies par **un millier de personnes**, permettent de développer une culture de vigilance et de sûreté dans l'enseignement supérieur. Il est ainsi essentiel de former l'ensemble des **personnes clefs, ou référentes, qui pourront par la suite diffuser les bonnes pratiques dans les universités**, afin d'avoir un effet démultiplicateur de ces formations.

Toutefois, plusieurs personnes auditionnées par votre commission d'enquête ont reconnu qu'en dépit d'une prise de conscience qui s'opère peu à peu, **le milieu universitaire est traditionnellement et culturellement rétif à certaines des actions rendues nécessaires par la menace liée à la radicalisation et au risque terroriste**.

• **La diffusion de la culture de sécurité auprès de nos concitoyens et intérêts nationaux situés à l'étranger**

La protection des ressortissants et intérêts nationaux à l'étranger est également une préoccupation majeure. C'est l'une des missions de **l'ambassadeur chargé de la stratégie internationale de lutte contre le terrorisme**. Notre pays est en effet confronté à une situation où ses ambassades, consulats, centres culturels, lycées et alliances françaises peuvent devenir des cibles directes, comme cela a été le cas à Ouagadougou, en mars 2018, ou collatérales, comme à Kaboul.

Dans ce contexte, les personnels des emprises consulaires et diplomatiques françaises **sont formés aux questions de sécurité et aux conduites à tenir en cas d'attaque**. La bonne réaction du personnel de l'ambassade française au Burkina Faso, en mars 2018, témoigne de l'importance de ces formations. En outre une sensibilisation et une information des Français résidents et des personnes de passage sont également réalisées.

Toutefois, la question des moyens alloués aux emprises diplomatiques est importante, notamment pour faire face à ces enjeux.

Or, la France dispose du **troisième réseau diplomatique** et consulaire, du **premier réseau culturel** avec près de 1 000 sites et du **premier réseau scolaire au monde**, avec 500 établissements scolaires.

Comme le souligne le rapport de MM. Bernard Cazeau et Ladislav Poniatowski¹ – président et membre de votre commission d'enquête -, réalisé à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, depuis dix ans, les représentations de la France à l'étranger, tant diplomatiques que consulaires ou culturelles, et les personnels qui y travaillent, ont ainsi fait l'objet de menaces ou de passages à l'acte.

Or, **le plan de sécurisation de nos emprises à l'étranger lancé en 2008 pour une période de cinq ans n'a pas pu être mené à bien**, à la fois en raison de la dégradation de la situation sécuritaire, mais également du fait d'un élargissement du nombre de lieux concernés. Comme l'indique ce rapport, *« le plan de sécurisation a dû, à partir de 2014, inclure, en plus, la mise à niveau des instituts français, puis les campagnes d'audit de sûreté des Alliances françaises, des établissements scolaires et, in fine, de l'ensemble des implantations françaises à l'étranger. Le nombre de sites à auditer et à sécuriser avait ainsi augmenté de 238 % entre le début et la fin de programmation »*.

Un nouveau **« plan de sécurité 2017 »** a été élaboré. Dans ce cadre, la **nouvelle sous-direction de la sécurité diplomatique** est désormais compétente en matière de sécurisation des réseaux internationaux. En outre, des moyens budgétaires et humains liés à la sécurité diplomatique ont été alloués. La programmation, sur trois ans, prévoit de réaliser chaque année un nombre de projets de sécurisation définis selon des critères combinant l'analyse des menaces, le niveau de sécurisation déjà existant du site et les préconisations à mettre en œuvre en fonction du degré des menaces dans le pays.

En 2018, les crédits affectés aux dépenses de sécurisation de nos emprises atteignent 112 millions d'euros. Ils sont en cela en augmentation par rapport à 2017. Toutefois, votre commission d'enquête appelle à la bonne

¹ Rapport (n°110 ; 2017-2018) pour avis de MM. Bernard Cazeau et Ladislav Poniatowski au nom de la commission des affaires étrangères, PLF 2018, Action extérieure de l'État : Action de la France en Europe et dans le monde.

consommation de ces crédits. Ainsi, en 2017, l'exécution était de 10 millions d'euros inférieure au budget alloué.

Enfin, votre commission d'enquête souscrit à l'analyse de ses deux membres dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018 et souhaite que la programmation de la sécurisation des postes prévue en 2018 permette **d'éviter de fractionner les travaux de sécurisation grâce à une meilleure évaluation du besoin initial et de la menace**. Les marchés de travaux nécessaires doivent être passés en une seule fois, garantissant la rapidité de l'exécution et la mise en sécurité des communautés et des intérêts français au juste prix.

• **Les entreprises : une sensibilisation à renforcer**

L'attentat de Saint-Quentin-Fallavier, le 26 juin 2015, démontre que les entreprises peuvent également être la cible d'attaques. Or, selon les personnes auditionnées par votre commission d'enquête, **la sensibilisation dans ce secteur reste insuffisante**.

En décembre 2015, la CPME et le SNES ont réalisé un document intitulé « mesures de prévention : attaques terroristes et entreprises » présentant dix points clés pour renforcer la prévention et la protection des entreprises, des salariés et des clients :

- Évaluer les risques et identifier les menaces et leurs probabilités
- Prendre en compte les questions de sécurité le plus en amont possible
- Intégrer la sensibilisation à la sécurité dans la culture de l'entreprise
- Assurer un bon entretien général des locaux
- Réduire ou maîtriser les points d'accès
- Installer des dispositifs appropriés de sécurité et de prévention. Combiner éventuellement moyens humains, physiques et technologiques
- Analyser les procédures de traitement du courrier
- Vérifier les identités et les références lors des recrutements et du recours à la sous-traitance
- Prendre les précautions nécessaires en matière de sécurité informatique et protéger les informations
- Élaborer, planifier et tester les plans de prévention.

Les chambres consulaires ont souvent diffusé les instructions du SGDSN auprès de ses membres, notamment les instructions pratiques à suivre en cas d'attaques terroristes.

Votre commission d'enquête salue l'initiative du SGDSN qui organise **des dialogues nationaux de sécurité** instaurés entre les pouvoirs publics et les représentants des unions, syndicats et fédérations professionnels par secteur d'activité économique, social ou culturel. Deux ont pour l'instant été organisés. Votre commission d'enquête estime qu'ils doivent être poursuivis. **Ces derniers pourraient connaître des déclinaisons locales autour du préfet et des chambres consulaires** afin de répondre aux besoins et questions que se posent les entreprises sur le territoire.

Le **nouveau plan national de prévention de la radicalisation contient quatre mesures** concernant les entreprises :

- amplifier, en lien avec l'État, la sensibilisation des entreprises, des fédérations professionnelles et des réseaux consulaires, avec la création d'une mallette pédagogique spécifique, afin d'uniformiser l'offre de formation sur le repérage des situations à risques, les modalités de signalement aux pouvoirs publics, et les conditions de leur prise en charge dans le fonctionnement de l'entreprise ;

- au niveau local, organiser le signalement de situations de radicalisation en vue de leur évaluation dans le cadre des groupes d'évaluation départementaux (GED) et d'une éventuelle prise en charge au sein des cellules de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles (CEPRAF) ;

- renforcer l'articulation entre les préfetures et les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) sur le thème de la radicalisation, en systématisant la nomination d'un référent pour la prévention de la radicalisation dans les DIRECCTE et en accentuant la mobilisation des DIRECCTE pour appuyer la prise en charge au sein des CPRAF ;

- sensibiliser les partenaires sociaux réunis au sein de la Commission nationale de la négociation collective (CNNC), avec une régularité annuelle, de façon à avancer dans la prévention de la radicalisation en entreprise en associant organisations syndicales et organisations patronales, auxquels se joindraient en tant que de besoin les services de l'État chargés de la prévention de la radicalisation (SG-CIPDR et ministère de l'intérieur).

Deux types d'entreprises appellent une attention supplémentaire. Il s'agit de celles accueillant du public et de celles présentant un risque métier (transports publics, centrales nucléaires, etc.).

Pour les premières, le SGDSN a publié **plusieurs guides pratiques sur la conduite à tenir en cas d'attaques** : pour les équipes de direction des centres commerciaux, pour les équipes de direction des espaces commerciaux, pour le personnel des espaces commerciaux, à destination des dirigeants de salles de spectacle, de cinémas ou de cirques, etc. Ces guides viennent en complément des procédures et consignes mises en place dans les

entreprises. L'objectif est de sensibiliser les équipes, de leur fournir des indications concrètes et utiles pour les préparer et réagir au mieux avant même l'arrivée des forces de l'ordre et durant leur intervention.

Votre commission d'enquête fait le constat que des très nombreuses entreprises accueillant du public font très souvent appel à des **sociétés privées de sécurité**, notamment pour les vérifications aux entrées et sorties de ces lieux. Or, ces dernières ne sont pas forcément bien faites. La Cour des comptes dans son rapport public de février 2018¹ pointait **les faiblesses de ce secteur**. Elle indiquait notamment que, du fait de l'atomisation du secteur, « *le marché des activités privées de sécurité connaît une concurrence sévère et des prix bas, particulièrement dans le domaine de la surveillance humaine où le critère du coût horaire est souvent le seul pris en compte par les donneurs d'ordre, au détriment de la qualité du service* ». Dès lors, les niveaux des prestations fournies par les entreprises privées de sécurité présentent une grande hétérogénéité.

Certes, votre commission d'enquête note que la formation initiale des agents a été récemment renforcée et complétée par un module spécifique relatif à la prévention de la menace terroriste. En outre, une formation continue obligatoire a été instituée en 2017. **Elle souhaite que des contrôles effectifs sur le contenu et la réalisation de ces formations soient organisés par le conseil national des activités privées de sécurité, établissement public créé en 2012. Elle souscrit au projet évoqué par la Cour des comptes de mise en place d'un certificat de qualification professionnelle de surveillance de sites sensibles.**

2. Prévenir la radicalisation, volet indispensable de la lutte anti-terroriste

Agir contre le terrorisme requiert aussi une politique déterminée de **prévention de la radicalisation, notamment de la radicalisation violente**. On constate une prise de conscience de la part de l'État en la matière. Ainsi, depuis le 29 avril 2014, les **compétences du Comité interministériel de prévention de la délinquance ont été élargies à la prévention de la radicalisation**. La prévention de la radicalisation s'inscrit dans une **démarche transversale** et le Comité interministériel de la prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) joue un rôle d'impulsion et de coordination des politiques.

¹ *Rapport public annuel de la Cour des comptes, Les activités privées de sécurité : une contribution croissante à la sécurité publique, une régulation insuffisante, février 2018.*

LE COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE ET DE LA RADICALISATION

Le Comité interministériel de la prévention de la délinquance, devenu depuis le décret n°2016-553 du 6 mai 2016 Comité interministériel de la prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), est présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre de l'intérieur et est **composé des principaux ministres intéressés par la lutte contre la délinquance et la radicalisation** : intérieur, justice, Europe et affaires étrangères, éducation nationale, enseignement supérieur et recherche, armées, santé et solidarités, droits des femmes, travail, logement, transports, cohésion des territoires, sport et outre-mer.

Le Secrétariat général du CIPDR **coordonne les actions des ministères et l'utilisation des moyens budgétaires** dédiés à la politique de prévention de la délinquance, de la radicalisation, et de l'aide aux victimes. Il est également en charge de **la mise en œuvre puis de l'évaluation des plans de prévention de la radicalisation**. C'est notamment le cas pour le dernier plan national de prévention de la radicalisation, présenté le 23 février dernier.

Les effectifs du CIPDR ont connu un **renforcement significatif**, passant de 8 cadres A en 2016, à 24 cadres A en avril 2018.

En 2016, 22,5 millions d'euros du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) ont été consacrés au financement de la prévention de la radicalisation, ce dernier profitant d'un abondement de 5 millions d'euros. 12 millions d'euros concernent des actions de sécurisation et 10,4 millions d'euros des actions de formation, de sensibilisation ou de prise en charge des personnes radicalisées et de leur entourage.

Source : Secrétariat général du CIPDR.

a) *Une succession de plans de prévention de la radicalisation au succès mitigé*

- **Le plan de lutte anti-terroriste du 29 avril 2014**

Le plan de lutte anti-terroriste du 29 avril 2014 est lancé dans un contexte d'inquiétude croissante face à l'augmentation du nombre de départ de Français vers la Syrie. Comme le rappelle une circulaire du 29 avril 2014 relative à la prévention de la radicalisation et l'accompagnement des familles¹, ce plan vise principalement « à *démanteler les filières, empêcher les déplacements générateurs de menaces, à lutter contre la diffusion de contenus illicites sur les réseaux, à coopérer plus efficacement au plan*

¹ *Circulaire du 29 avril 2014 INTK1405276C du ministre de l'intérieur relative à la prévention de la radicalisation et l'accompagnement des familles*

international », mais également à prendre en compte « *la solitude et le désarroi des familles* ».

Ce plan comportait 22 mesures, complétées après les attentats de 2015.

Dans ce cadre, un **numéro national d'appel téléphonique d'assistance et d'orientation** est mis en place, afin de signaler des situations inquiétantes. Au 31 décembre 2015, la plate-forme téléphonique a reçu 4 416 signalements par les familles, auxquels s'ajoutent 4 301 signalements provenant des préfectures, concernant au total 7 947 personnes.

Si l'information est centralisée au sein de cette plateforme, le choix a été fait d'avoir un **traitement déconcentré des dossiers**. Dès lors, la plateforme d'appel prévient le préfet compétent.

Le plan complété du 29 avril 2014 a mis en place trois principaux dispositifs :

1. Les cellules de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles

Des cellules de prévention de la radicalisation et d'accompagnement des familles (CEPRAF) ont été mises en place dans chaque préfecture.

Elles associent les services de l'État, ceux des collectivités territoriales et certaines associations. Les préfets ont une double mission à ce titre :

- organiser la détection et l'évaluation de la dangerosité de personnes radicalisées ou en voie de radicalisation ;

- organiser leur prise en charge et celle de leur famille par la cellule de suivi.

Si l'ensemble des départements se sont dotés d'une cellule de suivi fin 2015, leur **fonctionnement est très inégal**. Ainsi, certains départements distinguaient **clairement la partie détection et évaluation de la dangerosité, de celle de l'accompagnement social**. En outre, comme le souligne le rapport de suivi de la politique de prévention de la délinquance et de la radicalisation pour l'année 2015¹, **une certaine confusion** existait quant aux rôles et aux responsabilités de chaque acteur. Si plusieurs circulaires successives ont été publiées afin de mettre en place « *un dispositif cohérent et efficace* », « *la multiplicité des instructions a parfois généré des incompréhensions* ». En outre, « *le référent de parcours, qui doit permettre un accompagnement proactif et une meilleure coordination des ressources locales n'a pas été systématiquement désigné* », cette dénomination étant « *interprétée*

¹ *Politique de prévention de la délinquance et de la radicalisation : neuvième rapport au Parlement - Année 2015 ; octobre 2016.*

librement et de nombreuses préfectures confondent les membres de la cellule et les référents de parcours ».

Fin 2015, soit plus d'un an après la décision de mettre en place ces cellules, **le rapport de suivi précédemment mentionné estime que 63 préfectures ont des cellules de suivi permettant une réelle prise en charge** telles que prévues par la circulaire d'avril 2014, et que 38 préfectures ont amorcé un début de prise en charge. Il conclut : *« Si le dispositif de prévention de la radicalisation a bien été déployé en 2015, il reste à en accroître l'efficacité ».*

Malheureusement, et bien que l'article D. 132-2 du code de la sécurité intérieure prévoit la remise d'un rapport au Parlement chaque année, **celui pour 2016 n'a pas été publié**. Interrogé, le Secrétariat général du CIPDR a indiqué qu'il a été fusionné avec celui pour 2017 *« pour faire le point de l'état des dispositifs mis en œuvre avant le nouveau plan de prévention de la radicalisation Prévenir pour protéger et serait « en cours ».* **Alors que les politiques de prévention de la radicalisation ont connu un essor important depuis 2015, il est regrettable que les dernières informations mises à disposition remontent à décembre 2015, soit il y a plus de deux ans.**

Lors de son déplacement à Lyon, une délégation de votre commission d'enquête a pu s'entretenir avec les acteurs de la CEPRAF et du groupe d'évaluation départementaux (GED)¹. Les interlocuteurs rencontrés ont expliqué que l'intérêt de ce système, par rapport à celui d'un guichet unique, se trouve dans la multiplicité des réceptacles de l'information : le renseignement territorial, les maires, etc. Toutes ces informations sont ensuite évaluées par la préfecture, puis tout est « reversé » entre les membres de la cellule dans le cadre du « secret partagé ». La coopération entre les acteurs est très bonne. Ainsi, sauf risque d'entrave à une enquête en cours, les services de renseignement partagent leurs dossiers. Il en est de même pour le conseil départemental.

**LA CELLULE DÉPARTEMENTALE DE SUIVI POUR LA PRÉVENTION
DE LA RADICALISATION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES FAMILLES :
L'EXEMPLE DE LA CEPRAF DE L'AIN**

Participent à la CEPRAF les services de la préfecture, les services des renseignements, un représentant du groupement de gendarmerie un représentant de l'aide aux victimes et médiations, ainsi que des représentants du conseil départemental de l'Ain, de la direction départementale de la cohésion sociale, de

¹ Présentes dans chaque département, ces cellules évaluent les personnes signalées pour radicalisation et déterminent leur niveau de dangerosité. Sont notamment évoqués les suivis des signalements émanant des services de renseignement. Les situations individuelles nécessitant une intervention sociale sont évoquées dans les CEPRAF.

l'agence régionale de santé, de la direction des services départementaux de l'éducation nationale ; du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), de la direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse, de la caisse d'allocations familiales et des missions locales.

Le rythme de réunions varie en fonction des départements. La CEPRAF de l'Ain se réunit de manière bimestrielle : elle peut néanmoins être convoquée en cas d'urgence, notamment en cas de retour imminent d'un mineur.

Lors de ces réunions, la CEPRAF étudie les dossiers de personnes - situation personnelle et familiale, évolution, insertion dans la société (emploi, déscolarisation, etc.) - et propose des mesures de prise en charge, comme un suivi psychologique par exemple.

Lors de cette rencontre et face à la sensibilité des informations discutées dans ces réunions, il paraît évident à la commission d'enquête que **la notion de secret partagé est plus que jamais d'actualité**. C'est notamment le cas pour la transmission aux maires des personnes fichées S sur le territoire de leur collectivité annoncé par le Gouvernement, et que votre commission d'enquête approuve. Toutefois, celle-ci **appelle à la responsabilité de chacun** dans le respect de la sensibilité des informations portées à connaissance. Lors de son déplacement à Lyon, le préfet a ainsi indiqué avoir été confronté à de tels problèmes. Dès lors, **certains intervenants n'étaient plus invités en raison de la difficulté d'assurer la confidentialité des informations confiées**. Lors de son déplacement en Belgique, il a été indiqué à votre commission d'enquête que les bourgmestres - compétents en matière de police et de sécurité - étaient destinataires de la liste des noms des individus radicalisés établie par les services de renseignement avec des garanties en termes de confidentialité, de manière à faciliter la circulation des informations et à coordonner les actions décidées. Cette procédure est encadrée par une circulaire ministérielle et une instruction du Conseil supérieur de la magistrature.

Selon les informations transmises à votre commission d'enquête, au 28 février 2018, les CEPRAF déclarent avoir pris en charge plus de 6 000 personnes signalées pour des faits de radicalisation, et avoir accompagné plus de 2 000 familles. Aujourd'hui, **elles suivent encore 2 600 personnes radicalisées et plus de 700 familles**.

LA PRÉVENTION DE LA RADICALISATION À BRUXELLES

L'association BRAVVO a été créée en 2014 par la ville de Bruxelles. Son organisation est pluridisciplinaire. Avec plus de 300 travailleurs sociaux, elle intervient en matière de prévention, mais aussi de lutte contre l'insécurité et de renforcement du sentiment de cohésion nationale.

Dès 2012, Bruxelles a été désignée ville pilote pour prévenir la radicalisation en lien avec le ministère fédéral de l'intérieur. En 2013, à la suite des premiers départs sur zone, une étude a été réalisée sur ce phénomène, ses causes et ses conséquences sur les familles et les quartiers. Or, cette étude montre que celui-ci est bien plus important qu'imaginé à l'origine et qu'il traduit une rupture avec la société belge et ses valeurs.

À la même époque, a lieu l'attentat au Musée juif de Bruxelles, dont l'auteur est un revenant de Syrie et aussi le premier à commettre un attentat de nature djihadiste sur le territoire européen.

En 2014, le dispositif BRAVVO est créé et institutionnalisé, en concertation avec les différents niveaux de pouvoir belges (État, communauté wallonne, région de Bruxelles-Capitale).

BRAVVO a pour objectif de coordonner la politique de prévention de la radicalisation de la ville de Bruxelles. BRAVVO est chef de projet de la cellule de sécurité intégrée (CSIL), premier niveau du dispositif, qui réunit les différents acteurs, sous la présidence du bourgmestre. Il s'agit de gérer le risque psychosocial et de sécurité associé aux individus en voie de radicalisation, radicalisés ou condamnés pour terrorisme, avec un objectif de prévention à moyen et long termes de la radicalisation violente dans les quartiers touchés. Cette action permet, grâce à un maillage territorial, de coordonner les actions et d'échanger des informations entre les différents acteurs, y compris avec le pouvoir judiciaire.

La cellule de prévention de la radicalisation, dite Pre-Rad, constitue le deuxième niveau du dispositif. Il s'agit d'une cellule spécialisée et transversale qui met en œuvre une approche pluridisciplinaire. Elle emploie quatre personnes à temps plein (juriste, politologue, assistante sociale et sociologue) et travaille avec un large réseau de partenaires. Elle actualise les connaissances sur le sujet et met au point des outils d'analyse (par exemple sur les mécanismes qui conduisent à l'extrémisme violent ou sur l'évolution du phénomène de la radicalisation). Elle apporte également un soutien aux professionnels sur la gestion collective du risque, les modalités d'intervention directe et indirecte ou encore l'application du secret professionnel.

La cellule Pre-Rad intervient à plusieurs niveaux. La prévention primaire vise à donner une information claire, factuelle et neutre destinée à sensibiliser le public et le secteur associatif. La prévention secondaire est davantage ciblée sur les publics vulnérables, comme les jeunes de 12 à 18 ans et leurs familles, et cherche aussi à mieux former les professionnels et à mettre au point des outils et des projets de soutien. La prévention tertiaire est axée sur l'analyse et la gestion des inquiétudes en cas de difficultés.

La circulaire du 29 avril 2014 préconisait de réunir l'ensemble des services de l'État et « *des acteurs concernés pour recenser avec eux les moyens susceptibles d'être mobilisés pour cette prise en charge individualisée* ». Interrogé par votre commission d'enquête, le Secrétariat général du CIPDR a indiqué que **chaque préfecture avait procédé à ce recensement, en s'appuyant notamment sur les agences régionales de santé (ARS) pour la mobilisation des professionnels de psychiatrie et de psychologie**. À titre d'exemple, comme l'a indiqué le psychiatre Serge Hefez à la commission d'enquête, l'hôpital de la Pitié-Salpêtrière de Paris suit, à la demande de la préfecture de police, et depuis plusieurs années, des mineurs ou de jeunes majeurs radicalisés qui ont été signalés soit par le numéro vert, soit par les commissariats. **Toutefois, pour les départements ayant peu de moyens, il est encore nécessaire de mutualiser les moyens avec les départements limitrophes.**

Votre commission d'enquête s'est procurée une circulaire récente et non publique, conjointe du ministre de l'intérieur et de la ministre des solidarités et de la santé, à la suite du constat d'un faible nombre **d'accords-cadres signés entre les préfectures et les autorités régionales de santé**. Elle demande notamment de procéder dans un délai très rapide à la conclusion de ces accords-cadres afin de renforcer le travail partenarial entre les préfets, les directeurs généraux d'agences régionale de santé et les professionnels de santé mentale, psychiatres et psychologues.

2. Les équipes mobiles d'intervention

En janvier 2015, l'État a décidé de mettre en place une **équipe mobile d'intervention** afin d'appuyer l'action des préfectures. Après appel d'offres, cette action a été confiée au centre de prévention des dérives sectaires liées à l'islam (CPDSI). Le contrat indiquait un objectif de désengagement de 150 individus. Le Secrétariat général du CIPDR a indiqué à votre commission d'enquête, que le CPDSI était intervenu **dans 43 préfectures auprès de 285 jeunes**, que ce soit directement en l'absence de structures locales de prise en charge, ou en appui logistique aux structures existantes. Il a été mis fin à ce marché avant son terme au 30 juin 2017, **le nombre de demandes de prise en charge ayant fortement diminué** (35 situations).

La fin des équipes mobiles d'intervention témoigne de la part des préfectures **de la reconnaissance d'une montée en compétences des structures locales de prise en charge**. Elles estiment ainsi que ces dernières sont suffisamment structurées et disposent en interne des moyens pour suivre les personnes en voie de radicalisation.

3. La définition d'un réseau de professionnels et d'associations fiables pour la prise en charge des personnes radicalisées

La prise en charge de personnes en voie de radicalisation nécessite des **compétences particulières**. Or, l'expérience a montré qu'un certain nombre de personnes et d'associations **ne disposait pas des compétences requises** pour accompagner les personnes en voie de radicalisation ou radicalisées. Le rapport d'information de nos collègues Catherine Troendlé et Esther Benbassa a d'ailleurs souligné **l'échec des programmes de « déradicalisation »**, que ce soit dans le choix par l'État des associations chargées d'intervenir ou le fonctionnement du centre de déradicalisation de Pontourny¹. Il préconisait notamment d'améliorer la sélection des intervenants associatifs sollicités par les pouvoirs publics et de concentrer les efforts en faveur d'une plus grande individualisation des prises en charge.

La loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme² a **renforcé les conditions d'octroi de subventions à ces instances**. Les actions entreprises doivent remplir les **conditions fixées par un cahier de charge**. Celui-ci a été publié le 7 avril dernier³. Sont notamment exigées des équipes de dirigeants et de personnels qualifiés pour mener des actions de prévention de la radicalisation, notamment en fonction de la nature des actions *« des compétences et expériences en matière de prise en charge de publics vulnérables, en difficulté, en particulier concernant les mineurs, mais également en matière de soutien à la parentalité et/ou d'aide aux victimes »*. Les personnels de ces associations doivent avoir suivi une **formation spécifique** sur le phénomène de radicalisation. L'association doit en outre accepter le fonctionnement de la CEPRAF et accepter le principe même de l'évaluation. Des critères spécifiques propres aux types d'actions menées sont également définis.

En outre, l'octroi de ces subventions est subordonné à la conclusion d'une **convention**, à la production **d'un compte rendu financier** ainsi qu'au dépôt et à la publication de ces documents.

Ce cahier des charges constitue un premier encadrement de ces structures qu'il faut saluer. Il devrait permettre de répondre au besoin exprimé il y a maintenant deux ans par le rapport sur les politiques de prévention de la délinquance et de la radicalisation précédemment cité d'un *« répertoire d'associations et des structures fiables dans ce domaine »*.

¹ Rapport d'information (n° 633 ; 2016-2017) de Mmes Esther Benbassa et Catherine Troendlé, fait au nom de la commission des lois, Les politiques de « déradicalisation » en France : changer de paradigme.

² Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

³ Arrêté du 3 avril 2018 fixant le cahier des charges relatif aux actions initiées, définies et mises en œuvre par les structures impliquées dans la prévention et la prise en charge de la radicalisation.

- **Le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme du 9 mai 2016**

Le Gouvernement a fait le constat de **la nécessité de prolonger et d'amplifier les actions entreprises** dans le cadre du plan de lutte anti-terroriste « *en l'adaptant aux dernières évolutions de la menace et en couvrant un spectre d'acteurs et de domaines d'intervention plus large encore* »¹. Par ce plan, « *le Gouvernement entend en effet apporter une réponse globale au phénomène de radicalisation violente, en considérant que celui-ci rend possible le terrorisme, par les moyens humains, financiers et matériels qu'il lui apporte directement, ou indirectement* ».

80 mesures, dont 50 mesures nouvelles, sont prévues et s'articulent **en sept axes** :

- détecter les trajectoires de radicalisation et les filières terroristes le plus tôt possible ;
- surveiller, entraver et neutraliser les filières terroristes ;
- combattre le terrorisme dans ses réseaux internationaux et dans ses sanctuaires ;
- densifier les dispositifs de prévention de la radicalisation pour assurer une prise en charge individualisée des publics ; - développer la recherche appliquée en matière de contre-discours et mobiliser l'islam de France ;
- mieux protéger les sites et les réseaux vulnérables ; - savoir réagir à toute attaque terroriste et manifester la résilience de la Nation.

Dans le cadre de ce plan, **une association plus large des acteurs a été réalisée, notamment celle des collectivités territoriales.**

**LES COLLECTIVITÉS LOCALES, NOUVEAUX ACTEURS
DE LA PRÉVENTION DE LA RADICALISATION**

Plusieurs villes ont inscrit un plan d'action contre la radicalisation dans l'annexe des contrats de ville. En outre, des volets prévention de la radicalisation ont également été déployés dans le cadre des plans des comités locaux et intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance. L'État a ainsi signé des conventions avec les associations d'élus – Association des maires de France, France urbaine, Villes et banlieues de France, en mai 2016. Ces conventions visent notamment « *à renforcer le partenariat entre les collectivités territoriales et l'État pour que les politiques locales des collectivités territoriales puissent intervenir en complémentarité de l'action engagée par l'État* ».

¹ Dossier de presse de présentation du plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme du 9 mai 2016.

La convention avec l'Association des maires de France prévoit également que, « avec l'accord du procureur de la République, le préfet peut informer le maire des situations de radicalisation concernant le territoire de sa commune ». D'autre part, « les maires peuvent proposer au préfet un accompagnement de certaines personnes en voie de radicalisation et conduire des actions dans le cadre des dispositifs communaux ou intercommunaux ».

Les élus locaux, et notamment les maires, sont incités à diffuser le numéro vert de signalement de personnes radicalisées. Enfin, des actions de formations des élus locaux et des personnels sont prévues. Ces derniers pourront bénéficier des formations dispensées par le Secrétariat général du CIPDR.

Afin d'aider les acteurs de terrain, la circulaire du Premier ministre du 13 mai 2016 a diffusé **un guide interministériel de prévention de la radicalisation**. Il présentait notamment **les modes de détection et de signalement**, mais aussi les démarches à suivre en matière de **coordination et d'animation territoriales**. En outre, **une cellule nationale de coordination et d'appui de l'action territoriale de prévention de la radicalisation** a été mise en place en décembre 2016. Elle doit notamment répondre à tous les besoins portant sur la prévention de la radicalisation.

Une **actualisation des indicateurs de basculement** dans la radicalisation a été diffusée en mars 2017 à l'ensemble des préfets, mettant notamment en lumière l'existence de signaux faibles.

De manière générale, le Secrétariat général du CIPDR a indiqué à votre commission d'enquête que **près de 25 000 professionnels avaient été formés à la prévention de la radicalisation**, dans le cadre des sessions nationales qu'il organise, de celles des préfetures, ou des séminaires où il est intervenu.

b) Le nouveau plan national de prévention de la radicalisation annoncé le 23 février 2018

Présenté à Lille par le Premier ministre, en présence de dix ministres, et constitué de **60 mesures**, il vise à réorienter la politique de la prévention de la radicalisation suivant **cinq axes** :

- prémunir les esprits face à la radicalisation ;
- compléter le maillage détection/prévention ;
- comprendre et anticiper l'évolution de la radicalisation ;
- professionnaliser les acteurs locaux et évaluer leurs pratiques ;
- adapter le désengagement.

Ce plan, qui doit permettre de lutter contre la progression de ce que le Président de la République a appelé « *l'hydre islamiste* »¹, se veut comme **une réponse aux attentes recueillies grâce à des échanges avec les élus locaux, les universitaires, la société civile, mais aussi avec les partenaires étrangers**. Il est naturellement encore trop tôt pour procéder à une évaluation de ce plan. On peut toutefois noter la **nouvelle priorité que constitue le premier axe (prémunir les esprits face à la radicalisation)** et le **changement de vocable** pour le dernier : on ne parle désormais plus de « déradicalisation », mais de **désengagement**. Comme l'ont indiqué plusieurs personnes auditionnées, le but est désormais qu'une personne radicalisée renonce à la violence et réintègre la société.

Votre commission d'enquête salue **la reprise de plusieurs propositions du rapport d'information** de MM. Luc Carvounas et Jean-Marie Bockel, au nom de la délégation aux collectivités territoriales, sur le rôle des collectivités territoriales et la prévention de la radicalisation². Celui-ci préconisait notamment de renforcer la coopération entre l'État et les collectivités territoriales afin d'améliorer leur information réciproque et de permettre la mise en place d'un travail partenarial équilibré.

- **L'école, première priorité**

Ce plan met l'accent sur trois **domaines**.

L'école constitue une priorité majeure. Ainsi, 10 mesures sur les 60 lui sont consacrées, articulées autour de thèmes principaux : armer l'école et développer la défense des élèves, notamment par l'éducation aux médias et la formation au développement d'un esprit critique. À ce titre, on peut citer la loi du 13 avril 2018³ visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat, issue d'une proposition de loi de notre collègue Françoise Gatel.

Un *vade-mecum* de la laïcité à l'école, validé par le conseil des sages de la laïcité⁴, vient d'être diffusé, apportant des réponses juridiques précises et donnant des conseils d'action aux équipes éducatives. Il préconise notamment, en cas de contestation par un élève ou un parent du contenu

¹ Discours du Président de la République à l'occasion de l'hommage national au lieutenant-colonel Arnaud Beltrame, le 23 mars 2018.

² Rapport d'information (n° 483 ; 2016-2017) de MM. Jean-Marie Bockel et Luc Carvounas, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, Les collectivités territoriales et la prévention de la radicalisation.

³ Loi n°2018-266 du 13 avril 2018 visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat.

⁴ Afin de fixer une doctrine sur la laïcité, le ministre de l'éducation nationale a instauré, au début de l'année 2018, un conseil des sages de la laïcité. Celui-ci est composé de 13 experts : journaliste, juriste, essayiste, professeur de philosophie, inspecteur de l'éducation nationale, islamologue, haut fonctionnaire, etc. Il est présidé par Mme Dominique Schnapper, sociologue et politologue, directrice à l'École des hautes études en sciences sociales, membre honoraire du Conseil constitutionnel.

d'un cours, de « *savoir déconstruire l'argument d'un élève comme on le ferait de n'importe quelle objection, en instaurant un dialogue dans la classe* ». En outre, le ministère de l'éducation nationale a annoncé vouloir « *mettre à disposition de chaque professeur en France une adresse de saisine où on lui garantit une prise de contact du ministère dans les vingt-quatre heures en cas de signalement d'un problème relatif à la laïcité* »¹.

LA RADICALISATION DES ÉLÈVES EN MILIEU SCOLAIRE

La détection des élèves en voie de radicalisation est assurée à partir des **observations des personnels, par une cellule de veille au sein de chaque établissement scolaire**. Très prochainement, l'application « Faits établissement » permettra de signaler des cas de prosélytisme. En application de la législation et sous le contrôle de la CNIL, les informations collectées respecteront l'obligation de l'anonymat des situations. Cette nouvelle fonctionnalité permettra toutefois d'avoir une cartographie précise des situations rencontrées.

Des **référénts « radicalisation »** ont été désignés par les recteurs. Toutefois, **plusieurs difficultés** limitent leurs actions, notamment, le nombre important de déplacements, car les référénts doivent consulter les dossiers sur place pour sécuriser les informations, la question de la sécurité des personnels et de la protection de leur anonymat dans les rapports et les procédures, le manque de fluidité dans la transmission d'informations, la lourdeur de la passation d'informations à chaque déménagement de la famille ou le changement d'établissement fréquenté par l'enfant. En outre, l'adhésion du jeune et de sa famille à la prise en charge reste une étape longue et difficile.

Depuis l'année scolaire 2015-2016, **1 419 signalements de mineurs** ont été opérés auprès de l'UCLAT, principalement pour des jeunes âgés de 17 ou 18 ans – même si 10 portaient sur des enfants âgés entre 3 et 5 ans. Le nombre de signalement est en baisse. Il a ainsi baissé de 40 % pour les jeunes âgés de 17 à 18 ans entre 2015-2016 et 2016-2017.

Le ministère de l'éducation nationale a mis en place des **formations à la détection des signaux faibles depuis 2015**. Destinées dans un premier temps aux cadres, conseillers principaux d'éducation (CPE) et enseignants assurant dans les académies des formations, elles ont été en 2016-2017 destinées prioritairement aux chefs d'établissements, aux assistants sociaux et aux CPE. **En 2017-2018, le public prioritaire est les enseignants.**

Au 28 février 2018, les CEPRAF suivaient **1 094 mineurs**, dont 77 mineurs de retour du théâtre d'opérations irako-syrien.

Source : Ministère de l'éducation nationale.

¹ Interview de M. Jean-Michel Blanquer, 29 mai 2018, L'Express.

- **Renforcer la prévention de la radicalisation dans des domaines « oubliés » par les précédents plans : l'université, le sport et les entreprises**

Le deuxième axe consiste à **diffuser des bonnes pratiques dans des domaines où la prévention de la radicalisation était en souffrance**. À cet égard, on peut souligner le travail important réalisé par le précédent gouvernement pour sensibiliser les **acteurs sociaux** afin qu'ils signalent les signaux faibles qu'ils détectent.

Tel est le cas de **l'université**. En effet, en juillet 2017, moins de 100 étudiants, sur les 2,5 millions que compte le pays, étaient inscrits au fichier des signalements pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste. Pour les personnes interrogées, ce chiffre très modeste ne peut bien sûr s'expliquer par la seule faible présence de personnes radicalisées à l'université. Les précédents circulaires et guides interministériels relatifs à la prévention de la radicalisation **n'évoquaient pas ou très peu l'enseignement supérieur**. Selon les informations transmises, la plupart des responsables, qu'il s'agisse des présidents d'université ou des directeurs généraux des services **s'estiment peu ou pas informés de la problématique de la radicalisation et ne connaissent pas précisément les modalités de remontée de l'information**. De manière générale, ils se sentent mal à l'aise face à ce sujet, traitant souvent les situations au cas par cas.

Paradoxalement, les établissements qui s'organisent ne sont pas ceux les plus concernés par le phénomène.

En outre, **un renforcement de la prévention de la radicalisation dans le milieu du sport** est également prévu. Il s'agit notamment de *« sensibiliser les cadres techniques des fédérations sportives, ainsi que ceux qui organisent des activités non instituées »*. Il en est de même pour *« les directeurs des sports des municipalités »*. Une prévention de la radicalisation doit être *« intégrée à la formation interfédérale des éducateurs sportifs et des formateurs des formateurs »*. Des actions de **contrôle administratif** vont être développées et **orientées vers les disciplines et les territoires concernés par la radicalisation**. Enfin, dans chaque fédération sportive, un responsable de la citoyenneté va être institué, qui sera le point de contact auprès des forces de sécurité intérieure, ainsi que le relais auprès des autorités déconcentrées.

Prenant acte de l'échec du centre de réinsertion et de citoyenneté de Pontourny, basé sur le volontariat, le **plan prévoit une évaluation de la radicalisation puis un suivi en milieu carcéral**.

Enfin, le plan insiste sur la nécessité **de mobiliser au-delà de l'État et des acteurs traditionnels**. Plusieurs mesures concernent les **entreprises** (sensibilisation, formation, meilleure articulation entre les préfets et les directions régionales des entreprises, de la concurrence du travail et de l'emploi, sensibilisation des partenaires sociaux), les **acteurs de l'Internet**, afin de retirer au plus vite les contenus illicites.

Ce plan, qui se veut ambitieux, **doit pouvoir disposer de moyens budgétaires suffisants**. Or, dans le contexte budgétaire contraint actuel, il **n'a pas bénéficié de moyens supplémentaires**. Le Secrétariat général du CIPDR explique en effet que le plan ayant été annoncé par le Président de la République dès l'automne 2017, **les ministères ont intégré dans leur programmation la prévention de la radicalisation**. Votre commission d'enquête n'a pas pu vérifier cette affirmation. Elle appelle à la vigilance sur le niveau adéquat des moyens alloués à ce plan et souhaite disposer d'éléments budgétaires relatifs à cette politique transversale dans le cadre de l'examen du prochain projet de loi de finances.

- **Plusieurs mesures ont été déjà prises**

Les décrets n°2018-135 et 2018-141 du 27 février 2018¹ précisent les conditions dans lesquelles un fonctionnaire de l'État ou un agent contractuel occupant des emplois **participant à l'exercice de missions de souveraineté de l'État ou relevant de la sécurité ou de la défense peut être muté ou radié** des cadres si le résultat de l'enquête administrative diligentée, et après procédure contradictoire, est **incompatible avec l'emploi qu'il occupe**. Cette disposition a été introduite par la loi précitée 30 octobre 2017. En effet, auparavant, une enquête administrative était réalisée au moment de l'affectation, de l'autorisation, de l'agrément ou de l'habilitation. Toutefois, aucune procédure ne permettait de s'assurer que le comportement de la personne n'avait pas changé par la suite. Ce dispositif s'applique également aux **militaires**.

Deux nouvelles structures, pour lesquelles le SGDSN a mené les travaux de concertation interministérielle, ont vu le jour : le commandement spécialisé pour la sécurité nucléaire (COSSEN) et le service national des enquêtes administratives de sécurité (SNEAS). Ces services sont chargés de réaliser les enquêtes respectivement dans le **secteur nucléaire civil** et dans le secteur des **entreprises de transport public de personnes et de marchandises dangereuses**. Selon les informations transmises à la commission d'enquête par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, ces enquêtes ont notamment permis de recenser pour une grande entreprise de transport public une cinquantaine de candidats dont le comportement était incompatible avec les fonctions exercées. Le SGDSN travaille actuellement à la **définition d'une doctrine interministérielle sur le déroulement et les suites de ces enquêtes administratives**.

Votre commission d'enquête estime que ce dispositif pourrait utilement **être élargi aux fonctionnaires et contractuels de droit public exerçant auprès de publics sensibles, notamment les enfants**. Selon les informations transmises par le ministère de l'éducation nationale, plus de

¹ Décret n° 2018-135 du 27 février 2018 portant application de l'article L 4139-15-1 du code de la défense et décret n° 2018-141 du 27 février 2018 portant application de l'article L 114-1 du code de la sécurité intérieure.

120 signalements pour radicalisation ont été faits lors de l'année scolaire 2016-2017, la matérialité de certains faits signalés n'ayant toutefois pas été établie. Il souligne notamment qu'en l'état actuel du droit, **seule une faute disciplinaire ou une infraction pénale d'une certaine gravité** permet de diligenter une procédure disciplinaire et, le cas échéant, une suspension de fonction. Cet élargissement pourrait également concerner les intervenants dans le cadre du **temps périscolaire, ou des actions menées** par les collectivités territoriales.

Par ailleurs, la loi du 13 avril 2018¹ visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat **unifie les régimes de contrôle des établissements privés hors contrat et allonge le délai** dont disposent le maire, l'autorité académique et le procureur de la République pour s'opposer à l'ouverture de l'établissement. En outre, les **motifs d'opposition ont été modernisés**, incluant désormais « *l'intérêt de l'ordre public, ou la protection de l'enfance et de la jeunesse* ». Enfin, la loi pose le **principe d'un contrôle systématique dès la première année d'exercice de l'établissement**. M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, a pris l'engagement devant le Sénat de mettre les moyens nécessaires pour parvenir à cet objectif². À cet effet, votre commission d'enquête estime qu'**un corps dédié au contrôle des établissements privés hors contrat pourrait être créé**. De manière générale, elle estime essentiel que ces moyens promis soient effectifs.

En outre, il lui paraît utile de **pouvoir croiser les fichiers de l'éducation nationale avec ceux de la caisse nationale d'allocations familiales** afin de s'assurer que tous les enfants sont bien scolarisés ou ont fait l'objet d'une **déclaration d'instruction** à domicile, pour pouvoir **diligenter les contrôles prévus** par la loi. En effet, comme l'a souligné le ministère de l'éducation nationale à votre commission d'enquête, la loi prévoit que des contrôles interviennent lors d'une instruction à domicile, dans les trois mois suivant le choix fait par les parents, puis une fois par an. Toutefois, **pour qu'ils aient lieu, encore faut-il que le ministère de l'éducation nationale soit au courant de l'existence de ces enfants**. Cela n'est pas évident, notamment lorsque l'enfant n'a jamais été scolarisé.

Les maires sont confrontés au même problème. En effet, en application de l'article L. 131-6 du code de l'éducation nationale, « *chaque année, à la rentrée scolaire, le maire dresse la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire* ». En cas de manquements à l'obligation d'inscription dans une école ou un établissement d'enseignement ou de déclaration d'instruction dans la famille prévue, il doit faire « *connaître sans délai au directeur académique des services de l'éducation nationale agissant sur*

¹ Loi n° 2018-266 du 13 avril 2018 visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat.

² Compte rendu des débats, Sénat, séance du 28 février 2018.

délégation du recteur d'académie, les manquements »¹ Or, bien souvent, et plus encore dans les communes de taille importante, les maires ne connaissent pas l'ensemble des familles résidant sur le territoire de la collectivité et sont dans l'incapacité de procéder à ce recensement exhaustif prévu par la loi, si les parents ou responsables des enfants ne se manifestent pas. Aussi, comme cela existe dans **d'autres pays de l'Union européenne** – ainsi que dans les deux départements d'Alsace et celui de la Moselle - depuis de nombreuses années, **votre commission d'enquête se prononce en faveur de l'instauration d'une obligation de déclaration domiciliaire à la mairie de son domicile.** La constitution d'un fichier domiciliaire permettrait aux maires d'avoir connaissance de l'ensemble des personnes, et notamment des enfants, résidant dans leur commune et, de ce fait, **de vérifier que ces enfants reçoivent bien une instruction républicaine.** Interrogé par votre commission d'enquête à ce sujet, le ministère de l'intérieur a indiqué travailler actuellement avec la CNIL sur de nombreuses demandes de fichiers afin d'avancer de manière sécurisée sur la réalisation de ces derniers. Votre commission d'enquête souhaite que le fichier domiciliaire soit intégré à ces réflexions afin de parvenir rapidement à sa mise en place en France.

ÉCOLES HORS CONTRAT ET INSTRUCTION À DOMICILE : DONNÉES CHIFFRÉES

En 2016-2017, le nombre d'enfants instruits dans leur famille était de **30 139**, soit 0,36 % des enfants soumis à l'obligation scolaire. Il est toutefois en augmentation constante et **a plus que doublé depuis l'année scolaire 2007-2008**, où 13 547 enfants instruits à domicile étaient décomptés. Le ministère de l'éducation nationale estime que 75 % de ces enfants ne bénéficient pas d'une inscription auprès d'un organisme d'enseignement à distance (type CNED). 14 000 enfants sont instruits dans leur famille en dehors d'une inscription au CNED, dont 8 500 (61 %) sont âgés de moins de 10 ans. Cela démontre **le choix affirmé très tôt par les parents de soustraire leur enfant au système scolaire ordinaire.** D'ailleurs 50 % des déclarations d'instruction dans la famille concernent des primo-inscriptions.

Concernant l'enseignement scolaire hors contrat, on dénombrait à la rentrée 2017 1 300 établissements scolaires privés hors contrat et 151 établissements privés sous contrat disposant de classes hors contrat. Les établissements confessionnels ou se rattachant à un réseau confessionnel sont minoritaires.

Le nombre de contrôles réalisés est en forte augmentation. Il était de 174 en 2013-2014 et 265 en 2016-2017. Il devrait être de 358 pour l'année scolaire 2017-2018. Toutefois, le contrôle prévu après cinq ans d'exercice n'a été effectué que dans un quart des établissements concernés. Lors de l'année 2016-2017, des manquements avaient été constatés dans près de 24 % des établissements contrôlés.

Source : Ministère de l'éducation nationale.

¹ Article R. 131-4 du code de l'éducation nationale.

III. DE FORTES INQUIÉTUDES DEMEURENT CEPENDANT

En dépit de l'ensemble des mesures prises par les pouvoirs publics pour contrer la menace terroriste, votre commission d'enquête, au cours de ses investigations, a pu constater que le risque terroriste continue de faire courir d'importants dangers à notre pays et à nos concitoyens.

Qu'il s'agisse du traitement de la menace, de la prise en charge de la radicalisation en prison et des détenus radicalisés, de la propagande islamiste et djihadiste en ligne ou encore des carences des contre-discours, il reste des marges de progression dans la lutte antiterroriste.

A. DES INSUFFISANCES DANS LE TRAITEMENT DE LA MENACE INTÉRIEURE

Les événements l'ont encore récemment démontré : la menace intérieure n'est pas suffisamment prise en compte. Non seulement, le manque de courage conduit trop souvent à fermer les yeux sur la place du salafisme en France, tandis que certains individus surveillés ne sont pas toujours empêchés de passer à l'acte.

1. La nécessité de lutter résolument contre le salafisme et le radicalisme musulman

L'inquiétante expansion du discours salafiste ne rencontre pas d'obstacles de la part des pouvoirs publics.

a) Le discours salafiste, en progression dans certains « quartiers », véhicule un message de rupture avec les valeurs républicaines

De nombreux domaines de la vie collective sont concernés.

Le danger représenté par l'idéologie salafiste ne réside pas seulement dans le risque de radicalisation violente. Son discours, qui normalise l'ultra-orthodoxie religieuse et se place en rupture avec le mode de vie occidental, constitue également **une menace pour les valeurs de la République.**

Ce discours est d'autant plus fortement véhiculé que le salafisme est souvent très démonstratif et se traduit de manière visible dans l'apparence physique comme dans les habitudes de vie de ses adeptes. **Les institutions républicaines laïques peuvent ainsi se trouver fragilisées par les revendications collectives qu'il porte**, qui vont des menus *halal* dans les cantines scolaires à la mise en place d'horaires non mixtes dans les piscines municipales.

Selon les observations relayées par les services de police, l'affirmation de cette doctrine s'étend à **des champs de plus en plus nombreux de la vie en société**. Sont ainsi concernés l'éducation – avec le développement d'établissements scolaires confessionnels –, la santé – avec le développement de médecines nouvelles –, les pratiques sportives et le secteur associatif – un certain nombre de responsables de ces structures étant surveillés pour des faits de prosélytisme, voire de radicalisation.

Certains témoignages recueillis par votre commission d'enquête sont aussi inquiétants qu'éclairants sur la progression de l'islam fondamental et de la radicalisation en certains points de notre territoire apparaissant comme « ghettoïsés ». Dans ces zones, l'implantation de l'islam dans sa version fondamentale est telle que **les institutions religieuses donneraient parfois l'impression d'avoir remplacé les services et les pouvoirs publics**. Certaines structures étatiques seraient ainsi fermées le vendredi après-midi¹, prenant acte de ce que cette période correspond à un moment de pratique religieuse ; d'une manière plus générale, les institutions publiques donneraient l'impression de « *ne [travailler] que pour la population musulmane* ». Dans certaines zones, la population s'adresserait à l'imam par préférence aux pouvoirs publics, tandis que les lieux non-mixtes (comme par exemple les salons de coiffure) prolifèrent. Et, pendant la période du Ramadan, la vie collective de certains quartiers tendrait à s'aligner sur le rythme religieux, avec une ouverture décalée des commerces.

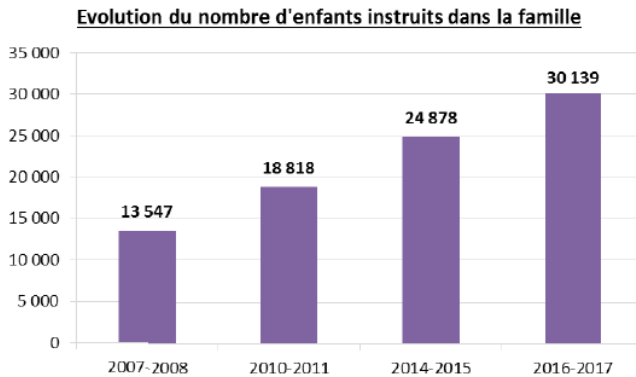
La déscolarisation croissante des jeunes enfants constitue un bon exemple de ce phénomène.

Quoiqu'elle ne concerne qu'un nombre minime d'enfants au regard des 12 millions d'élèves scolarisés, **l'instruction dans la famille² fait l'objet depuis 2015 d'une attention particulière de la part des services du ministère de l'éducation nationale**. Son évolution en nombre et ses caractéristiques, notamment le jeune âge des enfants et le nombre important de primo-inscriptions, attestent en effet de ce qu'il constitue un enjeu de plus en plus important qu'il s'agit de surveiller et de contrôler.

¹ Sur ce point, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur pendant indiqué à votre commission d'enquête que « les services publics sont neutres : ils ne peuvent être assurés de façon différenciée en fonction des convictions religieuses des usagers. Cesserait d'être neutre l'État qui pourrait laisser à penser aux usagers du service public qu'il établit des distinctions, voire des préférences, selon les opinions religieuses. Dès lors, et de façon très claire, une décision d'une collectivité territoriale fondée explicitement sur des considérations religieuses serait illégale, qu'il s'agisse d'horaires, de jours de fermeture ou de pratiques périscolaires. »

² Concernant les situations relevant de l'instruction dans la famille, il convient de distinguer deux types de situations : celles avec une inscription réglementée au CNED ; celles sans inscription réglementée au CNED, qui peuvent être avec ou sans inscription déclarée dans un autre organisme d'enseignement à distance.

Une enquête portant sur l'année scolaire 2016/2017 révèle **une augmentation importante du nombre d'enfants concernés** par rapport à celle réalisée pour l'année 2014/2015. Cette augmentation est plus prononcée pour les enfants instruits dans la famille sans inscription réglementée au Centre national d'enseignement à distance (CNED) : cette configuration concerne **près de 4 000 enfants supplémentaires sur la période, soit une progression des effectifs de 41,5 %**.



Source : Ministère de l'éducation nationale.

Les services ministériels estiment que 75 % de ces enfants ne bénéficient pas d'une inscription auprès d'un organisme d'enseignement à distance en classe à inscription libre.

50 % des situations d'instruction dans la famille hors CNED se répartissent sur **24 départements, dont certains connus pour présenter des caractéristiques liées à la radicalisation (Ile-de-France, PACA, Nord)**. À l'exception de six départements, tous les autres sont par ailleurs concernés par une augmentation du nombre de situations d'instruction dans la famille hors inscription réglementée au CNED.

Parmi les 14 000 enfants concernés, environ 8 500 (61,5 %) sont âgés de 6 à 10 ans et environ 5 500 (38,5 %) ont entre 11 et 16 ans. Le nombre important d'enfants en bas âge dans cette seconde catégorie indique **le choix affirmé très tôt par les familles de soustraire leur enfant au système ordinaire**.

b) Face à cette situation, l'inaction coupable des pouvoirs publics

- Face à cette situation inquiétante, la réaction des pouvoirs publics se caractériserait, de l'avis de plusieurs des personnes entendues par votre commission d'enquête, par son immobilisme. Une personne auditionnée a ainsi dénoncé avec fermeté « l'inconscience, le déni voire la lâcheté de certains

dirigeants politiques, qui s'accommodent de la situation alarmante voire explosive dans plusieurs territoires de la République ».

Cette situation tirerait ses racines du contexte des émeutes de 2005, à la suite desquelles certaines autorités locales auraient abandonné la gestion des « quartiers » à des « grands frères » – la préoccupation première des politiques étant alors de contenir les débordements et d'éviter leur propagation. Ces « grands frères » ont pu en certains lieux se substituer au travail auparavant effectué par les travailleurs sociaux, dans la progression de la radicalisation. À ces personnes non qualifiées pour l'encadrement des jeunes et des enfants, on aurait ainsi donné « *un boulevard délaissé par la République* », ce qui contribuerait à expliquer certaines des dérives communautaires constatées.

Depuis lors, **les lois de la République demeurent par ailleurs insuffisamment appliquées en certains points de notre territoire.** Alors même que l'on dispose d'un arsenal juridique important pour faire fermer les mosquées dans lesquelles sont diffusés des prêches et des messages violents, ces outils sont très peu utilisés, ainsi qu'en témoigne le faible nombre d'établissements culturels effectivement fermés par les pouvoirs publics¹. De la même façon, les textes interdisant la dissimulation intégrale du visage dans l'espace public ne sont pas appliqués par les forces de police, qui se refusent bien souvent à verbaliser les femmes porteuses du *niqab* par crainte des réactions en chaîne, voire des émeutes qui pourraient en découler.

• Votre commission d'enquête souligne que l'action des pouvoirs publics n'a pas vocation à lutter contre les idées salafistes en elles-mêmes, qui ne peuvent être interdites en raison des principes constitutionnels de liberté de conscience et d'expression. Du reste, une telle interdiction serait probablement en partie contre-productive, dans la mesure où la rhétorique salafiste se nourrit de la victimisation de la communauté musulmane, et serait en tout état de cause dépourvue de portée opérationnelle. Pour autant, **une déclaration politique forte, dénonçant clairement le salafisme comme l'ennemi des valeurs de la République, serait probablement la bienvenue.**

Les autorités publiques peuvent et doivent cependant s'opposer avec fermeté aux expressions et actions qui peuvent être induites par la diffusion des idées salafistes – qu'il s'agisse de provocations quotidiennes à l'encontre des valeurs de la République ou d'incitations à la violence, à la haine, à la discrimination. Votre commission d'enquête considère en ce sens que **l'ensemble de l'arsenal juridique existant doit être mobilisé pour lutter contre ces situations inacceptables.**

Elle souligne par ailleurs que l'action publique en la matière se trouve compliquée par l'absence d'organisation de la communauté musulmane, dont il résulte un manque d'interlocuteurs faisant autorité.

¹ Sur ce point, voir II-B-2 supra.

Pourtant, il est indispensable que ces acteurs, dans leur ensemble, dénoncent clairement la radicalisation et les actes terroristes qu'elle induit.

Elle relève enfin que, face à la diffusion des idées salafistes, voire radicales, **l'ensemble de nos concitoyens doivent être mobilisés**. Les services de renseignement ont en ce sens relevé à plusieurs reprises que le succès de la politique de lutte contre la radicalisation résultait en large partie de la vigilance des acteurs de la société civile, desquels ont émané un certain nombre de signalements très précieux.

2. Des doutes persistants sur l'efficacité du renseignement

Les mutations des organisations terroristes, par nature protéiformes, obligent les services de renseignement à **perpétuellement évoluer pour contrer ces menaces**.

Les récents attentats commis sur le territoire français, à Trèbes et à Paris, mettent en doute l'efficacité des modes opératoires des services de renseignement.

a) L'impuissance des services à détecter la menace « inspirée »

Si le renforcement des possibilités légales de techniques de renseignement permet de déjouer un nombre significatif de projets d'attentats, organisés sur le territoire national ou projetés depuis l'extérieur, certains types d'actions terroristes restent difficiles à appréhender.

Ainsi, les menaces terroristes « inspirées » par la propagande djihadiste restent isolées et difficiles à prévoir, contrairement à la menace que représentant les individus frustrés ne n'ayant pas pu rejoindre le théâtre d'opérations irako-syrien et qui conçoivent l'action terroriste comme une alternative au départ sur zone. Si la « professionnalisation » de ces individus, par exemple dans la fabrication des explosifs, facilite leur repérage, à l'inverse, les passages à l'acte très impulsifs, en réaction à un message diffusé sur Internet par *Daech*, avec des moyens très rudimentaires, un simple couteau de cuisine par exemple,) ne peuvent que très difficilement être déjoués.

Or, la menace djihadiste semble désormais se traduire, **sur le territoire national, par le passage à l'acte d'individus avec des vellétés djihadistes récentes et présentant des fragilités** psychologiques. Agissant de manière clandestine, l'utilisation de moyens d'anonymisation, et notamment de messageries cryptées telles que Telegram, par ces individus **réduit les probabilités de leur détection par les services**.

Dans ce contexte où la menace terroriste est principalement endogène et de basse intensité, votre rapporteure s'étonne que les services de renseignement ne s'appuient pas davantage sur les édiles : capables de remontées d'informations précises, ils sont également des capteurs précieux

en raison de leur ancrage territorial. Pour cette raison, votre rapporteure recommande de faire des maires des acteurs à part entière du renseignement et de **les convier, en conséquence, aux groupes d'évaluation départementaux (GED)**, pour leur permettre d'accéder aux personnes signalées inscrites au FSPRT.

Votre rapporteure encourage également les services à poursuivre les processus de mutualisation entre services de renseignement, principalement la DGSI et la DGSE, concernant notamment leurs capteurs stratégiques et le développement de la capacité à surveiller le *darkweb*. Au regard des investissements colossaux que nécessitent la prise en compte de nouvelles technologies, il apparaît nécessaire de **décloisonner ces missions. Les capacités de déchiffrement du centre technique d'assistance (CTA) de la DGSI devraient également être renforcées.**

Il convient de faire du renseignement une priorité budgétaire : en effet, les services spécialisés de renseignement doivent recruter des analystes, des mathématiciens, des interprètes de langues rares, des ingénieurs, mais, surtout, parvenir à les fidéliser. Or, en raison de la grille réglementaire de la fonction publique, il n'est pas toujours aisé de retenir les meilleurs éléments. De plus, les recrutements massifs de ces dernières années ont épuisé le vivier ; il convient d'encourager les formations « cibles » à élargir leurs nombres d'étudiants.

b) L'efficacité des modes opératoires des services de renseignement face à la menace endogène

Votre commission d'enquête s'est interrogée sur **l'efficacité de nos services de renseignement à hiérarchiser les renseignements dont ils disposent**. Selon les services entendus par votre commission, ils disposent aujourd'hui d'une abondance de renseignements. Or **l'analyse de ces informations apparaît comme le maillon faible de cette organisation.**

Nombre de passages à l'acte violents récents sont l'objet d'individus déjà détectés. Votre rapporteure s'est alors interrogée sur l'efficacité des investigations effectuées (surveillance technique, physique et humaine, entretiens administratifs). Pour les services de renseignement entendus, les individus passés à l'acte récemment faisaient l'objet d'une surveillance suffisante, mais n'ont extériorisé aucun propos ou comportement laissant supposer un basculement dans la radicalisation violente, d'où l'absence de sollicitation de mesures d'entrave administrative.

Dans ce contexte, votre rapporteure s'interroge sur la pertinence des critères utilisés par la DGSI pour déterminer les individus qui relèvent du « haut du spectre » et du « bas du spectre », et qui relèvent donc d'un suivi par le renseignement territorial. On peut s'interroger sur l'efficacité de ce dernier à suivre les individus désignés comme « faisant partie du bas du spectre » alors même que l'analyse de la menace djihadiste endogène démontre qu'un individu en apparence peu radicalisé peut très facilement et

très rapidement devenir une menace réelle et donc un objectif du « haut du spectre ». Ce constat amène à s'interroger sur la pertinence d'un fichage massif et peu différencié des « cibles ».

Le nombre de personnes inscrits dans les fichiers, et en particulier le FSPRT, n'a jamais été aussi important. La massification de ce phénomène peut « noyer » les services de renseignement. En raison du secret entourant les modes opératoires des services de renseignement, votre commission d'enquête n'a pas pu déterminer dans quelle mesure des défaillances avaient pu être constatées. Elle encourage dès lors à renforcer les pouvoirs de la délégation parlementaire au renseignement, composée de sénateurs et de députés habilités *ès* qualité à connaître des informations classées « secret défense », afin de prévenir et d'enquêter sur de tels dysfonctionnements : sous réserve de ne pas entraver l'efficacité des services, la DPR devrait ainsi pouvoir avoir accès aux opérations en cours et aux méthodes opérationnelles. Un tel renforcement du contrôle parlementaire du renseignement a été récemment adopté au Sénat, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense¹.

Il convient de noter que, le 4 juin 2018, l'état-major opérationnel (EMOP) du ministère de l'intérieur a été fusionné avec l'UCLAT afin de renforcer l'articulation entre les services centraux et les services déconcentrés.

Enfin, votre rapporteure s'interroge sur la plus-value de la transformation récente de la coordination nationale du renseignement (CNR) en une coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT). Cette évolution cosmétique ne semble pas s'être traduite par de véritables nouvelles compétences de la structure. Votre rapporteure observe ainsi que le centre névralgique de la coordination de la lutte antiterroriste s'effectue au sein d'autres instances opérationnelles, et en premier lieu par la cellule Allat hébergée par la DGSI. Votre rapporteure n'a ainsi pas perçu, au sein des services de renseignements, la valeur ajoutée qu'apporte cette nouvelle structure.

¹ Ces dispositions s'inspiraient directement de la proposition de loi de MM. Philippe Bas, Christian Cambon et François-Noël Buffet tendant à renforcer le contrôle parlementaire du renseignement (n° 470 ; 2017-2018).

B. LES TÂTONNEMENTS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE DANS LA PRISE EN CHARGE DES DÉTENUS RADICALISÉS

Si le traitement judiciaire et le suivi administratif des détenus pour infractions terroristes est désormais efficient, la question du contenu de la prise en charge des auteurs d'infractions terroristes, mais également des détenus de droit commun susceptibles de radicalisation, reste entière.

1. La « contagion radicale » en détention : un défi majeur à relever

La menace djihadiste émanant du milieu carcéral n'a jamais été aussi élevée.

511 détenus pour des faits en lien avec le terrorisme islamo-djihadiste (TIS) sont actuellement incarcérés dans les établissements pénitentiaires français.

En sus, **plus de 1 110 détenus de droit commun sont susceptibles d'être considérés comme présentant un risque important de radicalisation violente (DCSR)**, selon l'analyse du bureau central du renseignement pénitentiaire (BCRP).

Ce volume inédit accroît le risque de radicalisation des autres détenus par la **contamination des idées radicales véhiculées**, mais également en permettant plus facilement des « transferts de compétences » entre détenus.

Cette **concentration de détenus particulièrement dangereux** dans ces lieux clos est **susceptible de renforcer certains réseaux islamistes, encourager la planification de projets terroristes (en détention ou non), voire de passages à l'acte.**

LA RADICALISATION EN DÉTENTION, UN PHÉNOMÈNE ANCIEN ET COMPLEXE

Selon l'ensemble des personnels entendus, le phénomène de radicalisation en détention est assez ancien, bien antérieur aux filières djihadistes irako-syriennes des années 2010. Pour autant, le phénomène est complexe : lieu clos, dans quelle mesure la prison encourage-t-elle la radicalisation ou reflète-t-elle simplement les fractures de la société ?

Souvent confondue avec le prosélytisme ou une pratique fondamentaliste de la religion, la radicalisation en détention ne connaît pas de définition consensuelle.

Néanmoins, il est incontestable que la surconcentration d'individus dans des lieux clos, sans activité pendant une grande partie de la journée (20 h sur 24 en maison d'arrêt) favorise la circulation des idées les plus radicales.

Comme le relevait Mme Adeline Hazan¹, la surpopulation carcérale est un **facteur de risque pour la radicalisation** : « L'importance de la surpopulation carcérale, dont les pouvoirs publics semblent avoir pris la mesure mais sans y apporter de réponse suffisante, a un impact direct sur les conditions de prise en charge des personnes détenues ; promiscuité, cohabitation de personnes détenues plus ou moins ancrées dans un processus de délinquance, pratiques de « caïdat » et pressions sur les plus faibles, absence d'accès au travail et de chances de réinsertion. Les phénomènes de prosélytisme s'y développent à l'évidence beaucoup plus facilement. Ce lien de causalité n'est pas suffisamment pris en compte par les pouvoirs publics dans la réflexion sur la radicalisation en milieu carcéral. »

a) *Un repérage des personnes détenues radicalisées à affiner*

Confrontée à un phénomène multifactoriel de radicalisation violente, l'administration pénitentiaire a élaboré en 2016 plusieurs grilles d'aide à la détection, intégrant des indicateurs de nature diverse (rapport à l'islam, apparence, comportement, éléments de discours, antécédents judiciaires, historique psychologique, relations avec l'extérieur, éléments de personnalité, etc.) : trois outils ont été élaborés à destination des surveillants, de l'encadrement et des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP).

Ce dispositif d'aide au repérage pluridisciplinaire du risque de radicalisation violente au sein des établissements pénitentiaires a été expérimenté entre le 15 avril et le 30 juin 2016 dans une trentaine d'établissements et a concerné au moins 400 détenus.

LES ÉTUDES LANCÉES PAR LA DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

L'administration pénitentiaire a pris l'initiative de lancer plusieurs recherches-actions en matière de prévention de la radicalisation violente ou de prise en charge des personnes sous main de justice concernées par cette problématique :

- une recherche-action sur les dispositifs de détection de la radicalisation (février 2015-2016), pilotée par l'Association française des victimes de terrorisme (AFVT) et l'Association dialogue citoyen à la maison d'arrêt d'Osny et à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis ;
- une recherche action sur la prise en charge de la radicalisation religieuse des personnes condamnées pour terrorisme (2015-2016), qui s'est déroulée dans les maisons d'arrêt de Fresnes et de Villepinte, par la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) ;

¹ Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, avis du 11 juin 2015 sur la prise en charge de la radicalisation islamiste en milieu carcéral.

- une recherche-action sur la lutte contre la radicalisation violente en milieu ouvert « identification des difficultés et besoins des professionnels des SPIP, aide à l'adaptation des pratiques (juillet 2016 - décembre 2017). Cette recherche-action a été conduite par le Centre international de prévention de la criminalité de Montréal, dans trois départements (Rhône, Isère, Alpes-Maritimes). Elle visait à cerner plus précisément les difficultés et les besoins des professionnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation, notamment en termes de repérage, signalement et prise en charge des personnes radicalisées ou en voie de radicalisation violente, aux fins d'élaborer des supports adaptés à une intervention efficace auprès de ces publics spécifiques, en articulation avec les partenaires institutionnels et associatifs ;
- une recherche sociologique, par des chercheurs de l'Université de Lille II, afin d'évaluer les quartiers d'évaluation à la radicalisation (2017-2018).

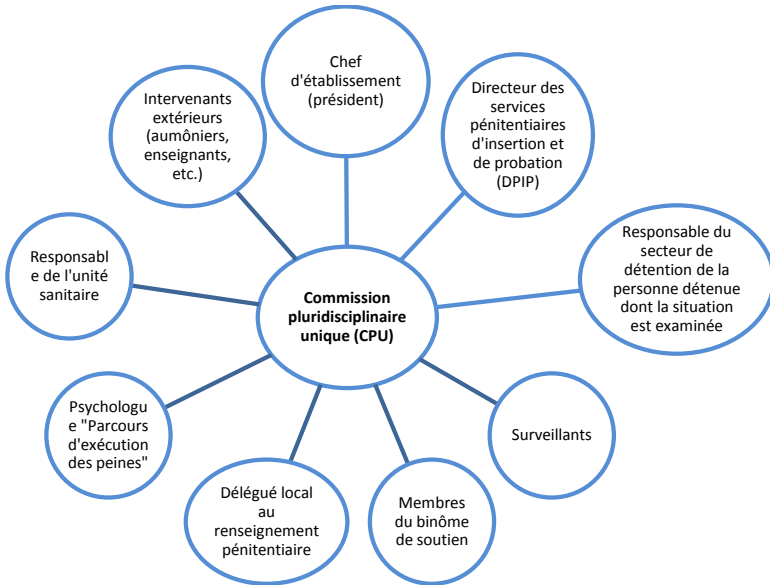
Deux recherches sont actuellement en cours :

- une recherche-action concernant la prévention des phénomènes de radicalisation violente chez les personnes condamnées détenues en centre de détention ou en quartier centre de détention (Châteaudun, Meaux, Réau) ;
- une recherche-action sur le phénomène de radicalisation violente chez les mineurs et les jeunes majeurs détenus « identification des difficultés et besoins des professionnels, aide à l'adaptation des pratiques, 2017-2018 » est conduite par le psychologue Éric Verdier. Cette recherche-action porte sur la radicalisation des mineurs et jeunes majeurs incarcérés, aux fins d'analyse de leur discours et d'élaboration de supports et d'outils susceptibles d'être mobilisés pour prévenir et lutter contre la radicalisation de ces publics.

Source : Direction de l'administration pénitentiaire.

En principe, l'ensemble des personnels pénitentiaires **doivent être formés et mobilisés au repérage des risques de radicalisation violente en détention**. Tout signalement doit être transmis au délégué local du renseignement pénitentiaire (DLRP). Ces grilles ont vocation à être discutées au cours d'une commission pluridisciplinaire unique (CPU) « Dangerosité et vulnérabilité ». L'évaluation pluridisciplinaire réalisée en CPU vise à favoriser la détection la plus précoce possible des personnes détenues vulnérables, des personnes en voie de radicalisation et des personnes déjà ancrées dans une radicalisation et qui font du prosélytisme en détention. La CPU a vocation à déterminer le niveau d'emprise du risque de radicalisation et à préconiser une prise en charge adaptée de la personne concernée.

COMPOSITION DE LA COMMISSION PLURIDISCIPLINAIRE UNIQUE (CPU)
« DANGÉROSITÉ ET VULNÉRABILITÉ »



Source : Direction de l'administration pénitentiaire.

Le **public visé reste très hétérogène** : outre les personnes incarcérées pour des faits en lien avec le terrorisme islamiste, le phénomène peut concerner des personnes très exubérantes faisant une propagande active en faveur d'un extrémisme islamique comme des personnes dissimulant leur discours radical. Face aux techniques de dissimulation, l'observation doit être fine.

Dès lors, **vo**tre rapporteure encourage l'administration pénitentiaire à réévaluer régulièrement, au moins de manière mensuelle, les personnes repérées. Chaque événement ou incident particulier doit être l'opportunité pour les surveillants, les CPIP ou les binômes de soutien de remplir les grilles de détection. Le rythme bimestriel de la CPU constaté dans certains établissements apparaît par ailleurs insuffisant.

De même, **vo**tre rapporteure incite l'administration pénitentiaire à soumettre à une évaluation extérieure la pertinence des grilles d'évaluation. En effet, le phénomène de la radicalisation violente évoluant très rapidement, il est impératif de disposer d'outils régulièrement mis à jour.

Enfin, votre rapporteure **insiste pour étendre les outils de détection de la radicalisation violente aux personnels du milieu ouvert** : l'essentiel des personnes sous main de justice (PPSMJ) font l'objet d'une prise en charge en milieu ouvert. **Pour ces détenus de droit commun, les situations préoccupantes révélant une problématique de radicalisation** doivent également faire l'objet d'une détection précoce.

LES BINÔMES DE SOUTIEN

Dans le cadre du volet pénitentiaire du plan de lutte anti-terroriste (PLAT) de janvier 2015, il a été décidé de créer **50 postes d'éducateurs spécialisés et de psychologues, intervenant sous la forme de binômes de soutien**, afin de renforcer la pluridisciplinarité et d'améliorer la prise en charge des personnes radicalisées ou en voie de radicalisation. Ces personnels contractuels, placés sous l'autorité hiérarchique des directions interrégionales des services pénitentiaires, interviennent au sein des établissements et en milieu ouvert et travaillent avec les personnels pénitentiaires d'insertion et de probation et les personnels de surveillance.

En octobre 2017, 40 binômes supplémentaires ont été annoncés.

Selon le rapport de nos collègues Esther Benbassa et Catherine Troendlé¹, « *il est cependant dommageable que les recrutements de ces binômes de soutien continuent à être effectués sous la forme de contrat à durée déterminée de trois ans, ce qui est de nature à empêcher le recrutement de personnes expérimentées, faute de perspectives de carrière stables* ».

b) Un renseignement pénitentiaire qui reste à développer

Les grilles de détention de la radicalisation ont vocation à **alimenter le travail du renseignement pénitentiaire**, chargé de la surveillance des personnes écrouées pour des faits de terrorisme, mais également des personnes présentant un risque de passage à l'acte violent en détention ou à leur sortie. Votre commission d'enquête, qui s'est rendue dans trois établissements pénitentiaires, a pu observer la bonne appropriation de ces outils par les délégués locaux au renseignement pénitentiaire.

Néanmoins, elle a aussi pu **remarquer la très faible utilisation des techniques de renseignement par le BCRP de la direction de l'administration pénitentiaire**². Au sein des QER d'Osny et de Fleury-

¹ Rapport d'information de Mmes Esther Benbassa et Catherine Troendlé, fait au nom de la commission des lois, n° 633 (2016-2017) - 12 juillet 2017, Les politiques de « déradicalisation » en France : changer de paradigme.

² Voir supra.

Mérogis, votre rapporteure a pu constater qu'aucune technique de sonorisation des cellules n'avait été déployée. La montée en puissance du renseignement pénitentiaire doit être accompagnée par les services spécialisés du renseignement et en premier lieu, la DGSI.

Votre rapporteure **encourage le BCRP à réaliser les investissements nécessaires afin de s'approprier les techniques de renseignement**. Il est regrettable que des techniques autorisées par la loi depuis juin 2016 ne soient pas encore utilisées. **Ainsi, votre rapporteure encourage les CIRP à solliciter l'usage des techniques de sonorisation des cellules des individus signalés et des lieux de détention collectifs qu'ils fréquentent**. De même, la technique de renseignement de captation des conversations téléphoniques par le recours à un *IMSI catcher* doit se développer au sein des établissements.

c) Des hésitations dans la politique carcérale à suivre

Face au phénomène massif de détention de personnes TIS, qui n'avait pas été anticipé, l'administration pénitentiaire a dû, dans la précipitation, **expérimenter plusieurs modèles de prises en charge**.

En réaction à une multiplication des actes de prosélytisme, la direction de la maison d'arrêt de Fresnes (Val-de-Marne) avait décidé, à la fin de l'année 2014, de **regrouper au sein d'une unité spécifique¹ les détenus incarcérés sous une qualification pénale terroriste**. Il ne s'agissait cependant pas d'un quartier étanche, mais simplement d'un étage dans une des trois divisions de l'établissement. De plus, le rassemblement fondé sur une qualification pénale identifiée ne permettait pas d'isoler véritablement les éléments perturbateurs.

À la suite des attentats de janvier 2015, le Gouvernement a ensuite annoncé **la « création » de cinq unités dédiées, dénommées unités de prévention de la radicalisation (UPRA)**, dans les établissements de Fleury-Mérogis (Essonne), de Fresnes, d'Osny (Val-d'Oise) et de Lille-Annœullin (Nord). Si deux de ces unités (Fresnes et Fleury-Mérogis) étaient plutôt consacrées à l'évaluation, les autres unités proposaient un programme de prise en charge. Les personnes les plus dangereuses ont été transférées au centre pénitentiaire de Lille-Annœullin (ouverture d'une unité spécifique et étanche le 25 janvier 2016 dans un ancien quartier « maison centrale »).

Chaque unité était dotée d'une vingtaine de places et d'une équipe pluridisciplinaire composée de deux à trois conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, d'au moins deux éducateurs et deux psychologues de soutien ainsi que d'au moins cinq surveillants, tous volontaires. Il était également fait appel à des partenaires extérieurs (criminologues, politologues, islamologues, enseignants, repentis, aumôniers du culte musulman, etc.).

¹ Désignée en tant que « unité de prévention du prosélytisme ».

Ces unités dédiées ont été **sévèrement critiquées par la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté**¹. Comme l'a souligné Mme Adeline Hazan entendue par votre commission d'enquête, le choix des détenus participant à l'expérimentation à Fresnes est apparu peu judicieux : *« Les 22 détenus regroupés présentaient des degrés de radicalisation très variables : l'un, de 18 ans à peine, était parti en Syrie sur des idéaux humanitaires quand d'autres étaient ancrés dans la radicalisation. Ce mélange nous a paru dangereux, d'autant que ces détenus étaient à deux ou trois par cellule. »* L'avis du CGLPL publié en juin 2015 relevait le caractère potentiellement dangereux de ces regroupements et l'absence d'encadrement légal.

À la suite de la tentative d'assassinat terroriste, le 4 septembre 2016, à l'encontre d'un surveillant pénitentiaire par un détenu au sein de l'UPRA d'Osny, le ministère de la justice a annoncé, en octobre 2016, **une évolution du dispositif d'évaluation et de prise en charge des détenus radicalisés**². Les UPRA ont été « remplacées » **par six quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER)** de 20 places chacun.

Selon Mme Adeline Hazan, *« les règles y sont très strictes – fouilles systématiques, changement de cellule fréquent – mais les programmes évoluent très doucement et très différemment. Le problème tient au pilotage insuffisant de l'administration pénitentiaire dont la doctrine d'emploi n'est pas bien établie et aux difficultés de recrutement des binômes de soutien »*.

Selon le dispositif annoncé, après le passage en QER, le détenu pouvait être placé dans un des 27 établissements pénitentiaires, situés sur tout le territoire national, sélectionnés par le ministère de la justice (établissements présentant des conditions de sécurité élevées et bénéficiant de renforts de personnels spécifiquement formés) au sein desquels sera structuré un dispositif de prise en charge spécifique.

Les détenus les plus prosélytes ou avec un risque de passage à l'acte violent devaient être placés dans un quartier pour détenu violent (QDV). L'unité de l'établissement pénitentiaire de Lille-Annœullin a alors été transformée en QDV. Six nouveaux quartiers pour détenus violents devaient ouvrir au sein des maisons centrales. **Ces quartiers n'ont jamais ouvert.**

Le 25 octobre 2016, dans le cadre de ce même plan, était également annoncée la création d'un quartier d'évaluation de la radicalisation pour femmes détenues à Fleury-Mérogis et de quartiers de prises en charge, sans que cette annonce ne se concrétise.

Dans le cadre du **plan national de lutte contre la radicalisation présenté le 23 février 2018**, il a été annoncé la **création de trois nouveaux QER** : deux au sein du centre pénitentiaire de Vendin-le-Vieil et un au sein

¹ Voir son avis précité du 11 juin 2015.

² Sécurité pénitentiaire et action contre la radicalisation violente, Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la justice, mardi 25 octobre 2016.

du centre pénitentiaire de Condé-sur-Sarthe. Votre rapporteure émet des doutes sur le calendrier annoncé quant à la création de ces centres : actuellement, seule une aile du QER de Fleury-Mérogis est en fonctionnement, faute de personnels.

A également été **annoncée la transformation des QDV en quartiers de prise en charge (QPR)** pour les détenus à fort pouvoir de nuisance ou risquant de passer à l'acte. En sus du quartier de Lille-Annœullin, deux quartiers devraient être ouverts au cours de l'année 2018 au sein du centre pénitentiaire de Condé-sur-Sarthe et du centre pénitentiaire de Vendin-le-Vieil, selon l'administration pénitentiaire.

2. La nécessité de proposer, en détention comme en milieu ouvert, une prise en charge efficace

La question de la prise en charge, mais surtout de la réinsertion des détenus terroristes djihadistes pose un défi considérable à l'administration pénitentiaire.

a) La nécessité d'évaluer toutes les personnes sous main de justice

Désormais, afin d'appréhender la très grande hétérogénéité du public concerné, l'ensemble des personnes écrouées pour des faits terroristes en lien avec l'islam radical ont vocation à être évaluées dans un quartier d'évaluation de la radicalisation (QER). Les trois QER situés dans la région francilienne fonctionnent actuellement en sessions successives de quatre mois avec une capacité d'évaluation de 120 personnes par an.

Une délégation de votre commission d'enquête s'est rendue à la fois au QER d'Osny et au QER de Fleury-Mérogis. Elle a pu constater qu'à l'issue d'une évaluation dans un QER, **une synthèse pluridisciplinaire est rédigée**, qui apporte des précisions sur la biographie, la personnalité ou le fonctionnement psychique des personnes détenues, mais aussi sur leur parcours carcéral, leur positionnement par rapport aux faits et sur leurs facteurs de risque et de protection. L'évaluation propose un **plan d'accompagnement individualisé, prenant en compte les impératifs de sécurité et de gestion de détention ainsi que les modalités d'une prise en charge**.

L'intégration dans un quartier spécifique de prise en charge, dans un quartier d'isolement ou en détention générale se fonde ainsi sur une pluralité de critères. Le degré de propension aux idées radicales ne peut suffire seul. Selon certains chercheurs, il pourrait être souhaitable d'évaluer le « score d'influencabilité » des détenus.

Selon les magistrats entendus par votre commission d'enquête, les évaluations pluridisciplinaires effectuées au sein des QER présentent une utilité majeure pour le traitement judiciaire de ces dossiers. Tout en notant

les efforts effectués, ils recommandent néanmoins une **évaluation plus fine de la dangerosité**. **Votre rapporteure partage ces constats et incite les établissements pénitentiaires à recourir à davantage de professionnels formés à ce public afin de pouvoir déceler même les phénomènes de radicalisation dissimulée**. Les constats de dangerosité doivent être davantage objectivés afin de permettre aux magistrats d'en tirer les conséquences judiciaires qui s'imposent.

Votre rapporteure considère également que **cette évaluation devrait être systématique pour tous les détenus, y compris les femmes**. Elle regrette le manque de moyens consacrés à l'évaluation et au suivi des femmes détenues (TIS ou DCSR). Elle **préconise la création, le plus rapidement possible, de quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER) pour femmes**.

Votre rapporteure considère également prioritaire d'évaluer, non plus seulement les TIS, mais **également les détenus de droit commun susceptibles de radicalisation**. Naturellement, la prise en charge de ces détenus est éminemment complexe puisque, pour la plupart d'entre eux, ils ignorent que l'administration pénitentiaire **les considère comme radicalisés** et ne se sentent donc pas particulièrement surveillés. Sur ce point, votre rapporteure **recommande une bonne coordination avec les services de renseignement**, notamment pour les détenus qui ont été signalés par des services tiers : il convient de ne placer en QER les détenus de droit commun, qu'avec l'accord de la DGSI afin d'éviter de révéler à certaines personnes cibles qu'elles font l'objet d'une surveillance quand il est possible d'exploiter certains renseignements de leur observation.

b) Faire preuve de pragmatisme sur l'incarcération des djihadistes

La définition du modèle français de prise en charge des djihadistes a souvent hésité entre regroupement et dispersion : si la dissémination des détenus risque de diffuser leurs croyances, une très grande concentration présente également des risques importants en termes de sécurité, de moindre attractivité de la structure pour les personnels, etc.

Face à la **réalité du problème et à l'importance des effectifs concernés, le débat entre la dispersion ou le rassemblement des djihadistes au sein des établissements pénitentiaires est en réalité un faux débat**.

Le nombre considérable de détenus terroristes ou radicalisés (plus de 1 600) impose aujourd'hui, *de facto*, **à la fois une répartition des détenus sur le territoire national et une concentration de certains détenus** dans des quartiers identifiés.

Le Gouvernement a récemment annoncé avoir décidé de disperser les détenus TIS dans 78 établissements qui présentent des caractéristiques sécuritaires satisfaisantes. **Cette dissémination est particulièrement attendue par les établissements franciliens qui subissent depuis plusieurs**

années une concentration très élevée de détenus TIS ou DSCR, qui n'est pas sans conséquence sur la vie de l'établissement et les effectifs. La directrice de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, qu'une délégation de votre commission d'enquête a rencontrée, a exprimé toutes les difficultés éprouvées par ses personnels à gérer autant de détenus TIS ou DSCR dans un même lieu et plaidait pour une répartition équilibrée des risques sur le territoire.

Néanmoins, le régime français est un **régime mixte** : en effet, afin de permettre une prise en charge « collective » et une spécialisation des personnels intervenant en détention, les détenus sont *de facto* regroupés en petits effectifs dans les établissements.

Au surplus, votre rapporteure souligne que l'administration pénitentiaire est aujourd'hui confrontée à une pluralité de problèmes structurels qui empêchent toute solution révolutionnaire. Le temps nécessaire à la construction d'établissements pénitentiaires, par ailleurs indispensable au regard de la surpopulation carcérale, empêche raisonnablement de se satisfaire de l'annonce « à venir » de nouveaux quartiers étanches offrant 1 500 nouvelles places ou de nouveaux établissements pénitentiaires. Il convient en effet d'être réaliste face au rythme de construction d'établissements pénitentiaires et ne pas multiplier les annonces gouvernementales peu crédibles au regard de l'expérience passée. Lors de son audition par votre commission d'enquête, Mme Adeline Hazan a émis des doutes sur l'étanchéité effective des places qui seront construites. Votre rapporteure restera attentive à la création effective de 450 nouvelles places « dans des quartiers étanches » d'ici la fin de l'année, et au calendrier des 1 050 autres places.

LES DÉFIS STRUCTURELS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

L'administration pénitentiaire souffre, depuis plusieurs décennies, de problèmes structurels.

En premier lieu, il existe une **inadéquation durable entre la population carcérale et les capacités du parc immobilier**. En raison de la criminalité constatée et de la politique pénale appliquée, l'inflation de la population pénale est constante depuis quelques années. Si des nouveaux établissements sont régulièrement ouverts, l'augmentation des places d'emprisonnement reste néanmoins très insuffisante pour endiguer le phénomène.

Or la surpopulation carcérale détériore les conditions de détention et augmente les risques de violence, notamment en raison de la concurrence engendrée pour accéder à un travail, une formation ou même aux parloirs. Ces conditions détériorent en conséquence les conditions de travail des surveillants pénitentiaires. Le mouvement social lancé par les surveillants pénitentiaires en janvier 2018 a révélé au grand public le malaise de cette profession.

L'insuffisance critique du parc pénitentiaire se double d'un sous-investissement chronique et notoire dans la maintenance dudit parc, ce qui n'est pas sans conséquences sur la salubrité des établissements.

Enfin, l'ensemble des établissements, particulièrement les maisons d'arrêt, souffrent d'un sous-effectif chronique de surveillants pénitentiaires. L'administration pénitentiaire est en effet confrontée à une grave crise des recrutements et à une incapacité à fidéliser ses personnels, notamment en raison des conditions de travail et particulièrement en Ile-de-France.

Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international et SGAE.

Après avoir échangé avec les surveillants de trois établissements pénitentiaires, votre rapporteure recommande, pour l'heure, de poursuivre le développement d'un **régime mixte de prise en charge**, à savoir la possibilité, après évaluation, d'affecter les détenus TIS ou DSCR :

- dans un quartier « étanche » dans un établissement à la sécurité adaptée, tout en bénéficiant d'un suivi individualisé et collectif ;
- dans un quartier d'isolement d'un établissement à la sécurité adaptée, tout en bénéficiant d'un suivi individualisé et collectif ;
- dans un quartier de prise en charge pour les individus dits « du haut du spectre » ou qui présentent une forte capacité de nuisance, tout en assurant une prise en charge très sécurisée ;
- et de manière résiduelle, en détention ordinaire dans le cadre d'un programme de prise en charge spécifique pour les détenus ne présentant aucun risque.

c) Les programmes de prise en charge

L'incarcération permet de **neutraliser, trop souvent plutôt que temporairement**, un individu dangereux. **Face à ce constat, il est nécessaire de faire du temps d'incarcération des djihadistes un temps utile.**

Selon le plan national de lutte contre la radicalisation, les programmes de prévention de la radicalisation (PPRV), jusqu'ici mis en place dans 21 établissements, devraient être généralisés à 78 établissements. **Votre rapporteure encourage le Gouvernement à augmenter les moyens annoncés afin de généraliser ces programmes dans tous les établissements.**

Par ailleurs, votre rapporteure a pu constater les efforts entrepris par l'administration pénitentiaire pour proposer des programmes de prise en charge aux PPSMJ, détenus ou non, TIS ou DCSR.

Néanmoins, les personnels pénitentiaires rencontrés à Fleury-Mérogis, à Osny ou encore à Bourg-en-Bresse **soulignaient la faible offre de prise en charge en détention.**

L'annonce de 450 places en quartiers étanches reste très insuffisante au regard de la masse des détenus (TIS et DSCR) qui exige une prise en charge afin de ne pas « contaminer » les autres détenus par leur idéologie radicale.

En conséquence, votre rapporteure recommande de **développer des programmes de prise en charge adaptés aux différents profils rencontrés en détention. Les régimes de détention doivent être davantage différenciés afin de ne pas mélanger des individus « influençables » avec des profils prosélytes.**

Il convient toutefois de **rester mesuré sur les effets attendus de ces programmes.** Comme l'a souligné M. François-Bernard Huyghe, directeur de recherche à l'Institut de relations internationales et stratégiques, entendu par votre commission d'enquête, si certains abandonnent le « combat idéologique », il n'y a pas de « déradicalisation », ou encore de conversions idéologiques à la tolérance et à la démocratie. Au contraire, leur idéal demeure juste, mais ils peuvent considérer qu'ils ont employé la mauvaise méthode. Selon les personnels rencontrés par une délégation de votre commission d'enquête, s'il est possible d'obtenir de réels résultats auprès de certaines personnes, permettant de mettre en doute les certitudes des détenus, ils n'ont pas constaté de transformation radicale en termes de mode de vie ou de système de croyances.

Compte tenu du nombre croissant d'incarcérations de femmes pour des faits de nature terroriste, la liste des établissements pouvant accueillir des femmes TIS a été élargie en janvier 2018 de 15 à 30. Votre rapporteure **recommande de développer des programmes spécifiques pour les femmes au regard de leur implication croissante dans les filières terroristes.**

De même, votre rapporteure a pu constater que **la déconstruction du discours salafiste repose actuellement essentiellement sur les aumôniers.** Votre rapporteure encourage l'administration pénitentiaire à **développer des prises en charge, à la fois éducatives et psychologiques, permettant de déconstruire cette rhétorique** fondée sur les « principes d'allégeance et de désaveu », de « terre d'islam et de terre de mécréance ».

Par ailleurs, selon M. François Molins, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris, que votre commission d'enquête a rencontré, le nombre d'aumôniers musulmans compétents reste très insuffisant. **Il convient de s'assurer du respect des valeurs de la République par les aumôniers.** En conséquence, votre rapporteure propose de **faire évoluer le processus de recrutement des aumôniers afin d'obliger tous les aumôniers, même ceux déjà en poste, au suivi de certaines formations et de renforcer la capacité de l'administration pénitentiaire à choisir les aumôniers.** Actuellement, la direction de l'administration pénitentiaire peut refuser d'agréer un aumônier pour des raisons de sécurité. Il convient de permettre la même décision pour des raisons de compétences personnelles.

Votre rapporteure observe également que **la coopération entre les services pénitentiaires et les services de santé doit pouvoir se renforcer** afin de mieux prendre en charge les troubles psychologiques des détenus radicalisés.

Selon une étude réalisée par M. Romain Sèze¹, entendu par votre commission, les djihadistes « *sont loin d'être des êtres de déraison* ». Au contraire, ces derniers adulent « *ce qu'ils appellent la science* » et vénèrent « *l'argument étayé et discuté qui est, selon eux, un impératif de l'islam.* » Il serait en effet illusoire et réducteur de résumer le djihadisme au symptôme d'une maladie mentale. **Néanmoins, nombre d'entre eux semblent manifester des troubles de la personnalité pour lesquelles un suivi médico-social pourrait être proposé.**

Enfin, il convient d'assurer un contrôle plus strict des objets entrant en détention.

Il a été indiqué à la délégation de votre commission d'enquête lors de son déplacement à Fleury-Mérogis et que les livres sont parfois source de difficultés : ils pénètrent par les parloirs ou par les familles. Or, il y a un certain nombre de livres en arabe, qu'il faut donc traduire, et certains titres sont évocateurs... Les écrits sont saisis au parloir, scannés, envoyés pour analyse. Soit ils sont acceptés en détention, soit ils sont rendus aux familles.

En effet, l'article D. 274 du code de procédure pénale n'autorise l'introduction en détention d'objets que s'ils sont conformes aux dispositions réglementaires du code de procédure pénale ou en cas d'autorisation du chef de l'établissement. Il est rappelé qu'« *en toute hypothèse* », les objets « *doivent être soumis au contrôle de l'administration* ». Tout objet, notamment tout livre au contenu ambivalent, doit être retenu par les établissements pénitentiaires avant le prononcé éventuel d'une peine de confiscation par l'autorité judiciaire. Il convient de rappeler que la transmission à un détenu d'objets non autorisés par le règlement est un délit puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

d) Les enjeux en matière d'exécution des peines

Le suivi de l'exécution des peines des détenus terroristes doit être renforcé. Seulement deux juges de l'application de peine sont spécialisés sur ce contentieux.

Selon M. François Molins, la suppression des possibilités d'aménagements de peine, votée par le Parlement en 2016, pose quelques difficultés.

¹ Xavier Crétier, Romain Sèze, Saisir les mécanismes de la radicalisation violente : pour une analyse processuelle et biographique des engagements violents, *rapport pour la mission de recherche droit et justice, INHESJ, avril 2017, page 140.*

En effet, depuis les lois du 3 juin 2016¹ et du 21 juillet 2016², il existe un régime spécifique d'exécution et d'aménagement des peines pour les personnes condamnées en matière de terrorisme : les personnes condamnées pour terrorisme ne peuvent plus bénéficier de crédits de réduction de peine (article 721-1-1 du code pénal), ni de la possibilité de **suspendre ou de fractionner leur peine d'emprisonnement**. Elles ne peuvent **plus bénéficier d'aménagements de peine sous forme de placement à l'extérieur et de semi-liberté** (article 723-1 du code de procédure pénale). En application de l'article 730-2-1 du code de procédure pénale, les personnes condamnées pour une infraction terroriste sont soumises à un **régime dérogoire pour l'octroi de la libération conditionnelle**.

Or la suppression des crédits de réduction de peine empêche de prononcer des suivis post-sentenciels.

UN SUIVI POST-SENTENCIEL QUI DÉPEND DES CRÉDITS DE RÉDUCTION DE PEINE

Le temps correspondant à tout ou partie des crédits de réduction de peine accordés à un condamné **constitue l'assiette de plusieurs mesures de suivi post-sentenciel**. Pendant cette période, un condamné sortant d'incarcération peut être soumis à **plusieurs mesures de suivi destinées à favoriser sa réinsertion, à prévenir la récidive et à protéger les victimes**.

- Ces réductions de peine peuvent être utilisées pour **l'application du « suivi post-libération » ou « suivi fin de peine »** (article 721-2 du code de procédure pénale).

Le juge de l'application des peines peut soumettre le condamné à des mesures d'aide et de contrôle, à des **obligations et à des interdictions applicables après sa libération, pour une durée qui ne peut excéder la durée cumulée des réductions de peine dont il a bénéficié**.

Ce dispositif est applicable à toute personne condamnée à une peine privative de liberté qui n'a pas bénéficié d'un aménagement de peine ou d'une libération sous contrainte, d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'un suivi socio-judiciaire et pour laquelle ne peut être prononcée une mesure de surveillance judiciaire.

En cas de non-respect de ces mesures, obligations ou interdictions, **le juge de l'application des peines peut retirer ces réductions de peine et ordonner la réincarcération de la personne**.

- Enfin, les personnes condamnées pour des infractions d'une particulière gravité, qui ne font pas l'objet d'une peine de suivi socio judiciaire ou d'une

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 Loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.

libération conditionnelle, peuvent être soumises à **une mesure de surveillance judiciaire des personnes dangereuses**. Concrètement, la personne est astreinte, en principe, à une injonction de soins et est soumise à des obligations et interdictions. Cette mesure est prononcée par le tribunal de l'application des peines, en cas de risque de récidive avéré, pour un temps d'épreuve qui ne peut excéder la durée cumulée des réductions de peine dont la personne a bénéficié pendant son incarcération. En cas d'inobservation de la mesure, le juge de l'application des peines peut retirer ces réductions de peine et ordonner la réincarcération de la personne.

M. François Molins propose ainsi de rétablir la possibilité, pour les détenus condamnés pour des faits de terrorisme, de bénéficier de crédits de réductions de peine qui permettent de prononcer, à la sortie de prison, un suivi individualisé.

Sans remettre en cause le principe d'un régime dérogatoire pour les détenus terroristes, il juge également nécessaire d'assouplir le dispositif des libérations conditionnelles pour permettre aux magistrats de prononcer, le plus rapidement possible, des libérations-expulsions.

Afin de prévenir la récidive et d'éviter des « sorties sèches » de détention en raison de l'absence de suivi post-peine, faute de crédits de réduction de peine, **notre rapporteure encourage les juridictions à prononcer davantage de suivi socio-judiciaire**. En effet, depuis la loi du 3 juin 2016, tout condamné terroriste peut également être condamné à une peine de suivi socio-judiciaire. Peine restrictive de liberté définie à l'article 131-36-1 du code pénal, le suivi socio-judiciaire consiste en des mesures de surveillance et des obligations sociales ou médicales, exécutées sous le contrôle du juge de l'application des peines et dont l'inobservation, entraîne la mise à exécution d'une peine d'emprisonnement. Selon la nature de l'infraction commise, ce suivi peut être de 10 ans, 20 ans, 30 ans, voire sans limitation de durée.

3. L'enjeu du suivi des condamnés après leur libération

Le principal défi de ces prochaines années pour l'administration pénitentiaire réside dans le suivi des terroristes sortants de détention. L'évolution de la menace endogène dépendra de la façon dont sera gérée la sortie de prison des détenus terroristes, des revenants mais aussi des détenus radicalisés.

CALENDRIER PRÉVISIONNEL DES SORTIES DE DÉTENTION DE DÉTENUS CONDAMNÉS
POUR DES INFRACTIONS EN LIEN AVEC LE TERRORISME ISLAMISTE (TIS)

2018	2019	2020	2021	2022
18	23	16	25	17

Source : Direction de l'administration pénitentiaire.

LE FICHIER JUDICIAIRE NATIONAL AUTOMATISÉ DES AUTEURS D'INFRACTIONS
TERRORISTES (FIJAIT)

Depuis la loi du 24 juillet 2015, l'ensemble des personnes condamnées pour une infraction terroriste font l'objet d'un enregistrement dans le fichier national automatisé des auteurs d'infractions terroristes (articles 706-25-3 et suivants et R. 50-31 et suivants du code de procédure pénale). Les personnes ayant violé leurs interdictions de sortie du territoire sont également inscrites.

Au surplus, ces personnes sont astreintes nécessairement à plusieurs mesures de sûreté comme l'obligation de justifier régulièrement de leur adresse ou encore de déclarer tout déplacement à l'étranger au plus tard quinze jours avant ledit déplacement. Tout manquement à ces obligations est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.

Instrument opérationnel du suivi des condamnés terroristes, le FIJAIT recense plus de 1 000 personnes.

a) Assurer un suivi judiciaire des détenus même après leur libération

Afin d'assurer un suivi efficace des détenus et de prévenir la récidive, votre rapporteure recommande de **développer les modalités de prise en charge en milieu ouvert** : en effet, **l'enjeu** de la réinsertion des condamnés radicalisés se situe dans **leur comportement une fois libérés**.

Depuis la loi du 3 juin 2016, il est possible d'imposer, en milieu ouvert, aux condamnés terroristes de « *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 ; cette prise en charge peut, le cas échéant, intervenir au sein d'un établissement d'accueil adapté dans lequel le condamné est tenu de résider* »¹. Les magistrats doivent se saisir de ce dispositif.

¹ Article 132-45 du code pénal.

Afin de prévenir la récurrence des terroristes islamistes, il est nécessaire de renforcer la formation des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP). Les moyens du milieu ouvert semblent très insuffisants au regard des enjeux : des intervenants extérieurs, notamment culturels, doivent pouvoir intervenir en soutien afin de déconstruire les discours des personnes radicalisés.

Il convient également de **généraliser sur le territoire national des programmes de prise en charge individuels et collectifs de désengagement de la violence**. Selon la direction de l'administration pénitentiaire, trois centres de prise en charge individualisée de jour seront bientôt créés en province, sur la base de l'expérimentation en 2017, d'une prise en charge du désengagement de la violence extrémiste et la réinsertion sociale de personnes suivies par les SPIP d'Ile-de-France. **Notre rapporteure encourage l'administration pénitentiaire à proposer ces programmes à tous les détenus radicalisés, condamnés pour une infraction terroriste ou non.**

LE PROGRAMME RECHERCHES ET INTERVENTION SUR LES VIOLENCES EXTRÉMISTES (RIVE)

Depuis décembre 2016, l'administration pénitentiaire a expérimenté un dispositif de prise en charge des personnes placées sous-main de justice, suivies en milieu ouvert au titre d'une mise en examen pour actes de terrorisme ou identifiées comme radicalisées, qui a pour finalité de favoriser le désengagement de la violence extrémiste et la réinsertion sociale.

Les personnes ayant vocation à être prises en charge par RIVE sont :

- des hommes et femmes majeurs résidant en Ile-de- France ;
- soumis, en milieu ouvert, à des mesures pénales restrictives de liberté ;
- poursuivis ou condamnés pour des infractions en relation avec une entreprise terroriste ou pour d'autres infractions, mais repérés par l'administration pénitentiaire comme radicalisés.

La prise en charge est conçue autour de processus de désengagement de la violence, de distanciation par rapport à des opinions radicales, de réinsertion sociale et d'acquisition de valeurs citoyennes.

Le dispositif est conçu comme étant pluridisciplinaire, individuel et fondé sur le principe du mentorat : les personnes suivies sont rencontrées au moins six heures par semaine, en journée, à l'extérieur ou au sein d'une structure appelée « plateau technique de prévention de la radicalisation ».

Selon les magistrats, le dispositif RIVE offre une prise en charge satisfaisante, tout en regrettant que le dispositif ne soit disponible qu'en région parisienne.

Source : Direction de l'administration pénitentiaire.

b) Une coordination avec les services de renseignement à renforcer

Au regard du nombre de détenus TIS qui vont prochainement sortir, dont la plupart ne relève pas du contentieux récent lié aux filières syro-irakiennes, il apparaît indispensable à votre rapporteure de renforcer considérablement la coordination entre les services spécialisés de renseignement et la direction de l'administration pénitentiaire.

Actuellement, la DGSI est, en principe, informée des libérations à venir et semble collaborer avec le renseignement pénitentiaire. *Un officier de l'administration pénitentiaire est détaché dans les services de renseignement intérieur afin d'assurer un suivi de la situation des détenus. De plus, à la fin du parcours pénitentiaire d'un TIS ou d'un DSCR, une note de signalement, synthétisant l'ensemble des renseignements collectés, est transmise par le BCRP aux services de renseignement partenaires.*

Constatant que certains condamnés gardent, une fois libérés, des contacts avec des individus radicalisés détenus, votre rapporteure estime indispensable de **renforcer l'implication des services de renseignement dans la préparation de la sortie de prison**. Une instance locale régulière de concertation entre le BCRP, la DGSI et le SCRT devrait être formalisée afin d'examiner chaque cas individuel afin de déterminer les mesures de surveillance qu'il convient de poursuivre à l'extérieur. Votre rapporteur considère également **nécessaire que la note de signalement soit transmise de manière systématique aux SPIP**. Si votre rapporteure salue les récentes annonces du Gouvernement quant à la création d'une unité de coordination devant assurer le suivi des sortants de prison, qui serait piloté par l'UCLAT, elle s'interroge sur la traduction opérationnelle d'un tel dispositif. En effet, le suivi étroit des sortants de prison ne peut être que déconcentré afin d'être le plus fin possible.

c) Une sous-exploitation de l'arsenal administratif

Votre rapporteure n'a pu que constater **l'insuffisante articulation entre les peines exécutées et les mesures de police administrative** : il convient de **renforcer la fluidité des échanges d'informations entre l'administration pénitentiaire et les services du ministère de l'intérieur**.

Seulement neuf mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) ont ainsi été prononcées en raison d'une information anticipée sur la libération à venir d'un condamné. Trois ont été abrogées à la suite de l'incarcération pour diverses raisons des individus concernés.

Les instances partenariales locales apparaissent insuffisamment mobilisées. En effet, **les états-majors de sécurité et les cellules de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure¹** peuvent être

¹ Articles L. 132-10-1 et R. 132-6-1 du code de la sécurité intérieure.

le lieu d'échanges entre les services de l'État compétents en matière de prévention de la délinquance, d'éducation et de politique de ville, les procureurs de la République du ressort et **les représentants des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, insuffisamment conviés à ces réunions.**

Ces cellules devraient être systématiquement le lieu de la détermination des **modalités du suivi et du contrôle administratif en milieu ouvert des personnes condamnées sortant de détention**, préalablement identifiées par l'autorité judiciaire au regard de leur personnalité, de leur situation matérielle, familiale et sociale ainsi que des circonstances de la commission des faits pour lesquels elles ont été condamnées. Il est en effet possible de prononcer certaines mesures de police administrative¹ sur le fondement du comportement de la personne en détention (son rapport à la violence, son adhésion à une forme de radicalisation religieuse ou à une idéologie extrême, ses relations, son respect des règles en détention, etc.).

Néanmoins, pour que ces cellules soient opérationnelles, il est nécessaire que l'administration pénitentiaire transmette, en amont de la levée de l'écrou, toutes les informations nécessaires et de manière suffisamment anticipée pour permettre la notification de la mesure avant la sortie de détention.

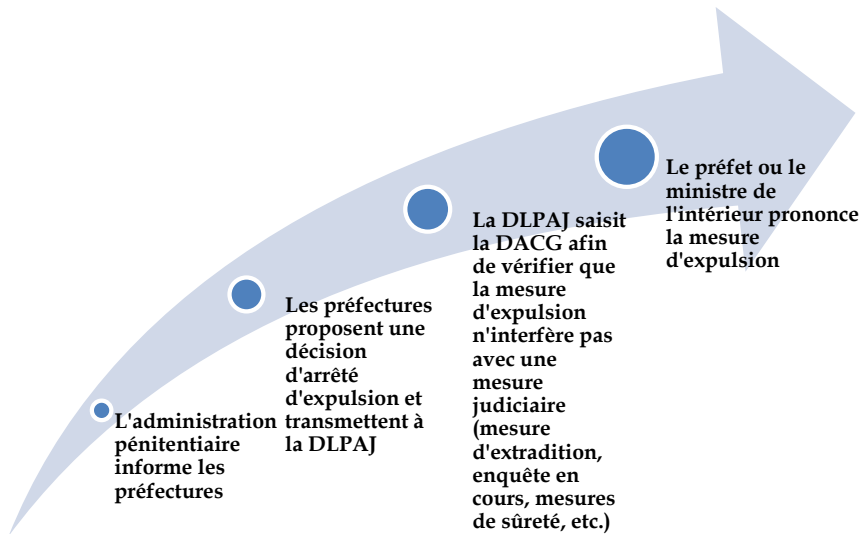
d) Anticiper les libérations des étrangers et des binationaux

Selon des informations fournies à votre commission d'enquête par la direction de l'administration pénitentiaire, environ 17 % des détenus incarcérés pour des faits en lien avec le terrorisme islamiste (TIS) sont de nationalité étrangère. Dès lors, si les possibilités d'expulsion sont marginales, il est néanmoins possible d'expulser *a minima* les 90 détenus TIS étrangers² : une condamnation pour terrorisme remplit en effet largement le critère juridique de la « menace grave à l'ordre public ». **L'éloignement des djihadistes étrangers, en situation irrégulière ou non, doit être une priorité pour le ministère de l'intérieur.**

¹ Voir supra.

² Voir supra pour le cadre légal de l'expulsion. La jurisprudence du Conseil constitutionnel (Décision n° 79-109 DC du 9 janvier 1980 - Loi relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'office national d'immigration) a confirmé cette possibilité : « Aucune disposition de la Constitution non plus qu'aucun principe de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce que la loi confère à l'autorité administrative le pouvoir de prendre un arrêté d'expulsion fondé sur des faits de nature à justifier une condamnation pénale, alors même qu'aucune condamnation définitive n'aurait été prononcée par l'autorité judiciaire ».

PROCESSUS D'EXPULSION D'UN ÉTRANGER DÉTENU¹



En application de l'article 724-1 du code de procédure pénale, les services pénitentiaires, de milieu ouvert comme de milieu fermé, doivent communiquer aux préfetures et aux services du ministère de l'intérieur « *toutes les informations de cette nature relatives aux étrangers détenus faisant ou devant faire l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire* ». Cette règle est encore insuffisamment appliquée.

Votre rapporteure rappelle au surplus que, à l'initiative du Sénat et depuis la loi du 21 juillet 2016, **le prononcé de la peine d'interdiction judiciaire du territoire français est obligatoire pour tous les condamnés terroristes** et que cette **mesure entraîne, de plein droit, la reconduite à la frontière à l'expiration de la peine**. Dès lors, les mesures de reconduite à la frontière de terroristes condamnés sont amenés à s'amplifier.

Votre rapporteure encourage, une nouvelle fois, au renforcement des échanges entre autorités administratives et judiciaires : *les états-majors de sécurité et les cellules de coordination opérationnelle des forces de sécurité intérieure* doivent être le lieu d'impulsion des mesures d'expulsion.

Dès leur incarcération, les individus étrangers doivent être identifiés par les services pénitentiaires qui doivent en informer immédiatement les préfetures. Cette information anticipée permettra de solliciter les laissez-passer consulaires permettant l'exécution des mesures d'éloignement bien en amont. Enfin, toute information concernant une

¹ Schéma réalisé à partir de la circulaire du 5 novembre 2016 relative à l'articulation des mesures administratives et des mesures judiciaires en matière de lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation (NOR : JUSD1633563C).

libération doit être transmise aux préfetures par le greffe de l'établissement pénitentiaire, selon le protocole défini dans chaque département.

Enfin, concernant les 44 détenus TIS binationaux, votre rapporteure rappelle que l'article 25 du code civil autorise à déchoir de sa nationalité les individus « *condamnés pour un acte qualifié de crime ou de délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme* ». Si 6 individus ont fait l'objet d'une mesure de déchéance de nationalité française en 2014-2015, aucun individu n'a fait l'objet d'une telle mesure depuis lors. **Votre rapporteure incite le Gouvernement à faire usage plus régulièrement de cette disposition au regard de la gravité des profils des détenus incarcérés.**

4. Un modèle à réinventer pour les mineurs

Au 7 mars 2018, 77 mineurs ayant effectivement séjourné sur zone syro-irakienne étaient de retour sur le territoire national. 50 enfants *returnees* avaient moins de 7 ans, soit **64,94 %** de l'ensemble. Sur ces 50 mineurs, 14 d'entre eux, étaient nés sur zone syro-irakienne et étaient âgés de 1 à 3 ans, soit 18,18 % du nombre total de mineurs. 26 enfants *returnees* étaient âgés de 7 à 12 ans inclus, soit 33,77 % de l'ensemble. Un adolescent était âgé de 13 ans.

Ces 77 mineurs sont répartis sur 20 départements. 50 des 77 mineurs résident actuellement dans la zone de défense de Paris, dont 33 dans le ressort de la préfecture de police de Paris.

La prise en charge de ces mineurs de retour d'une zone de conflit varie en fonction de leur âge, de leur situation psychologique et de leur rôle dans les organisations terroristes. S'agissant de mineurs exposés à des scènes d'une violence extrême, présentant des traumatismes et des fragilités psychologiques, **leur prise en charge présente un défi pour les services de l'État** et pour les services départementaux.

a) La prise en charge des mineurs mis en cause pour des faits en lien avec le djihadisme

La politique du parquet de Paris concernant les mineurs « combattants » dépend de leur âge : si les **mineurs de plus de 13 ans** ont vocation à être entendus en **audition libre**, voire à être placés en **garde à vue** à leur retour, les **mineurs de 10 à 13 ans** peuvent être entendus dans le cadre d'une **retenue**. Si leur parcours le justifie, les mineurs les plus jeunes (entre **5 ans et 10 ans**) peuvent également être entendus en tant que **témoins**. Les mineurs ayant joué un rôle dans l'organisation terroriste ou commis des exactions sont ainsi susceptibles de poursuites dès lors qu'ils sont jugés capables de discernement.

Face au phénomène grandissant des mineurs *returnees*, votre rapporteure recommande **d'améliorer l'évaluation des mineurs mis en cause pour des faits en lien avec le djihadisme ou susceptibles de radicalisation.**

Quant à la prise en charge de ces mineurs, les magistrats ont observé qu'en raison d'un manque de personnel, la qualité de la prise en charge de ces mineurs dans les quartiers mineurs des établissements pénitentiaires est inférieure à celle offerte par les établissements pour mineurs (EPM). Néanmoins, l'administration pénitentiaire considère que les EPM ne sont pas suffisamment sécuritaires pour prendre en charge des profils comme les *returnees*.

Il a également été relevé que les échanges entre les services ayant à connaître de la situation du mineur au sein de l'établissement pénitentiaire et ceux qui se retrouvent en charge d'une mesure de milieu ouvert ou d'investigation à leur sortie restent insuffisants. Pourtant, cette articulation est nécessaire pour éclairer convenablement la formation de jugement.

Enfin, la transition entre la prise en charge assurée du temps de la minorité et celle effectuée à compter de la majorité continue de poser problème, que ce soit en milieu fermé (longue attente avant qu'une évaluation puisse décider de leurs affectation) comme en milieu ouvert.

Votre rapporteure considère nécessaire, au regard de l'ampleur du phénomène, de développer un programme spécifique de prise en charge de la radicalisation pour les mineurs, en détention comme un milieu ouvert.

b) Le protocole mis en place pour les jeunes mineurs

En principe, tous les mineurs font l'objet d'une ordonnance de placement provisoire prise par le parquet territorialement compétent (principalement le parquet près le tribunal de grande instance de Bobigny, compétent territorialement pour les arrivées à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle), avant d'être présentés à un juge des enfants aux fins de mise en place des **mesures d'assistance éducative** : ils sont ainsi placés dans un établissement de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ou auprès d'un membre de la famille ou d'un tiers de confiance.

Selon le protocole d'évaluation défini en 2017, les mineurs doivent faire l'objet, dès leur arrivée, d'un bilan médico-psychologique et somatique complet afin de vérifier leur état général de santé, leur éventuel besoin de soins à court ou long terme sur le plan somatique ou psychologique.

Les services de l'éducation nationale sont également mobilisés afin de scolariser le plus tôt possible tous les enfants :

SITUATION SCOLAIRE DES MINEURS *RETURNEES*

Situation scolaire	Nombre
Trop jeune pour être scolarisé (1 à 2 ans)	9
Enfant de 3-4 ans non scolarisé	6
École maternelle	19
École élémentaire	18
Collège	5
Évaluation en cours	9
Scolarisation en cours	9
Trop fragile pour être scolarisé (ASE)	2
Total	77

Source : Ministère de l'éducation nationale.

LES DISPOSITIFS MIS EN PLACE PAR LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA RADICALISATION

Depuis janvier 2015, la protection judiciaire de la jeunesse a été étroitement associée à la mise en œuvre des plans successifs de lutte contre le terrorisme et la radicalisation adoptés par le Gouvernement.

Elle a, à ce titre, reçu d'importants moyens qui lui ont essentiellement permis de financer la création d'emplois supplémentaires, l'organisation de formations spécialisées à destination des personnels sur la connaissance du phénomène radical et la conduite d'actions de lutte contre la radicalisation.

L'action de la PJJ en matière de lutte contre la radicalisation est coordonnée par la mission nationale de veille et d'information (MNVI), mise en œuvre au 1^{er} avril 2015 et qui a pour mission :

- d'une part, d'assurer la coordination des acteurs et le soutien aux personnels concourant à la prévention des risques de radicalisation, notamment dans le cadre de formations ;
- d'autre part, de conduire une politique de citoyenneté, de réaffirmation des principes et valeurs de la République.

La mission anime un réseau de 70 référents laïcité et citoyenneté, travaillant, chacun à leur niveau, à la mise en place d'une politique cohérente et harmonisée, au niveau national, de prise en charge des mineurs présentant des risques de

radicalisation. À ce titre, ils ont pour mission d'animer la formation des professionnels de la PJJ confrontés au phénomène de radicalisation et de conduire et/ou de soutenir des actions d'éducation à la citoyenneté.

Ces référents sont répartis de la manière suivante :

- 1 référent est placé à l'École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) et chargé des questions internationales, de formation et de recherche ;
- 9 référents sont chargés, au sein des directions interrégionales de la PJJ, de l'harmonisation des pratiques professionnelles et de la circulation de l'information. Ils remplissent par ailleurs les fonctions de correspondant interrégional de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) ;
- 60 référents sont enfin placés dans les 54 directions territoriales. Interlocuteurs privilégiés des professionnels de la PJJ, ils sont chargés de recenser les situations dans lesquelles un risque de radicalisation a été repéré, d'aider à leur analyse et d'assurer un rôle de coordination et de suivi des interventions menées pour la prise en charge des mineurs concernés. Ils participent, enfin, aux côtés du procureur de la République et des services de l'aide sociale à l'enfance, aux cellules préfectorales de suivi de la radicalisation, notamment chargées de proposer des accompagnements aménagés et concertés à des situations de radicalisation.

Source : Extrait du rapport (n° 309 ; 2016-2017) de M. François Grosdidier, fait au nom de la commission des lois, déposé le 18 janvier 2017, sur le projet de loi relatif à la sécurité publique.

Les mineurs font l'objet d'une mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE) ou d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO). Depuis la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, il est prévu, par dérogation au principe de compétence exclusive des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance, la compétence des services de la protection judiciaire de la jeunesse pour prendre en charge les mineurs radicalisés, et notamment pour procéder à des placements. Cette expérimentation a entraîné la spécialisation de fait des services de la protection judiciaire de la jeunesse de Seine-Saint-Denis.

LES EXPÉRIMENTATIONS CONDUITES PAR LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Au sein de la **direction interrégionale Ile-de-France/Outre-mer**, a été mis en place un **groupe d'appui** composé de deux éducateurs spécialement recrutés, piloté par le référent laïcité et citoyenneté de la DIR, soutenu par des interventions de psychologues et de médecins psychiatres.

Chargés d'intervenir auprès des mineurs avec les professionnels référents pour

étayer les pratiques professionnelles et d'animer des groupes de parole, ce groupe suit particulièrement la population pénale poursuivie par le pôle antiterroriste de Paris, majoritairement incarcérée. Dans ce cadre, elle travaillera à la préparation de propositions de sorties de détention provisoire.

Le Service Territorial Éducatif de Milieu Ouvert (STEMO) de Paris-Centre expérimente actuellement une mesure d'investigation (MJIE) « radicalisation » à la pluridisciplinarité renforcée, en lien avec les magistrats des enfants du tribunal pour enfants et du pôle antiterroriste de Paris. Cette mesure s'adresse spécifiquement aux mineurs poursuivis pour association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste.

La DPJJ pilote également deux projets de recherche destinés à améliorer les pratiques professionnelles de prise en charge des mineurs radicalisés. Le premier, confié à deux chercheurs spécialisés de l'Université Paris--X, a pour objet d'analyser tant les causes multifactorielles d'engagement dans la radicalisation que les pistes d'amélioration de la prise en charge actuelle de ces mineurs. Le second est conduit, en collaboration avec l'administration pénitentiaire, au sein de l'Établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) de Porcheville¹.

Des protocoles locaux sont en cours d'élaboration entre la DPJJ et la DAP pour la prise en charge des mineurs dont un parent est incarcéré pour des faits de nature terroriste.

Source : Direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

La prise en charge de ces mineurs pose un véritable défi : les services de renseignement doivent s'organiser afin de détecter les comportements à risque et évaluer leur dangerosité. Les signaux faibles de radicalisation détectés par les CPRAF doivent être systématiquement portés à la connaissance des services de renseignement, au sein des GED, afin de diligenter le plus en amont possible des enquêtes. Enfin, les services de renseignement, qui sont informés de la localisation exacte de tous les mineurs, sont particulièrement vigilants à l'entourage de ces mineurs.

Selon votre rapporteure, il convient de **renforcer l'évaluation de ces mineurs**, en particulier au regard des traumatismes qu'ils ont probablement subis. Pour le psychiatre Serge Hefez, entendu par votre commission d'enquête, ces mineurs *returnees* sont des « *polytraumatisés, demandant à retrouver une vie normale.* »

En complément du protocole que l'État a mis en place dans l'urgence, il convient également de réfléchir à un dispositif de plus long terme. Selon M. François Molins, il est nécessaire de prévoir des suivis par l'aide sociale à l'enfance (ASE) plus longs que ceux actuellement prévus (environ 3 mois). Dans la mesure du possible, il serait également souhaitable que l'assistance de la PJJ se poursuive dans la durée. Dans ce cas, votre

¹ Voir *supra*.

rapporteure recommande de spécialiser les personnels chargés du suivi social de ces enfants et donc de les former à cet effet.

Il apparaît également souhaitable que **les services sociaux informent régulièrement la section C1 du parquet de Paris des évolutions des mineurs concernés**. De même, l'évaluation médicale et sociale des mineurs, réalisée à leur arrivée, devrait être systématiquement transmise aux magistrats, sans qu'ils n'aient besoin d'émettre des réquisitions.

C. LES DIFFICULTÉS DE LUTTER CONTRE LE « DJIHADISME 2.0 »

La persistance de la menace intérieure est d'autant plus importante qu'Internet et les réseaux sociaux demeurent le lieu privilégié d'expression et de circulation de la propagande islamiste et djihadiste.

1. La force de la propagande de *Daech*

Par les canaux auxquels elle recourt comme par son contenu, **la propagande de *Daech* apparaît aussi sophistiquée qu'efficace**. Maîtrisant parfaitement les nouvelles technologies de l'information et les codes de la communication moderne, l'EI a su toucher un public très large à travers la production de contenus diversifiés, notamment des productions audiovisuelles ultra-violentes, et une utilisation habile des réseaux sociaux.

L'activité médiatique de l'EI, qui requiert un niveau de compétences et de ressources important, a certes subi les effets du recul territorial de l'organisation : le rythme de diffusion de ses contenus de propagande a sensiblement baissé après la chute de Raqqa. Selon M. Nicolas Hénin, ancien journaliste, **les activités de propagande en ligne de *Daech* ont cependant repris, et les flux en provenance d'Al-Qaïda compensent désormais le déclin de ceux de l'EI**.

a) Des outils de communication maîtrisés

Les organisations djihadistes recourent à l'ensemble des canaux de diffusion et d'échange de contenus disponibles dans le champ médiatique et sur Internet – organes de presse, chaînes de télévision, sites Internet, réseaux sociaux, sites d'hébergement de vidéos ou encore messageries - pour assurer la propagation de supports variés – messages écrits, enregistrements audio, vidéos, photographies ou encore tutoriels en ligne.

Ces différents vecteurs de propagande peuvent être analysés en trois niveaux de diffusion.

- Il existe en premier lieu des sites Internet ou des chaînes de télévisions **dédiés à la diffusion de l'idéologie salafiste dans sa version djihadiste, ainsi qu'à la pensée d'autorités religieuses**. Ces canaux visent à définir le cadre, l'agenda et les grandes orientations des mouvements

terroristes. Ils s'adressent généralement à un public déjà averti et sont relativement peu fréquentés par la masse des sympathisants, généralement moins versés dans les questions de doctrine et d'organisation.

- Un second niveau de propagande passe par **les organes médiatiques des organisations terroristes**, qui sont le plus souvent diffusés sur Internet. Ces canaux, dont le contenu est davantage en prise avec l'actualité, permettent aux organisations djihadistes de diffuser leurs messages sur les questions politiques, religieuses, sociales et économiques, mais aussi de promouvoir les actions violentes commises par leurs membres (par la glorification des martyrs) et d'inciter à la commission de nouvelles attaques (par la diffusion de conseils en vue d'un passage à l'acte).

Al-Qaïda, dont le magazine *Inspire* fait l'objet d'une large diffusion, est ainsi à l'origine de nombreuses publications s'inscrivant dans ce segment de la communication djihadiste. Chaque branche de l'organisation dispose en effet d'un organe médiatique officiel, tel que *Al-Andalus* pour Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) et *Sada al-Malahim* pour Al-Qaïda dans la péninsule arabe (AQPA).

L'EI disposait quant à lui jusqu'à une période récente de quatre organes médiatiques officiels -*Al-Hayat Media Center*, *Al-Furqan*, *Al-I'tisam* et *Ajnad*- et s'appuyait sur 8 bureaux médiatiques locaux¹ analysant l'actualité régionale de ses provinces et relayant sa propagande. L'organisation a par ailleurs créé la radio *Al-Bayan*, l'agence de presse *Amaq*, ainsi que plusieurs magazines, dont les publications *Dabiq*, *Dar al-Islam* et *Rumiyah* constituaient des versions francophones. Les revers militaires de l'organisation au Levant ont entraîné la disparition de certains de ces médias ou, à tout le moins, une forte baisse de leur activité.

Comme l'a expliqué M. Javier Lesaca, spécialiste des stratégies de communication, de l'université George Washington, au cours de son audition par la commission spéciale du Parlement européen, présidée par Mme Nathalie Griesbeck, à laquelle une délégation de votre commission d'enquête a pu assister, *Daech* a démontré son excellente maîtrise de la communication. Cette organisation a mis en ligne 1 500 vidéos et réalisé plus de 10 000 campagnes de communication. Aujourd'hui encore, elle met en ligne cinq à six vidéos par mois. Selon M. Lesaca, cette organisation a rendu le terrorisme attrayant en lui donnant par sa communication un visage positif.

Les services de police ont récemment constaté **l'émergence de nouveaux outils de propagande, moins élaborés que par le passé, et notamment de nouveaux contenus se donnant l'apparence de médias officiels**. Ont notamment été cités un vidéogramme intitulé *Conquest of Paris*,

¹ Selon les indications transmises par les services de police, il s'agissait des bureaux médiatiques des provinces d'Irak et du Sham, du Yémen, des villes saintes (Arabie saoudite), de la Libye, du Sinaï (Égypte), de Khorassan (Afghanistan), d'Algérie et de l'Afrique de l'Ouest.

diffusé en février dernier, ainsi que le premier numéro d'un magazine pro-EI titré *Mediaction*. Ces productions n'ont pour le moment pas été officiellement authentifiées par les organes de *Daech* comme lui étant rattachés.

- Un troisième niveau de propagande est constitué par **la multitude de relais de la propagande djihadiste sur Internet, et notamment sur les réseaux sociaux**.

La recherche d'une diffusion aussi large que possible se traduit par l'utilisation de **tous les supports et procédés disponibles** : mise en ligne de contenus sur des sites d'apparence journalistique, sur des forums Internet, sur des sites d'archivage du Net, sur des plateformes de téléchargement, sur des *pastebins*¹, participation à des groupes sur les réseaux sociaux, ou encore utilisation de chaînes de messageries cryptées comme par exemple Telegram.

Une large partie de la propagande à caractère djihadiste émanant des organisations terroristes est ainsi diffusée en « milieu ouvert », c'est-à-dire au travers des réseaux sociaux ou sur des forums salafistes ou djihadistes. On peut trouver, sur ces médias accessibles à tous, des menaces à l'encontre d'individus ou de catégories professionnelles (responsables politiques, militaires, policiers, journalistes), voire à l'encontre des intérêts nationaux. Ces contenus sont ensuite retransmis par des militants, des sympathisants ou des internautes naïfs *via* les pages, chaînes ou groupes qu'ils administrent eux-mêmes en ligne.

- Du fait du mode de fonctionnement de la plupart des réseaux sociaux, la consultation de propagande djihadiste sur ces sites **facilite par ailleurs la mise en relation des personnes intéressées par ces contenus**, en tous points du territoire, et qui ne se seraient sans doute jamais rencontrées autrement. M. Romain Sèze évoque à ce propos le « *double rôle des réseaux sociaux* » qui contribuent à l'apprentissage d'une cause en même temps qu'à la constitution des réseaux impliqués dans son succès.

b) Un contenu sophistiqué

- Selon M. François-Bernard Huyghe, directeur de recherche à l'Institut de relations internationales et stratégiques, **la communication de *Daech* est très spécifique, y compris en comparaison à celle d'Al-Qaïda, en ce qu'elle est plus sophistiquée, voire « talentueuse »**.

Elle comprend, par exemple, des chroniques littéraires de bonne tenue sur certains ouvrages de personnages publics occidentaux tels que Scott Atran ou Michel Onfray. Là où Al-Qaïda diffusait de simples vidéos de prédicateurs, *Daech* a par ailleurs produit de véritables *blockbusters* d'une grande violence, employant pour cela des professionnels rémunérés, utilisant des drones, et témoignant souvent d'une culture cinématographique certaine.

¹ Les *pastebins* sont des pages web fonctionnant comme des panneaux d'affichage publics.

Les publications de l'organisation sont également très travaillées : certaines d'entre elles apparaissent comme de véritables magazines d'une cinquantaine de pages, avec une mise en page et un graphisme élaborés et une diversité de rubriques, qui comprennent notamment des articles spécialement destinés aux femmes.

Sont également apparus ce que M. François-Bernard Huyghe a désigné, devant votre commission d'enquête, comme des « *moujatweets* », c'est-à-dire des *selfies* ou des petites vidéos de combattants mettant en avant leur virilité, leurs armes et la douceur de la vie qu'ils mènent au sein de l'EI.

• Selon le chercheur Romain Sèze, **le mode d'action de la propagande djihadiste repose sur l'activation d'émotions dites « réactives »** qui poussent au passage à l'acte. Des vidéos sensibilisant à la cause des populations civiles bombardées ou mettant en scène des massacres de civils activent ainsi la colère, la haine, la honte ou encore la culpabilité de ne rien faire. En ce sens, **la propagande djihadiste est productrice de « chocs moraux »**¹, c'est-à-dire de réactions très vives par lesquelles les individus prennent conscience d'un abîme existant entre les valeurs auxquelles ils adhèrent et l'ordre du monde, ce qui rend indispensable un engagement immédiat.

2. Un renforcement des actions

Dans ce contexte, la lutte contre la propagande numérique des organisations djihadistes doit constituer une priorité.

La France a nommé un **ambassadeur pour le numérique**, M. David Martinon, en novembre 2017. Parmi ses missions, le Président de la République lui a spécifiquement confié celle de conduire un **dialogue direct avec les grandes plateformes numériques américaines**, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

La France a également fait **évoluer son arsenal juridique** depuis 2014 afin de renforcer la lutte contre le terrorisme sur Internet et les réseaux sociaux. Ainsi, depuis la loi du 13 novembre 2014² renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, les contenus terroristes ou d'apologie du terrorisme peuvent faire l'objet d'une déclaration à la plateforme PHAROS.

¹ Romain Sèze emploie cette notion au sens de James Jasper, *The Art of Moral Protest*, Chicago University Press, 1999.

² Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

L'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC)¹ demande aux éditeurs et hébergeurs **de retirer les contenus** qu'elle estime contrevenir à l'article 421-2-5 du code pénal relatif à la provocation à des actes de terrorisme et à l'apologie de tels actes². En l'absence de retrait de ces contenus **dans un délai de 24 heures** ou directement, sans demande préalable de retrait auprès des éditeurs, lorsque ces derniers n'ont pas mis à disposition du public les informations permettant de les contacter, il peut notifier aux **fournisseurs d'accès à Internet** la liste des adresses électroniques des services de communication au public diffusant ces contenus, qui doivent alors « *empêcher sans délai l'accès à ces adresses* ».

Cet Office peut également demander aux moteurs de recherche et aux annuaires de prendre toute mesure utile destinées à **faire cesser le référencement** du service contraire aux articles 421-2-5 et 227-24 du code pénal.

En 2017, pour la seule thématique terroriste, **30 634 demandes de retrait**, 90 demandes de blocage et 534 demandes de déréférencement ont été effectuées par la plateforme PHAROS. Lorsqu'une page est bloquée, l'internaute est renvoyé vers **des pages d'information officielles**, distinctes selon la thématique incriminée. Ces pages font l'objet d'environ 1 500 connexions par semaine pour le terrorisme.

Le nombre de demandes de retrait de contenus à caractère terroriste a explosé : il était de 2 189 sur la période mars 2016-février 2017. Toutefois, le nombre de contenus effectivement retirés n'a pas augmenté dans les mêmes proportions. Ainsi, sur la même période, le nombre de contenus retirés représentait 90 % des demandes de retrait, mais de 19 % sur la période mars 2017-février 2018, avec 6 320 retraits effectifs pour 32 739 demandes.

**PHAROS : PLATEFORME D'HARMONISATION, DE RECOUPEMENT ET
D'ORIENTATION DES SIGNALEMENTS**

La plateforme PHAROS a été créée par l'arrêté du 16 juin 2009. Elle est compétente pour les contenus suivants :

- pédophilie et pédopornographie ;
- expression du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie ;

¹ L'OCLCTIC est rattaché à la sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité de la direction centrale de la police judiciaire.

² Article 6-1 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

- incitation à la haine raciale, ethnique et religieuse ;
- escroqueries et arnaques financières utilisant Internet ;
- terrorisme et apologie du terrorisme.

Composée de 26 personnels, gendarmes et policiers, elle a traité en 2017 plus de 153 000 signalements, tous domaines confondus. La plateforme transmet les signalements aux services compétents pour leur donner des **suites judiciaires**. Après consultation des services chargés de la lutte antiterroriste, elle met en œuvre les **demandes de retrait, de blocage et de déréférencement**.

En outre, elle possède en son sein **une cellule de veille et de détection proactive** de contenus illicites, venant compléter le travail de recueil des signalements émanant des internautes. Ses effectifs ont été fortement augmentés en 2017, passant de 2 à 6 enquêteurs.

PHAROS travaille en liaison étroite avec son **homologue européen** (l'IRU). Les deux plateformes échangent régulièrement des adresses de sites ou contenus de nature terroriste détectés sur Internet. La plateforme PHAROS peut ainsi solliciter l'IRU pour l'interrogation de la base check the web bibliothèque de contenus terroristes, aux fins de recoupements et de rapprochements. Cette coopération est d'autant plus importante que l'IRU, via l'application IRMa, **peut signaler les contenus illicites à près de 150 fournisseurs de services sur Internet différents** et en demander le retrait. La plateforme PHAROS peut désormais s4y connecter pour communiquer des adresses de contenus illicites.

Source : Direction centrale de la police judiciaire.

Afin d'optimiser la détection des contenus, l'exploitation des signalements et la veille proactive, la plateforme PHAROS échange désormais des informations avec le centre opérationnel de la cyberdéfense de l'état-major des armées.

La loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 a créé une incrimination pénale le fait d'extraire, de reproduire et de transmettre intentionnellement des données faisant l'apologie publique d'actes de terrorisme ou provoquant directement à ces actes. La **consultation habituelle** d'un site terroriste ou faisant l'apologie du terrorisme a été **censurée** par le Conseil constitutionnel¹.

Cette mobilisation existe également au niveau international. Ainsi la **France et le Royaume-Uni se sont-ils accordés sur un plan d'action conjoint en juin 2017**, pour lutter contre l'utilisation d'Internet à des fins terroristes. Cette dernière repose sur quatre axes :

- améliorer le retrait des contenus illicites sur Internet ;

¹ Décision n° 2017-682 QPC du 15 décembre 2017.

- soutenir les efforts des organisations de la société civile pour promouvoir le contre-discours ;
- travailler ensemble pour contribuer à garantir l'accès des deux pays aux données à des fins d'investigation ;
- améliorer l'accès aux preuves numériques aux delà des frontières.

3. Des marges de progression demeurent

Toutefois, des progrès peuvent encore être faits. M. Javier Lesaca, devant le Parlement européen, a ainsi cité l'exemple de 853 vidéos de *Daech* téléchargées sur YouTube entre le 8 mars et 18 avril 2018. Ces dernières ont été visionnées environ 100 000 fois. **26 % d'entre elles sont restées en ligne plus de deux heures. Or, si le nombre de vues est très faible au cours de la première heure, il augmente sensiblement ensuite.** En outre, un certain nombre de contenus supprimés sont de nouveaux téléchargés plusieurs fois.

La Commission européenne est en train d'évaluer les progrès réalisés par les grandes plateformes de l'Internet et **se garde la possibilité, si les résultats ne sont pas suffisants, de proposer une législation contraignante.** Toutefois, il ne faut pas sous-estimer les difficultés d'une **réponse législative en la matière.** En effet, la législation des contenus en ligne entre dans le champ de la **liberté d'expression, même s'il existe une évidente** perméabilité entre la lutte contre le terrorisme et l'incitation à la haine¹.

Dans le cadre des enquêtes policières, **le recueil de preuve électronique est essentiel.**

Il a été indiqué à votre commission d'enquête que les grands opérateurs français du secteur de la téléphonie et de l'Internet **ne sont toujours pas suffisamment coopératifs.** Leurs délais de réponse demeurent trop longs et leurs réponses sont souvent **lacunaires, voire inexploitable.** En outre, il arrive encore trop fréquemment que ces opérateurs opposent des fins de non-recevoir à des demandes plus complexes que de simples identifications d'adresse IP ou de ligne téléphonique.

¹ Cf. partie II.D.1.

La problématique dite des « ports-source » illustre les difficultés rencontrées.

LA PROBLÉMATIQUE DES « PORTS-SOURCE »

Pour cause de pénurie des adresses IP de type V4 et pour des raisons de sécurité informatique, les opérateurs en téléphonie mobile utilisent des serveurs de type proxy permettant d'allouer **au même moment une unique adresse IP à plusieurs de leurs clients tout en leur attribuant des ports-source différents**. Ces ports-source ne sont pas figés et peuvent changer d'une minute à l'autre.

De cette façon, il est nécessaire d'avoir connaissance du port-source par lequel les transferts de données ont eu lieu à un moment t pour identifier une IP mobile apparaissant dans un journal de connexion. Toutefois, nombre d'opérateurs de l'Internet n'enregistrent pas cette information - **qui pourtant accompagne les très nombreuses données leur parvenant** - au motif qu'elle leur est inutile. Tous les services de police, français ou étrangers, se heurtent à cette problématique.

En France, plus de 1 000 abonnés mobiles peuvent ainsi se voir attribuer une même adresse IP au même moment. Dans ce contexte, la réponse d'un opérateur français à une demande d'identification d'utilisateur mobile de l'Internet, lorsque la référence du port-source est ignorée, peut consister en **l'envoi d'un listing comptant des milliers de lignes**.

En outre, les enquêteurs doivent souvent renouveler les demandes et/ou se montrer insistants - et ceci malgré les réquisitions - pour se faire remettre ces *listings*.

Source : Direction centrale de la police judiciaire.

L'exemple de la Belgique est intéressant à ce sujet. **Une charte de bonne conduite** pour les opérateurs locaux a été élaborée. Le nombre de clients mobiles utilisant une même adresse IP à un instant t est désormais réduit à 15.

La France est actuellement en négociations avec les opérateurs nationaux sur ce même sujet. En l'absence d'accords, **un recours normatif pourrait être envisagé** afin d'obliger les opérateurs à conserver les références des ports-source attribués à leurs clients - données dont ils disposent mais qu'ils n'enregistrent pas - et à les transmettre sur réquisition aux services d'enquête.

Les relations avec les acteurs étrangers de l'Internet restent souvent difficiles : certaines messageries cryptées étrangères comme Telegram ou des prestataires de messageries mail ont indiqué aux services de police compétents qu'elles n'entendaient pas collaborer avec les services de police nationaux.

Même avec les opérateurs américains, et dans des situations justifiant une intervention d'urgence ou dramatique, les services de police français peuvent se voir opposer l'argument qu'aucun élément de contenu ne peut leur être communiqué hors du cadre de la coopération judiciaire internationale¹.

Néanmoins, l'on constate certains progrès dans l'accès aux données de contenus. Des négociations ont été entreprises avec les cinq principaux opérateurs américains d'Internet permettant l'élaboration de modèles de réquisitions judiciaires adaptés à chacun des opérateurs et gradués sur trois niveaux d'enjeu : délinquance générale, atteintes graves contre les personnes ou les biens et terrorisme. En avril 2015, un accord a été signé entre M. Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'intérieur, et les opérateurs visant à améliorer le signalement et le retrait des contenus illicites par les opérateurs, ainsi que la prise en compte des demandes adressées par les enquêteurs français pour obtenir les données de connexion ou de profil.

En outre, et face aux problèmes rencontrés par la justice en raison du recours à des applications chiffrées, un arrêté du 9 mai vient de créer au sein de la direction générale de la sécurité intérieure une unité – baptisée « unité technique nationale de captation judiciaire – consacrée au **développement de logiciels espions pouvant être utilisés dans le cadre d'enquêtes judiciaires**. Ce département permettra également d'être une **porte d'entrée unique** en matière cyber afin de faciliter les relations avec les partenaires étrangers.

Le risque d'un piratage informatique ou d'une attaque sur les réseaux numériques est **un sujet de préoccupation de plus en plus important**. La **revue stratégique de cyberdéfense** présentée par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, publiée en février 2018, souhaite affirmer une nouvelle ambition de la France en matière de cyberdéfense. Elle précise notamment qu'« *à l'heure où les attaques informatiques sont susceptibles de porter à tout moment gravement atteinte aux intérêts de la Nation, notre pays doit adapter sa posture de cyberdéfense avec l'ambition de mieux faire respecter sa souveraineté numérique* ».

LES SEPT PRINCIPES POUR UNE AMBITION DE CYBERDÉFENSE RENFORCÉE

- 1) Accorder une priorité à la protection des systèmes d'information ;
- 2) Adopter une posture active de découragement des attaques et de réactions coordonnées ;

¹ Lors des enquêtes relatives aux attentats majeurs de 2015 – 2016, la sous-direction anti-terroriste a fait appel à la médiation du FBI pour obtenir en urgence des contenus de comptes Facebook, en justifiant du risque d'atteinte à la vie (sur-attentat).

- 3) Exercer pleinement notre souveraineté numérique ;
- 4) Apporter une réponse pénale efficace à la cybercriminalité ;
- 5) Promouvoir une culture partagée de la sécurité informatique ;
- 6) Contribuer à une Europe du numérique confiante et sûre ;
- 7) Agir à l'international en faveur d'une gouvernance collective et maîtrisée du cyberspace.

Source : *Revue stratégique de cyberdéfense (extrait), février 2018.*

À cet égard, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) a été créée par le décret n°2009-834 du 7 juillet 2009 comme l'autorité en matière de sécurité et de défense des systèmes d'information. **Elle s'est vu confier de nouvelles missions, notamment en matière de protection des systèmes d'information des opérateurs d'importance vitale.** Pour se faire, ses effectifs ont fortement augmenté, passant de 122 agents en 2009 à 547 fin 2017, soit une augmentation de 348 % en huit ans. Son budget atteint pour 2018 73,4 millions d'euros en autorisation d'engagement, hors dépenses de personnel, soit 6 millions de plus qu'en 2017. Depuis sa création en 2009, il a ainsi augmenté de 148 % (29,6 millions d'euros hors dépenses de personnel).

De nombreux efforts ont été faits. Ainsi, l'article 22 de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019¹ impose désormais **aux opérateurs d'importance vitale le renforcement de la sécurité des systèmes d'information critiques, appelés** systèmes d'information d'importance vitale (SIIV). La France a été le premier pays à imposer par la loi un certain nombre de règles de sécurité dans ce domaine.

En application de l'article L. 11332-6-1 du code de la défense, « *le Premier ministre fixe les règles de sécurité nécessaires à la protection des systèmes d'information des opérateurs [...] d'importance vitale. Les règles mentionnées au premier alinéa peuvent notamment prescrire que les opérateurs mettent en œuvre des systèmes qualifiés de détection des événements susceptibles d'affecter la sécurité de leurs systèmes d'information. Ces systèmes de détection sont exploités sur le territoire national par des prestataires de service qualifiés en matière de sécurité de systèmes d'information, par l'autorité nationale de sécurité des systèmes d'information ou par d'autres services de l'État désignés par le Premier ministre* ».

¹ 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.

En outre, à la demande du Premier ministre, les opérateurs d'importance vitale soumettent leurs systèmes d'information à des **contrôles** destinés à vérifier le niveau de sécurité et le respect des règles de sécurité. Aujourd'hui, ce sont 300 agents de l'État qui travaillent quotidiennement sur les questions de SIIV.

LES OPÉRATEURS D'IMPORTANCE VITALE (OIV)

Le décret du 23 février 2006 définit les activités d'importance vitale¹ comme « *un ensemble d'activités, essentielles et difficilement substituables ou remplaçables, concourant à un même objectif ou visant à produire et à distribuer des biens ou des services indispensables* ».

Présents dans 12 secteurs d'activité, ces OIV sont au nombre de 249, dont 68 dans les transports, 36 dans les activités militaires, 22 dans le domaine de la santé, 21 dans celui de l'énergie et 16 dans celui de la gestion de l'eau. Les opérateurs d'importance vitale sont désignés pour chaque secteur d'activité d'importance vitale par arrêté du ministre coordonnateur, qui leur notifie la directive nationale de sécurité (DNS) correspondante. La DNS identifie les risques et les menaces et définit les grands objectifs de sécurité de chaque secteur ou sous-secteur d'activité. Les OIV sont tenus de rédiger un plan de sécurité opérateur (PSO) qui décrit leur politique générale de sécurité et reprend les scénarios de menace pertinents identifiés dans la DNS qui leur a été notifiée.

En outre, ils doivent identifier, dans leurs systèmes de production, les composants névralgiques et les proposer comme points d'importance vitale devant faire l'objet d'une protection particulière.

Source : SGDSN.

Plusieurs **décrets sectoriels**, concernant notamment les produits de santé, la gestion de l'eau et alimentation sont entrés en vigueur au 1^{er} juillet 2016. Ils prennent en compte les spécificités de chaque secteur, les enjeux, mais aussi leur **niveau de maturité en matière de sécurité du numérique**. Ils explicitent les règles de sécurité, à la fois organisationnelles et techniques qui leur sont applicables. Ils fixent également les modalités de notification des incidents de sécurité affectant ces SIIV.

Votre commission d'enquête a été alertée de ce que le risque porte plutôt **sur des aspects qui paraissent moins sensibles et dès lors peut-être moins protégés**. C'est la raison pour laquelle l'ANSSI a certifié l'ensemble des compteurs Linky déployés. Les objets connectés, s'ils sont mal sécurisés, pourraient rendre possibles des actions de grande envergure. Ainsi peut-on imaginer une tentative d'éteindre simultanément l'ensemble des compteurs

¹ Décret n° 2006-212 du 23 février 2006 relatif à la sécurité des activités d'importance vitale.

connectés d'une ville. Avec les anciens compteurs, une action similaire supposerait de les casser un à un.

Le budget nécessaire à la sécurité numérique est de **l'ordre de 5 à 10 % des budgets numériques des entités publiques ou privées.**

L'ANSSI mène des campagnes de sensibilisation et d'information auprès des entreprises et des institutions pour leur faire prendre conscience du danger et les encourager à se protéger. Le 1^{er} mars dernier, le SGDSN a publié sur son site Internet une communication visant à sensibiliser les dirigeants d'entreprises privées ou de collectivités territoriales sur la sécurité numérique et donnant quatre orientations afin de renforcer cette dernière : sensibiliser les employés aux bonnes pratiques, analyser les risques et protéger les systèmes d'information sensibles, préparer l'entreprise/la collectivité territoriale à une attaque informatique, organiser un exercice simulant une attaque.

Ce mode d'action est renforcé par l'intrication des registres qui caractérise le contenu médiatique des organisations djihadistes, les répertoires religieux et géopolitique étant finement entremêlés dans le but de favoriser l'identification à la communauté musulmane opprimée.

La portée de cette propagande est renforcée par la particulière perméabilité de certains individus au discours véhiculé. Les services de renseignement ont ainsi mis en évidence un profil particulier parmi les femmes parties faire le djihad, dont certaines ont été comparées à des « pâtes à modeler ».

D. LES LIMITES DES PLANS GOUVERNEMENTAUX DE LUTTE CONTRE LA RADICALISATION ET LEUR LENTEUR À PRODUIRE DES EFFETS FACE À L'URGENCE DE LA SITUATION

Alors que la prévention constitue un volet indispensable, et sans doute, il est vrai, le plus complexe à concevoir, de la lutte antiterroriste, les dispositifs jusqu'à présent mis en place ne sont pas apparus à votre commission d'enquête à la hauteur des enjeux ni de l'urgence de la situation à traiter.

1. Un nouveau plan de lutte contre la radicalisation confronté à plusieurs limites

Si le nouveau plan de prévention de la radicalisation se veut ambitieux et global, il frappe par le nombre de mesures **restant très généralistes, ou de long terme.**

a) *Un recueil de bonnes pratiques pas nécessairement transférables d'une situation à une autre*

Qu'il s'agisse de la prévention de la radicalisation, ou de la gestion des personnes radicalisées, notamment en prison, votre commission d'enquête fait un constat assez généralisé **d'hésitations** et d'expérimentations, dont certaines se sont révélées des retours en arrière, voire des échecs. Ces hésitations sont **compréhensibles** face à un phénomène d'une ampleur qui n'avait pas été anticipée. Dans ce cadre, **l'échange de bonnes pratiques**, entre acteurs nationaux, *via* le CIPDR, mais aussi à l'international grâce au réseau européen RAN est important. Toutefois, comme l'ont souligné plusieurs personnes par exemple lors du déplacement d'une délégation de votre commission d'enquête à Bruxelles, une action qui donne des résultats encourageants dans un pays ou un territoire n'est pas **forcément transposable en tant que telle**. La prévention de la radicalisation ne peut ainsi se limiter à un échange de bonnes pratiques et la reproduction d'expériences réussies. Une **analyse précise** des conditions de réussite doit être menée, nécessitant de moyens pour le faire.

b) *Agir sur la prévention primaire : une action à long terme*

Comme l'a souligné M. Romain Sèze devant la commission d'enquête, pour la prévention primaire, *« l'objectif est de réduire les vulnérabilités sociales qui favoriseraient la radicalisation »*.

C'est la raison pour **laquelle l'école est la priorité première du plan** annoncé par le Premier ministre, le 23 février dernier. Toutefois, comme l'ont indiqué plusieurs personnes auditionnées par votre commission d'enquête, il s'agit d'un volet que **l'éducation nationale doit encore s'approprier**, dans une administration longue à mobiliser. En outre, cela nécessite, de la part des enseignants, de connaître « ce nouveau savoir » et de développer l'enseignement de la lutte contre le conspirationnisme, l'éducation aux médias et l'usage de l'esprit critique. Certes, le ministère de l'éducation nationale a ciblé en priorité pour l'année scolaire 2017-2018 les enseignements dans les formations à la radicalisation. **Toutefois, le déploiement de cette mesure prendra du temps.**

Il en est de même pour la mesure 41 *« visant à associer les équipes territoriales aux droits des femmes et à l'égalité, et leur réseau associatif, au dispositif de prévention de la radicalisation et de suivi des personnes radicalisées »*. Or, comme il l'a été signalé à votre commission d'enquête, cela suppose une **évolution culturelle du réseau**, qui est pour l'instant avant tout dirigé vers d'autres sujets.

La **mesure 2** visant à *« développer plus particulièrement dans les quartiers sensibles les plans « devoirs » et « mercredis » pour mieux accompagner les élèves dans leur apprentissage, y compris en matière d'éducation aux médias, sur les temps scolaires et périscolaires »* interpelle également. Sur le principe, elle est fondée car elle permet, d'une part, **d'accompagner le jeune** dans le

développement de son esprit critique et de **l'aider dans son parcours scolaire**, essentiel pour une bonne intégration, et, d'autre part, de **combattre certaines associations de soutien scolaire islamisées**. Néanmoins, la question **des moyens** ne peut être occultée. Or, il n'est pas sûr que les collectivités territoriales qui ont la charge du temps périscolaire, aient les moyens financiers de mettre en place de tels programmes, sans aide de l'État. **Et les communes les plus concernées disposent souvent d'un budget très contraint sans possibilité de ressources fiscales supplémentaires.**

Enfin, le plan vise à mobiliser l'ensemble des acteurs locaux, de la société civile, de l'Internet et associatifs. Une mobilisation réellement efficace ne sera possible que **si l'ensemble de ces intervenants travaillent en coopération**. Or, comme l'a indiqué M. Romain Sèze devant votre commission d'enquête, « *lors d'une enquête conduite en 2015-2017 auprès d'une soixantaine d'acteurs de la prévention, il est apparu que ceux-ci étaient souvent perdus dans la vaste ingénierie sociale dont ils sont membres – ils ignorent par exemple qui fait quoi ou avec qui nouer des partenariats. [...] La situation se complique encore lorsqu'on se tourne vers des associations qui agissent en véritables entrepreneuses de la déradicalisation dans la mesure où leurs relations concurrentielles – puisqu'il est question de marchés – porte davantage au dénigrement de tous par chacun qu'à la collaboration* ».

Aussi est-il essentiel que le préfet ait un vrai rôle de coordinateur, d'ingénierie territoriale afin de susciter des échanges réguliers avec l'ensemble des intervenants et entre ceux-ci.

En outre, si le plan gouvernemental prévoit un suivi des publics détenus radicalisés, notamment par « *le développement de programmes de prévention de la radicalisation violente dans l'ensemble des établissements susceptibles d'accueillir des détenus poursuivis pour des faits de terrorisme islamiste* », lors de son déplacement à la prison de Fleury-Mérogis, il a été signalé à la délégation de votre commission d'enquête que les **relations avec certaines associations intervenant en prison sont parfois difficiles**. En effet, elles ne prennent pas toujours la mesure des **difficultés rencontrées** ni du risque prosélyte.

c) Agir sur la prévention secondaire : un résultat soumis à la volonté de la personne suivie

Les actions de **prévention secondaire s'adressent à des individus identifiés comme étant en voie de radicalisation**. Elles visent notamment à les désengager – nouveau vocable ayant remplacé « déradicaliser », mot associé à l'échec du centre de déradicalisation de Pontourny -, c'est-à-dire à **leur faire renoncer à la violence sans qu'ils abandonnent nécessairement l'idéologie qui la sous-tend.**

¹ Mesure 57 du plan national de prévention de la radicalisation.

Si votre commission d'enquête entend l'argumentaire selon lequel l'État ne pourrait intervenir sur la liberté de pensée, elle **s'interroge néanmoins sur l'acceptation en France d'un discours** qui, selon M. Mohamed Sifaoui lors de son audition, « romp[t]le lien social en empêchant une cohabitation saine et pacifique entre enfants d'une même nation, par le prosélytisme [des groupes salafistes dits quietistes]» et qui « installe une division au sein même d'une société entre le « nous » et le « vous », ou le « nous » et le « eux » ».

Mais surtout, notamment lors de son déplacement à Bruxelles, elle a pu constater que **ce processus de désengagement ne peut être imposé**. Si la personne ne souhaite pas entrer dans le dispositif, alors les actions menées n'ont aucune efficacité. Comme l'a résumé M. Mohamed Sifaoui, « il est impossible de pousser une personne contre sa volonté à renoncer au terrorisme par le seul dialogue. Les soi-disant résultats obtenus par des associations qui ont construit des bilans d'autocongratulation ont visé des jeunes qui avaient montré des signes ou des attitudes de radicalisation, mais qui n'avaient aucune assise idéologique, aucune conviction réelle dans l'islam idéologique. Ils étaient davantage dans le mimétisme et l'euphorie entraînante d'un groupe ou d'une amitié ou sous l'emprise de sentiments amoureux ». Et de conclure : « Il faut faire preuve d'humilité et se dire qu'il y a des personnes qui seront irrécupérables et qui ne pourront se désengager que dans le cadre d'un cheminement personnel similaire, mais inverse à celui qui les a amenées à s'engager dans le djihadisme ».

Lors du déplacement à la prison de Fleury-Mérogis, des personnes rencontrées par la délégation de votre commission d'enquête ont tenu un **discours un peu plus optimiste**, en indiquant que la radicalisation n'est pas un point de non-retour. Toutefois, le démantèlement du discours radical ne peut se faire **qu'à titre individuel et non en groupe**.

2. Des contre-discours à la fois indispensables et peu efficaces

La production de contre-discours à la propagande islamo-salafiste en est encore à un stade expérimental. Ses limites, rapidement atteintes, laissent le champ libre au radicalisme.

a) Une éducation au numérique et à l'information encore insuffisante

Comme l'a indiqué le Secrétariat général du CIPDR, le risque numérique constitue un élément particulier. En effet, toute **une génération** a construit son rapport aux autres et au monde à travers Internet et les réseaux sociaux. Bien souvent, il y a **une absence totale de discernement entre ce qui relève de l'information et de l'opinion d'un ami**. Ils font ainsi confiance à une information car elle vient du cercle amical ou familial.

Dès lors, ce principe favorise la diffusion de fausses rumeurs – les fameuses *fake news* – et de manipulation de l'information, d'autant plus que certains viennent chercher sur Internet des contenus qui confortent leurs

opinions. Les **algorithmes** utilisés par les réseaux sociaux sont, de ce point de vue, redoutables car ils proposent des contenus similaires, enfermant les personnes dans des « **bulles cognitives** ».

Selon les informations transmises à votre commission d'enquête, **les jeunes tirent aujourd'hui près de 80 % de leur information des réseaux sociaux**. Une image multiplie par deux, voire par trois la probabilité que le contenu transmis soit consulté.

Le CIPDR a indiqué avoir mené une expérience faisant circuler l'information selon laquelle les restes d'un géant de trois mètres avaient été retrouvés à Lille. Près des **deux tiers de ceux qui avaient reçu cette information n'avaient pas eu le réflexe de vérifier l'authenticité de l'image**.

Votre commission d'enquête juge indispensable d'améliorer l'éducation aux médias, notamment en diffusant massivement les méthodes et actions du centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information¹.

b) Un contre-discours qui se veut ambitieux mais rencontre rapidement ses limites

Les autorités françaises et européennes ont pris conscience – parfois tardivement – de la nécessité de **bâtir un contre-discours. Il s'agit notamment de proposer un discours alternatif face à « l'imam Google », « proposant sur Internet des messages radicaux très bien faits », qui ont « plus d'impact que n'importe quel imam », comme l'a décrit M. Manuel Valls devant votre commission d'enquête**. Or, comme l'ont indiqué plusieurs personnes auditionnées, tant qu'il n'y aura pas sur les réseaux un discours alternatif en français, tous les efforts que l'État et la société civile pourront faire, notamment en matière de contre-terrorisme, ne serviront à rien.

Ainsi, c'est **seulement à l'été dernier**, que le Service européen d'action extérieure de l'Union européenne a mis en place une structure visant à diffuser vers les pays de langue arabe, et dans cette langue, **des nouvelles positives sur l'Europe et nos valeurs, en réaction à la propagande djihadiste**. Aujourd'hui encore, une équipe de seulement 3 à 4 personnes y travaille.

¹ Il s'agit d'un organisme du ministère de l'éducation nationale. « Il est chargé de l'éducation aux médias dans l'ensemble du système éducatif. Il a pour mission de promouvoir, tant au plan national que dans les académies, notamment par des actions de formation, l'utilisation pluraliste des moyens d'information dans l'enseignement afin de favoriser une meilleure compréhension par les élèves du monde qui les entoure tout en développant leur sens critique » (décret n° 2007-474 du 28 mars 2007).

En outre, les premiers contre-discours mis en place, notamment *via* le site Internet du gouvernement « stop-djihadisme » ont **rencontré un succès mitigé**. Souvent pensés avec nos codes et nos valeurs, **ils n'atteignaient pas une personne déjà radicalisée**. Pire encore, le label « étatique » peut avoir un **effet inverse**. Comme l'ont indiqué des personnes rencontrées à Bruxelles, les contre-discours généralistes n'ont que peu d'effets, voire peuvent causer plus d'effets pervers que d'effets positifs.

LE BILAN DU SITE INTERNET STOP-DJIHADISME.GOUV.FR DEUX ANS APRÈS SON OUVERTURE

Mis en ligne en janvier 2015, le site « stop-djihadisme » a été suivi en décembre 2015 par la création des comptes « stop-djihadisme » sur Facebook et Twitter. Ils émettent une demi-douzaine de messages par jour, lesquels sont validés par un comité interministériel s'appuyant sur des avis d'experts. En outre, de manière ponctuelle, des questions-réponses sur des thèmes précis sont organisées. Le contre-discours diffusé par « stop djihadisme » vise trois objectifs. Il s'agit tout d'abord de donner des informations sur les moyens déployés par l'État contre le terrorisme, que ce soit sur le théâtre d'opérations irako-syrien et en France, à la fois sur l'aspect sécuritaire, mais aussi d'accompagnement et d'écoute. Cet axe vise le grand public.

Le deuxième axe cherche à déconstruire, point par point, la propagande djihadiste et à renforcer l'esprit critique : informations factuelles sur *Daech*, parole donnée à des victimes, des repentis et des réfugiés. Il s'adresse principalement à des personnes tentées par le djihad.

Enfin, le troisième axe vise à promouvoir les valeurs républicaines, pour mobiliser l'ensemble de la communauté nationale.

Entre janvier 2015 et janvier 2017, le site « stop-djihadisme » a été visité plus d'1,2 million de fois et le temps moyen de ces visites se situe autour de 4 minutes. 70 % des signalements effectués par ce site se sont révélés fondés.

En revanche, les contenus les plus partagés sur les réseaux sociaux concernent ceux appelant à la vigilance et appelant au signalement d'individus suspects, puis les messages concernant les défaites de *Daech* et les rappels à la loi. Au final, pour le directeur du service d'information du gouvernement (SIG), **le contre-discours français porte d'abord auprès des personnes éloignées de toute tentation radicale.**

En novembre 2016, le SIG a lancé la campagne #toujourslechoix, conçue autour de deux films interactifs. L'internaute vit le film à la place des protagonistes et est confronté à des choix. « Pour éveiller le sens critique de ceux qui se radicalisent, chaque « mauvais » choix fait apparaître à l'écran le témoignage authentique d'une victime ou d'un proche. Cet éclairage a pour but de provoquer un choc salutaire, en basculant du virtuel au réel, pour toucher les émotions et stimuler les réflexions du spectateur ».

Selon les résultats d'une enquête BVA, réalisée auprès de 2 500 personnes, 76 % des Français se souviennent de la campagne et 70 % la jugent positivement. Ils atteignent respectivement 82 % et 77 % chez les 15-17 ans et 78 % et 73 % chez les 18-24 ans.

Source : Service d'information du Gouvernement.

Les premiers bilans des contre-discours menés en France et à l'étranger indiquent que **la société civile semble être la mieux placée pour proposer des messages de contre-discours qui doivent être ciblés**. Aussi le nouveau plan gouvernemental vise-t-il avant tout à mobiliser les acteurs de la société civile dans le contre-discours. La mesure 17 prévoit notamment « *d'encourager le contre-discours républicains sur plusieurs registres (y compris humoristique, artistique et religieux), porté par différents intervenants (intellectuels, sportifs et militants internautes) auprès de publics divers, notamment les jeunes et les femmes* ».

Certes, **des exemples d'actions de contre-discours existent** et, pour certaines, ont touché de nombreux jeunes. Tel est le cas de la pièce de théâtre *Djihad* vue par 300 000 jeunes en France, de l'auteur belge Ismaël Saïdi. Cette dernière dresse un tableau sans complaisance des discriminations et des problématiques psychologiques liées à l'exclusion d'un certain nombre de jeunes dans des familles de culture ou de confession musulmane, sans exonérer les famille, la mosquée, ou l'environnement des pressions qu'ils exercent. Elle souligne ainsi les causalités externes, mais aussi celles liées à l'enseignement de l'islam dont ces jeunes sont les objets. Cette pièce est actuellement présentée dans plusieurs établissements scolaires.

D'autres projets peuvent être cités, comme la pièce *Lettres à Nour*, de Rachid Benzine, sur les relations entre un père et sa fille radicalisée, ou encore *Ne laisse personne te voler les mots*, d'un jeune marseillais, Selamn Reda, qui propose une autre interprétation contextualisée du Coran, comme cela a pu être fait dans d'autres religions.

Il est nécessaire d'encourager le développement de telles actions, afin de toucher le maximum de jeunes. En effet, si elles se révèlent souvent intéressantes, **elles ne touchent qu'un nombre limité de personnes, entraînant une diffusion lente d'un contre-discours**.

L'école joue un rôle essentiel dans ce domaine. Toutefois, il apparaît indispensable à votre commission d'enquête que l'éducation à la déconstruction du conspirationnisme **ne se fasse pas sous la forme d'un enseignement classique**. Pour qu'elle puisse être appropriée par les élèves, il faut que ces derniers **deviennent acteurs de ce programme**.

**LA VÉRITABLE IDENTITÉ DES CHATS : EXEMPLE D'UNE ÉDUCATION
À LA DÉCONSTRUCTION DE FAUSSES NOUVELLES RÉALISÉES PAR LES ÉLÈVES**

En 2016, les élèves de la classe de seconde « gestion-administration » du lycée Madeleine Vionnet de Bondy ont réalisé une vidéo, dans le cadre du programme « Mon œil ! » de l'association Le Bal, visant à interroger les enjeux de création, de présentation et de diffusion des images.

Après avoir regardé 10 heures de vidéos conspirationnistes et les avoir

décortiquées, ils ont créé, avec W. Laboury, artiste membre de l'association, une vidéo de 8 minutes intitulée La véritable identité des chats. Cette dernière présente tout d'abord un « documentaire » s'interrogeant sur l'absence de mention des chats avant 2 000 avant notre ère, les raisons de cette soudaine apparition et de leur popularité.

Puis, dans un deuxième temps, la vidéo analyse les 10 moyens utilisés pour la rendre crédible et installer le doute, notamment « l'utilisation d'une voix sérieuse », « l'importance de la structure de la vidéo », des « citations bien choisies » ou encore l'inclusion « d'éléments véridiques ».

Source : Secrétariat général du CIPDR.

L'Union européenne vient de mettre en place un programme de 10 millions d'euros visant à soutenir le contre-discours, en lien avec les plateformes numériques et le RAN. En 2017, un appel à projet de 6 millions d'euros a été lancé. En outre, les plateformes numériques ont accepté de diffuser ces vidéos de contre-discours gratuitement.

Votre commission d'enquête souligne qu'il est impératif que les actions menées par la société civile en matière de contre-discours soient évaluées régulièrement afin de vérifier que les discours ainsi proposés, d'une part, fonctionnent et, d'autre part, ne produisent pas d'effets contre-productifs.

Les « contre-discours » doivent mettre en avant les valeurs républicaines, mais aussi **porter sur les aspects religieux pour ne pas laisser le salafisme seul sur ces questions.** En effet, comme l'a dit l'ancien Premier ministre Manuel Valls devant votre commission d'enquête « *une part importante de musulmans de France conteste les lois de la République, directement ou indirectement. Cela représente à moyen et à long termes, lorsque l'on voit la sédimentation, un véritable danger* ». C'est la raison pour laquelle il est indispensable **d'impliquer les musulmans de France dans cet exercice.** **Votre commission d'enquête s'associe aux propos de M. Gérard Collomb, déclarant devant les représentants du culte musulman, « saluer les voix de celles et ceux qui, parmi nos compatriotes musulmans, se mobilisent pour disqualifier l'idée d'un islam en rupture, voire en conflit avec la République, l'idée d'une foi et d'une pratique qui conduiraient nécessairement à la sécession », et d'ajouter : « C'est à vous d'abord qu'il appartient de mener ce combat, sur le terrain théologique – terrain que vous seuls pouvez investir »¹.**

Votre commission d'enquête estime nécessaire **de s'appuyer sur les musulmans pour réaliser ce contre-discours**, mais également pour **réaffirmer un islam qui soit compatible avec les valeurs de la République.**

¹ Discours de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur, lors de la cérémonie de rupture du jeûne du ramadan du Conseil français du culte musulman (CFCM), 12 juin 2018.

Elle souhaite également que **les témoignages des repentis** soient mieux utilisés et valorisés pour mettre en lumière les aberrations de la propagande djihadiste et de *Daech*.

Enfin, il est indispensable de permettre **le développement d'un contre-discours dans les prisons**. Or, comme il a été indiqué à la délégation de votre commission d'enquête lors de son déplacement à Fleury-Mérogis et Osny, les aumôniers musulmans suivent une formation, par exemple à la Grande Mosquée de Paris, et sont ensuite sélectionnés par l'aumônerie centrale pour intervenir en milieu pénitentiaire. En revanche, **ils ne reçoivent pas de formation au démantèlement du discours radical et doivent tenter de repérer les signes d'adhésion au radicalisme**. En outre, s'ils peuvent être consultés par l'administration pénitentiaire sur un livre suspect pour en connaître le sens – il s'agissait en l'occurrence d'un fascicule de propagande de *Daech* – **l'aumônerie musulmane n'a pas les moyens d'acquérir des livres alternatifs**.

Il est ainsi essentiel de donner les moyens de promouvoir un contre-discours dans les prisons, d'autant plus que, selon les informations obtenues au cours de ce déplacement, les détenus seraient très demandeurs d'ouvrages.

3. Repenser l'organisation de l'islam en France

Plusieurs personnes auditionnées ont ainsi indiqué la nécessité pour les musulmans de reprendre en main leur religion et la pratique de leur culte, loin de toute influence doctrinale, culturelle ou financière étrangère.

Le rapport d'information sur l'organisation de l'islam de France¹ proposait des pistes **intéressantes en matière d'accompagnement d'un islam adapté au contexte français, compatible avec les valeurs de la République française et pris en charge par la communauté musulmane française elle-même**. Afin de couper les liens entre les pays étrangers et le financement du culte, il proposait notamment de faire transiter la totalité des financements en provenance de l'étranger (dons, legs, etc.) par un organe autonome – appelé alors Fondation pour les œuvres de l'Islam en France. Il appelait en outre à faire respecter la logique de la loi de 1905, en imposant aux associations gérant un lieu de culte de se constituer en association culturelle pour assurer une transparence plus importante de leurs financements. Il préconisait également la mise en place de conditions pour les aumôniers que les services publics emploient. Un décret publié dans les

¹ Rapport d'information (n° 757 ; 2015-2016) de Mme Nathalie Goulet et M. André Reichardt, co-rapporteurs, fait au nom de la mission d'information, *De l'Islam en France à un Islam de France, établir la transparence et lever les ambiguïtés*.

² Décret n° 2017-756 du 3 mai 2017 relatif aux aumôniers militaires, hospitaliers et pénitentiaires et à leur formation civile et civique.

derniers jours du précédent quinquennat répond à cette demande. Celui-ci prévoit notamment l'obligation pour ces derniers d'être titulaire d'un diplôme de formation civile et civique.

Le Président de la République avait annoncé vouloir poser les jalons pour l'organisation d'un islam de France à la fin du premier semestre 2018. Votre commission d'enquête espère **que les propositions permettront enfin d'avancer sur ce dossier plus que sensible et bloqué depuis trop longtemps.**

Le Gouvernement réfléchit plus particulièrement à **deux pistes.**

D'une part, il souhaiterait **développer un pilier « société civile »** fédérant les niveaux locaux, par exemple au niveau départemental, afin de ne pas laisser aux représentants des communautés musulmanes, dont la représentativité est parfois sujette à caution, le monopole du chantier de l'organisation de l'islam de France. Ainsi, devant le Conseil français du culte musulman, à l'occasion du repas annuel de rupture du jeûne du Ramadan, M. Gérard Collomb a indiqué vouloir, dans les semaines à venir, « *que dans chaque département, une grande concertation soit organisée* », et d'ajouter « *il est temps qu'en partant de la base, du terrain, on puisse faire converger des propositions, à partir desquelles le Président de la République serait en mesure de prendre des initiatives fortes* »¹.

D'autre part, constatant des lacunes en matière de comptabilité, le Gouvernement cherche à **assurer davantage de transparence dans la gestion des lieux de culte** – cela permettrait aussi de mieux contrôler certaines associations constituées sur des motifs soi-disant humanitaires.

Votre commission d'enquête note également avec intérêt l'adoption, en première lecture par le Sénat, le 14 juin dernier, des conclusions de la commission des lois, sur le rapport de notre collègue Françoise Gatel², sur la proposition de loi tendant à imposer aux ministres des cultes de justifier d'une formation les qualifiant à l'exercice de ce culte³.

Le texte adopté par le Sénat prévoit une **obligation de formation** pour les aumôniers intervenant dans les prisons, les hôpitaux et aux armées, ainsi que la création d'une **circonstance aggravante** pour sanctionner certains délits commis dans le cadre de l'exercice du culte. En outre, il propose l'instauration d'un **conseil consultatif des cultes**, placé auprès du ministre de l'intérieur. Ce conseil aura pour missions d'éclairer les pouvoirs publics dans leurs relations avec les représentants des cultes et de contribuer

¹ Discours de M. Gérard COLLOMB, ministre d'État, ministre de l'intérieur, lors de la cérémonie de rupture du jeûne du ramadan du Conseil français du culte musulman, 12 juin 2018.

² Rapport (n° 537 ; 2017-2018) du 5 juin 2018.

³ Proposition de loi tendant à imposer aux ministres des cultes de justifier d'une formation les qualifiant à l'exercice de ce culte, n° 30 (2017-2018) de Mme Nathalie Goulet, M. André Reichardt et plusieurs de leurs collègues, déposée au Sénat le 17 octobre 2017.

à la réflexion sur les conditions d'exercice de la liberté de culte, ainsi que de formation des cadres religieux et ministres du culte.

**CONTRIBUTIONS DES MEMBRES
DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE**

Contribution de M. André Reichardt

En accord avec les propositions formulées par le présent rapport, il me semble néanmoins essentiel de mettre l'accent sur deux points particuliers, à savoir l'inquiétante montée de la radicalisation en France et le nécessaire contrôle des comptes des associations culturelles.

En effet, tel que le rapport le souligne, le FSPRT a recensé 19 725 signalements actifs, dont 4 000 relevant du « haut du spectre ». Ce chiffre, comparé aux 1 608 personnes radicalisées au 19 mars 2015, traduit l'inquiétant développement et l'enracinement de la radicalisation dans notre pays » (voir le rapport de la commission d'enquête n° 388 (2014-2015) - « Filières djihadistes ; pour une réponse globale et sans faiblesse » - rapporteur : M. Jean-Pierre Sueur, p.75).

Au vu de ces chiffres alarmants, force est de constater que les méthodes de lutte contre la radicalisation qui ont été mises en œuvre en quatre ans ont toutes échoué. Il est donc urgent que la France soit enfin pleinement outillée pour pouvoir appréhender au mieux ce fléau. À cet égard, plusieurs propositions ont été faites par le rapport « De l'Islam en France à un Islam de France », dont j'étais co-rapporteur. Non mises en œuvre à ce jour, elles méritent d'être rapidement reprises, notamment l'obligation de formation des ministres du culte (rapport d'information n° 757 (2015-2016) - « De l'Islam en France à un Islam de France » - rapporteurs : Mme Nathalie Goulet et M. André Reichardt).

En outre, s'il est assurément utile de renforcer le contrôle sur les comptes des associations bénéficiant de subventions publiques, tel que le suggère le présent rapport, il est nécessaire que toutes les associations, dont l'objet ou l'activité effective relève en tout ou partie de l'entretien ou de l'exercice public d'un culte, soient assujetties à un contrôle étroit, qu'elles soient sous le statut de la loi de 1901 ou de la loi de 1905, et qu'elles bénéficient de subventions publiques ou non. Si « l'étude des comptes des associations révèle une très forte opacité dans l'utilisation des fonds », ce constat concerne non seulement les associations culturelles ou humanitaires (loi de 1901), mais aussi les associations culturelles (loi de 1905).

Dans le cadre des travaux de la mission sénatoriale d'information sur l'organisation, la place et le financement de l'Islam en France et de ses lieux de culte, il avait déjà été suggéré d'harmoniser les obligations financières des différents types d'associations concernées.

Adoptée, à l'initiative du Sénat, par l'Assemblée nationale avec l'accord du Gouvernement lors de l'examen de la loi du 27 janvier 2017 dite « égalité-citoyenneté », cette disposition de bon sens a malheureusement été sanctionnée par le Conseil Constitutionnel qui a considéré qu'il s'agissait d'un « cavalier législatif ». Cette mesure nécessite assurément d'être reprise au plus vite, d'autant plus que l'Assemblée nationale, lors de l'examen du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, le 26 juin 2018, a retiré les associations religieuses du registre des lobbies ou représentants d'intérêts.

*Contribution de Mmes Hélène Conway-Mouret et Marie-Pierre de la Gontrie,
et MM. Jean-Yves Leconte et Rachid Temal*

Les conditions de conclusion d'une commission d'enquête – dont la plupart des auditions se sont effectuées à huis clos – ne permettent pas, dans les conditions actuelles du Règlement du Sénat, à l'ensemble des membres de la commission d'enquête, de prendre part à l'élaboration d'un rapport. Celui-ci et les propositions faites restent essentiellement sous le contrôle du président et du rapporteur de la commission. En effet, sa lecture en une heure, sans possibilité de disposer d'une copie, dans la semaine précédant l'examen de celui-ci en commission, ne permet pas à ses membres d'apporter une contribution significative à celui-ci.

Le rapport de la commission d'enquête sur la menace djihadiste constitue une belle synthèse, avec ses contradictions, des contributions des personnes reçues en auditions. Ce n'est pas une proposition complète, précise et cohérente d'actions et de réformes. C'est ainsi qu'il doit être perçu.

Concernant la liste des 61 propositions, il est regrettable qu'elles ne soient pas toujours reliées à une argumentation plus précise dans le corps du rapport. Plusieurs d'entre elles appellent des remarques ou ne peuvent être partagées par les signataires de cette contribution :

1. Si la mobilisation des élus locaux, en particulier celle des maires, doit être mieux et plus activement mise en œuvre, la transmission systématique du nom des personnes inscrites au fichier des traitements des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) et séjournant sur leur commune, n'est pas une solution (proposition 3). Elle changerait la nature du fichier, ce qui engendrerait d'autres risques.
2. Si la création d'un parquet national compétent en matière de terrorisme peut être une solution pour améliorer l'efficacité du pôle anti-terroriste du parquet de Paris, il convient d'en préciser le périmètre exact souhaitable de ses compétences. Il convient aussi de trouver une solution à la concentration à Paris des prévenus sur des accusations de terrorisme que cette compétence nationale engendre, afin d'éviter une trop forte présence dans les prisons de la région parisienne.
3. L'arsenal pénal évoqué dans les propositions 14 et 15 permet de judiciariser au plus vite une démarche d'inspiration terroriste afin de permettre au parquet d'agir le plus en amont possible de l'acte

violent. Le renforcement de l'arsenal pénal sur ce type d'acte n'est pas susceptible d'être une solution préventive aux risques actuels.

4. La sonorisation des cellules (proposition 19) ne saurait être systématique.
5. L'expulsion des détenus étrangers en fin de peine représentant une menace pour l'ordre public (proposition 29) n'est pas une nouveauté. Les conditions de leur éloignement (plus précisément les délais de recours contre les OGTF notifiées en détention) ont récemment fait l'objet d'une décision, sur QPC, du Conseil constitutionnel. Il convient aujourd'hui de sécuriser sur le plan juridique cette démarche et de s'assurer que l'administration soit en mesure de prendre les notifications d'éloignement au plus tôt, avant la sortie de prison, afin d'éviter des passages, avant éloignement, en centre de rétention et en respectant les délais de recours.
6. La déchéance de nationalité - ou l'expulsion de binationaux - est une proposition populiste dont l'inefficacité (même l'aspect contre-productif) dans la coopération internationale antiterroriste a été maintes fois développée lors des débats sur la réforme constitutionnelle de 2016. Il est inutile d'y revenir.
7. La proposition 33 sur le code frontières Schengen laisse supposer que la coopération européenne mise en place par le biais de ces accords est un problème face au terrorisme. Les accords de Schengen ne sont pas un problème mais une solution car ils ont permis depuis longtemps la mise en œuvre des procédures d'échange d'informations et la mise en place de fichiers communs. L'ensemble est progressivement à améliorer, comme récemment les contrôles systématiques à l'entrée de l'espace Schengen, bientôt leur enregistrement, ou le projet ETIAS de préautorisation à l'entrée dans l'Union pour les ressortissants de pays bénéficiant d'une exemption de visa. Ces évolutions, obtenues au cours des dernières années souvent à l'initiative de la France, complètent un arsenal de dispositions qui peuvent être activées de façon temporaire en cas de menace précise. La France l'avait fait en novembre 2015.
8. La proposition 35 sur le parquet européen s'inscrit en contradiction avec la création d'un parquet national spécialisé. Compte tenu du rôle très limité du - pour l'instant futur - parquet européen sur les questions de criminalité portant atteinte au budget de l'UE, il n'est pas opportun à ce stade de valider cette proposition.
9. Tout échange de données sensibles entre pays membres de l'Union européenne (proposition 40) exige d'être vigilant sur le respect des règles de l'État de droit dans les pays de l'Union européenne.
10. Alors que beaucoup de témoignages reçus ont souligné les relations complexes, importantes mais pas bijectives entre salafisme et

terrorisme, les propositions émises visent souvent le salafisme en tant que tel, plutôt que le terrorisme. Il faut se garder d'amalgames pouvant être contreproductifs et offrant une tribune à des idées profondément antirépublicaines (propositions 44 et 45).

11. Une République laïque ne peut s'ériger en organisateur des cultes ou en régulateur de ceux-ci. Le socle républicain fixe les règles à respecter pour les citoyens, comme pour toutes les associations de communauté de pensée ou de religion. L'État doit s'assurer de ce respect des principes, pas de l'organisation d'un culte. La proposition 46 mériterait d'être ainsi précisée.
12. La proposition 47 de déclaration domiciliaire serait attentatoire aux libertés, disproportionnée par rapport aux effets attendus et serait une charge importante complémentaire pour les mairies, avec des risques complémentaires relatifs à la gestion des données personnelles ainsi récoltées.
13. Plutôt que d'encadrer l'enseignement des langues en périscolaire, celui-ci devrait, en milieu scolaire, pouvoir répondre aux demandes des familles.

La coopération internationale, afin de suivre le parcours des personnes passées sur la zone irako-syrienne avec les pays dont les ressortissants ont représenté les principaux contingents (Maghreb, Russie) n'a pas été assez développée dans ce rapport et n'a pas fait l'objet d'auditions. De même, la surveillance des destinations nouvelles (Asie du Sud-Est dont l'Indonésie et les Philippines) qui sont aujourd'hui menacées par des arrivées de combattants quittant le Levant n'a été que très rapidement abordée. Nous avons besoin de partager les expériences et les observations entre les pays menacés en disposant des moyens adéquats.

Les aspects de politique internationale (besoin de coopération avec l'Iran, bilan de nos actions avec l'Arabie Saoudite et le Qatar, situation dans le Sahel et ses implications) sont des aspects primordiaux pour entraver les menaces. Ce risque terroriste, en partie de source endogène en ce qui concerne la France, oblige aussi à faire un travail sur nous-mêmes, sur la cohésion de la société. Nous devrions aussi prendre en compte les enseignements que l'Algérie a pu faire de sa décennie noire. En effet, le mal actuel détient probablement une partie de ses racines dans les mêmes sources que le drame algérien.

Sur l'ensemble de ces préoccupations, les moyens de nos services de renseignement, mais aussi nos implantations et nos ambassades à l'étranger, ont un rôle de suivi qui est indispensable. Celui-ci sera de plus en plus difficile à développer si :

- la contrainte budgétaire s'exerce de plus en plus durement sur le ministère des affaires étrangères ;

- la priorité du ministre de l'intérieur se place sur le terrain de la capacité de l'éloignement des ressortissants étrangers en situation irrégulière en France et pas sur l'ensemble des préoccupations que nous devons avoir en commun, en particulier celle de combattre le terrorisme, ses ramifications et ses causes.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

6 mars 2018

- M. François-Bernard Huyghe, directeur de recherche à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS)

- M. Nicolas Hénin, président de la société de conseil et formation en contre-terrorisme et radicalisation Action résilience

7 mars 2018

- M. Bernard Emié, directeur général de la sécurité extérieure au ministère des armées, M. Benjamin de Maillard, adjoint au chef de service du contre-terrorisme, et M. Laurent Nuñez, directeur général de la sécurité intérieure au ministère de l'intérieur (*à huis clos*)

- M. Pascal Bolot, directeur de la protection et de la sécurité de l'État au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), et M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) (*à huis clos*)

8 mars 2018

- M. Amin Boutaghane, chef de l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT), et M. Hervé Jourdain, capitaine de police au ministère de l'intérieur (*à huis clos*)

- M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice, et M. Julien Retailleau, adjoint au chef du bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment, (*à huis clos*)

- Mme Myriam Benraad, professeure en sciences politiques et études de sécurité à l'Université de Leyde (Pays-Bas), membre du Centre international de lutte contre le terrorisme (ICCT, La Haye) et chercheuse associée à l'Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman (IREMAM, CNRS)

13 mars 2018

- Général Jean-François Ferlet, directeur du renseignement militaire au ministère des armées (*à huis clos*)

- M. Hugues Bricq, chef du service central du renseignement territorial au ministère de l'intérieur (*à huis clos*)

14 mars 2018

- M. Pierre de Bousquet de Florian, coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (*à huis clos*)

- Mme Mireille Ballestrazzi, directeur central de la police judiciaire au ministère de l'intérieur, Mme Catherine Chambon, sous-directeur de la lutte contre la cybercriminalité, et M. Frédéric Malon, adjoint au sous-directeur anti-terroriste (*à huis clos*)

27 mars 2018

- M. Romain Seze, chargé de recherches à l'Institut national des hautes études de la sécurité et la justice (INHESJ)

- Mme Madeleine Mathieu, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse au ministère de la justice, Mme Cécile Marchadier, chef de la section protection de l'enfance et relations avec les juridictions, Mme Angèle Roisin, adjointe de la chargée de la mission nationale de veille et d'information, et M. Jean Menjon, adjoint au directeur inter-régional Ile-de-France et Outre-Mer (*à huis clos*)

3 avril 2018

- Mme Nadia Remadna, présidente de l'association La brigade des mères, et Mme Laëtitia Mességué (*à huis clos*)

- M. Stéphane Bredin, directeur de l'administration pénitentiaire au ministère de la justice, M. Benoît Fichet, adjoint au sous-directeur de la sécurité pénitentiaire, et Mme Charlotte Hemmerdinger, chef du bureau central du renseignement pénitentiaire (*à huis clos*)

4 avril 2018

- M. Romain Caillet, journaliste (*à huis clos*)

5 avril 2018

- M. Nicolas Roche, directeur des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, et M. Patrick Maisonnave, ambassadeur chargé de la stratégie internationale de lutte contre le terrorisme (*à huis clos*)

- M. Wassim Nasr, journaliste à France 24, spécialiste des mouvements djihadistes (*à huis clos*)

10 avril 2018

- M. Mohamed Sifaoui, journaliste-écrivain-réalisateur, dirigeant de la société Terromag

- Mme Muriel Domenach, Secrétaire générale du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (*à huis clos*)

11 avril 2018

- M. Hakim El Karoui, président de Volentia (*à huis clos*)

- Général Serge Cholley, représentant national principal de théâtre de l'opération Chammal de juillet 2016 à juillet 2017 (*à huis clos*)

12 avril 2018

- Mme Marie-Anne Lévêque, Secrétaire générale du ministère de l'éducation nationale (*à huis clos*)

- Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté

- M. Manuel Valls, député, ancien Premier ministre

17 avril 2018

- M. Laurent Nuñez, directeur général de la sécurité intérieure au ministère de l'intérieur (*à huis clos*)

18 avril 2018

- Dr Serge Hefez, psychiatre
- Mme Hélène Sallon, journaliste au quotidien *Le Monde*

19 avril 2018

- Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la justice, M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces, et M. Stéphane Bredin, directeur de l'administration pénitentiaire (*à huis clos*)
- M. Thomas Campeaux, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur (*à huis clos*)

15 mai 2018

- M. Sébastien Moras, chef du bureau français d'Europol, et M. Frédéric Baab, membre national pour la France d'Eurojust (*à huis clos*)

12 juin 2018

- M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur (*à huis clos*)

LISTE DES DÉPLACEMENTS

1. Déplacement à Paris et Bobigny (6 avril 2018)

- Tribunal de grande instance (TGI) de Paris

M. François Molins, procureur de la République de Paris, et Mmes Véronique Degermann, procureur-adjoint en charge de la lutte contre le terrorisme et les atteintes à la sûreté de l'État, des affaires militaires, crimes de guerre et crimes contre l'humanité, et Camille Hennetier, vice-procureur, chef de la section C1 chargée de la lutte contre le terrorisme et les atteintes à la sûreté de l'État

- Préfecture de police de Paris

M. Michel Delpuech, préfet de police de Paris, M. Pierre Gaudin, préfet, directeur de cabinet du préfet de police, et M. Christian Sainte, directeur de la police judiciaire (DRPJ) de Paris, Mme Françoise Bilancini, directrice du renseignement de la préfecture de police (DRPP), M. Frédéric Dupuch, directeur de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), M. Alain Gibelin, directeur de l'ordre public et de la circulation (DOPC), et M. Sébastien Durand, conseiller technique police au cabinet du préfet de police

- Tribunal de grande instance (TGI) de Bobigny

Mme Fabienne Klein-Donati, procureure de la République près le TGI de Bobigny, et MM. Pierre Stecker, directeur de l'enfance et de la famille au conseil départemental de la Seine-Saint-Denis, Jean-Christophe Brihat, directeur territorial de la protection judiciaire de la jeunesse de la Seine-Saint-Denis, et Thierry Baranger, président du tribunal des enfants

2. Déplacement à Fleury-Mérogis et Osny (16 avril 2018)

- Maison d'arrêt de Fleury-Mérogis

Mmes Nadine Picquet, directrice de la maison d'arrêt, et Raphaële Cade, responsable du quartier d'évaluation de la radicalisation et du renseignement pénitentiaire, M. Franck Sassier, directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation de l'Essonne, Mme Mariama Mendez, directrice pénitentiaire d'insertion et de probation, chef d'antenne de Fleury-Mérogis, et M. Farid Grine, aumônier référent

- Maison d'arrêt d'Osny

M. Yves Feuillerat, directeur de la maison d'arrêt, Mmes Alice Séné et Yanic Euranie, directrices adjointes, M. Boujemaa Arsafi, directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation du Val-d'Oise, Mmes Karine Grémont, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation, et Astrid Parsade, chef de détention, MM. Michel Ahamadi, délégué local du renseignement pénitentiaire, Mohamed Chirani, chargé de mission lutte contre la radicalisation violente à la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la justice, et Julien Barbereau, psychologue, Mme Sarah Tulpin, éducatrice spécialisée, et M. Demba Doucouré, aumônier

3. Déplacement à Bruxelles (23 et 24 avril 2018)

- MM. Philippe Close, bourgmestre de Bruxelles, et Hadelin Feront, chef d'unité contre-radicalisation

- M. Luigi Soreca, directeur sécurité intérieure à la Direction générale des affaires intérieures (DG Home) de la Commission européenne, Mme Alexandra Antoniadis, chef du secteur prévention de la radicalisation, M. Maarten van de Donk et Mme Lieke Wouterse, du Réseau de sensibilisation à la radicalisation (RAN)

- M. Gilles de Kerchove, coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme

- MM. Philippe Léglièse-Costa, Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, et Jean Mafart, chef du service Justice et affaires intérieures (JAI)

- M. Jean Fontaine, directeur-adjoint de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM), Mme Dominique Laurent, chef du département Centre contre le radicalisme violent (CVE), et Mme Isabelle Demoulin, du département CVE, et M. Norman Geonet, coordinateur du département analyse ponctuelle

- M. Dirk Debeaussiaert, conseiller radicalisme du ministre fédéral de l'intérieur

- M. Frédéric van Leeuw, procureur fédéral anti-terroriste, et Mme Ann Fransen, magistrat fédéral, chef de l'unité anti-terroriste

- Mme Nathalie Griesbeck, députée européenne française, présidente de la commission spéciale du Parlement européen sur le terrorisme

- M. Silvio Mascagna, conseiller au cabinet de Sir Julian King, commissaire européen pour l'Union de la sécurité, Mmes Julie Ruff, conseillère en charge de la cybersécurité, et Cécilia Verkleis, chef d'unité

adjoint coopération policière à la DG Home de la Commission européenne, et M. Adrien Méo, stagiaire ENA

- M. Jean-Christophe Belliard, Secrétaire général adjoint du Service européen d'action extérieure, et M. Damien Cristofari, conseiller politique

4. Déplacement à Bourg-en-Bresse et Lyon (2 mai 2018)

- Bourg-en-Bresse

M. Arnaud Cochet, préfet de l'Ain, et l'ensemble des acteurs de la cellule départementale de suivi pour la prévention de la radicalisation et l'accompagnement des familles (CEPRAF), co-présidée par M. Cochet et M. François Blanc, procureur de la République adjoint

Participent à la CEPRAF le directeur départemental de la sécurité publique de l'Ain, le chef du service départemental du renseignement territorial (SDRT) de l'Ain, le commandant du groupement de gendarmerie de l'Ain, le chef de la division opérationnelle de la direction zonale de la sécurité intérieure (DZSI) Sud-Est, le directeur de l'aide aux victimes et médiations dans l'Ain (AVEMA), ainsi que des représentants du conseil départemental de l'Ain, de la direction départementale de la cohésion sociale, de l'agence régionale de santé (ARS), de la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) de l'Ain, du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) de l'Ain, de direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse (DT PJJ) Rhône/Ain, de la caisse d'allocations familiales (CAF) de l'Ain, et des missions locales

Colonel Florence Guillaume, commandant du groupement de gendarmerie de l'Ain, le lieutenant-colonel Etienne Folsche, commandant de la compagnie de Bourg-en-Bresse, et le major Noël, commandant du peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG) de Bourg-en-Bresse

- Lyon

Tous les acteurs de la CEPRAF et du GED.

M. Etienne Stoskopf, préfet délégué pour la défense et la sécurité de la zone sud-est

Mme Nathalie Rangheard, adjointe à la cheffe du service zonal du renseignement territorial sud-est

Mme Aurélie Vaissex, responsable du pôle santé la délégation usagers et qualité et référente régionale radicalisation de l'ARS Auvergne-Rhône-Alpes

Mme Annie Chavonnand, cheffe du service intérêts de l'enfant à la direction de la protection de l'enfance de la Métropole de Lyon

Mme Audrey Quey, vice-procureure et secrétaire générale du
parquet de Lyon, et M. Sylvain Cordesse, procureur de la République au
parquet de Villefranche-sur-Saône

Des représentants d'Interpol