

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Présentation du rapport d'information sur le suivi des propositions de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 (MM. Sébastien Pietrasanta et Georges Fenech, rapporteurs) 2

Mardi

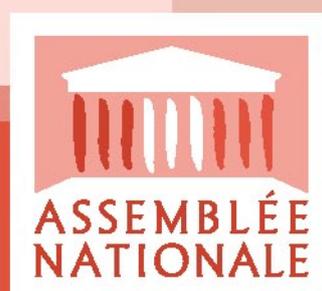
21 février 2017

Séance de 18 heures 45

Compte rendu n° 55

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

**Présidence
de M. Dominique
Raimbourg,
*Président***



La réunion débute à 18 heures 45.

Présidence de M. Dominique Raimbourg, président.

La Commission procède à l'examen du rapport d'information sur le suivi des propositions de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 (MM. Sébastien Pietrasanta et Georges Fenech, rapporteurs).

M. le président Dominique Raimbourg. Le 5 juillet 2016, au terme de six mois d'investigations, la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 publiait son rapport. Le 21 septembre 2016, notre Commission créait une mission de suivi de la mise en œuvre des propositions de cette commission d'enquête et désignait aux fonctions de rapporteurs MM. Georges Fenech et Sébastien Pietrasanta, lesquels avaient été respectivement président et rapporteur de la commission d'enquête.

Alors que s'achèvent nos travaux, nous allons les entendre exposer leurs principales conclusions.

M. Sébastien Pietrasanta, rapporteur. C'est l'une des dernières fois que je prends la parole dans cette enceinte et je tiens à vous adresser des remerciements, monsieur le président : d'abord pour avoir accepté la création de cette mission de suivi, qui n'avait rien d'évident ; ensuite, pour le travail que vous avez effectué en tant que président de la Commission – je saluerai aussi votre prédécesseur à ces fonctions, Jean-Jacques Urvoas, dont la présidence a également été empreinte de brio. Cela a été un plaisir pour moi, je le dis avec émotion, de travailler dans de si bonnes conditions.

Je remercie également mon collègue Georges Fenech. Depuis maintenant un an, dans le cadre de la commission d'enquête puis de la mission de suivi, nous avons su dépasser les clivages traditionnels pour faire œuvre utile en matière de lutte contre le terrorisme.

Le rapport final de la commission d'enquête contenait quarante propositions visant à améliorer nos dispositifs de lutte contre le terrorisme. Notre mission de suivi a choisi d'écarter les mesures relatives au traitement médiatique d'une attaque terroriste ainsi qu'à la diplomatie et aux opérations extérieures, difficilement analysables dans le cadre qui était le nôtre. Nous nous sommes donc concentrés sur trente-quatre propositions : neuf d'entre elles ont été mises en œuvre par le Gouvernement, neuf sont en cours de mise en œuvre, deux sont au cœur de la réflexion du Gouvernement, deux autres sont soutenues par la France à l'échelle européenne. Plus de la moitié de nos propositions ont ainsi été satisfaites, sous une forme ou une autre, et nous ne pouvons que nous en réjouir.

Nous avons organisé nos travaux autour de quatre grandes thématiques : la prise en charge des victimes et de leurs familles pendant et après un attentat ; le renseignement face à la nouvelle menace terroriste ; les réponses pénale et pénitentiaire au fait terroriste ; la protection du territoire et des populations.

S'agissant de la prise en charge des victimes, nous nous réjouissons particulièrement de la constitution sur le territoire national de colonnes d'extraction des blessés en zone d'exclusion.

Cette procédure a d'abord été mise en œuvre par la préfecture de police de Paris. La brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) dispose désormais de trois groupes d'extraction spécialisés (GES). Sur le reste du territoire, une nouvelle doctrine a été diffusée le 6 juin 2016 par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l'Intérieur. Elle précise, notamment, que l'extraction des victimes par les pompiers doit se faire dans un corridor dédié tenu par les forces de l'ordre. À cette fin, les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ont été équipés, dans leur quasi-totalité, de protections balistiques – casques et gilets pare-balles.

Le plan « Rouge Alpha » de la préfecture de police de Paris est étendu à l'ensemble du territoire sous la forme du plan NOVI – pour Nombreuses victimes. Il en va de même pour le système d'information numérique standardisé (SINUS) destiné à assurer le suivi des victimes secourues.

Nous avons préconisé de former l'ensemble des équipes de secours et des équipes médicales à la médecine de guerre et aux techniques de *damage control*. Au 1^{er} février 2017, plusieurs milliers de professionnels de santé ainsi que 30 000 sapeurs-pompiers ont bénéficié d'une initiation à la pratique du *damage control*. En outre, plus de 100 000 Français ont été formés aux gestes qui sauvent.

En matière d'aide aux victimes, nous avons noté un net progrès depuis la remise du rapport de la commission d'enquête. Le Gouvernement a très récemment créé un secrétariat général à l'aide aux victimes, dirigé par un préfet.

Nous savons que le Gouvernement poursuit sa réflexion sur deux de nos propositions : la clarification des critères qui permettent aux victimes d'être inscrites sur la liste unique des victimes (LUV) et la prise en charge des frais d'avocat durant la phase transactionnelle devant le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI).

Nous recommandons au Gouvernement de poursuivre cette démarche en lien étroit avec les associations de victimes.

M. Georges Fenech, rapporteur. Je m'associe aux remerciements de M. Sébastien Pietrasanta, Monsieur le président, pour vous dire tout le plaisir que nous avons eu à travailler avec vous et notre satisfaction que vous ayez accepté la création d'une mission de suivi des conclusions de la commission d'enquête.

En matière de lutte contre le terrorisme, il ne saurait y avoir de clivages. Même si nous pouvons avoir des approches différentes et des analyses divergentes, nous sommes tous attachés à améliorer nos dispositifs de sécurité.

Il est de notre responsabilité, en tant que garants du contrôle parlementaire, d'interpeller le Gouvernement sur les suites données aux préconisations de notre commission d'enquête. Si je devais donner une appréciation, je dirais : « Bien, mais peut mieux faire, voire doit mieux faire », étant entendu que cette action s'inscrit dans la durée. Certaines préconisations appellent en effet des réformes de structure, qui ne peuvent être entamées en fin de législature.

Il est un point essentiel sur lequel nous n'avons pas obtenu satisfaction pour l'instant : le renforcement des dispositifs de renseignement dont nous savons l'efficacité pour déjouer les attentats. Encore aujourd'hui, ont été interpellés trois individus qui s'apprêtaient sans doute à commettre des attentats. La menace terroriste reste élevée.

C'est ainsi que le Gouvernement n'a pas donné suite à notre proposition de créer une agence nationale de lutte antiterroriste qui aurait pour objectif de renforcer la coordination des services de renseignement et de mieux positionner celle-ci, soit au niveau du Premier ministre, soit au niveau du Président de la République lui-même. Des formes de coordination existent déjà au sein de cellules dont chacun s'accorde à dire qu'elles fonctionnent bien, notamment la cellule Allat. Les services du premier cercle du renseignement partagent l'information. Nous pensons toutefois qu'il est nécessaire d'aller plus loin grâce à la création d'une base de données commune aux services de renseignement : elle supposerait des accès différenciés selon les services requérants, mais permettrait en permanence d'échanger des informations sur les individus dangereux ou radicalisés.

Nous sommes toutefois satisfaits de constater que les choses évoluent un peu.

Nous estimons que les missions de la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) doivent être dévolues à la direction générale de la sécurité intérieure (DGSJ) s'agissant des individus particulièrement dangereux et au service central de renseignement territorial (SCRT) pour ceux qui le sont moins. Il n'y a pas de raison qu'une frontière artificielle demeure entre Paris et le reste de la France. Paris n'a pas à rester cet État dans l'État doté de son propre service de renseignement. Nous savons que cette situation a été à l'origine de hiatus. Souvenons-nous de la discontinuité dans la surveillance des frères Kouachi entre la DRPP et la DGSJ.

En ce domaine, nous nous réjouissons de constater une ouverture. M. Bernard Cazeneuve et son successeur M. Bruno Le Roux nous ont informés qu'ils avaient saisi l'inspection générale de l'administration pour réfléchir à une éventuelle évolution des missions de la DRPP.

Nous avons également constaté que le Gouvernement prêtait davantage attention à notre proposition concernant le coordonnateur national du renseignement. Le coordonnateur placé auprès du Chef de l'État nous avait très honnêtement dit, lors de son audition devant la commission d'enquête, qu'il ne disposait pas de moyens pour assurer une réelle coordination mais remplissait davantage un rôle de conseiller du Président de la République. Il faut renforcer ses prérogatives pour affermir la coordination, développer l'analyse de la menace et définir une stratégie opérationnelle de contre-terrorisme. M. Bruno Le Roux nous a indiqué qu'il ferait des propositions au Président de la République à ce sujet. C'est une avancée dont je ne peux que me féliciter.

Enfin, il faut saluer la mise en œuvre de l'importante réforme du renseignement pénitentiaire par le garde de Sceaux. Ces services disposent aujourd'hui de moyens, d'une doctrine et de nouveaux effectifs tant au niveau central que régional.

Quant à la création d'une direction générale du renseignement territorial, le Gouvernement n'y est pas favorable. Il craint une résurgence de la concurrence entre les services qui ont remplacé la direction de la surveillance du territoire et la direction des renseignements généraux. Toujours est-il qu'un effort considérable doit porter sur le renseignement territorial. Peut-être pourrait-on à l'avenir envisager une fusion entre le SCRT et la sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO) de la gendarmerie nationale ?

M. Sébastien Pietrasanta, rapporteur. Nous nous réjouissons de la mise en œuvre dans des délais rapides d'un véritable service du renseignement pénitentiaire. Ce service, doté désormais d'une doctrine et renforcé par des effectifs supplémentaires, a intégré le second cercle du renseignement.

Notons également la hausse des effectifs au sein des juridictions spécialisées dans le contentieux terroriste. La section antiterroriste du parquet de Paris dispose désormais de treize magistrats alors qu'elle en comptait onze au début du mois de janvier 2016. Depuis le 1^{er} janvier 2017, la section antiterroriste de l'instruction comprend, elle, onze juges, soit deux de plus qu'au moment où la commission d'enquête conduisait ses travaux. Quatre magistrats ont rejoint les rangs de la cour d'assises spéciale et de la cour d'appel de Paris. Un poste de juge des enfants a été créé.

Nous saluons les efforts consentis par le Gouvernement dans le contexte budgétaire que chacun connaît. Nous déplorons toutefois qu'il n'y ait qu'un seul juge de l'application des peines pour assurer le suivi de l'intégralité des dossiers à caractère terroriste alors même que le service de l'application des peines du tribunal de grande instance de Paris comprend théoriquement deux postes. Cette situation doit rapidement évoluer.

En matière de protection du territoire, plusieurs propositions ont été mises en œuvre.

Il y a d'abord la sécurisation des équipements scolaires. L'Éducation nationale a pris toute la mesure de la menace même si les efforts doivent se poursuivre.

Les dispositifs de sécurité dans les aéroports sont renforcés grâce au recours croissant aux méthodes de *screening*, comme nous avons pu le constater lors d'un déplacement à Roissy.

Nous assistons à une montée en puissance des missions dévolues aux entreprises de sécurité privées dont les prérogatives et les moyens ont été renforcés par la loi relative à la sécurité publique adoptée la semaine dernière.

Le déploiement sur le territoire des lecteurs automatiques des plaques d'immatriculation (LAPI) et de la vidéoprotection se poursuit.

Pour ce qui est du dispositif Sentinelle, nous n'avons pas été suivis par le Gouvernement.

Nous proposons, d'une part, de diminuer progressivement le volume des militaires déployés sur le territoire national – 7 000 aujourd'hui, 10 000 juste après les attentats – et de les remplacer par des policiers ou des gendarmes. Le ministre de la Défense nous a clairement indiqué dans un courrier que l'opération Sentinelle restait utile et efficace.

Nous préconisons, d'autre part, de doter chaque militaire d'une arme de poing, idée qui n'a pas non plus été retenue par le Gouvernement.

En revanche, nous nous réjouissons de l'augmentation des effectifs de la sécurité intérieure : en 2017, 2 031 postes auront été créés dans la police et 255 dans la gendarmerie, soit 2 286. Le plan de lutte antiterroriste (PLAT) aura permis la création de 1 366 équivalents temps plein (ETP) dans les deux forces entre 2015 et 2017 : 1 156 dans la police et 210 dans la gendarmerie. Le pacte de sécurité aura, quant à lui, conduit à la création de 4 494 postes supplémentaires en 2016 et 2017 : 2 731 dans la police et 1 763 dans la gendarmerie.

Enfin, concernant l'Europe, nous avons constaté des progrès après les attentats du 13 novembre 2015 mais ils restent insuffisants. Le Gouvernement soutient deux de nos propositions : donner à Europol et à l'agence Frontex un accès au système d'information Schengen (SIS). La voix de la France porte, comme nous l'avons vu à propos du *Passenger Name Record* (PNR).

Par ailleurs, nous souhaitons créer au sein d'Europol une cellule de veille opérationnelle en continu pour prendre en compte les *hits* détectés dans l'ensemble des États membres en lieu et place des bureaux SIRENE.

M. Guy Geoffroy. Je tiens à remercier le président de notre Commission pour cette mission de suivi qui permet de dresser un état des lieux six mois après la publication du rapport de la commission d'enquête. Je tiens aussi à saluer la grande qualité du rapport de suivi de nos deux collègues.

Ma question, à laquelle s'associe mon collègue Lionel Tardy, porte sur la proposition n° 32, laquelle vise à accompagner la montée en puissance des entreprises de sécurité privées qui pourraient se voir confier la surveillance de certains lieux. Cela me paraît être une évolution très pertinente : les forces de l'ordre ne peuvent pas être présentes partout à la fois.

L'article 6 bis A de la loi relative à la sécurité publique adoptée récemment par notre assemblée crée une nouvelle filière d'activités privées de sécurité et de surveillance de certains lieux. L'article 6 de la même loi permet, sous certaines conditions, l'armement des agents chargés d'une mission de protection rapprochée. Estimez-vous que ces deux articles répondent à votre proposition n° 32 ? Si oui, considérez-vous que les activités des entreprises privées sont suffisamment encadrées ?

M. Sébastien Pietrasanta, rapporteur. La lutte contre le terrorisme suppose la mobilisation de tous : des forces de sécurité intérieure, des forces armées mais également des entreprises privées et de nos concitoyens. Nous avons parlé de la campagne d'initiation aux gestes qui sauvent. En matière de sécurité privée, au-delà des questions dogmatiques, nous avons insisté sur le fait que la surveillance de certains lieux ne relevait pas forcément de la responsabilité de l'État.

Certaines dispositions de la loi relative à la sécurité publique ont effectivement renforcé les prérogatives des entreprises privées de sécurité. Deux de mes amendements en ce sens ont été adoptés. Le premier visait à lever l'interdiction dont font l'objet les agents de protection privée affectés à la surveillance des navires de porter des armes dans les eaux territoriales françaises. Le deuxième ouvrait la possibilité d'équiper les agents de surveillance et de gardiennage « classiques » de certaines armes de catégorie D comme les aérosols lacrymogènes ou encore les matraques télescopiques.

La réflexion doit se poursuivre sur la professionnalisation des agents de sécurité privée, sur leur formation, en lien avec le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS).

Mme Marie-Anne Chapdelaine. Au nom du groupe Socialiste, écologiste et républicain (SER), je tiens à saluer l'excellent travail de nos rapporteurs et leur pugnacité qui a abouti à la création de cette mission de suivi.

J'aimerais revenir sur la sécurisation des établissements scolaires. Les enseignants bénéficient-ils d'une formation ? Des opérations de sensibilisation des élèves sont-elles organisées ? Si oui, sous quelles formes ? De manière générale, comment les personnes se trouvant à proximité d'écoles, de collèges ou de lycées pourraient-elles être préparées à agir ?

Mme Cécile Untermaier. Je m'associe aux félicitations que vous a adressées Mme Marie-Anne Chapdelaine.

Nombre des quarante propositions de la commission d'enquête ont été mises en œuvre par le Gouvernement, dont je tiens à saluer la réactivité. Celles qui ne l'ont pas été impliquent des démarches plus lourdes comme la création de l'agence nationale de lutte antiterroriste.

Lors la présentation devant la commission des Finances de son rapport sur la police technique et scientifique, M. Jean-Philippe Vachia, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, a insisté sur la nécessaire mutualisation entre les forces de sécurité et sur un rapprochement des statuts de la police et de la gendarmerie. Avez-vous évoqué cette question dans le cadre de votre mission ?

M. Georges Fenech, rapporteur. Madame Chapdelaine, depuis le mois de novembre 2015, il y a eu quatre instructions conjointes des ministres chargés de l'Agriculture, de l'Éducation nationale et de l'Intérieur portant sur la sécurisation des établissements d'enseignement. Elles prennent notamment en compte la sécurisation de la voie publique, des abords immédiats des bâtiments, la gestion des flux aux entrées et sorties, la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur des emprises, la préparation des élèves et des enseignants à une crise éventuelle. Les mesures mises en œuvre reposent sur trois axes : anticiper la crise, sécuriser les lieux d'enseignement, savoir réagir dans le contexte d'une éventuelle attaque.

Il s'agit aussi de sensibiliser les jeunes à être des citoyens responsables, prompts à réagir. Des actions d'initiation aux gestes de premier secours sont en cours. Le secrétariat d'État chargé de l'Aide aux victimes étudie la possibilité d'intégrer la formation aux gestes de premier secours dans la préparation au permis de conduire.

M. le président Dominique Raimbourg. L'auteur du rapport de la Cour des comptes a insisté, en effet, sur la nécessité d'une mutualisation des moyens car il s'inquiétait de la grande dispersion des plateformes et des laboratoires, qu'ils appartiennent à la police ou à la gendarmerie ou qu'ils soient privés. Avez-vous été confrontés à cet enjeu lors de vos investigations ?

M. Sébastien Pietrasanta, rapporteur. Dans le rapport de la commission d'enquête, nous avons insisté sur la mutualisation ou tout au moins sur une meilleure coordination des moyens humains, matériels et techniques. En ce domaine, nous avons noté de réels progrès depuis 2015. Il est nécessaire d'aller encore plus loin, notamment en favorisant l'intégration de la gendarmerie au sein de la DGSI.

M. Georges Fenech, rapporteur. Entre les forces d'intervention – groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN), unité Recherche, Assistance, Intervention, Dissuasion (RAID) –, la coopération se renforce, notamment sous l'égide de l'Unité de coordination des forces d'intervention (UCoFI), et le partage des capacités s'étend. Nous nous sommes même interrogés, sans tabou, sur l'opportunité de créer une force d'élite unique.

M. le président Dominique Raimbourg. Je m'associe, messieurs les rapporteurs, aux félicitations venues de tous les groupes.

La commission autorise, à l'unanimité, la publication du rapport d'information.

La réunion s'achève à 19 heures 20.



Membres présents ou excusés

Présents. - M. Erwann Binet, Mme Colette Capdevielle, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Jean-Michel Clément, Mme Pascale Crozon, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Patrick Devedjian, M. Georges Fenech, M. Hugues Fourage, M. Guy Geoffroy, M. Philippe Goujon, M. Jean-Yves Le Bouillonec, Mme Sandrine Mazetier, M. Sébastien Pietrasanta, Mme Elisabeth Pochon, M. Pascal Popelin, M. Dominique Raimbourg, Mme Cécile Untermaier, M. Patrice Verchère, M. Michel Zumkeller

Excusés. - M. Ibrahim Aboubacar, Mme Huguette Bello, M. Sergio Coronado, M. Marc Dolez, Mme Laurence Dumont, Mme Marietta Karamanli, Mme Maina Sage, M. Roger-Gérard Schwartzberg