



N° 4534

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 février 2017

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-8 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

*sur le suivi de la mise en œuvre 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*

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. GEORGES FENECH ET SÉBASTIEN PIETRASANTA

Députés

SOMMAIRE

	Pages
PROPOSITIONS DONT LA MISE EN ŒUVRE EST EXAMINÉE.....	5
INTRODUCTION	9
I. LA PRISE EN CHARGE DES VICTIMES ET DE LEURS FAMILLES PENDANT ET APRÈS UN ATTENTAT.....	11
A. LE SECOURS PORTÉ AUX VICTIMES AU PLUS FORT DE LA CRISE	11
B. L'ACCOMPAGNEMENT DANS LA DURÉE DES VICTIMES ET DE LEURS FAMILLES.....	15
II. LE RENSEIGNEMENT FACE À LA NOUVELLE MENACE TERRORISTE.....	23
A. L'ARCHITECTURE ET LES MÉTHODES DE TRAVAIL DES SERVICES...	24
B. LA STRUCTURATION DU RENSEIGNEMENT PÉNITENTIAIRE.....	33
III. LES RÉPONSES PÉNALE ET PÉNITENTIAIRE AU FAIT TERRORISTE	41
A. LE TRAITEMENT PÉNAL DES PERSONNES IMPLIQUÉES DANS DES AFFAIRES DE TERRORISME.....	41
B. LES MOYENS DES JURIDICTIONS SPÉCIALISÉES DANS LE CONTENTIEUX TERRORISTE	43
C. LE DIMENSIONNEMENT DU PARC CARCÉRAL	44
IV. LA PROTECTION DU TERRITOIRE ET DES POPULATIONS	47
A. QUELQUES PISTES D'INVESTISSEMENTS PRIORITAIRES.....	47
B. LA REDÉFINITION DE LA PLACE DE L'OPÉRATION SENTINELLE DANS LE PROCESSUS DE SÉCURISATION DU PAYS.....	52
C. LES INSTRUMENTS EUROPÉENS DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME.....	55
ÉTAT DE MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS EXAMINÉES.....	61
EXAMEN EN COMMISSION	67
PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS	75
DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LES RAPPORTEURS	77

PROPOSITIONS DONT LA MISE EN ŒUVRE EST EXAMINÉE

Proposition n° 1 : Augmenter le nombre de cartouches tirées chaque année par les personnels des unités élémentaires de la police et de la gendarmerie nationales dans le cadre des séances d'entraînement au tir auxquelles ils participent.

Proposition n° 5 : Constituer au plus vite sur l'ensemble du territoire national des colonnes d'extraction des victimes en zone d'exclusion composées de secouristes intervenant sous la protection des forces d'intervention.

Proposition n° 6 : Étendre le plan « Rouge Alpha » à l'ensemble des services de sapeurs-pompiers du territoire national.

Proposition n° 7 : Former l'ensemble des équipes de secours et médicales françaises à la médecine de guerre et aux techniques de *damage control*.

Proposition n° 8 : Organiser une grande campagne nationale d'initiation aux gestes qui sauvent.

Proposition n° 9 : Étendre rapidement à l'ensemble des équipes de secours et des équipes médicales l'usage du système d'information numérique standardisé (SINUS) pour suivre les personnes prises en charge et les recenser dans une base de données unique.

Proposition n° 10 : Clarifier les critères qui permettent aux victimes d'être inscrites sur la liste unique des victimes.

Proposition n° 11 : Étendre l'aide juridictionnelle à la phase transactionnelle devant le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI).

Proposition n° 12 : Pérenniser dans notre organisation administrative un secrétariat d'État chargé de l'aide aux victimes disposant d'une administration dédiée.

Proposition n° 13 : Détacher en permanence des officiers de gendarmerie au sein de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI).

Proposition n° 14 : Fusionner le service central du renseignement territorial (SCRT) et la sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO) de la gendarmerie nationale dans une nouvelle direction générale du renseignement territorial, rattachée directement au ministre de l'Intérieur. Partager les attributions de la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) entre la DGSI et cette nouvelle direction générale du renseignement territorial. Intégrer la nouvelle direction générale du renseignement territorial au premier cercle de la communauté du renseignement.

Proposition n° 15 : Accélérer la mise en place, les recrutements et détachements de moyens afin de parvenir au plus vite à un véritable bureau du renseignement pénitentiaire pleinement opérationnel.

Proposition n° 16 : Poursuivre le recrutement supplémentaire d'agents au sein des services de renseignement au-delà des engagements pris jusqu'en 2018 et diversifier ces recrutements plus massivement en faisant appel, le cas échéant, à des experts contractuels.

Proposition n° 17 : Créer une base de données commune à l'ensemble des acteurs de la lutte antiterroriste consacrée exclusivement à l'antiterrorisme mais exhaustive, avec des niveaux d'accès adaptés aux besoins des services.

Proposition n° 18 : Créer une agence nationale de lutte antiterroriste, rattachée directement au Premier ministre, en charge de l'analyse de la menace, de la planification stratégique et de la coordination opérationnelle.

Proposition n° 19 : Fusionner l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) et l'état-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT). Repositionner l'ensemble auprès du ministre de l'Intérieur et non au sein de la direction générale de la police nationale (DGPN). Recentrer les missions de l'ensemble sur le pilotage et l'animation des directions du ministère dans la lutte antiterroriste.

Proposition n° 20 : Renforcer les prérogatives du coordonnateur national du renseignement, en lui octroyant notamment une capacité d'arbitrage budgétaire, pour en faire le directeur national du renseignement.

Proposition n° 21 : Engager une réflexion sur l'assouplissement du cadre juridique du statut de « repentis » dans le domaine du terrorisme.

Proposition n° 22 : Exclure les personnes condamnées pour des actes terroristes du bénéfice du crédit de réduction de peine automatique prévu à l'article 721 du code de procédure pénale.

Proposition n° 23 : Mettre en œuvre, dans les meilleurs délais, un plan de recrutement dédié aux juridictions spécialisées dans le traitement des affaires de terrorisme.

Proposition n° 24 : Adapter les obligations prononcées – sur le fondement de l'article 138 du code de procédure pénale – dans le cadre du contrôle judiciaire au profil des personnes mises en examen pour des infractions à caractère terroriste et renforcer les modalités de contrôle du respect de ces obligations.

Proposition n° 25 : Augmenter les capacités d'accueil du parc carcéral.

Proposition n° 26 : Lancer deux plans nationaux d'investissements dans la vidéoprotection et le déploiement de portiques équipés de lecteurs automatiques de plaques d'immatriculation (LAPI).

Proposition n° 27 : Engager une réflexion avec les collectivités territoriales sur la sécurisation des accès des équipements scolaires et de petite enfance actuels et futurs.

Proposition n° 28 : Engager une réflexion sur un changement des dispositifs de sécurité des aéroports internationaux français afin d'intégrer des méthodes de *screening* rénovées et une plus grande densité d'agents de sécurité.

Proposition n° 29 : Lancer un troisième plan de lutte antiterroriste pour le recrutement de 2 000 policiers et gendarmes afin de leur permettre de tenir la posture du plan Vigipirate dans la durée.

Proposition n° 30 : Diminuer progressivement le volume des effectifs engagés dans l'opération Sentinelle afin, à court terme, de le concentrer sur la seule protection de certains points stratégiques.

Proposition n° 31 : Doter les soldats de l'opération Sentinelle d'armes de poing en complément de leur dotation actuelle et les faire bénéficier d'une formation pour intervenir en milieu clos.

Proposition n° 32 : Accompagner la montée en puissance des entreprises de sécurité privée.

Proposition n° 36 : Organiser l'accès total d'Europol au système d'information Schengen (SIS II) en consultation, recherche et signalement.

Proposition n° 37 : Donner à l'agence Frontex un accès complet au SIS II.

Proposition n° 38 : Multiplier le nombre des agents d'Europol en Grèce pour appuyer l'action conduite par Frontex, dans chaque *hotspot*, dans le domaine de la gestion des flux migratoires.

Proposition n° 39 : Prévoir, dans le SIS II, une mention spécifique de la menace terroriste potentielle de la personne signalée, soit dans le corps même du signalement (article 36 de la Décision cadre), soit dans les catégories de données attachées à la personne (article 20 de la Décision cadre).

Proposition n° 40 : Créer, au sein d'Europol, une cellule de veille 24/7 chargée de prendre en compte les *hits* détectés dans l'ensemble des États membres en lieu et place des bureaux SIRENE.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 5 juillet 2016, au terme de près 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 ⁽¹⁾. Née quelques semaines après les terribles attentats du 13 novembre 2015, elle s'était donné pour mission de faire état, avec la plus grande rigueur et sans parti pris, des actions engagées par les pouvoirs publics mais aussi des carences révélées par les drames survenus cette année-là.

Ce travail était nécessaire. Il aura permis de donner la parole aux victimes et à leurs familles, de rendre hommage aux policiers, gendarmes, pompiers, infirmiers, médecins et volontaires mobilisés lors des crises de janvier et novembre 2015, de rétablir un certain nombre de vérités sur le déroulement des attaques et la réaction des services de l'État. Il aura également eu le mérite de nourrir la réflexion sur les voies d'amélioration de la prévention et de la répression du terrorisme dans le contexte d'une menace durable et forte, réflexion à laquelle la représentation nationale devait légitimement prendre toute sa part.

Par-delà les clivages politiques, la commission formulait quarante propositions largement consensuelles en son sein dans des matières aussi variées que la prise en charge des victimes d'attentats, l'organisation des services de renseignement, le traitement judiciaire des affaires de terrorisme, la sécurisation du territoire ou la coopération européenne dans le domaine de la lutte contre les individus et les réseaux djihadistes présentant un danger pour la sécurité du continent.

Six mois après la publication du rapport d'enquête, que reste-t-il de ces propositions ? Quel sort le Gouvernement leur a-t-il réservé jusqu'à présent ? Sont-elles appelées à connaître une application concrète au cours des prochains mois ?

(1) La commission d'enquête avait désigné aux fonctions de président votre rapporteur membre du groupe Les Républicains et aux fonctions de rapporteur votre rapporteur membre du groupe Socialiste, écologiste et républicain.

Pour obtenir des réponses à ces interrogations, parfaitement légitimes, la commission des Lois a chargé les auteurs de ces lignes de procéder au suivi de leur mise en œuvre ⁽¹⁾. Selon eux, ce travail d'évaluation s'imposait d'autant plus que le terrorisme islamiste avait de nouveau, à l'été 2016, frappé sur notre sol. Le 13 juin, deux policiers étaient sauvagement assassinés à Magnanville. Le 14 juillet, un homme, au volant d'un camion, tuait quatre-vingt-six personnes et en blessait des centaines d'autres sur la promenade des Anglais, à Nice. Le 26 juillet, deux jeunes hommes radicalisés égorgeaient, à Saint-Étienne-du-Rouvray, le Père Jacques Hamel à l'issue d'une messe. Autant d'actes barbares perpétrés au nom d'une idéologie obscurantiste et mortifère.

D'un commun accord, vos rapporteurs ont fait le choix de s'intéresser en priorité à l'état d'application de trente-quatre des quarante propositions de la commission ⁽²⁾. Pour mener à bien leur tâche, ils ont interrogé les services des ministères intéressés ainsi que ceux du Premier ministre et ont reçu, à l'occasion d'auditions publiques, les ministres concernés, au premier chef, par le sujet. Ils ont aussi donné la parole aux victimes et à leurs associations. Par ailleurs, ils ont tenu à se déplacer sur le terrain. Ils ont assisté à deux exercices de simulation de tuerie de masse – dans une salle de spectacle de Mâcon et au Louvre, à Paris – dans le but d'observer les modes d'action des forces de sécurité et des services de secours quelques mois après l'élaboration du nouveau schéma national d'intervention ⁽³⁾. Ils se sont également rendus à l'aéroport de Roissy afin d'y recueillir des informations sur les dispositifs de sécurité déployés. Ils remercient sincèrement l'ensemble de leurs interlocuteurs pour leur éclairage toujours précieux. Une fois encore, ils saluent le grand professionnalisme et le dévouement sans faille de celles et ceux qui, chaque jour, le plus souvent dans l'ombre, œuvrent à la protection du pays et de ses habitants.

Au terme de leurs travaux, ils constatent avec satisfaction que plus de la moitié des propositions examinées connaît déjà, sous une forme ou une autre, une application concrète.

Pour la clarté de l'exposé, le présent rapport est organisé suivant un plan très proche de celui du rapport d'enquête. Y sont donc successivement abordés les thèmes de la prise en charge des victimes et de leurs familles pendant et après un attentat (I), du renseignement (II), des réponses pénale et pénitentiaire au fait terroriste (III) et des modalités de la protection du territoire et des populations (IV).

(1) La mission d'information a été créée le 21 septembre 2016.

(2) La liste des propositions dont la mise en œuvre est examinée figure aux pages 5 à 7.

(3) [Voir le discours aux unités d'élite de M. Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'Intérieur, prononcé le 19 avril 2016.](#)

I. LA PRISE EN CHARGE DES VICTIMES ET DE LEURS FAMILLES PENDANT ET APRÈS UN ATTENTAT

Bien légitimement, la commission d'enquête avait tenu à consacrer une part importante de ses travaux à la question de la prise en charge des victimes et de leurs familles. Elle les avait d'ailleurs débutés par l'audition des associations de victimes constituées au lendemain des attentats du 13 novembre 2015 et les avait conclus, quelques mois plus tard, par l'audition de la secrétaire d'État chargée de l'Aide aux victimes, Mme Juliette Méadel.

De toute évidence, le pays n'était pas prêt à faire face à des attaques d'une telle ampleur. Les témoignages des rescapés, les déclarations des proches de personnes décédées et les propos sincères et lucides de la secrétaire d'État en avaient convaincu les membres de la commission d'enquête. En conséquence, cette dernière avait fait plusieurs propositions destinées, pour certaines, à améliorer l'efficacité des dispositifs de secours porté aux victimes au plus fort de la crise (**A**) et, pour d'autres, à mieux les accompagner, elles et leurs familles, dans la durée (**B**). Si de nombreuses actions ont été engagées, si de réels progrès ont été accomplis, les difficultés sont loin d'être entièrement résolues.

A. LE SECOURS PORTÉ AUX VICTIMES AU PLUS FORT DE LA CRISE

Aujourd'hui, les attentats terroristes sont, bien souvent, commis dans le but de faire le maximum de victimes dans un court espace de temps. Les attaques perpétrées dans la salle de spectacle du *Bataclan*, sur les terrasses des cafés et restaurants parisiens ou sur la promenade des Anglais, à Nice, en sont les tristes illustrations. Nombreux, à chaque fois, ont été les morts. Mais encore plus nombreux ont été les blessés. Or, dans ce type de situations, lorsque les blessures sont provoquées par des armes de guerre notamment, l'intervention des soins doit être la plus rapide possible. À cet égard, la commission d'enquête relevait que « *l'extraction rapide des victimes des zones de combat, (...) [devait] (...) pouvoir faire l'objet d'améliorations* »⁽¹⁾. Dans cette perspective, elle appelait de ses vœux **la constitution, sur l'ensemble du territoire, de colonnes d'extraction des victimes composées de secouristes capables d'intervenir en zone d'exclusion sous la protection des forces d'intervention** (proposition n° 5).

(1) Rapport (n° 3922, tome 1, XIV^e législature) fait par M. Sébastien Pietrasanta au nom de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, juillet 2016, p. 101.

Vos rapporteurs savent que la préfecture de police de Paris travaille dans cette direction depuis le printemps 2016. À ce jour, la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) dispose de **trois groupes d'extraction spécialisés (GES)** composés, pour chacun d'entre eux, de onze sapeurs-pompiers chargés de **suivre les colonnes de la brigade de recherche et d'intervention (BRI) de Paris pour porter assistance, au sein des zones « reprises » par l'unité d'intervention, aux personnes blessées lors d'un attentat**. Équipés de matériels de protection balistique et de trousse de *damage control*, protégés par des fonctionnaires de la compagnie de sécurisation et d'intervention (CSI) ou de la brigade anti-criminalité (BAC), les GES ont vocation à intervenir, y compris en milieu contaminé ⁽¹⁾, lorsque la situation n'est pas entièrement figée.

Sur le reste du territoire, les modalités de l'intervention des secours dans le contexte d'une tuerie de masse ont également évolué. 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. Aussi l'État a-t-il mis à disposition des équipements de protection balistique (casques et gilets pare-balles) dans la quasi-totalité des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Pour garantir la prise en charge rapide d'un nombre élevé de personnes blessées à l'occasion d'attentats commis simultanément en **plusieurs endroits** (on parle couramment d'attentats multi-sites), la commission suggérait que **le plan « Rouge Alpha » propre à la BSPP**, efficace le soir du 13 novembre 2015, **soit étendu aux services de sapeurs-pompiers implantés partout en France** (proposition n° 6). Il semble que cela soit, en partie, chose faite. Les préfectures ont révisé leur plan NOVI (Nombreuses Victimes) élaboré dans le cadre du dispositif ORSEC (Organisation de la réponse de sécurité civile), conformément à l'instruction des ministres chargés de la Santé et de l'Intérieur en date du 4 mai 2016.

(1) Les équipes sont dotées de matériels destinés à leur permettre de faire face à une attaque de type nucléaire, radiologique, biologique ou chimique (NRBC).

L'amélioration de l'efficacité des secours et, par voie de conséquence, la limitation du risque de pertes humaines en grand nombre passent aussi par l'**ajustement des techniques médicales utilisées dans les premiers temps de la crise**. Pour les membres de la commission d'enquête, il ne faisait pas de doute que, « [d]ans le cas d'afflux massif de victimes, la prise en charge des blessés nécessite (...) l'utilisation de techniques médico-chirurgicales propres à la médecine de guerre »⁽¹⁾. Forts de cette certitude, ils recommandaient de **former l'ensemble des équipes de secours et médicales françaises à la médecine de guerre et aux techniques de *damage control*** (proposition n° 7), concept qui donne « la priorité à la correction des désordres physiologiques, et non à la réparation chirurgicale complète immédiate »⁽²⁾, et a pour « intérêt (...) de réduire le temps opératoire initial en ne réalisant que les gestes vitaux strictement nécessaires »⁽³⁾.

Ce travail est en cours de réalisation. L'instruction des ministres chargés de la Santé et de l'Intérieur datée du 4 mai 2016 a modifié la doctrine de prise en charge des victimes sur le lieu d'un attentat de telle sorte que soient pratiqués sans délai des **gestes de secours de survie** sur les plus gravement blessés d'entre elles et que l'évacuation vers un hôpital soit précédée d'une **médicalisation a minima**. Dès la première moitié de l'année 2016, des formations ont été dispensées aux personnels médicaux et paramédicaux exerçant dans le secteur civil afin qu'ils acquièrent « les techniques médicales et chirurgicales spécifiques de la prise en charge en urgence des blessés d'un attentat, en pré-hospitalier, au bloc opératoire et en réanimation »⁽⁴⁾. Au 1^{er} février 2017, **plusieurs milliers de professionnels de santé** avaient été formés, selon la ministre des Affaires sociales et de la Santé⁽⁵⁾. Parallèlement, ce sont près de **30 000 sapeurs-pompiers** qui ont bénéficié d'une initiation à la pratique du *damage control* grâce à l'action conjuguée de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers et des SDIS. Tout ce travail doit être poursuivi.

Par ailleurs, vos rapporteurs constatent avec satisfaction que **le système d'information numérique standardisé (SINUS), destiné à assurer le suivi des victimes secourues, est en cours de déploiement sur l'ensemble du territoire**⁽⁶⁾, ainsi que le préconisait la commission d'enquête (proposition n° 9). D'après la ministre des Affaires sociales et de la Santé, l'application, qui a fait la preuve de son efficacité à la suite de l'attentat commis le 14 juillet 2016 à Nice, devrait être pleinement opérationnelle en juin 2017⁽⁷⁾.

(1) Rapport (n° 3922, tome 1, XIV^e législature) précité, p. 104.

(2) Id.

(3) Id.

(4) Id.

(5) Audition du 2 février 2017.

(6) Il s'agit de la troisième version du SINUS (V3).

(7) Audition du 2 février 2017.

L'actualisation de la feuille de route « santé » au lendemain de l'attentat de Nice

Un nouveau plan d'action élaboré par le ministère des Affaires sociales et de la Santé, qui actualise celui de janvier 2016, est structuré autour de cinq axes.

1. Renforcer la doctrine pré-hospitalière de prise en charge des victimes et conforter le rôle des SAMU.

Exemples d'action : améliorer la sécurisation des dispositifs de secours sur le lieu d'un attentat et faire progresser la régulation médicale pour optimiser la prise en charge des blessés.

2. Renforcer la capacité d'évacuation des victimes vers les hôpitaux à l'échelle régionale voir interrégionale.

Exemple d'action : renforcer les capacités d'identification et de mobilisation des vecteurs aériens disponibles.

3. Renforcer le dispositif de prise en charge médico-psychologique.

Exemples d'action : prévoir dans chaque région un dispositif de suivi médico-psychologique et intégrer le dispositif de l'urgence médico-psychologique au dispositif d'organisation de la réponse du système de santé en situations sanitaires exceptionnelles (ORSAN).

4. Disposer d'un système d'information permettant le suivi des victimes dans l'offre de soins.

Exemples d'action : déployer SINUS et SI-VIC, lequel assure le dénombrement hospitalier, l'identification et le suivi des victimes en établissement de santé, à l'échelle nationale et prévoir la connexion des deux fichiers.

5. Renforcer le niveau de réponse opérationnelle des agences régionales de santé (ARS).

Exemples d'action : poursuivre les formations spécifiques « gestion de crise liée à des actes terroristes » auprès des agents des ARS et envoyer systématiquement en région un agent du centre opérationnel de régulation et de réponse aux urgences sanitaires et sociales (CORUSS).

Enfin, ils observent que la proposition de la commission invitant le Gouvernement à **organiser une grande campagne nationale d'initiation aux gestes qui sauvent** (proposition n° 8) n'est pas restée lettre morte. Dès le mois de mai 2016, le Premier ministre, M. Manuel Valls, décidait d'attribuer le label grande cause nationale pour l'année 2016 au collectif d'associations « Adoptons les comportements qui sauvent »⁽¹⁾. Puis, le 14 septembre de la même année, le ministre de l'Intérieur et la secrétaire d'État chargée de l'Aide aux victimes lançaient officiellement la campagne. Devant vos rapporteurs, la seconde s'est félicitée du succès d'une initiative qui aura permis de former **100 000 personnes** en 2016. « *Preuve, s'il en fallait une, de la ferveur citoyenne qui bruisse encore dans notre pays* » a-t-elle déclaré⁽²⁾.

(1) Ce collectif regroupe la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, la Croix-Rouge française et la Fédération nationale de protection civile.

(2) Audition du 19 décembre 2016.

Depuis le début de l'année, **le Gouvernement poursuit son action en faveur de l'initiation du plus grand nombre aux gestes qui sauvent**. Cela fait désormais partie des priorités dans la fonction publique conformément aux prescriptions de la circulaire sur les priorités interministérielles de formation pour 2017 ⁽¹⁾. Une charte visant à promouvoir l'organisation de formations de ce type dans les grandes villes a été signée le 25 janvier dernier par le secrétariat d'État à l'Aide aux victimes et l'association France urbaine. Afin d'inciter les initiatives locales, le label « Villes citoyennes » sera décerné aux villes qui mettront en œuvre des actions dans ce domaine.

Parallèlement, sous l'impulsion conjointe des ministères chargés de l'Intérieur, de l'Éducation nationale et de l'Agriculture, **800 000 élèves de classe de troisième et 400 000 délégués des classes de collèges et lycées** bénéficieront d'une initiation aux gestes de premiers secours dans les prochains mois.

D'autres initiatives pourraient être prises à l'avenir. Ainsi Mme Méadel a-t-elle fait savoir à vos rapporteurs que le secrétariat d'État réfléchissait, d'une part, à l'opportunité de conditionner l'obtention du permis de conduire au suivi d'une formation aux gestes qui sauvent et, d'autre part, à la faisabilité d'intégrer un module d'apprentissage à ces mêmes gestes dans le cadre du service civique. Enfin, une mission inter-inspections installée très récemment doit réaliser un bilan des formations qui existent et des acteurs mobilisés afin qu'un plan d'action destiné à former l'ensemble de la population puisse être défini.

B. L'ACCOMPAGNEMENT DANS LA DURÉE DES VICTIMES ET DE LEURS FAMILLES

Si l'État doit sans cesse chercher à améliorer l'efficacité des dispositifs de secours qu'il est capable de mobiliser dans le contexte d'un attentat, **il a aussi le devoir de garantir aux victimes et à leurs familles, dans la durée, un accompagnement adapté à leurs besoins**. Or, au lendemain des attaques du 13 novembre 2015, cet accompagnement était apparu très insuffisant. Les témoignages recueillis par la commission d'enquête ne laissaient aucune place au doute.

Pour remédier à cette situation inacceptable, le Gouvernement a lancé un certain nombre d'actions. **Un secrétariat d'État à l'Aide aux victimes, placé auprès du Premier ministre et chargé de préparer, d'animer et de coordonner le travail gouvernemental en cette matière, a été créé** ⁽²⁾. Sous l'impulsion de Mme Juliette Méadel, il s'est employé, depuis le mois de février 2016, à améliorer la prise en charge des victimes d'attentats et de leurs proches dans toutes ses composantes.

(1) Celle-ci concerne la formation des agents de l'État.

(2) Voir l'article 1^{er} du décret n° 2016-241 du 3 mars 2016 relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d'État chargée de l'aide aux victimes.

À titre d'illustration, il a mis en place un **guichet unique d'information et de déclaration pour les victimes** (GUIDE) afin que soient centralisée l'information et simplifiées les démarches qu'il leur revient d'accomplir (indemnisation, organisation des obsèques, obtention du statut de travailleur handicapé, etc.). Au début du mois de février 2017, **55 000 personnes** avaient visité ce portail numérique, lancé le 27 juillet 2016, sur lequel peuvent être déposés et suivis les dossiers traités par le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) et l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC).

Il a aussi joué un rôle central dans l'élaboration du décret n° 2016-1056 du 3 août 2016⁽¹⁾ qui vise à **garantir aux victimes d'actes de terrorisme un accompagnement de qualité identique en tous points du territoire**. Son article 1^{er} crée dans chaque département ainsi qu'en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon un **comité local de suivi des victimes d'actes de terrorisme (CLSV)**, déclinaison locale du comité interministériel de suivi des victimes (CISV) prévu par l'instruction interministérielle du 12 novembre 2015 révisée le 13 avril 2016.

La composition du comité local de suivi des victimes d'actes de terrorisme (CLSV)

En application de l'article 1^{er} du décret n° 2016-1056 du 3 août 2016 portant création des comités locaux de suivi des victimes d'actes de terrorisme et des espaces d'information et d'accompagnement des victimes d'actes de terrorisme, le comité local de suivi des victimes d'actes de terrorisme est présidé par le préfet de département et comprend :

1° Un ou plusieurs représentants des services déconcentrés de l'État, notamment de la direction départementale de la cohésion sociale, de la direction départementale de la sécurité publique et du groupement de gendarmerie départementale ou du commandement de la gendarmerie outre-mer territorialement compétent ;

2° Un ou plusieurs représentants de l'agence régionale de santé ;

3° Un ou plusieurs représentants des organismes locaux d'assurance maladie et des organismes locaux débiteurs des prestations familiales ;

4° Le premier président de la cour d'appel territorialement compétente et le procureur général près cette même cour ou tout magistrat qu'ils désignent respectivement pour les représenter ;

5° Un ou plusieurs représentants d'associations d'aide aux victimes locales conventionnées et des correspondants territoriaux d'associations de victimes ;

6° Un ou plusieurs représentants de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre ;

7° Toute personnalité qualifiée dans le domaine de l'aide aux victimes.

Conformément à l'article 3 du même décret, il se réunit au moins une fois par an.

(1) Décret n° 2016-1056 du 3 août 2016 portant création des comités locaux de suivi des victimes d'actes de terrorisme et des espaces d'information et d'accompagnement des victimes d'actes de terrorisme.

Son article 2 charge le CLSV d'**assurer le suivi de la prise en charge des victimes de terrorisme** résidant dans le département ou la collectivité d'outre-mer concerné et prévoit, à cette fin, qu'il :

— veille à la structuration du réseau des acteurs compétents pour la mise en œuvre des droits accordés aux victimes d'actes de terrorisme et pour la prise en compte de leur situation, ainsi qu'à l'élaboration et à l'actualisation régulière d'un annuaire de ces acteurs ;

— assure la transmission des données relatives au suivi des victimes d'actes de terrorisme au ministère en charge de l'Aide aux victimes, dans le respect du secret médical ;

— identifie les locaux susceptibles d'accueillir les victimes d'actes de terrorisme et leurs proches dans le cadre de l'espace d'information et d'accompagnement des victimes (voir *infra*) ;

— facilite la résolution des difficultés portées à sa connaissance pour les situations individuelles de victimes d'acte de terrorisme ou de leurs proches bénéficiant d'une prise en charge dans le département de son ressort ;

— formule toute proposition d'amélioration dans la prise en charge des victimes d'actes de terrorisme auprès du ministre en charge de l'Aide aux victimes, notamment à l'appui du rapport transmis par l'association en charge de l'espace d'information et d'accompagnement des victimes.

Trente-six CLSV ont déjà été installés à ce jour. À la fin du quinquennat, la moitié du territoire devrait être couverte.

CLSV	Date de création	CLSV	Date de création
Alpes-Maritimes	25 juillet 2016	Seine-Maritime	16 décembre 2016
Indre	10 octobre 2016	Deux-Sèvres	19 décembre 2016
Gers	12 octobre 2016	Calvados	20 décembre 2016
Ille-et-Vilaine	7 novembre 2016	Seine-Saint-Denis	24 décembre 2016
Territoire de Belfort	7 novembre 2016	Vienne	26 décembre 2017
Côtes-d'Armor	14 novembre 2016	Ardèche	27 décembre 2016
Rhône	16 novembre 2016	Vaucluse	6 janvier 2017
Drôme	24 novembre 2016	Bas-Rhin	11 janvier 2017
Nièvre	25 novembre 2016	Haute-Garonne	19 janvier 2017
Mayenne	29 novembre 2016	Finistère	24 janvier 2017
Isère	1 ^{er} décembre 2016	Loire-Atlantique	25 janvier 2017
Haute-Savoie	1 ^{er} décembre 2016	Meuse	26 janvier 2017
Oise	7 décembre 2016	Ardennes	31 janvier 2017
Martinique	7 décembre 2016	Saône-et-Loire	1 ^{er} février 2017
Cher	8 décembre 2016	Essonne	2 février 2017
Aube	9 décembre 2016	Seine-et-Marne	7 février 2017
Tarn-et-Garonne	14 décembre 2016	Alpes-de-Haute-Provence	8 février 2017
Paris	16 décembre 2016	Var	10 février 2017

Source : secrétariat d'État à l'Aide aux victimes.

L'article 4 du même décret institue dans chaque département ainsi qu'en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon un **espace d'information et d'accompagnement des victimes (EIA)**. Ouvert à la suite d'un attentat sur décision du préfet, animé par une association locale d'aide aux victimes conventionnée désignée par le premier président de la cour d'appel territorialement compétente et le procureur général près cette même cour, l'EIA a pour principales missions d'identifier les besoins exprimés par les victimes et les droits mobilisables, de leur fournir une information sur les démarches à effectuer auprès des administrations et organismes compétents, de les aider à entreprendre ces démarches jusqu'à l'accomplissement des formalités requises, d'en effectuer le suivi ou encore d'assurer une première prise en charge psychologique (écoute), le tout dans le respect de la confidentialité.

Cette structure, non permanente par opposition au CLSV, doit permettre **une prise en charge pluridisciplinaire des victimes et de leurs familles et faciliter leurs démarches au sein d'un lieu unique et dans la durée**. Elle est tenue d'accueillir toute personne exprimant un besoin en rapport avec l'attentat, qu'elle soit ou non inscrite sur la liste unique des victimes (LUV) établie par le parquet et qu'elle soit ou non victime à proprement parler.

Vos rapporteurs se félicitent que le Gouvernement ait veillé à décliner au plan local l'action de l'État en faveur de l'accompagnement des victimes. Nos concitoyens n'auraient d'ailleurs pas compris qu'il puisse en aller différemment. À présent, ils espèrent que le calendrier d'installation des CLSV sera respecté.

Ils se félicitent également, à l'instar des associations de victimes et d'aide aux victimes qu'ils ont reçues ⁽¹⁾, que le Gouvernement ait pris les décisions qui s'imposaient pour que **l'action du secrétariat d'État à l'Aide aux victimes puisse être pérennisée au-delà des échéances électorales du printemps 2017** (proposition n° 12). Ainsi, un comité interministériel de l'aide aux victimes présidé par le Premier ministre et composé des différents ministres concernés (Affaires étrangères, Défense, Finances, Justice, Intérieur, Santé ⁽²⁾) aura pour mission de définir les orientations de la politique gouvernementale dans ce domaine. Il sera épaulé par un secrétariat général à l'aide aux victimes, structure administrative permanente dédiée à la coordination du travail des ministères, qui devra disposer « *de moyens matériels et humains à la hauteur de la charge qui sera la sienne* », pour reprendre les termes employés par Mme Juliette Méadel ⁽³⁾.

(1) Table ronde du 13 décembre 2016.

(2) À cette liste, il faut ajouter le membre du Gouvernement chargé de l'Aide aux victimes si ce poste est maintenu à l'avenir.

(3) Audition du 19 décembre 2016.

Pour importantes qu'elles soient, ces évolutions, d'ordre institutionnel pour l'essentiel, ne suffiront pas à gommer toutes les imperfections du processus d'accompagnement des victimes et de leurs proches. Elles ne remédieront pas aux carences du **dispositif d'indemnisation** régulièrement pointées du doigt par les victimes et leurs représentants. C'est pourquoi la commission d'enquête formulait deux propositions concrètes pour rendre ce dispositif plus efficace et plus juste.

Le mécanisme d'indemnisation par le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI)

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

Pour les actes de terrorisme, peuvent être indemnisés :

- les **personnes blessées** ;
- les **personnes choquées**, dès lors qu'elles étaient présentes sur le lieu de l'attentat et ont été exposées au risque ;
- les **ayants droit des personnes décédées**.

Dès communication de la liste unique des victimes (LUV) par le parquet, le FGTI prend l'attache des proches des personnes décédées et des victimes. En outre, toute personne peut saisir directement le fonds de garantie si elle s'estime victime d'un acte de terrorisme. La victime ou les ayants droit disposent d'un délai de dix ans à compter de la date de l'acte de terrorisme pour le saisir.

Le FGTI doit verser une **première provision**, avance sur indemnisation, **au plus tard un mois après avoir reçu la demande de la victime**. Il doit ensuite lui présenter, par écrit, **une offre d'indemnisation définitive au plus tard trois mois** après avoir reçu les justificatifs de ses préjudices. Pour les personnes blessées ou ayant subi un traumatisme psychologique, il faut attendre la **consolidation de l'état de santé**. Entre temps, il est possible de signaler toutes difficultés financières et demander le versement de provisions complémentaires.

Le fonds de garantie indemnise les préjudices corporels, moraux et économiques des victimes de terrorisme et de leurs proches. L'indemnisation est évaluée par poste de préjudice à partir d'une nomenclature élaborée en 2005 par le groupe de travail présidé par M. Jean-Pierre Dintilhac, alors président de la 2^e chambre civile de la Cour de cassation. **Il n'y a pas de montant fixe ni de barème**. Pour évaluer les préjudices, le FGTI se réfère à la pratique des tribunaux judiciaires et, en particulier, au référentiel d'indemnisation des cours d'appel.

S'ajoute à la réparation de droit commun une **réparation sous forme forfaitaire au titre du préjudice exceptionnel propre aux victimes de terrorisme**. En application du principe de la réparation intégrale sans perte ni profit, le FGTI déduit de son offre d'indemnisation le montant des versements effectués par les tiers.

Le fonds de garantie est principalement alimenté par un **prélèvement sur les contrats d'assurance**. Le montant de la contribution est fixé à 5,90 euros par contrat depuis le 1^{er} janvier 2017. Il ne peut être porté au-delà de 6,50 euros conformément à la législation en vigueur.

En 2015, 2016 et depuis début 2017, **6 086 dossiers d'indemnisation** ont été ouverts par le FGTI en lien avec des attentats terroristes commis en France ou à l'étranger (et, dans ce second cas, pour des victimes de nationalité française) ; **4 155 victimes et proches de victimes** ont reçu des provisions et/ou indemnisés et **77,4 millions d'euros** ont été versés.

Elle suggérerait, en premier lieu, de **procéder à la clarification des critères qui permettent aux victimes d'un attentat d'être inscrites sur la liste unique des victimes (LUV)** (proposition n° 10). Cette question revêt un enjeu essentiel puisque c'est la LUV, établie par le procureur de la République, qui sert de base de travail au FGTI pour l'octroi de l'indemnisation⁽¹⁾. De même, jusqu'à une période récente, seules les personnes inscrites sur la LUV voyaient leurs dépenses de soins entièrement prises en charge par la sécurité sociale. Or l'établissement de cette liste, par définition évolutive, peut se révéler complexe. Sur la LUV de l'attentat de Nice figurent uniquement les personnes décédées et les blessés les plus graves⁽²⁾ alors que, conformément à l'instruction interministérielle du 13 avril 2016, toutes les personnes blessées et impliquées présentant, pour ces dernières, un dommage physique ou psychologique directement lié à l'attentat devraient y être inscrites. Une partie des victimes blessées en est donc exclue car le parquet n'a tout simplement pas été en mesure d'élaborer une liste à la fois exhaustive et exacte. Pourtant, certaines de ces personnes sont éligibles, entre autres, à une indemnisation du FGTI.

Cet exemple illustre bien les limites du dispositif actuel. Vos rapporteurs notent que le Gouvernement a profité de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 pour ouvrir aux victimes qui ne figureraient pas sur la LUV⁽³⁾ le **bénéfice d'une prise en charge intégrale de leurs soins par la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM)**⁽⁴⁾. C'est une avancée incontestable mais il faut aller plus loin pour que le processus d'indemnisation devienne plus souple, plus efficace et cesse d'être le « parcours du combattant » que beaucoup décrivent aujourd'hui. De toute évidence, la LUV « *ne doit pas être considérée comme l'alpha et l'oméga de l'ouverture des droits des victimes* »⁽⁵⁾, ainsi que l'a très justement résumé Mme Juliette Méadel. Vos rapporteurs savent que cette question fait l'objet d'une réflexion gouvernementale. Pour la secrétaire d'État, la future structure interministérielle d'aide aux victimes (voir *supra*) pourrait être chargée, à la suite d'un attentat, d'élaborer une **liste consolidée des victimes**⁽⁶⁾ qu'elle transmettrait à l'ensemble des acteurs mobilisés (CNAM, FGTI, ONAC, etc.) de façon à ce qu'ils bénéficient tous des mêmes informations. Cela faciliterait sans doute leur travail. Cette piste a retenu toute l'attention de vos rapporteurs. Ils demeureront donc attentifs aux choix faits par le Gouvernement en la matière.

(1) *Même si toute personne qui s'estime victime d'un acte de terrorisme peut saisir directement le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI).*

(2) 191 personnes au 2 février 2017.

(3) *Celles qui ont bénéficié d'une provision versée par le FGTI ou ont fait l'objet d'une décision d'indemnisation par le juge civil. Au 1^{er} février 2017, 1 034 victimes de l'attentat commis à Nice ont bénéficié d'une provision versée par le FGTI.*

(4) *Voir l'article L. 169-1 du code de la sécurité sociale.*

(5) *Audition du 19 décembre 2016.*

(6) *Cette liste serait élaborée par l'agrégation des informations communiquées par chacun des acteurs mobilisés.*

En second lieu, la commission d'enquête recommandait d'**étendre l'aide juridictionnelle à la phase transactionnelle devant le FGTI** (proposition n° 11). Pourquoi ? Parce que les frais d'avocat, qui représentent parfois jusqu'à 10 % du montant de l'indemnisation versée par le fonds de garantie, sont, à ce stade de la procédure, à la charge des victimes ⁽¹⁾. Or certaines d'entre elles n'ont pas les moyens de recourir aux services d'un avocat. Plusieurs des associations de victimes et d'aide aux victimes que vos rapporteurs ont reçues ont expliqué que cela pouvait avoir un effet sur le niveau de l'indemnisation octroyée par le FGTI. Selon elles, **le risque d'une indemnisation « à deux vitesses » est bel et bien réel.**

Soucieux de résoudre cette difficulté, le secrétariat d'État à l'Aide aux victimes a lancé avec le ministère de la Justice et le FGTI une réflexion sur les solutions susceptibles d'être mises en œuvre pour garantir aux victimes l'aide d'un avocat sans qu'elles aient à en supporter le coût. Plusieurs pistes ont d'ores et déjà été explorées.

D'abord, **l'extension pure et simple de l'aide juridictionnelle à la phase transactionnelle devant le fonds de garantie.** Mais cela créerait, il est vrai, un régime distinct, plus favorable, pour les victimes d'actes de terrorisme, sauf à faire bénéficier de l'aide juridictionnelle, dans les mêmes conditions, toutes les victimes d'infractions pénales éligibles à une indemnisation du FGTI, ce qui aurait un impact budgétaire significatif.

Ensuite, **la prise en charge de ces frais par le fonds de garantie.** Mais sa mission consiste uniquement à assurer la réparation intégrale du préjudice, à laquelle il semble difficile d'intégrer les frais d'avocat.

L'introduction d'une **garantie obligatoire de protection juridique dans les contrats d'assurance multirisques habitation pour la phase transactionnelle** fait aussi partie des solutions envisagées. Mais il faudra *« veiller à ce que cette piste de réflexion, si elle devait être mise en œuvre, n'aboutisse pas à une augmentation des cotisations d'assurance afin de ne pas alourdir les charges de nos concitoyens »*, ainsi que l'a expliqué la secrétaire d'État ⁽²⁾.

L'élaboration d'une **charte visant à améliorer les pratiques contractuelles et à inciter les assureurs à faire des gestes commerciaux** (ne pas appliquer l'exclusion « actes de terrorisme » de certaines garanties par exemple) est également à l'étude.

(1) Les frais d'avocat sont, en revanche, pris en charge durant la phase contentieuse (sans condition de ressources).

(2) Audition du 19 décembre 2016.

Enfin, la **création d'une juridiction d'indemnisation des victimes d'attentats terroristes (JIVAT)** est une piste intéressante. Suivant la suggestion du président du tribunal de grande instance (TGI) de Paris, M. Jean-Michel Hayat, l'indemnisation serait confiée au juge de la réparation du préjudice corporel de ce TGI. D'après Mme Méadel, cette réforme aurait, notamment, le mérite de simplifier la procédure grâce à la mise en place d'une expertise unique en même temps qu'elle rendrait possible la prise en charge des frais d'avocat par l'aide juridictionnelle. Ce projet de réforme mérite d'être expertisé plus avant. À cette fin, une étude d'impact pourrait utilement être réalisée par la Chancellerie.

Indépendamment de la solution retenue, il apparaît que la proposition de la commission d'enquête ne sera pas restée lettre morte. Vos rapporteurs s'en réjouissent. Ils espèrent désormais que la question sera tranchée dans les meilleurs délais même s'ils sont parfaitement conscients que l'intervention du législateur, si elle était requise, prendrait nécessairement du temps.

Pour conclure, ils observent avec satisfaction que le secrétariat d'État à l'Aide aux victimes et le FGTI travaillent de concert pour **simplifier et rendre plus transparente la procédure d'indemnisation** d'une part, **améliorer la qualité des relations entre le fonds de garantie et les victimes ou leurs proches** d'autre part.

Le FGTI a fait évoluer son organisation interne ainsi que ses méthodes de travail depuis le drame du 13 novembre 2015. Il dispose désormais d'une cellule dédiée pour les victimes d'actes de terrorisme dont les effectifs ont d'ailleurs été multipliés par deux depuis l'attentat de Nice. Son personnel a bénéficié d'une formation adaptée à la prise en charge de cette catégorie de victimes. Le délai de la première réponse aux demandes d'indemnisation a été réduit.

Dans le prolongement de ces initiatives positives, l'État et le fonds de garantie vont signer, sans doute en mars, une convention d'objectifs et de moyens qui apportera des précisions sur la mission de service public impartie au FGTI et lui fixera des objectifs quant au délai de traitement des demandes d'indemnisation, à l'accompagnement personnalisé des victimes tout au long du processus et à la transparence des règles applicables. La convention définira aussi les conditions dans lesquelles l'État devient garant de l'indemnisation des victimes sans qu'il soit question de revenir sur le principe du financement du fonds par la contribution prélevée sur les contrats d'assurance.

Enfin, pour tenir compte des préoccupations des victimes, un groupe de travail constitué par le FGTI et auquel sont associés leurs représentants conduit, depuis le mois de janvier, une réflexion sur l'organisation et le déroulement des expertises médicales.

II. LE RENSEIGNEMENT FACE À LA NOUVELLE MENACE TERRORISTE

Au lendemain des attentats les plus meurtriers commis sur le sol français depuis la Seconde Guerre mondiale, préparés depuis un État voisin, la Belgique, et commandités depuis un pays en guerre, la Syrie, la commission d'enquête avait tenu à examiner de près l'organisation et les méthodes de travail des services de renseignement. Pour autant, elle n'a pas conduit ses investigations dans le but de les jeter à la vindicte populaire. C'eut été aussi irresponsable qu'injuste au regard du dévouement des hommes et des femmes qui les composent. Elle n'a pas non plus conclu à la nécessité d'une refonte totale du système. Simplement, les incohérences et les limites de son architecture, de même que l'insuffisante coopération entre les acteurs du secteur l'ont naturellement poussée à s'interroger sur la nature des remèdes susceptibles d'être employés. Ce travail, la commission l'a réalisé sans parti pris, sans idées préconçues, sans réflexe partisan mais avec la conviction de faire œuvre utile car, de l'aveu même des directeurs généraux de la sécurité extérieure et intérieure, chaque attentat commis sur notre sol est un échec dont il faut tirer les enseignements. N'oublions pas que « *tous les Français ayant frappé le territoire national en 2015 étaient connus, à un titre ou un autre, des services judiciaires, pénitentiaires ou de renseignement* »⁽¹⁾, qu'ils « *avaient tous été fichés, contrôlés, écoutés ou incarcérés à un moment de leurs parcours de la délinquance à la radicalisation violente* »⁽²⁾.

Au terme d'une réflexion particulièrement riche, nourrie par de nombreuses auditions organisées à l'Assemblée nationale⁽³⁾ et réunions tenues lors des déplacements effectués en France et à l'étranger, notamment aux États-Unis et en Israël⁽⁴⁾, la commission formulait plusieurs propositions fortes destinées à améliorer l'efficacité du renseignement dans notre pays.

Elles furent, pour l'essentiel, accueillies avec réserve par le Gouvernement. Depuis la publication du rapport, en juillet 2016, il faut bien admettre que la plupart d'entre elles n'ont pas été suivies d'effets **(A)**. Toutefois, la montée en puissance du renseignement pénitentiaire, réclamée par la commission et amorcée dès avant l'été 2016, est désormais une réalité **(B)**.

(1) Rapport (n° 3922, tome 1, XIV^e législature) précité, p. 145.

(2) Id.

(3) Voir la liste des personnes entendues par la commission d'enquête, pp. 421-428 du rapport (n° 3922, tome 1, XIV^e législature) précité.

(4) Voir la liste des déplacements effectués par la commission d'enquête, pp. 429-434 du même rapport.

A. L'ARCHITECTURE ET LES MÉTHODES DE TRAVAIL DES SERVICES

Depuis le milieu des années 2000, les réformes se sont succédé à un rythme soutenu dans le champ du renseignement. Néanmoins, l'architecture et les méthodes de travail des services sont-elles abouties au point qu'il ne puisse être envisagé de les faire évoluer pour tenir compte de la nouvelle menace terroriste ? Assurément pas. Convaincus de l'existence de marges d'amélioration, les commissaires d'enquête faisaient des propositions intéressant le renseignement intérieur d'une part (1), le renseignement dans son ensemble d'autre part (2).

1. Les propositions intéressant le renseignement intérieur

De ses investigations sur la situation du renseignement intérieur la commission tirait plusieurs conclusions.

En premier lieu, elle relevait que la gendarmerie nationale avait pu se sentir mise à l'écart de la réforme intervenue en 2008 à l'occasion de laquelle deux services de renseignement, la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) et la sous-direction de l'information générale (SDIG), avaient vu le jour au sein de la police nationale. Elle faisait remarquer, dans le prolongement de la remarque précédente, que la **gendarmerie était insuffisamment présente à la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)** ⁽¹⁾ « *en dépit de l'enjeu essentiel qui s'attache à la fluidité des échanges entre les deux directions générales* » ⁽²⁾. Elle formulait donc le vœu que **des officiers de gendarmerie soient détachés en permanence dans ses locaux** (proposition n° 13).

Selon le ministère de l'Intérieur, la gendarmerie nationale y est présente puisqu'elle est intégrée à la cellule Allat créée pour renforcer le partage de l'information entre les services ⁽³⁾. En réalité, **elle n'y est présente que par l'intermédiaire du service central du renseignement territorial (SCRT)** qui, bien que rattaché à une direction policière, la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), comprend des gendarmes dans ses rangs. La préconisation n'est donc que partiellement satisfaite.

À en croire le même ministère, la DGSI serait, par ailleurs, « *prête à nommer un officier de liaison* » auprès de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) « *dans le but de renforcer plus encore l'échange opérationnel* ». Indépendamment de sa pertinence, cette évolution, qui doit intervenir prochainement, ne saurait être considérée comme la mise en œuvre de la recommandation de la commission d'enquête.

(1) *La direction générale de la sécurité intérieure a remplacé la direction centrale du renseignement intérieur en mai 2014.*

(2) *Rapport (n° 3922, tome 1, XIV^e législature) précité, p. 159.*

(3) *Créée à l'été 2015 dans les locaux de la direction générale de la sécurité intérieure, la cellule Allat regroupe, outre cette direction, la direction du renseignement militaire, la direction du renseignement et de la sécurité de la défense, la direction générale de la sécurité extérieure, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières, Trafin ainsi que le service central du renseignement territorial et la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris.*

En deuxième lieu, cette dernière faisait le constat que **l'architecture du renseignement territorial demeurait imparfaite**. Certes, le SCRT et la sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO), qui relèvent de la direction générale de la police nationale pour le premier, de la direction générale de la gendarmerie nationale pour la seconde, sont tous les deux placés sous la tutelle du ministre de l'Intérieur et coopèrent déjà de façon intégrée. Mais, selon la commission, **un pas supplémentaire devait être franchi dans l'intégration de ces structures** afin qu'« *un suivi unique des personnes jugées comme appartenant au bas ou au milieu du spectre* »⁽¹⁾ puisse être effectivement mis en œuvre. Dans cette optique, elle appelait de ses vœux **la fusion du SCRT et de la SDAO au sein d'une nouvelle direction générale du renseignement territorial à laquelle échoirait aussi la compétence de la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) dans le domaine de l'information générale** (proposition n° 14). La mission de lutte contre le terrorisme qu'exerce actuellement celle-ci serait confiée à un bureau zonal de la DGSI.

Le nouveau service, placé directement auprès du ministre de l'Intérieur, disposerait d'une **autonomie accrue**, pourrait recruter plus facilement hors du périmètre de la police nationale et créer des filières de spécialistes du renseignement. « *La reconnaissance du renseignement de proximité serait ainsi consacrée dans notre organisation administrative et ce dernier intégrerait enfin le premier cercle de la communauté du renseignement.* »⁽²⁾

Le ministère de l'Intérieur n'est pas favorable à la création d'une direction générale du renseignement territorial. Selon lui, elle présenterait trois inconvénients. D'abord, celui de la lourdeur inhérente à la mise sur pied d'une nouvelle structure. Ensuite, celui de « *couper les services de renseignement de l'environnement naturel que représente leur ancrage territorial au sein de la DGPN et de la DGGN* ». Enfin, celui de « *relancer une concurrence dommageable avec la DGSI, ce qui aboutirait à un retour aux errements du passé* » incarnés par la rivalité entre la direction de la surveillance du territoire (DST) et la direction centrale des renseignements généraux (DCRG).

Vos rapporteurs refusent de croire que la fusion du SCRT et de la SDAO dans une nouvelle direction conduirait fatalement à amoindrir l'efficacité du travail de terrain des agents du renseignement territorial. Ils ne pensent pas non plus que la réforme engendrerait nécessairement une « *concurrence dommageable* » entre le nouveau service et la DGSI. Il est clair que celle-ci demeurerait le « chef de file » du renseignement intérieur et conserverait un droit d'évocation sur les dossiers du renseignement territorial. Ajoutons que la fusion des services chargés du renseignement territorial serait sans doute génératrice, à terme, d'économies. Vos rapporteurs souhaitent réaffirmer qu'il faut tirer toutes les conséquences de « **la pérennité d'une menace diffuse sur le territoire**

(1) Rapport (n° 3922, tome 1, XIV^e législature) précité, p. 161.

(2) Ibid., p. 162.

national »⁽¹⁾ et, pour l'appréhender au mieux, « *disposer d'un renseignement de proximité pleinement outillé* »⁽²⁾.

Le ministère de l'Intérieur leur a fait savoir qu'il privilégie la stratégie consistant à « *développer les synergies et poursuivre le décloisonnement entre les différents acteurs de la chaîne du renseignement* », ce qui passe par le renforcement des liens entre police et gendarmerie nationales au sein du SCRT et l'évolution des méthodes de travail dans le sens d'un meilleur partage de l'information.

Quant au transfert des prérogatives de la DRPP au renseignement territorial d'une part, à la sécurité intérieure d'autre part, il apparaît incertain. Toutefois, le ministre n'a pas écarté l'idée que l'organisation de la direction évolue. Devant vos rapporteurs, il a précisé que la mission confiée à l'inspection générale de l'administration (IGA) sur cette thématique lui remettrait très prochainement ses conclusions⁽³⁾.

En troisième lieu, la commission soulignait que **la répartition des tâches entre l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) et l'état-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT) apparaissait insatisfaisante**. La première, rattachée au directeur général de la police nationale, est, depuis sa création en 1984, chargée de la coordination opérationnelle des services engagés dans la lutte antiterroriste. L'une de ses principales missions consiste à évaluer l'état de la menace de façon à ce que le ministre de l'Intérieur puisse ajuster au mieux les dispositifs de sécurité. Mais elle est aussi, désormais, **l'entité qui administre le fichier des signalés pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT)** dans lequel figurent l'ensemble des individus radicalisés présents sur le territoire⁽⁴⁾. La seconde structure, l'EMOPT, créée le 1^{er} juillet 2015 et placée auprès du même ministre, est tenue de s'assurer que tous les « *individus repérés comme radicalisés et susceptibles de passer à une action violente* »⁽⁵⁾ inscrits dans le fichier « *sont pris en charge et suivis par un service chef de file bien identifié, le cas échéant avec le concours de services cotraitants* »⁽⁶⁾, selon les termes employés par son chef, le préfet Olivier de Mazières. L'EMOPT est aussi appelé à développer des relations avec des acteurs publics ou privés qui, « *dans leur domaine d'activité, peuvent être des capteurs de signalement des personnes radicalisées, ou des capteurs de vulnérabilité* »⁽⁷⁾.

(1) Ibid., p. 163.

(2) Id.

(3) Audition du 10 février 2017.

(4) Voir toutes [les missions de l'UCLAT](#) sur cette page du site internet du ministère de l'Intérieur.

(5) Rapport (n° 3922, tome 1, XIV^e législature) précité, p. 188.

(6) Id.

(7) Id.

En définitive, le FSPRT est « **géré par l'UCLAT et exploité par l'EMOPT** », ainsi que le résumait M. Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'Intérieur, dans un courrier en date du 12 juillet 2016 adressé à vos rapporteurs.

La commission d'enquête s'est interrogée sur les raisons de la création de l'EMOPT. À en croire plusieurs de ses interlocuteurs, l'UCLAT « *n'aurait pas disposé de l'autorité suffisante, du fait de son intégration au sein de la police nationale, pour imposer ce travail " apostolique " , selon l'expression du chef de l'EMOPT lui-même, à l'ensemble de la chaîne préfectorale et, d'une manière générale, à l'ensemble des services du ministère de l'Intérieur* »⁽¹⁾. Sans doute exacte, cette explication n'a pas empêché la commission de conclure à une articulation sous-optimale des missions de l'UCLAT et de l'EMOPT et de proposer, pour y remédier, **la fusion des deux entités au sein d'une structure qui, placée auprès du ministre de l'Intérieur, verrait ses prérogatives recentrées sur le pilotage et l'animation des directions du ministère dans la lutte antiterroriste** (proposition n° 19).

On notera que la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes recommandait, elle aussi, de placer l'UCLAT auprès du ministre « *[c]ompte tenu de la participation à la lutte anti-terroriste plus nombreuse qu'à l'origine de services n'appartenant pas à la police nationale et même au ministère de l'Intérieur* »⁽²⁾.

Le ministère de l'Intérieur y est défavorable. D'après lui, la proposition naîtrait « *d'une ambiguïté sur le rôle de ces deux entités qui ne sont pas des structures concurrentes mais complémentaires* ». Au demeurant, leur fusion « *risquerait de fragiliser chacune d'elles* ». Vos rapporteurs comprennent que le Gouvernement ne souhaite pas s'engager dans la voie que la commission suggérait d'emprunter mais **ils contestent l'idée selon laquelle la proposition procéderait d'une confusion sur les tâches respectives de l'UCLAT et de l'EMOPT**. Ils regrettent que le ministère se soit contenté, pour seuls éléments de réponse écrite, de rappeler les missions qui leur sont dévolues et observent que ces réponses n'expliquent en rien les raisons qui rendraient la fusion inopportune. Ils notent, cependant, que le ministre a reconnu, lors de son audition, que l'articulation de l'action des deux structures n'était pas un sujet tabou. Ce dernier a même annoncé qu'il ferait des propositions au Président de la République et au Premier ministre sur cette question⁽³⁾.

(1) Id.

(2) Rapport (n° 2828, XIV^e législature) fait par M. Patrick Mennucci au nom de la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, juin 2015, pp. 67-68.

(3) Audition du 10 février 2017.

2. Les propositions intéressant l'ensemble des services de renseignement

À côté de ces pistes d'évolution propres à l'organisation du renseignement intérieur, la commission d'enquête formulait plusieurs propositions intéressant plus généralement l'architecture et le fonctionnement des services dans leur ensemble.

Premièrement, elle appelait à **la création d'une base de données commune aux acteurs de la lutte antiterroriste exclusivement consacrée à l'antiterrorisme et comportant des niveaux d'accès adaptés aux besoins des services** (proposition n° 17). La mise en place d'un tel outil, qui présenterait l'intérêt de regrouper les informations relatives à l'intégralité des personnes suivies, qu'elles soient présentes (c'est l'objet du FSPRT) ou non sur le territoire, marquerait une nouvelle étape, substantielle, dans le processus de rapprochement des protagonistes du renseignement, rapprochement qui s'incarne aujourd'hui dans les échanges croisés de personnels et le travail effectué au sein des cellules Hermès⁽¹⁾ et Allat.

Cette idée n'est pas née *ex nihilo*. En effet, la recommandation s'inscrivait dans le prolongement de celles faites par la mission sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, qui préconisait « *l'interconnexion des fichiers utiles aux services de renseignement* »⁽²⁾, ou par la commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes, qui suggérait de construire une interface que les services pourraient consulter pour se renseigner sur l'inscription d'une personne dans tel ou tel fichier⁽³⁾.

Vos rapporteurs ont interrogé le Premier ministre pour connaître la position du Gouvernement sur cette proposition mais n'ont, hélas, pas reçu de réponse. Néanmoins, quelques jours après la publication du rapport d'enquête, M. Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'Intérieur, faisait part de sa position sur le sujet dans son courrier du 12 juillet 2016 précité : « [s]i la capacité de nos services à obtenir une information complète et utile à la lutte antiterroriste apparaît évidemment nécessaire pour entraver la menace, la mise en relation des fichiers informatiques (...) est une question délicate au regard de la protection des libertés individuelles. Les débats qui ont précédé l'adoption de la loi du 24 juillet 2015 sur le renseignement ont mis en lumière la légitime sensibilité de l'opinion sur les initiatives qui pourraient s'apparenter à une "surveillance de masse". Si la mise en relation (interconnexion) de tous les fichiers qui peuvent contribuer à prévenir et entraver la commission d'actes terroristes paraît, de ce point de vue, peu réaliste (fichiers des services des 1^{er} et 2^{ème} cercles, FPR, PNR,

(1) La cellule Hermès, qui a vu le jour le 1^{er} octobre 2014 dans les locaux du centre de planification et de conduite des opérations du ministère de la Défense, regroupe la direction du renseignement militaire, la direction du renseignement et de la sécurité de la défense, la direction générale de la sécurité extérieure, la direction générale de la sécurité intérieure, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières, Tracfin et le commandement des opérations spéciales.

(2) Rapport d'information (n° 1022, XIV^e législature) fait par MM. Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère au nom de la mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement, mai 2013, p. 50.

(3) Rapport (n° 2828, XIV^e législature) précité, p. 77.

mais également fichiers thématiques tels le FICOPA ou fichiers sociaux), la création d'interfaces permettant la consultation par interrogation pourrait constituer une initiative pertinente, dès lors qu'elle serait entourée de garanties robustes sur la qualité des agents accédant à l'information, les finalités de telles interrogations et leur contrôle. »

La question est éminemment complexe. Elle n'en mérite pas moins toute l'attention du Gouvernement car la surveillance des individus qui présentent une menace pour la sécurité nationale ne peut souffrir aucune approximation. Les progrès accomplis dans ce domaine au cours des mois écoulés sont indéniables. La création du FSPRT, par exemple, constitue une vraie avancée. Le fait que la plupart des services y aient accès aussi. Mais il faudra sans doute aller plus loin dans le partage de l'information. *« Seule une fusion efficace du renseignement issu de toute la communauté nationale peut permettre de détecter en amont les projets d'attaque contre le territoire, nos forces ou nos intérêts à l'étranger »*⁽¹⁾ expliquait le général Christophe Gomart, à la tête du renseignement militaire. Vos rapporteurs ne sauraient exprimer leur point de vue en des termes plus clairs.

Deuxièmement, la commission prônait **la création d'une agence nationale de lutte antiterroriste, rattachée au Premier ministre, à laquelle seraient confiées l'analyse de la menace, la planification stratégique de la politique antiterroriste de notre pays et la coordination des opérations de lutte antiterroriste** (proposition n° 18). Pour les commissaires d'enquête, il convenait de donner à la réponse de l'État un caractère plus interministériel compte tenu de l'évolution de la nature et de l'ampleur de la menace terroriste aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières nationales. Toutefois, et contrairement à ce qui a pu être dit ou écrit, *« il ne s'agi[ssait] pas de proposer un nouveau Big Bang des services de renseignement mais plutôt de parachever l'édifice patiemment construit en le dotant d'un pilotage renforcé »*⁽²⁾.

Le ministère de l'Intérieur y est opposé. Selon lui, *« la nécessaire "interministérialité du quotidien" est incarnée par la cellule Allat »* et *« [l]e poids des enjeux liés à la lutte antiterroriste n'autorise pas à envisager de supprimer ce qui fonctionne bien »*. Là encore, s'ils comprennent les réticences du Gouvernement à engager pareille réforme à ce moment du quinquennat, vos rapporteurs ne partagent pas son point de vue. D'abord, parce que la commission n'appelait pas de ses vœux la suppression pure et simple de la cellule Allat. Elle jugeait opportun que ses missions échoient à la nouvelle agence. Ensuite, parce que le poids des enjeux en question impose, d'après eux, de **placer le pilotage de la lutte antiterroriste au bon échelon**, c'est-à-dire de le confier à une entité rattachée non pas à un ministre, fut-ce le ministre de l'Intérieur, mais bien au Premier ministre. Répétons-le : les services ne perdraient rien de leurs capacités opérationnelles. Ils verraient simplement leur action coordonnée à un nouvel échelon.

(1) Rapport (n° 3922, tome 1, XIV^e législature) précité, p. 174.

(2) Ibid., p. 173.

Le ministère de l'Intérieur souligne également, à l'appui de son opposition à la recommandation, que « *la planification stratégique du renseignement est (...) assurée par le plan national d'orientation du renseignement* » et que le coordonnateur national du renseignement (CNR), avec l'appui du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), « *élabore (...) déjà des états nationaux de la menace terroriste, s'appuyant sur les analyses des services de renseignement* ». Vos rapporteurs ne le contestent pas. Mais ils rappellent que l'objet de la proposition consiste précisément à regrouper au sein d'une agence bien positionnée des missions aujourd'hui remplies par des structures différentes. Ils continuent de penser qu'il est regrettable qu'« *il n'existe pas à ce jour dans notre paysage administratif d'entités capables d'élaborer un véritable travail d'analyse stratégique et de planification opérationnelle commun à l'ensemble des services concourant à la lutte contre le terrorisme* » ⁽¹⁾.

Enfin, le ministère avance que la proposition « *semble faire fi de la dimension judiciaire de la lutte antiterroriste* ». À l'évidence, la réforme ne devrait pas avoir pour effet de remettre en question les prérogatives de police judiciaire de la DGSI ou d'affaiblir la qualité du travail des services enquêteurs spécialisés dans la lutte antiterroriste.

Ils n'ignorent pas que la mise en œuvre d'une réforme de cette envergure soulèverait des interrogations de tous ordres et se heurterait nécessairement à des difficultés. À la différence du Gouvernement, ils estiment qu'elles ne sont pas forcément insurmontables.

Troisièmement, toujours guidée par le souci d'améliorer le pilotage de la lutte antiterroriste, la commission recommandait de **renforcer les prérogatives du coordonnateur national du renseignement en lui octroyant, notamment, une capacité d'arbitrage budgétaire**, « *facteur décisif pour la reconnaissance durable de son autorité* » ⁽²⁾ (proposition n° 20).

Interrogés par vos rapporteurs, les services du Premier ministre ne leur ont pas fait part de la position du Gouvernement sur ce point. S'ils le regrettent, ils n'en observent pas moins que M. Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'Intérieur, ne s'était pas montré hostile, au lendemain de la publication du rapport d'enquête, à une évolution des missions du CNR. Voici ce qu'il expliquait dans son courrier en date du 12 juillet 2016 : « *À défaut d'une agence nationale, chargée tout à la fois de la planification stratégique et de la coordination opérationnelle, une plus grande centralisation dans l'analyse globale de la menace, confiée à une structure légère composée d'une vingtaine d'agents détachés de l'ensemble des structures de l'État qui concourent à la consolidation de l'analyse de la menace terroriste (...), pourrait être placée sous l'autorité du coordonnateur national du renseignement. Les services du coordonnateur gagneraient par ailleurs à être renforcés et dotés d'une expertise interministérielle propre à dynamiser*

(1) Ibid., p. 189.

(2) Rapport (n° 1022, XIV^e législature) précité, p. 112.

l'animation et la coordination de la communauté du renseignement, à mesurer sa performance, à adapter son cadre juridique et à affermir sa réflexion stratégique. » Il soulignait que l'expertise du CNR devrait demeurer auprès du Chef de l'État.

À l'occasion de son audition, l'actuel ministre de l'Intérieur, M. Bruno Le Roux, a confié qu'il pourrait faire des propositions au Président de la République et au Premier ministre sur l'évolution du rôle du CNR ⁽¹⁾.

Tous ces propos sont encourageants car ils rejoignent les préoccupations de vos rapporteurs quant à l'indispensable amélioration de la coordination de l'action des services. Ils espèrent que des changements concrets pourront intervenir avant la fin du quinquennat.

Quatrièmement, la commission plaidait en faveur de **la poursuite des recrutements au sein des services de renseignement au-delà des engagements pris jusqu'en 2018 et de l'intensification de la diversification de ces recrutements par le biais, notamment, d'un recours accru aux experts contractuels** (proposition n° 16).

Depuis le lancement du plan de lutte antiterroriste (PLAT) annoncé au lendemain des attentats de janvier 2015, les services voient leurs rangs s'étoffer de façon continue.

Dans les services relevant du **ministère de l'Intérieur**, près de **1 800 postes** auront été créés entre 2012 et 2017. C'est un effort sans précédent. La DGSI, principale bénéficiaire de ce renfort, aura vu ses effectifs croître de 1 157 unités. Le SCRT aura vu les siens augmenter d'environ 600 unités. En définitive, l'effectif global des services devrait s'élever à près de **15 000 agents** en 2019.

La diversification du profil des personnels recrutés progresse. Le ministre y attache une réelle importance. En 2013, la DGSI comptait 5 % de contractuels dans ses équipes. En 2018, ils devraient représenter 17 % de ses effectifs ⁽²⁾.

(1) Audition du 10 février 2017.

(2) Ces recrutements concernent principalement des ingénieurs, des techniciens et des analystes.

L'IMPACT DES PLANS SUCCESSIFS SUR LE NIVEAU DES EFFECTIFS DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

	Plan de renforcement de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) 2013-2018	Plan de lutte antiterroriste (PLAT) 2015-2017	Pacte de sécurité 2016-2017
Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI)	432	500	225
Service central du renseignement territorial (SCRT)	—	500	130
Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP)	—	100	—

Source : ministère de l'Intérieur.

Les trois services de renseignement relevant du **ministère de la Défense** compteront, de leur côté, **plus de 10 000 personnels militaires et civils** à la fin de l'année 2019. Au début de l'année 2015, ils étaient 7 800. On notera que la loi de finances initiale pour 2017 prévoit près de 600 créations d'emplois au titre du renseignement et de la cyberdéfense.

La diversification des recrutements est également au cœur des préoccupations du ministre de la Défense, ainsi qu'il l'a fait savoir à vos rapporteurs lors de son audition ⁽¹⁾. À ses yeux, la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), qui emploie 23 % de contractuels, fait figure d'exemple à suivre. La direction du renseignement militaire (DRM) et la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD), qui emploient respectivement 12,3 % et 4,5 % de civils contractuels, poursuivent leur stratégie d'ouverture à ces experts et s'appuient, pour cela, sur une politique de fidélisation des personnels.

L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE ENTRE 2013 ET 2019

	Effectifs en 2013	Effectifs en 2019	Évolution
Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)	5 050	5 840	+ 15,6 %
Direction du renseignement militaire (RDM)	1 560	2 100	+ 34,6 %
Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD)	1 050	1 540	+ 46,6 %

Source : ministère de la Défense.

Vos rapporteurs saluent l'action volontariste du Gouvernement sur le plan des recrutements dans les services spécialisés.

(1) Audition du 12 janvier 2017.

B. LA STRUCTURATION DU RENSEIGNEMENT PÉNITENTIAIRE

Grâce à la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, **le renseignement pénitentiaire est devenu un service de renseignement à part entière**. Certes, il disposait déjà, avant cela, de moyens déployés tant à l'échelon central que régional et local. Pour autant, son intégration concrète dans le second cercle de la communauté du renseignement ⁽¹⁾ n'en restait pas moins un chantier gigantesque. Devant la commission d'enquête, le garde des Sceaux, M. Jean-Jacques Urvoas, concédait que « *tout [était] à faire dans ce domaine* » ⁽²⁾.

Convaincue du bien-fondé de l'évolution décidée par le Parlement, la commission recommandait de **doter le renseignement pénitentiaire de moyens adaptés à ses nouvelles missions** (proposition n° 15).

Guidé par le même souci, le ministère de la Justice s'y emploie depuis plusieurs mois ⁽³⁾, conformément aux orientations fixées par le ministre dans son plan visant à renforcer la sécurité pénitentiaire et lutter contre la radicalisation violente, publié le 25 octobre 2016 ⁽⁴⁾. Ces orientations sont présentées ci-après ⁽⁵⁾.

● Établir l'architecture du service

Priorité de la Chancellerie, **la réorganisation de l'échelon central du renseignement pénitentiaire est en cours**. Depuis le 1^{er} février, le bureau central du renseignement pénitentiaire (BCRP) est chargé, en lieu et place de l'ancien bureau du renseignement pénitentiaire (BRP), trop peu structuré, de centraliser l'information, de l'analyser et de la diffuser mais aussi d'animer le réseau du renseignement pénitentiaire.

D'ici la fin de l'année 2017, le BCRP emploiera une **quarantaine d'agents** alors qu'il en comptait quinze au mois de janvier de la même année. Les effectifs des cellules interrégionales du renseignement pénitentiaire (CIRP) seront multipliés par deux et passeront de **42** à **83**. Quant aux délégués locaux du renseignement pénitentiaire (DLRP), installés dans les prisons, ils seront **187** (44 à temps complet et 143 à temps partiel).

(1) Au sens strict, la communauté française du renseignement comprend les services spécialisés de renseignement désignés à l'article R. 811-1 du code de la sécurité intérieure (direction générale de la sécurité extérieure, direction du renseignement et de la sécurité de la défense, direction du renseignement militaire, direction générale de la sécurité intérieure, direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et Tracfin) ainsi que le coordonnateur national du renseignement et l'académie du renseignement.

(2) Rapport (n° 3922, tome 1, XIV^e législature) précité, p. 164.

(3) En septembre 2015, le garde des Sceaux a confié à une mission de préfiguration le soin de préparer la mise en place du nouveau service du renseignement pénitentiaire.

(4) Plan d'action de M. Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la Justice, Sécurité pénitentiaire et action contre la radicalisation violente, 25 octobre 2016.

(5) Les dix orientations sont présentées dans l'ordre retenu par le ministre à l'occasion de son audition du 18 janvier 2017.

L'ÉVOLUTION DU RÉSEAU DU RENSEIGNEMENT PÉNITENTIAIRE (2014-2017)

Niveaux hiérarchiques et services		2014 Effectif réel/effectif théorique (en ETP)	Fin 2015 Effectif réel/effectif théorique (en ETP)	Fin 2016 Projection Effectif réel/théorique (en ETP)	Fin 2017 Projection théorique (en ETP)
BRP/BCRP		13/13	11/16	15/17	40
CIRP en DISP	DIRP	14/14	34/34	37/42	83
	Analystes veilleurs	—	11/11	13/15	15
	Investigateurs numériques	—	12/14	16/20	20
	Traducteurs	—	3/10	6/10	10
DLRP en établissements pénitentiaires	Officiers DLRP (plein temps)	—	7/30	37/44	44
	DLRP (temps partiel)	177/191	170/157	140/143	126/143
SPIP	Cadres- référents du renseignement pénitentiaire	—	Consigne : désignation d'un référent renseignement par SPIP	103/103	103
Total personnels dédiés au renseignement		27/27	78/115	124/148	212
Total personnels réseau du renseignement		204/218	351/375	367/394	441/458

Note : BCRP : bureau central du renseignement pénitentiaire ; BRP : bureau du renseignement pénitentiaire ; CIRP : cellule interrégionale du renseignement pénitentiaire ; DIRP : délégué interrégional du renseignement pénitentiaire ; DISP : direction interrégionale des services pénitentiaires ; DLRP : délégué local du renseignement pénitentiaire ; ETP : équivalent temps plein ; SPIP : service pénitentiaire d'insertion et de probation.

Source : ministère de la Justice.

● **Soumettre le renseignement pénitentiaire à une nouvelle doctrine**

Elle sera détaillée dans un **document qui devrait voir le jour à la fin du premier semestre de cette année** et qui se substituera au seul document de référence actuellement disponible, élaboré en décembre 2015, devenu obsolète au regard de l'évolution du cadre juridique applicable au renseignement pénitentiaire.

Pour mener à bien ce travail, le ministère ⁽¹⁾ s'inspire des doctrines élaborées par les autres services de renseignement, le service central du renseignement territorial (SCRT) et la sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO) de la gendarmerie nationale en particulier, tous deux créés récemment.

(1) Cette tâche incombe, au premier chef, à la mission de préfiguration précédemment mentionnée.

● **Rédiger les actes réglementaires nécessaires pour faire du renseignement pénitentiaire un véritable service de renseignement**

Le décret n° 2016-1877 du 27 décembre 2016, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017, établit les règles relatives à l'organisation et aux attributions des directions interrégionales des services pénitentiaires et de la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer, qui constituent les services déconcentrés de l'administration pénitentiaire ⁽¹⁾.

Extraits de l'article 4 du décret n° 2016-1877 du 27 décembre 2016 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des directions interrégionales des services pénitentiaires et de la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer

Les directions interrégionales et la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer sont chargées dans leur ressort de :

11° La recherche, la collecte, l'exploitation, la transmission à l'administration centrale et la mise à disposition des informations utiles pour assurer, d'une part, la sécurité et le bon ordre des établissements et services de leur ressort et, d'autre part, la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées, notamment par la mise en œuvre des techniques de recueil de renseignements légalement autorisées à l'égard des personnes qui sont confiées par l'autorité judiciaire à l'administration pénitentiaire en application de l'article 2 de la loi du 24 novembre 2009.

Cette mission peut conduire un agent d'une direction interrégionale, dans la stricte limite de l'intérêt de la bonne conduite de la mission, à exercer ces compétences, à l'égard d'une personne confiée à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire et relevant du ressort de la direction interrégionale dont il relève, dans le ressort d'une autre direction interrégionale.

Deux autres décrets et deux arrêtés, publiés au *Journal officiel* le 17 janvier 2017, sont entrés en vigueur le 1^{er} février dernier.

Le décret n° 2017-37 du 16 janvier 2017 modifiant le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice complète la liste des missions dévolues à l'administration pénitentiaire et la charge d'**œuvrer à la prévention des évasions, d'assurer la sécurité et le bon ordre des établissements pénitentiaires ou des établissements de santé destinés à recevoir des personnes détenues et de participer à la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées.**

(1) Décret n° 2016-1877 du 27 décembre 2016 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des directions interrégionales des services pénitentiaires et de la mission des services pénitentiaires de l'outre-mer.

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 permet au BCRP et aux CIRP de **faire usage de ces techniques pour la prévention du terrorisme d'une part, la prévention de la criminalité et de la délinquance organisées d'autre part**. On notera que le nouvel article L. 855-1 du même code ⁽¹⁾ reconnaît à l'administration pénitentiaire **le droit de recourir à certaines techniques de renseignement pour prévenir les évasions et assurer la sécurité et le bon ordre au sein des établissements pénitentiaires ou des établissements de santé destinés à recevoir des personnes détenues** ⁽²⁾. Dans tous les cas, les techniques en question ne peuvent être mises en œuvre qu'à l'égard des personnes placées sous main de justice.

La mise en œuvre de certaines techniques de renseignement sur autorisation du ministre de la Justice

Aux termes de l'article 727-1 du code de procédure pénale, le ministre de la Justice peut, aux fins de **prévenir les évasions et d'assurer la sécurité et le bon ordre au sein des établissements pénitentiaires ou des établissements de santé destinés à recevoir des personnes détenues**, autoriser les agents individuellement désignés et habilités de l'administration pénitentiaire à :

- **intercepter, enregistrer, transcrire** ou **interrompre les correspondances de personnes détenues** émises par la voie des communications électroniques et *autorisées* en détention, à l'exception de celles avec leur avocat, et **conserver** les données de connexion y afférentes ;
- **accéder aux données** stockées dans un équipement terminal ou un système informatique qu'utilise une personne détenue et dont l'utilisation est *autorisée* en détention, les **enregistrer**, les **conserver** et les **transmettre**.

Le ministre de la Justice peut, pour les mêmes finalités, autoriser les mêmes agents à **accéder aux données** stockées dans un équipement terminal ou un système informatique utilisé de façon *illicite* par une personne détenue, à les **enregistrer**, les **conserver** et les **transmettre**.

Dans tous les cas, l'autorisation est délivrée pour une durée maximale d'un an, renouvelable.

Le procureur de la République a accès aux données recueillies.

(1) Cet article a été introduit dans le code de la sécurité intérieure par la loi issue du projet de loi relatif à la sécurité publique définitivement adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat les 15 et 16 février 2017 (loi non promulguée au jour de la publication du présent rapport).

(2) Un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement doit dresser la liste des services qui peuvent être autorisés à recourir aux techniques mentionnées aux articles L. 851-1, L. 851-4, L. 851-5, L. 851-6 et au 1 de l'article L. 852-1 du code de la sécurité intérieure.

L'arrêté du 16 janvier 2017 modifiant l'arrêté du 30 juin 2015 fixant l'organisation en sous-directions de la direction de l'administration pénitentiaire crée la **sous-direction de la sécurité pénitentiaire** et dresse la liste de ses missions.

Les missions de la sous-direction de la sécurité pénitentiaire

Aux termes de l'article 4 de l'arrêté du 30 juin 2015 fixant l'organisation en sous-directions de la direction de l'administration pénitentiaire, la sous-direction de la sécurité pénitentiaire :

- anime, coordonne et évalue les politiques de sécurité, en liaison avec les autres sous-directions ;
- pilote et évalue l'action de l'administration pénitentiaire en matière de lutte contre le terrorisme et contre la radicalisation violente ;
- assure, au niveau national, la coordination et la mise en œuvre des actions de suivi et de prise en charge individuelles des personnes placées sous main de justice confiées à l'administration pénitentiaire, notamment celles qui sont susceptibles d'être en lien avec le terrorisme et la radicalisation violente ;
- coordonne l'action des équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) et des équipes de sécurité pénitentiaire (ESP) ;
- assure la veille et l'innovation en matière d'équipements et de technologies de sécurité ;
- supervise les activités de renseignement pénitentiaire, anime le réseau des cellules interrégionales de renseignement pénitentiaire et des délégués locaux du renseignement pénitentiaire, centralise les demandes de mise en œuvre des techniques de recueil du renseignement légalement autorisées à l'égard des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire en application de l'article 2 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, contrôle les actions déployées en ce domaine, évalue leur mise en œuvre, synthétise et diffuse les informations et renseignements collectés ;
- s'assure de la mise en œuvre du plan national de sécurité pénitentiaire ;
- assure la veille permanente, la remontée d'information vers les autorités en liaison avec le cabinet de la direction de l'administration pénitentiaire, le suivi et l'analyse des événements pénitentiaires ;
- gère, avec l'appui des autres sous-directions et du service de la communication, les situations de crise et tout autre événement survenant dans les établissements et services pénitentiaires.

Enfin, l'arrêté du 16 janvier 2017 modifiant l'arrêté du 30 juin 2015 fixant l'organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire définit les missions des bureaux qui composent la nouvelle sous-direction de la sécurité pénitentiaire, notamment celles du **BCRP**.

Les missions du bureau central du renseignement pénitentiaire (BCRP)

Aux termes de l'article 15 de l'arrêté du 30 juin 2015 fixant l'organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire, le BCRP :

- recherche, collecte, exploite et met à disposition les informations et renseignements relatifs aux établissements et services pénitentiaires, aux établissements de santé destinés à recevoir des personnes détenues, ainsi qu'aux personnes placées sous main de justice, leur entourage et leur environnement ;
- contribue à la connaissance et l'anticipation des enjeux de sécurité pénitentiaire et de sécurité publique, à la prévention des évasions et des incidents graves visant la sécurité des établissements et services pénitentiaires, des établissements de santé destinés à recevoir des personnes détenues, et des personnels ;
- participe à la prévention et au suivi du terrorisme et de la radicalisation violente, de la criminalité et de la délinquance organisées ; suit notamment les personnes placées sous main de justice prises en charge au titre de la radicalisation violente ;
- anime et coordonne l'activité du renseignement pénitentiaire dans les cellules interrégionales du renseignement pénitentiaire ainsi que dans les établissements pénitentiaires ;
- définit les axes de développement et les priorités du renseignement pénitentiaire ;
- supervise la mise en œuvre des techniques de recueil du renseignement légalement autorisées, en lien avec les services mentionnés à l'article L. 811-2 du code de la sécurité intérieure et ceux désignés par le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 811-4 du même code, à l'égard des personnes confiées à l'administration pénitentiaire par l'autorité judiciaire en application de l'article 2 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009.

• Organiser les relations entre le renseignement pénitentiaire et les autres services de renseignement

Ce travail doit aboutir, à compter du deuxième trimestre de l'année 2017, **à la signature de plusieurs protocoles entre le BCRP et ses partenaires** – appartenant au premier comme au second cercle de la communauté du renseignement – ainsi qu'à **l'actualisation des protocoles conclus par le passé** entre la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) d'un côté, la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) d'un autre côté ⁽¹⁾.

D'ores et déjà, les **échanges de personnels entre le BCRP et les autres services s'intensifient**. Le premier accueille un agent de la DGSI (depuis le mois de janvier 2017) et un officier du SCRT (depuis le mois de février). Ils devraient être rejoints par un officier de la SDAO au mois de mars. Un officier du renseignement pénitentiaire doit rejoindre, dans de brefs délais également, la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP).

(1) Le premier date de 2012, le second de 2015.

D'une manière générale, la coopération entre le renseignement pénitentiaire et les autres services progresse. Les échanges avec la DRPP sont désormais quotidiens, selon le ministre. Par ailleurs, **le BCRP doit intégrer la cellule Allat**, ce dont vos rapporteurs se félicitent.

- **Établir l'architecture des relations avec l'autorité judiciaire**

Une circulaire du garde des Sceaux devrait voir le jour d'ici la fin du premier semestre de cette année. Elle établira les orientations de politique pénale concernant la mise en œuvre de l'article 727-1 du code de procédure pénale. Elle définira aussi les modalités de l'action de l'administration à l'occasion de la découverte d'un téléphone portable en détention. Devant vos rapporteurs, le garde des Sceaux a précisé que la circulaire insisterait sur la nécessité de systématiser les poursuites judiciaires ou les sanctions disciplinaires à l'encontre des individus concernés ainsi que d'exploiter les données contenues dans les appareils ⁽¹⁾.

- **Conduire une politique active de recrutements de qualité et établir un plan de formation**

Il y a là un impératif. En effet, la formation des agents du réseau du renseignement pénitentiaire est un « *prérequis* », selon le terme employé par le ministre ⁽²⁾, pour garantir à son action un niveau satisfaisant de performance. Dans cette optique, le ministère de la Justice conduit plusieurs actions : la construction, avec l'appui des autres services de renseignement, d'un **plan de formation initiale et continue** qui vise à doter les personnels d'un socle commun de connaissances ayant vocation à évoluer ; l'organisation, dans les établissements pénitentiaires, d'un **travail de sensibilisation des équipes**, notamment des DLRP, de façon à améliorer l'état de leurs connaissances sur le cadre juridique en vigueur et, plus généralement, à diffuser au sein du réseau la culture du renseignement qui fait aujourd'hui défaut.

- **Définir précisément le périmètre d'action du BCRP et ses modes de travail avec les personnels de la DAP**

La montée en puissance du renseignement pénitentiaire ne doit pas conduire à la remise en question ou à la transformation de toutes les pratiques pénitentiaires. L'intention du ministère n'est pas de faire de l'ensemble des personnels intervenant en milieu carcéral – les conseillers d'insertion et de probation par exemple – des agents du renseignement pénitentiaire.

Pour la Chancellerie, la solution réside plutôt dans la mise en place d'une **coopération pragmatique** entre les différents acteurs de la DAP plus ou moins directement intéressés par le renseignement pénitentiaire afin que l'administration pénitentiaire tout entière en tire profit.

(1) Audition du 18 janvier 2017.

(2) Audition du 18 janvier 2017.

- **Définir les modalités de traitement des informations recueillies par le renseignement pénitentiaire**

La bonne gestion des données collectées impose de développer un **système d'information performant**. La loi de finances initiale pour 2017 consacre six millions d'euros à l'accompagnement de la montée en puissance technologique et de la politique de protection dans les services déconcentrés. Plus précisément, quatre millions sont destinés à l'acquisition d'équipements de renseignement et à la protection des infrastructures et deux millions doivent servir au développement d'un système d'information appelé à remplacer le logiciel CAR (Collecter/Analyser/Renseigner).

Rappelons, par ailleurs, que les agents du bureau du renseignement pénitentiaire ont accès, depuis le mois de juin 2016, au fichier des signalés pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT). Il pourrait en être de même pour les agents exerçant à l'échelon interrégional (au sein des CIRP) conformément au souhait du ministre.

- **Établir des règles de contrôle interne et d'évaluation de la structure**

Ce travail reposera sur l'action de l'**inspection générale de la justice**, créée très récemment ⁽¹⁾.

- **Définir les axes de développement et les priorités du renseignement pénitentiaire**

Dans un contexte budgétaire contraint, le renseignement pénitentiaire doit concentrer ses moyens sur un certain nombre d'**actions identifiées comme prioritaires**. La surveillance des individus condamnés pour des actes terroristes ou radicalisés en est évidemment une. Mais elle n'est pas la seule. D'autres personnes détenues présentent une menace pour la sécurité publique et doivent donc, pour certaines, être surveillées. C'est le cas, notamment, des individus appartenant aux grands réseaux de criminalité organisée.

L'identification des orientations prioritaires sera achevée d'ici la fin du deuxième trimestre de cette année. Ensuite, il appartiendra au futur Gouvernement d'apprécier la suite à donner à ce travail.

*

Sous l'impulsion du garde des Sceaux, le ministère de la Justice conduit avec beaucoup de détermination la réforme du renseignement pénitentiaire. Ce travail diligent mérite d'être salué. S'il porte déjà une partie de ses fruits, il ne produira vraisemblablement tous ses effets qu'à moyen terme.

(1) Voir le décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice.

III. LES RÉPONSES PÉNALE ET PÉNITENTIAIRE AU FAIT TERRORISTE

Des travaux de la commission d'enquête il ressortait que la réponse pénale au fait terroriste avait sensiblement évolué au cours des années récentes au gré des réformes législatives successives et sous l'impulsion du parquet de Paris afin d'être toujours mieux adaptée à la nature de la menace et au profil des individus radicalisés. Pour autant, la commission ne s'était pas contentée de faire le bilan des actions mises en œuvre par le Gouvernement depuis le début de l'actuel quinquennat. Elle avait tenu à formuler quelques propositions concernant aussi bien le traitement pénal des personnes impliquées dans des affaires de terrorisme (A) que les moyens des juridictions spécialisées dans ce contentieux (B) ou le dimensionnement du parc carcéral (C).

A. LE TRAITEMENT PÉNAL DES PERSONNES IMPLIQUÉES DANS DES AFFAIRES DE TERRORISME

Si la commission reconnaissait que le droit des peines et les règles de procédure pénale étaient, dans l'ensemble, adaptés aux nécessités de la répression du terrorisme, elle faisait tout de même quelques propositions destinées à aménager le cadre juridique alors en vigueur.

En premier lieu, elle invitait la Chancellerie à **engager une réflexion sur l'assouplissement du cadre juridique du statut de « repentis » dans le domaine du terrorisme** (proposition n° 21) après avoir fait valoir que *« les personnes susceptibles de coopérer avec l'autorité administrative ou judiciaire renoncent (...) parfois à le faire par crainte de ne pouvoir bénéficier d'une exemption ou d'une réduction de peine »*⁽¹⁾.

Le ministère de la Justice n'est pas favorable à une modification du régime actuel, ainsi que l'a expliqué le garde des Sceaux lors de son audition⁽²⁾. Il n'en a pas moins reconnu que les dispositions de l'article 706-63-1 du code de procédure pénale ne sont pas suffisamment connues de la population, en particulier des familles d'individus impliqués dans des réseaux terroristes.

En deuxième lieu, la commission formulait le vœu que **les obligations prononcées à l'encontre des personnes placées sous contrôle judiciaire dans le cadre d'une affaire de terrorisme soient adaptées à leur profil et que les modalités de contrôle du respect des obligations soient renforcées** (proposition n° 24). Il lui apparaissait souhaitable, en effet, que la mesure soit régie par des règles distinctes suivant que les personnes sont mises en examen pour des infractions à caractère terroriste, qui causent un trouble à l'ordre public d'une gravité particulière, ou pour d'autres infractions.

(1) Rapport (n° 3922, tome 1, XIV^e législature) précité, p. 206.

(2) Audition du 18 janvier 2017.

Vos rapporteurs observent avec satisfaction que le ministère de la Justice attache une attention toute particulière à cette question.

Un protocole conclu le 28 décembre 2015 entre la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et la cour d'appel ainsi que le tribunal de grande instance (TGI) de Paris insiste sur **le besoin d'une bonne coordination entre les acteurs judiciaires et pénitentiaires et la nécessité d'une prise en charge rapide des personnes concernées par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) plutôt que par le secteur associatif**. Depuis 2016, la DAP s'efforce de relayer ces préoccupations à l'échelon déconcentré. Une note conjointe de cette direction et de la DPJJ en date du 5 août 2016 prie les SPIP de désigner, en leur sein, un conseiller « référent » dans le domaine du terrorisme. Une note de la seule DAP datée, quant à elle, du 16 septembre 2016 rappelle le caractère fondamental de la transmission complète et sans délai au juge d'instruction des informations relatives aux individus soumis au contrôle judiciaire et recommande aux services d'insertion et de probation de mobiliser, au stade pré-sentenciel des procédures, les pratiques professionnelles généralement réservées à la phase post-sentencielle (l'évaluation pluridisciplinaire par exemple).

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, le juge peut astreindre la personne placée sous contrôle judiciaire à **respecter les conditions d'une prise en charge sanitaire, sociale, éducative ou psychologique destinée à permettre sa réinsertion et l'acquisition des valeurs de la citoyenneté**. La prise en charge peut intervenir au sein d'un établissement d'accueil adapté dans lequel la personne est tenue de résider⁽¹⁾. De manière concrète, la personne peut se voir contrainte de participer à un programme de lutte contre la radicalisation.

Vos rapporteurs constatent, en outre, que l'administration pénitentiaire a lancé un projet expérimental – intitulé RIVE (recherche intervention contre la violence extrémiste) – consistant dans la **prise en charge pluridisciplinaire, en milieu ouvert, des personnes radicalisées placées sous main de justice** soumises, notamment, à un contrôle judiciaire. Le premier établissement chargé d'accueillir ces personnes, situé en Île-de-France, a ouvert ses portes au mois de décembre 2016. Même s'il est bien trop tôt pour tirer un quelconque bilan de l'efficacité de ce nouveau dispositif, le ministère de la Justice l'étendra vraisemblablement si les résultats s'avèrent probants.

Enfin, la Chancellerie a fait savoir à vos rapporteurs que les dispositions en vigueur suffisaient à garantir un « contrôle soutenu » des **personnes mineures** concernées par la mesure à condition, toutefois, que le suivi comprenne également une dimension éducative structurée.

(1) Voir le 18° de l'article 138 du code de procédure pénale.

En troisième lieu, la commission recommandait d'**exclure les personnes détenues condamnées pour des faits de terrorisme du bénéfice du crédit de réduction de peine régi par l'article 721 du code de procédure pénale** (proposition n° 22). Selon elle, il n'était « *ni acceptable, ni compréhensible qu'un djihadiste coupable de faits graves soit soumis, en la matière, au même régime que l'auteur d'un vol simple* »⁽¹⁾.

Le législateur a profité, en juillet dernier, de l'examen du projet de loi prorogeant l'état d'urgence⁽²⁾ pour **inscrire cette règle dans notre droit**, à l'article 721-1-1 du code de procédure pénale plus précisément⁽³⁾.

Il a d'ailleurs aussi exclu cette catégorie de personnes détenues du bénéfice de plusieurs dispositifs d'aménagement de peine encadrés par le code de procédure pénale⁽⁴⁾ :

— la **suspension** et le **fractionnement de peine** d'une part (article 720-1) ;

— la **semi-liberté** et le **placement à l'extérieur** d'autre part (article 723-1).

B. LES MOYENS DES JURIDICTIONS SPÉCIALISÉES DANS LE CONTENTIEUX TERRORISTE

La commission d'enquête s'était montrée attachée au principe de la centralisation à Paris du traitement judiciaire des affaires de terrorisme. Pour autant, elle relevait que « *la centralisation n'a de sens que si les magistrats spécialisés sont suffisamment nombreux pour remplir leurs missions dans des conditions satisfaisantes* »⁽⁵⁾. Elle constatait que tel n'était pas le cas et appelait donc le Gouvernement à prendre la mesure des besoins des juridictions spécialisées dans le contentieux terroriste en **mettant en œuvre, dans les meilleurs délais, un plan de recrutement qui leur soit dédié** (proposition n° 23).

Si un tel plan n'a pas à proprement parler vu le jour, les effectifs n'en ont pas moins augmenté depuis que la commission a conclu ses travaux. D'après les chiffres communiqués par la Chancellerie, 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 de la

(1) Rapport (n° 3922, tome 1, XIV^e législature) précité, p. 209.

(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.

(3) Ne sont pas concernées par cette nouvelle disposition les personnes condamnées pour les infractions prévues aux articles 421-2-5 à 421-2-5-2 du code pénal.

(4) Ne sont pas concernées par ces nouvelles dispositions les personnes condamnées pour les mêmes infractions.

(5) Rapport (n° 3922, tome 1, XIV^e législature) précité, p. 213.

publication du rapport d'enquête. **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. En revanche, le service de l'application des peines compétent pour les affaires de terrorisme n'a reçu aucun renfort. Enfin, **dix greffiers** supplémentaires ont été affectés au sein des juridictions spécialisées – huit au TGI, deux à la cour d'appel.

Vos rapporteurs saluent les efforts réalisés par le Gouvernement dans le contexte budgétaire que chacun connaît. Toutefois, ils craignent qu'ils demeurent insuffisants au regard de la charge de travail des magistrats, à plus forte raison si le nombre des retours d'individus partis rejoindre les groupes terroristes en Irak et en Syrie augmente dans les mois à venir. Or cela risque d'être le cas. De surcroît, **ils regrettent vivement qu'un seul juge de l'application des peines continue d'assurer le suivi de l'intégralité des dossiers à caractère terroriste** alors même que le service de l'application des peines du TGI de Paris comprend théoriquement deux postes. Cette situation doit rapidement évoluer.

C. LE DIMENSIONNEMENT DU PARC CARCÉRAL

La commission s'était logiquement intéressée aux modalités de **la prise en charge des personnes radicalisées dans les établissements pénitentiaires**. Elle s'était d'ailleurs rendue au centre pénitentiaire de Fresnes pour y visiter l'unité mise en place pour accueillir ce public particulier. Au terme de ses investigations, elle concluait qu'il était trop tôt pour faire le bilan de l'efficacité des cinq unités alors ouvertes ⁽¹⁾ et estimait, à l'instar du garde des Sceaux, qu'une évaluation du dispositif s'imposait avant d'envisager, le cas échéant, son extension.

Ce travail d'évaluation a été fait. Il a conduit le ministre à décider de remplacer ces unités par **six quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER)** ⁽²⁾ **capables d'accueillir environ 120 personnes pour une durée de quatre mois**, conformément aux orientations définies dans son plan d'action visant à renforcer la sécurité pénitentiaire et lutter contre la radicalisation violente ⁽³⁾. Les personnes susceptibles de s'engager dans un processus de sortie de la violence pourront, à l'issue de l'évaluation, rejoindre l'un des **27 établissements pénitentiaires** présentant « *des conditions de sécurité élevées* » ⁽⁴⁾ et proposant un programme de prise en charge adapté à leur profil. Pour leur part, les personnes les plus violentes ou faisant preuve d'une propension significative au prosélytisme seront soumises à des conditions de détention répondant à des exigences de sécurité plus élevées encore. **120 places**, principalement situées dans **six quartiers pour détenus violents (QDV)**, leur

(1) Les unités étaient situées dans les prisons de Fleury-Mérogis (pour deux d'entre elles), Fresnes, Osny et Lille-Annœullin.

(2) Les quartiers se situeront dans les prisons de Fleury-Mérogis, Fresnes et Osny ainsi que dans deux établissements situés dans le ressort des directions interrégionales de Bordeaux et Marseille.

(3) M. Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la Justice, op. cit., p. 22.

(4) Id.

seront « réservées » au sein de maisons centrales ou de « quartiers maison centrale ». **190 places d'isolement**, réparties dans une cinquantaine d'établissements, pourront aussi servir à les accueillir. Ces détenus bénéficieront d'un suivi individualisé et feront l'objet d'une évaluation à tout le moins biannuelle destinée à apprécier leur capacité à changer.

Le plan d'action du ministre prévoit également **la création d'un QER à la maison d'arrêt pour femmes de Fleury-Mérogis** et la mobilisation de **treize quartiers pour femmes** dans plusieurs maisons d'arrêt et centres de détention où seront reçues cinq à dix personnes qui seront soumises à un régime de détention spécifique et à une prise en charge individualisée.

Le même plan précise que les **mineurs** radicalisés doivent, quant à eux, être accueillis par groupe de cinq dans les établissements pour mineurs (EPM) ou en « grand quartier maison d'arrêt » pour mineurs.

Toutes ces mesures ont un caractère expérimental. Elles pourront donc évoluer et devront naturellement être évaluées. À cet égard, l'installation d'un dispositif d'évaluation permanent est une bonne chose.

Quoi qu'il en soit, au-delà de la solution retenue, la bonne prise en charge des personnes radicalisées représente un lourd défi pour l'administration pénitentiaire dans le contexte actuel de surpopulation carcérale. C'est pourquoi la commission d'enquête faisait de **l'augmentation des capacités d'accueil du parc carcéral** l'une de ses recommandations (proposition n° 25). Il est bien entendu trop tôt pour procéder à l'évaluation de sa mise en œuvre. Seul l'examen, à moyen terme, des choix faits dans ce domaine permettra d'apprécier le sort que les gouvernements successifs lui auront réservé. Indépendamment de leur appartenance politique, ils devront faire les efforts qui s'imposent. En effet, d'après les calculs de la Chancellerie ⁽¹⁾, 10 000 à 16 000 cellules devront être construites d'ici 2025 pour que 80 % des détenus soient soumis à l'encellulement individuel ⁽²⁾. À l'automne 2016, le Premier ministre, M. Manuel Valls, faisait part aux préfets de la volonté du Gouvernement « *d'amplifier considérablement l'effort de construction au bénéfice du parc immobilier pénitentiaire* » ⁽³⁾ et précisait qu'il faudrait « *réaliser 33 nouveaux établissements pénitentiaires (32 maisons d'arrêt et 1 centre de détention) et 28 quartiers de préparation à la sortie (12 réhabilitations de sites pénitentiaires et 16 établissements neufs)* » ⁽⁴⁾. Plus d'un milliard d'euros en autorisations d'engagement sont d'ores et déjà mobilisés dans le cadre de la loi de finances pour 2017. Cela permettra de lancer plusieurs projets identifiés comme prioritaires.

(1) Voir le rapport relatif à l'encellulement individuel de M. Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la Justice, En finir avec la surpopulation carcérale, septembre 2016, p. 40.

(2) Suivant le scénario retenu pour l'évolution du nombre de personnes détenues d'ici 2025.

(3) Circulaire n° 5891/SG du 6 octobre 2016 du Premier ministre relative à la mobilisation du foncier pour le programme immobilier pénitentiaire, p. 1.

(4) Id.

IV. LA PROTECTION DU TERRITOIRE ET DES POPULATIONS

Depuis plusieurs années, la protection du territoire national et des populations de la menace terroriste mobilise des moyens toujours plus importants : sollicitation sans précédent des forces de sécurité intérieure, déploiement du plan Vigipirate dans des proportions inédites, multiplication des mesures de police administrative, intervention militaire au Levant dans les zones contrôlées par les groupes terroristes...

La commission d'enquête s'était penchée sur l'ensemble de ces sujets et s'était interrogée sur l'efficacité des actions conduites dans chacun de ces domaines. De ce travail elle avait tiré un certain nombre de conclusions qui lui avaient inspiré plusieurs propositions. Dans les développements qui suivent, il est fait état de la mise en œuvre de certaines d'entre elles seulement ⁽¹⁾ : d'abord, celles portant sur les investissements à réaliser pour mieux sécuriser le pays (**A**) ; ensuite, celles consacrées aux aménagements à apporter à l'opération Sentinelle (**B**) ; enfin, et parce que le combat contre le terrorisme ne saurait être exclusivement mené à l'échelle nationale, celles relatives aux décisions à prendre pour doter l'Union européenne d'instruments de lutte antiterroriste plus efficaces (**C**).

A. QUELQUES PISTES D'INVESTISSEMENTS PRIORITAIRES

Très largement décrite dans le rapport d'enquête, la hausse des moyens alloués aux forces de sécurité intérieure dans le cadre des plans successifs lancés depuis les attentats de janvier 2015 mérite d'être saluée. Il ne fait pas de doute, cependant, que **la sécurisation de tous les territoires, urbains comme ruraux, hexagonaux comme ultramarins, passe par la réalisation d'investissements supplémentaires.**

La commission ne s'est pas donnée pour mission de dresser une liste exhaustive des initiatives susceptibles d'être confortées ou lancées. Elle a préféré concentrer ses investigations sur celles qui, aux yeux de ses membres, semblaient devoir retenir en priorité l'attention de la représentation nationale et du Gouvernement.

En premier lieu, elle appelait de ses vœux **le lancement de deux plans nationaux d'investissements dans la vidéoprotection d'une part, le déploiement des lecteurs automatisés de plaques d'immatriculation (LAPI) d'autre part** (proposition n° 26). La commission relevait d'ailleurs que *« la fuite des frères Kouachi entre le 7 et le 9 janvier justifierait presque à elle seule un grand plan national de déploiement de la vidéosurveillance dans les grandes agglomérations, qui constituent des cibles particulières pour des projets terroristes »* ⁽²⁾.

(1) N'est pas évaluée la mise en œuvre des propositions relatives à l'action militaire et diplomatique de la France (propositions n°s 33 et 34).

(2) Rapport (n° 3922, tome 1, XIV^e législature) précité, p. 235.

Selon le ministère de l'Intérieur, **les investissements dans ces deux technologies se poursuivent**. À la mi-février 2017, la police dispose de 19 lecteurs fixes et 360 lecteurs embarqués tandis que la gendarmerie dispose, quant à elle, de 26 lecteurs fixes et 250 lecteurs embarqués. Vos rapporteurs ont appris que tous les accès routiers à l'aéroport de Roissy seraient équipés de LAPI et que la douane, la police et la gendarmerie nationales travaillaient de concert à la création d'un système – le système de traitement central LAPI (STCL) – conçu pour permettre, grâce à la centralisation des données, le suivi sur l'ensemble du territoire national des véhicules placés sous surveillance dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. À terme, le système pourrait intégrer les 1 500 capteurs déployés par les collectivités territoriales et les organismes privés.

En deuxième lieu, la commission invitait l'État et les collectivités territoriales à **réfléchir aux moyens de mieux sécuriser les établissements scolaires et les structures d'accueil de la petite enfance déjà construits et qui le seront à l'avenir** (proposition n° 27).

Vos rapporteurs constatent avec satisfaction que ce sujet est au cœur des préoccupations du Gouvernement.

Depuis le mois de novembre 2015, quatre instructions conjointes des ministres chargés de l'Agriculture, de l'Éducation nationale et de l'Intérieur portant sur la **sécurisation des établissements** en question ont été prises. Elles abordent, notamment, les points suivants : surveillance de la voie publique et des abords immédiats des bâtiments, gestion des flux aux entrées et sorties, sécurité à l'intérieur et à l'extérieur des emprises, préparation des élèves et des enseignants à une crise éventuelle...

En outre, une circulaire de la ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes relative à la préparation aux situations d'urgence particulière pouvant toucher la sécurité des établissements d'accueil du jeune enfant ou des établissements relevant de la protection de l'enfance, adressée aux préfets le 17 août 2016, rappelle les **responsabilités de chacun des acteurs concernés** par la préparation à ce type de situations et informe sur les **démarches de sensibilisation** engagées auprès des gestionnaires d'établissements de cette nature.

La sécurité des élèves : un impératif pour les pouvoirs publics

Les mesures mises en œuvre sont orientées autour de trois principaux axes : anticiper la crise, sécuriser les lieux d'enseignement, savoir réagir dans le contexte d'une attaque.

1. Anticiper la crise

À la demande du ministre de l'Intérieur, tous les préfets ont réuni avant la rentrée de l'année scolaire 2016-2017 un **état-major départemental de sécurité** consacré à la protection de l'espace scolaire. De leur côté, les responsables des forces de sécurité ont assisté aux **réunions de rentrée** organisées, au niveau de l'académie ou du département, par les recteurs ou les inspecteurs d'académie-directeurs académiques des services de l'éducation nationale (IA-DASEN). À l'échelon local, des réunions de

rentrée présidées par les directeurs d'école et les chefs d'établissement ont été organisées au profit des parents d'élèves afin de leur présenter les mesures de sécurité mises en place.

2. Sécuriser les lieux d'enseignement

La **surveillance dynamique** aux abords des écoles, collèges, lycées et universités a été renforcée grâce aux patrouilles mobiles assurées par les forces de sécurité de l'État et les polices municipales. Le dispositif est adapté aux particularités locales suivant les orientations définies en commun par les forces de l'ordre, les chefs d'établissement et les services de l'éducation nationale. En outre, 3 000 réservistes de la gendarmerie ont été mobilisés à l'occasion de la dernière rentrée scolaire.

Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur apporte aux collectivités territoriales un **soutien technique pour l'identification des travaux prioritaires de sécurisation des établissements scolaires**. Pour l'année scolaire 2015-2016, les directions de la police et de la gendarmerie nationales ainsi que la préfecture de police de Paris ont réalisé 3 000 actions d'assistance technique au profit de la communauté éducative, soit six fois plus que lors de l'année scolaire précédente.

Enfin, les **plans des établissements** sont diffusés aux forces de sécurité intérieure.

3. Savoir réagir dans le contexte d'une attaque

Chaque préfecture est tenue d'organiser des **exercices de préparation à une crise de nature terroriste**.

Depuis la rentrée scolaire de septembre 2016, **trois nouveaux centres de formation** de la gendarmerie sont ouverts aux agents de l'éducation nationale afin de les préparer à une attaque de ce type. 500 cadres seront formés chaque année, soit quatre fois plus qu'auparavant.

De son côté, le **partenariat** conclu entre l'École nationale supérieure de la police (ENSP) et l'académie de Créteil, grâce auquel lieutenants de police et chefs d'établissement reçoivent une formation commune, doit être prolongé.

On notera que le ministère de l'Intérieur accompagne le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche dans la démarche visant à ce que les élèves de troisième bénéficient du **module de formation « Premiers secours civiques de niveau 1 »** (objectif : 60 % des élèves formés en 2018, 70 % en 2019).

En outre, une classe de cadets de la sécurité civile doit être ouverte dans chaque département.

En troisième lieu, la commission plaidait en faveur du **renforcement des dispositifs de sécurité déployés dans les aéroports internationaux situés sur le sol français**. Concrètement, elle recommandait d'y **pratiquer des méthodes de screening** (ou analyse comportementale) **renouvelées** et d'y **augmenter la densité d'agents de sécurité** (proposition n° 28). Formulée quelques semaines après les attentats meurtriers perpétrés dans les aéroports de Bruxelles (Zaventem) et d'Istanbul (Atatürk), cette proposition traduisait la volonté des commissaires d'enquête d'importer en France les méthodes de sécurisation éprouvées dans les pays en pointe dans ce domaine. Le lecteur pourra utilement se reporter aux passages du rapport d'enquête consacrés au modèle israélien que vos rapporteurs et plusieurs de leurs collègues s'étaient vu présenter à l'aéroport Ben Gourion de Tel Aviv.

Depuis plusieurs mois, les initiatives se multiplient.

Dans la **police nationale**, les fonctionnaires de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) reçoivent désormais une formation consacrée à la recherche et l'analyse des signes d'un comportement inhabituel. Elle sera dispensée, avant l'été 2017, aux personnels de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) et de la préfecture de police de Paris.

À l'initiative de la DCPAF, le conseil d'administration du réseau européen des polices aéroportuaires (AIRPOL) a installé, en février 2016, un **groupe de travail européen** dédié à la question de la détection des comportements des individus. Présidé par cette direction et soutenu financièrement par la Commission européenne, il rassemble neuf services de police et de gendarmerie qui pratiquent déjà la technique du *screening* dans les aéroports de leurs pays respectifs ou souhaitent l'y mettre en œuvre.

Ce groupe de travail a établi un plan d'actions pour les années 2016 et 2017 parmi lesquelles figurent, notamment, la création d'un guide européen sur la détection des comportements des personnes à destination des services de police et la mise en place d'une formation commune aux services intéressés des différents États membres (avec le concours éventuel du Collège européen de police).

La **gendarmerie des transports aériens (GTA)**, implantée dans les zones « côté piste » des aéroports, s'est, elle aussi, lancée dans l'élaboration d'une méthode de détection des comportements qui doit lui permettre de repérer aussi précocement que possible toute intention d'acte illicite. Elle en a fait l'expérimentation, sur le terrain, en septembre 2016.

Enfin, certaines **sociétés privées de sécurité** intervenant sur les plateformes aéroportuaires développent également une capacité d'expertise dans l'analyse comportementale. Même s'il n'est pas né après les attentats de janvier 2015, ce processus en est encore à ses débuts, ainsi que vos rapporteurs l'ont constaté à l'occasion de leur déplacement à l'aéroport de Roissy, où ils ont rencontré les responsables de l'une de ces sociétés ⁽¹⁾. Ils ne doutent pas, cependant, que cette activité connaîtra un développement marqué au cours des prochaines années. Elle est désormais encadrée par des règles claires, fixées par le décret n° 2016-528 du 27 avril 2016 relatif à l'évaluation du comportement des personnes au sein d'un aéroport.

(1) Déplacement du 17 novembre 2016.

Extraits du code de l'aviation civile⁽¹⁾

Article R. 213-5-4

Les exploitants d'aérodrome, les entreprises de transport aérien et les personnes morales exploitant un accès privatif à la zone de sûreté à accès réglementé, dont la liste est fixée par un arrêté conjoint du ministre chargé des transports et du ministre de l'intérieur, procèdent, dans leurs domaines d'activités respectifs, à une évaluation du comportement des personnes :

- lors des opérations d'enregistrement réalisées sur l'emprise de l'aérodrome ;
- lors des opérations d'inspection-filtrage ;
- lors des opérations d'embarquement.

L'évaluation du comportement des personnes peut également être mise en œuvre à tout moment sur le côté piste de l'aérodrome.

Les modalités de mise en œuvre du présent article sont fixées par arrêté conjoint du ministre chargé des transports et du ministre de l'intérieur.

Article R. 213-5-5

L'évaluation du comportement des personnes consiste en une observation des personnes, accompagnée éventuellement de l'engagement d'une conversation, visant à détecter les personnes susceptibles de présenter un risque pour la sûreté de l'aviation civile.

En cas de doute, celles-ci sont soumises, dans les conditions prévues à l'article L. 6342-4 du code des transports, à une opération d'inspection-filtrage suivant les méthodes autorisées figurant à la partie A de l'annexe du règlement (CE) n° 272/2009 de la Commission du 2 avril 2009 modifié complétant les normes de base communes en matière de sûreté de l'aviation civile figurant à l'annexe du règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil.

L'observation peut être faite par l'intermédiaire d'un système de vidéoprotection prévu et mis en œuvre dans les conditions fixées par l'article L. 223-2 du code de la sécurité intérieure.

Les modalités de mise en œuvre du présent article sont fixées par arrêté conjoint du ministre chargé des transports et du ministre de l'intérieur.

Article R. 213-5-6

L'évaluation du comportement des personnes mentionnée aux articles R. 213-5-4 et R. 213-5-5 est réalisée par des personnels, dénommés agents d'évaluation du comportement, qui répondent aux conditions suivantes :

- 1° Détenir l'habilitation prévue à l'article L. 6342-3 du code des transports ;
- 2° Avoir suivi avec succès une formation spécifique initiale sanctionnée par la délivrance d'une qualification d'agent d'évaluation du comportement ;
- 3° Suivre une formation périodique.

Les conditions d'éligibilité à la formation initiale, le contenu et les modalités des formations requises, les fréquences des formations périodiques ainsi que les conditions de délivrance et de retrait de la qualification sont fixés par un arrêté du ministre chargé des transports.

(1) Ces trois articles ont été créés par le décret n° 2016-528 du 27 avril 2016 relatif à l'évaluation du comportement des personnes au sein d'un aérodrome.

B. LA REDÉFINITION DE LA PLACE DE L'OPÉRATION SENTINELLE DANS LE PROCESSUS DE SÉCURISATION DU PAYS

La réflexion autour de l'efficacité de l'opération Sentinelle dans le contexte de la menace terroriste actuelle avait occupé une place importante dans les travaux de la commission d'enquête. Rappelons qu'avant la vague d'attentats de janvier 2015, 800 militaires étaient déployés sur le territoire national aux côtés des forces de police et de gendarmerie dans le cadre du plan Vigipirate et que, quelques jours après les attaques, ils étaient 10 000. Il était donc logique que la commission s'interrogeât à la fois sur le bien-fondé d'une telle évolution et sur l'opportunité de maintenir en l'état, dans la durée, le volume des militaires mobilisés par cette opération. À ces interrogations, elle apportait une réponse claire. **Dans l'urgence, la valeur ajoutée d'un renfort militaire dans le processus de sécurisation des sites sensibles est réelle. Une fois l'urgence passée, elle est moindre.** De ce constat elle tirait la conclusion que la mobilisation de 10 000 soldats ne pouvait pas s'inscrire dans la durée.

Forte de cette conviction, la commission appelait à une **diminution progressive du volume des effectifs engagés dans l'opération Sentinelle de telle façon que leur serait confiée la seule protection de certains points stratégiques** (proposition n° 30). Parallèlement, elle invitait le Gouvernement à **lancer un nouveau plan de lutte antiterroriste afin d'autoriser le recrutement de 2 000 policiers et gendarmes supplémentaires** pour « *tenir la posture du plan Vigipirate dans la durée* »⁽¹⁾ (proposition n° 29), mais aussi à **accompagner la montée en puissance des entreprises privées de sécurité qui, selon elle, pourraient être appelées à jouer un rôle plus important dans la surveillance de certains lieux** (proposition n° 32).

Ainsi, « *les forces de sécurité intérieure ne devraient plus avoir besoin d'un concours aussi massif des armées* »⁽²⁾ pour sécuriser le territoire. Dans le scénario imaginé, l'opération Sentinelle mobiliserait peu ou prou 1 000 soldats à la fin de l'année 2018, soit à peu près autant qu'avant la crise du mois de janvier 2015.

D'ici là, pour mieux adapter les modes d'action des forces armées à leurs missions sur le sol national, la commission recommandait de **doter les militaires d'armes de poing**⁽³⁾ et de les **faire bénéficier d'une formation pour intervenir en milieu clos** (proposition n° 31).

(1) Rapport (n° 3922, tome 1, XIV^e législature) précité, p. 253.

(2) Id.

(3) Naturellement, il s'agirait d'une dotation complémentaire à la dotation en fusil d'assaut.

Le Gouvernement n'est pas favorable à la solution consistant à abaisser, même graduellement, le nombre de soldats engagés dans l'opération Sentinelle, stabilisé à 7 000 depuis le 5 septembre dernier ⁽¹⁾.

Dans un courrier transmis à vos rapporteurs, le ministre de la Défense souligne, dans des termes clairs, que l'opération demeure utile et efficace : « [L]es modes d'action ont été profondément revus avec l'abandon des gardes statiques et la généralisation des déploiements mobiles et dynamiques. S'agissant des sites et zones à protéger, ils sont définis en très étroite coordination avec le ministre de l'Intérieur, mentionnés expressément dans les réquisitions préfectorales, et également régulièrement adaptés aux événements culturels, sportifs et festifs qui se déroulent sur le territoire national. Enfin, l'organisation du commandement sur le terrain et la coordination avec les forces de sécurité intérieure s'appuient sur les cadres professionnels des armées qui trouvent là une occasion de pleinement exercer leur métier, au plus près de nos concitoyens menacés. »

Dans le même courrier, il écarte l'idée d'une modification de la dotation en armement des soldats. Parce que les chefs d'éléments sont déjà munis d'armes de poing, il ne lui apparaît pas nécessaire de doter tous les militaires de l'opération Sentinelle d'armes de ce type. Selon lui, cela ne serait pas de nature « à accroître ni l'efficacité et la plus-value de la contribution d'une armée professionnelle à la protection du territoire et de nos concitoyens face à la menace terroriste, ni la sécurité [des] actions » qu'elle conduit.

Enfin, il ne lui semble pas davantage opportun de former les 77 000 hommes et femmes de la force terrestre à l'intervention en milieu clos tant cette mission, fort éloignée de leur cœur de métier, requiert un savoir-faire que seules les forces spécialisées de la police et la gendarmerie nationales maîtrisent.

Vos rapporteurs comprennent les réserves du Gouvernement. Comme le résumait très bien M. François Lamy, « le plan Vigipirate est marqué par une sorte d'hystérèse » ⁽²⁾. En effet, il est « très difficile aux autorités d'ajuster à la baisse le niveau de vigilance sans donner l'impression de " baisser la garde " inconsidérément » ⁽³⁾. Pour autant, est-il envisageable, sur le long terme, de conserver à l'opération Sentinelle son ampleur actuelle ? Vos rapporteurs ne le pensent pas.

Ils constatent avec satisfaction, néanmoins, que les mesures préconisées par la commission pour compenser la baisse de la présence militaire sur le sol français connaissent un sort moins funeste.

(1) 3 000 militaires sont, par ailleurs, maintenus en alerte.

(2) Avis (n° 3115, XIV^e législature) fait par M. François Lamy au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2016 (tome IV, mission « préparation et emploi des forces : forces terrestres »), octobre 2015, p. 58.

(3) Id.

Ainsi, **les effectifs continuent de croître dans la police et la gendarmerie nationales**. En 2017, **2 031 postes** sont créés dans la première et **255** dans la seconde (2 286 au total). En définitive, 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 plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC) aura, lui, abouti à la création de **900 ETP** (530 dans la police et 370 dans la gendarmerie). Enfin, le pacte de sécurité aura conduit à la création de **4 494 postes supplémentaires** en 2016 et 2017 (2 731 dans la police et 1 763 dans la gendarmerie).

Vos rapporteurs regrettent que la hausse bienvenue des effectifs n'ait pas été accompagnée d'une action plus ambitieuse du ministère de l'Intérieur en faveur de **l'entraînement au tir des personnels des unités élémentaires de la police et de la gendarmerie nationales** (proposition n° 1). Selon eux, celui-ci demeure insuffisant ⁽¹⁾ « *au regard du rôle que ces unités sont appelées à jouer en cas d'attaque terroriste* » ⁽²⁾. Certes, la formation à l'intervention dans le contexte d'une tuerie de masse progresse au sein des deux forces, ce dont vos rapporteurs se félicitent. Toutefois, ils demeurent convaincus que le bon maniement des armes requiert un entraînement plus régulier que ce qui est prévu aujourd'hui. Ils espèrent, *a minima*, que le nombre de cartouches tirées chaque année par les gendarmes sera bientôt aligné sur celui des cartouches tirées par les policiers.

Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur leur a fait savoir qu'il était résolu à accompagner la montée en puissance des entreprises privées de sécurité dans le respect de deux exigences : la **professionnalisation** et la **moralisation** des acteurs du secteur. Ce processus est d'ores et déjà à l'œuvre. Grâce à la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, les organismes qui délivrent une formation aux activités privées de sécurité doivent désormais être titulaires d'une autorisation du Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS). Le contrôle de la moralité des candidats à une carte professionnelle d'agent privé de sécurité et la lutte contre le travail illégal ont été renforcés par le décret n° 2015-648 du 10 juin 2015 relatif à l'accès au traitement d'antécédents judiciaires et au fichier des personnes recherchées d'une part, la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016 d'autre part. Très récemment, les prérogatives des entreprises privées de sécurité et les moyens mis à la disposition de leurs agents ont encore été étendus par la loi issue du projet de loi relatif à la sécurité publique adopté à la mi-février 2017 ⁽³⁾. Ces derniers pourront, par exemple, être porteurs d'armes dont l'usage leur était, jusqu'à présent, prohibé ⁽⁴⁾.

(1) *Les policiers tirent quatre-vingt-dix cartouches par an, les gendarmes soixante.*

(2) *Rapport (n° 3922, tome 1, XIV^e législature) précité, p. 84.*

(3) *La loi n'a pas encore été promulguée au jour de la publication du présent rapport.*

(4) *Cette modification résulte de l'adoption d'un amendement déposé en séance publique par votre rapporteur membre du groupe Socialiste, écologiste et républicain.*

C. LES INSTRUMENTS EUROPÉENS DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Des travaux de la commission, notamment de ses déplacements en Belgique, aux Pays-Bas, en Grèce et en Turquie, il ressortait que **la coopération entre les États européens dans le domaine de la lutte antiterroriste demeurait, malgré des progrès récents, insuffisamment poussée et que les instruments de lutte contre le terrorisme développés à l'échelle européenne souffraient d'un manque réel d'efficacité**. Or, pour les commissaires d'enquête, le caractère global de la menace, plus que jamais avéré depuis les attentats du 13 novembre 2015, imposait de faire de l'Union européenne un acteur majeur de cette lutte et de la doter, en conséquence, d'outils pleinement adaptés à sa mission.

Dans cette perspective, la commission recommandait, pour l'essentiel, de doter l'Office européen de police – Europol ⁽¹⁾ – de prérogatives renforcées ⁽²⁾. Elle tenait pour indispensable que **l'agence dispose d'un accès total au système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) de façon à pouvoir non seulement consulter le fichier mais aussi y effectuer des recherches et y introduire des signalements** (proposition n° 36). D'après le ministère de l'Intérieur, les dispositions encadrant le SIS II sont en passe d'évoluer ⁽³⁾. Le 23 décembre 2016, la Commission européenne a présenté trois propositions de règlements modifiant l'actuelle base légale après avoir conclu, entre autres, à la nécessité de donner à Europol un accès complet aux signalements contenus dans la base de données. En revanche, l'agence ne devrait pas être autorisée à y introduire des signalements dans la mesure où elle ne dispose pas de pouvoirs d'investigation propres. Les propositions de règlements font l'objet de discussions entre les États membres.

La révision du cadre juridique qui doit intervenir dans le courant de l'année 2017 sera l'occasion de **donner à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ⁽⁴⁾ un accès en consultation au SIS II**. C'est un progrès même si la commission souhaitait qu'elle dispose d'un **accès complet au fichier** (proposition n° 37).

(1) *Europol a pour mission de contribuer à rendre l'Europe plus sûre et d'aider les services répressifs des États membres de l'Union européenne. L'agence offre un soutien aux opérations de maintien de l'ordre sur le terrain et est aussi une plateforme d'informations sur les activités criminelles et un centre d'expertise en matière de maintien de l'ordre.*

(2) *N'est pas évaluée la mise en œuvre de la proposition n° 35 : Inciter les États membres de l'Union européenne à accroître leur participation à Europol.*

(3) *Règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) et décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).*

(4) *L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (qui doit succéder à Frontex) aide les États membres de l'Union européenne et les pays associés à l'espace Schengen à gérer leurs frontières extérieures. Elle contribue également à harmoniser les contrôles aux frontières au sein de l'Union européenne. Elle facilite la coopération entre les autorités de surveillance des frontières dans les différents pays en leur fournissant une expertise et un soutien technique.*

La mention de la menace terroriste présentée par une personne signalée dans le système d'information Schengen (SIS) II

Soucieuse de remédier aux lacunes présentées par le fichier, la commission d'enquête recommandait que soit mentionné **le caractère terroriste de la menace présentée par une personne signalée** (proposition n° 39).

Sur ce point, le ministère de l'Intérieur a apporté les éléments de réponse suivants.

Les services qui créent des signalements dans le SIS II ont déjà la possibilité d'ajouter la catégorie d'infraction pour laquelle la personne est recherchée. Depuis 2013, cette mention est prévue pour les signalements introduits pour toute personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen (dans le cadre de l'article 26 de la décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007) et, depuis février 2015, pour toute personne pour laquelle un contrôle discret ou spécifique est prescrit (dans le cadre de l'article 36 de la même décision).

En France, les inscriptions dans le SIS II effectuées au titre de l'article 36 de la décision précitée se font par l'intermédiaire du fichier des personnes recherchées (FPR) dans lequel il n'est pas possible, pour le moment, d'indiquer la nature de l'infraction qui justifie le signalement de la personne.

En mars 2017, la situation devrait évoluer : **la mention de la menace terroriste présentée par un individu pourra être introduite dans la nouvelle version du FPR**. Réciproquement, **les autorités françaises auront accès à l'information sur la menace terroriste présentée par un individu signalé par les autorités d'un autre État membre de l'espace Schengen**.

Pour remédier à la lourdeur du processus d'échange d'informations entre les autorités des pays connectés au fichier, la commission d'enquête suggérait, par ailleurs, de **confier à Europol la gestion opérationnelle du SIS II en lieu et place des bureaux SIRENE** (pour *supplementary information request at the national entries*) **installés dans les États membres de l'espace Schengen**. Concrètement, une cellule de veille fonctionnant en continu serait chargée de prendre en compte les *hits* détectés dans n'importe quel pays (proposition n° 40).

Le ministère de l'Intérieur est opposé à une évolution qui, selon lui, irait « à contre-courant du renforcement actuel des bureaux SIRENE » et risquerait de nuire à l'efficacité de la transmission des informations entre les autorités nationales. Les bureaux SIRENE sont des relais indispensables pour les services qui consultent le fichier, lesquels « maîtrisent peu, pour la plupart, la langue anglaise ».

Enfin, forte des enseignements tirés de son déplacement en Grèce, la commission appelait à **multiplier, dans chaque hotspot, le nombre d'agents d'Europol pour appuyer l'action conduite par Frontex dans le domaine de la gestion des flux migratoires** (proposition n° 38). Sur ce point, le ministère de l'Intérieur a fait savoir à vos rapporteurs que des agents de l'Office européen de police ont bien été déployés « dans les différents hotspots grecs » pour y exploiter « les données recueillies par les agents de Frontex afin de détecter les profils à risque parmi les migrants, notamment les personnes susceptibles de se livrer à des activités terroristes ». Pour le ministère, il apparaît préférable, à présent, d'évaluer l'efficacité de ce dispositif avant d'envisager son extension.

Le système d'information Schengen (SIS) II ⁽¹⁾

Créé par le règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 et la décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007, le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) est une **base de données** qui contient des informations sur des **personnes recherchées ou disparues, des personnes sous surveillance policière et des personnes non ressortissantes d'un État membre de l'espace Schengen** auxquelles l'entrée sur le territoire Schengen est interdite, ainsi que des informations sur des **véhicules et objets volés ou disparus**, comme des documents d'identité, des certificats d'immatriculation et des plaques d'immatriculation de véhicules.

Sa finalité principale est d'assurer un **niveau de sécurité élevé au sein des États membres de l'espace Schengen** (caractérisé par une absence de contrôles aux frontières intérieures) en permettant aux autorités nationales compétentes, comme les forces de police et les gardes-frontières, de saisir et de consulter des signalements concernant des personnes ou des objets.

1. L'architecture du SIS II

Le fichier se compose :

- d'un **système central** (le C-SIS II) ;
- d'un **système national** (le N-SIS II) dans chaque État membre. En France, il est placé sous l'autorité de la direction générale de la police nationale du ministère de l'Intérieur ;
- d'une **infrastructure de communication** entre le système central et les systèmes nationaux.

2. Les informations contenues dans le fichier

Les renseignements concernant les personnes signalées dans le **système central** (C-SIS II) comprennent, au maximum, les éléments suivants :

- a) les nom(s) et prénom(s), nom(s) à la naissance, noms utilisés antérieurement et pseudonymes, éventuellement enregistrés séparément ; b) les signes physiques particuliers, objectifs et inaltérables ; c) le lieu et la date de naissance ; d) le sexe ; e) les photographies ; f) les empreintes digitales ; g) la ou les nationalités ; h) l'indication que la personne concernée est armée, violente ou en fuite ; i) le motif du signalement ; j) l'autorité signalante ; k) une référence à la décision qui est à l'origine du signalement ; l) les mesures à prendre ; m) le(s) lien(s) vers d'autres signalements introduits dans le SIS II conformément à l'article 52 ; n) le type d'infraction.

Le **système national** (N-SIS II) comprend les données suivantes : l'état civil (nom, prénoms et alias, date et lieu de naissance), le sexe et la nationalité ; les signes physiques particuliers, objectifs et inaltérables, ainsi que l'indication que la personne est armée ou violente ; le motif du signalement ; la conduite à tenir en cas de découverte.

Pour les signalements relatifs aux objets, les données enregistrées dans le **système informatique national** (N-SIS II) sont les suivantes :

- pour les armes à feu : le numéro d'arme, le type d'arme (marque, modèle, calibre), le motif de la recherche, la conduite à tenir ;
- pour les documents d'identité délivrés : le nom et le ou les prénoms du titulaire, ainsi que sa date de naissance, le motif de la recherche, la conduite à tenir ;

- pour les billets de banque : le motif de la recherche, la conduite à tenir ;
- pour les documents d'identité vierges, le motif de la recherche, la conduite à tenir ;
- pour les véhicules : le motif de la recherche, les caractéristiques (couleur, catégorie, marque, nationalité, numéros de série et d'immatriculation...), la conduite à tenir.

Sont également saisis et, en cas de réponse positive, restitués, les éléments de référence du dossier archivé relatifs soit à l'objet lui-même, soit à la nature, au procès-verbal et au lieu de l'infraction concernés.

3. L'inscription des données dans le fichier

Chaque État membre désigne une instance qui assume la responsabilité centrale du N-SIS II. **Les données du SIS II sont introduites, mises à jour, supprimées et consultées par le biais des systèmes nationaux de chaque État membre.** Chaque État transmet ses signalements par l'intermédiaire de l'instance susmentionnée.

Les signalements effectués par l'État français dans le N-SIS II découlent des signalements introduits dans le **fichier des personnes recherchées (FPR)**, le **fichier des objets volés et signalés (FOVeS)**, le **fichier des titres électroniques sécurisés (TES)** et **DOCVERIF**.

4. La conservation des données

Pour les signalements concernant les ressortissants de pays tiers.

Les signalements introduits dans le SIS II concernant les ressortissants des pays tiers ne sont conservés dans le traitement que pendant le **temps nécessaire** à la réalisation des objectifs pour lesquels ils ont été introduits.

Dans les **trois ans** à compter de l'introduction du signalement dans le traitement, l'État membre examine la nécessité de le maintenir. Chaque État membre peut fixer des délais d'examen plus courts.

Les signalements concernant une personne ayant acquis la citoyenneté d'un État dont les ressortissants jouissent du droit de libre circulation dans la Communauté sont effacés dès que l'État membre signalant apprend ou est informé que la personne a acquis sa citoyenneté.

Pour les signalements concernant les personnes.

Les signalements concernant les personnes ne sont conservés que pendant le **temps nécessaire** à la réalisation de l'objectif pour lequel ils ont été introduits dans le traitement.

Néanmoins, dans les **trois ans** suivant l'introduction du signalement dans le traitement, l'État membre étudie la nécessité de l'y maintenir. L'État membre peut donc décider d'une durée de conservation plus courte, à l'issue de laquelle les signalements sont automatiquement effacés.

Pour les signalements concernant les objets.

Les signalements concernant les objets ne sont conservés dans le traitement que pendant le **temps nécessaire** à la réalisation de l'objectif pour lequel ils ont été introduits.

Les signalements introduits aux fins de contrôle discret ou de contrôle spécifique sont conservés dans le traitement pendant une durée maximale de **cinq ans**.

Les signalements introduits aux fins de saisie ou de preuve dans une procédure pénale sont conservés dans le traitement pendant une durée maximale de **dix ans**.

Toutefois, les délais de conservation peuvent être prolongés si les fins d'utilisation l'exigent.

La durée de conservation des signalements effectués par la France dans le N-SIS II dépend de celle définie dans les fichiers sources, en l'occurrence le FPR, le FOVeS, les fichiers TES et DOCVERIF.

5. L'accès aux données contenues dans le fichier

En France, y ont accès :

- les fonctionnaires et agents de l'État du bureau SIRENE ;
- les autorités judiciaires ;
- les fonctionnaires de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale dûment habilités qui agissent dans le cadre de leur mission générale de police administrative et de police judiciaire ;
- les agents des préfectures et des services de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur compétents en matière d'entrée, de séjour et d'éloignement des étrangers et de recherche des personnes, majeures ou mineures, disparues, pour les seules consultations relevant de leurs attributions ;
- les agents des services du ministère des Affaires étrangères chargés de la délivrance des visas, des consulats et sections consulaires d'ambassades, pour les seuls renseignements concernant des étrangers signalés aux fins de non-admission dans l'espace Schengen ;
- les agents des douanes, pour les informations concernant les étrangers non admissibles ; pour certaines catégories de signalements, les agents des douanes sont informés de l'existence d'un signalement et doivent saisir l'officier de police judiciaire le plus proche ;
- les autorités et services homologués des autres États membres de l'espace Schengen.

Dans les autres États membres de l'Union européenne, y ont accès les autorités nationales compétentes légalement désignées à cette fin.

Europol a également accès à ces données dans le strict cadre de son mandat.

Les membres nationaux d'Eurojust, ainsi que leurs assistants peuvent, dans les limites de leur mandat, accéder aux données introduites dans le fichier.

6. L'information des personnes

Concernant les personnes recherchées ou objets volés.

L'autorité nationale compétente décide des informations qui peuvent être communiquées et selon quelles modalités.

Concernant les ressortissants étrangers.

Les ressortissants d'un pays tiers faisant l'objet d'un signalement en sont informés par écrit et sont destinataires d'une copie de la décision nationale à l'origine du signalement ou, *a minima*, d'une référence à cette décision.

(1) Ces informations sont disponibles à cette adresse : <https://www.cnil.fr/fr/sis-ii-systeme-d-information-schengen-ii>.

ÉTAT DE MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS EXAMINÉES

	Proposition de la commission d'enquête	État de mise en œuvre à la fin du mois de janvier 2017
1	Augmenter le nombre de cartouches tirées chaque année par les personnels des unités élémentaires de la police et de la gendarmerie nationales dans le cadre des séances d'entraînement au tir auxquelles ils participent.	Non mis en œuvre.
5	Constituer au plus vite sur l'ensemble du territoire national des colonnes d'extraction des victimes en zone d'exclusion composées de secouristes intervenant sous la protection des forces d'intervention.	Fait.
6	Étendre le plan « Rouge Alpha » à l'ensemble des services de sapeurs-pompiers du territoire national.	En cours.
7	Former l'ensemble des équipes de secours et médicales françaises à la médecine de guerre et aux techniques de <i>damage control</i> .	En cours.
8	Organiser une grande campagne nationale d'initiation aux gestes qui sauvent.	Fait.
9	Étendre rapidement à l'ensemble des équipes de secours et des équipes médicales l'usage du système d'information numérique standardisé (SINUS) pour suivre les personnes prises en charge et les recenser dans une base de données unique.	En cours.
10	Clarifier les critères qui permettent aux victimes d'être inscrites sur la liste unique des victimes.	Réflexion en cours au sein du Gouvernement.

11	Étendre l'aide juridictionnelle à la phase transactionnelle devant le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI).	Réflexion en cours au sein du Gouvernement.
12	Pérenniser dans notre organisation administrative un secrétariat d'État chargé de l'aide aux victimes disposant d'une administration dédiée.	Fait.
13	Détacher en permanence des officiers de gendarmerie au sein de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI).	Non mis en œuvre.
14	Fusionner le service central du renseignement territorial (SCRT) et la sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO) de la gendarmerie nationale dans une nouvelle direction générale du renseignement territorial, rattachée directement au ministre de l'Intérieur. Partager les attributions de la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) entre la DGSI et cette nouvelle direction générale du renseignement territorial. Intégrer la nouvelle direction générale du renseignement territorial au premier cercle de la communauté du renseignement.	Non mis en œuvre. Note : mission confiée à l'inspection générale de l'administration sur l'organisation de la DRPP et ses relations avec les autres services de renseignement.
15	Accélérer la mise en place, les recrutements et détachements de moyens afin de parvenir au plus vite à un véritable bureau du renseignement pénitentiaire pleinement opérationnel.	Fait.
16	Poursuivre le recrutement supplémentaire d'agents au sein des services de renseignement au-delà des engagements pris jusqu'en 2018 et diversifier ces recrutements plus massivement en faisant appel, le cas échéant, à des experts contractuels.	En cours.
17	Créer une base de données commune à l'ensemble des acteurs de la lutte antiterroriste consacrée exclusivement à l'antiterrorisme mais exhaustive, avec des niveaux d'accès adaptés aux besoins des services.	Non mis en œuvre.

18	Créer une agence nationale de lutte antiterroriste, rattachée directement au Premier ministre, en charge de l'analyse de la menace, de la planification stratégique et de la coordination opérationnelle.	Non mis en œuvre.
19	Fusionner l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) et l'état-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT). Repositionner l'ensemble auprès du ministre de l'Intérieur et non au sein de la direction générale de la police nationale (DGPN). Recentrer les missions de l'ensemble sur le pilotage et l'animation des directions du ministère dans la lutte antiterroriste.	Non mis en œuvre.
20	Renforcer les prérogatives du coordonnateur national du renseignement, en lui octroyant notamment une capacité d'arbitrage budgétaire, pour en faire le directeur national du renseignement.	Non mis en œuvre.
21	Engager une réflexion sur l'assouplissement du cadre juridique du statut de « repentir » dans le domaine du terrorisme.	Non mis en œuvre.
22	Exclure les personnes condamnées pour des actes terroristes du bénéfice du crédit de réduction de peine automatique prévu à l'article 721 du code de procédure pénale.	Fait.
23	Mettre en œuvre, dans les meilleurs délais, un plan de recrutement dédié aux juridictions spécialisées dans le traitement des affaires de terrorisme.	En cours.
24	Adapter les obligations prononcées – sur le fondement de l'article 138 du code de procédure pénale – dans le cadre du contrôle judiciaire au profil des personnes mises en examen pour des infractions à caractère terroriste et renforcer les modalités de contrôle du respect de ces obligations.	Fait.
25	Augmenter les capacités d'accueil du parc carcéral.	En cours.

26	Lancer deux plans nationaux d'investissements dans la vidéoprotection et le déploiement de portiques équipés de lecteurs automatiques de plaques d'immatriculation (LAPI).	En cours.
27	Engager une réflexion avec les collectivités territoriales sur la sécurisation des accès des équipements scolaires et de petite enfance actuels et futurs.	Fait.
28	Engager une réflexion sur un changement des dispositifs de sécurité des aéroports internationaux français afin d'intégrer des méthodes de <i>screening</i> renouvelées et une plus grande densité d'agents de sécurité.	Fait.
29	Lancer un troisième plan de lutte antiterroriste pour le recrutement de 2 000 policiers et gendarmes afin de leur permettre de tenir la posture du plan Vigipirate dans la durée.	En cours. Note : les créations de postes ne répondent pas en priorité à l'objectif sous-tendant la proposition (une hausse du nombre de policiers et de gendarmes mobilisés dans le cadre du plan Vigipirate).
30	Diminuer progressivement le volume des effectifs engagés dans l'opération Sentinelle afin, à court terme, de le concentrer sur la seule protection de certains points stratégiques.	Non mis en œuvre.
31	Doter les soldats de l'opération Sentinelle d'armes de poing en complément de leur dotation actuelle et les faire bénéficier d'une formation pour intervenir en milieu clos.	Non mis en œuvre.
32	Accompagner la montée en puissance des entreprises de sécurité privée.	En cours.

36	Organiser l'accès total d'Europol au système d'information Schengen (SIS II) en consultation, recherche et signalement.	Non mis en œuvre. Note : évolution du SIS II à venir.
37	Donner à l'agence Frontex un accès complet au SIS II.	Non mis en œuvre. Note : évolution du SIS II à venir.
38	Multiplier le nombre des agents d'Europol en Grèce pour appuyer l'action conduite par Frontex, dans chaque <i>hotspot</i> , dans le domaine de la gestion des flux migratoires.	—
39	Prévoir, dans le SIS II, une mention spécifique de la menace terroriste potentielle de la personne signalée, soit dans le corps même du signalement (article 36 de la Décision cadre), soit dans les catégories de données attachées à la personne (article 20 de la Décision cadre).	Fait.
40	Créer, au sein d'Europol, une cellule de veille 24/7 chargée de prendre en compte les <i>hits</i> détectés dans l'ensemble des États membres en lieu et place des bureaux SIRENE.	Non mis en œuvre.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 21 février 2017, la commission des Lois procède à l'examen du rapport de la mission d'information.

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 (DGSI) 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 DGSI.

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 des Lois autorise, à l'unanimité, la publication du rapport d'information.

PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

- Table ronde d’associations de victimes et d’aide aux victimes (13 décembre 2016) :
 - Mme Françoise Rudetzki, fondatrice de SOS attentats ;
 - 13 novembre : fraternité et vérité : M. Georges Salines, président, M. Emmanuel Domenach, vice-président, Mmes Aurélia Gilbert et Nadine Ribet-Reinhart, administratrices ;
 - Life for Paris : Mme Caroline Langlade, présidente, M. Serge Lauraine, administrateur, M. Alexis Lebrun, porte-parole ;
 - Promenade des Anges : M. Vincent Delhomel-Desmarest, secrétaire général, Mme Anne Murris, membre du conseil d’administration ;
 - Association française des victimes du terrorisme (AfVT) : M. Guillaume Denoix de Saint Marc, directeur général, M. Jérémy Bridier, directeur du service juridique ;
 - Fédération nationale des victimes d’attentats et d’accidents collectifs (FENVAC) : M. Stéphane Gicquel, secrétaire général, Mme Clara Ieche, juriste ;
 - Institut national d’aide aux victimes et de médiation (INAVEM) : M. Richard Olszewski, vice-président, Mme Isabelle Sadowski, référente juridique.

- Mme Juliette Méadel, secrétaire d’État auprès du Premier ministre, chargée de l’Aide aux victimes (19 décembre 2016).

- M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense (12 janvier 2017).

- M. Jean-Jacques Urvoas, garde des Sceaux, ministre de la Justice (18 janvier 2017).

- Mme Marisol Touraine, ministre des Affaires sociales et de la Santé (2 février 2017).

- M. Bruno Le Roux, ministre de l’Intérieur (10 février 2017).

DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LES RAPPORTEURS

— Déplacement à Mâcon (3 novembre 2016) :

- Entretien avec M. Gilbert Payet, préfet de Saône-et-Loire, et Mme Marlène Germain, directrice de cabinet ;
- Observation d'un exercice de simulation d'une attaque terroriste dans la salle de spectacle *Le Spot*.

— Déplacement à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle (17 novembre 2016) :

- Entretien avec M. Philippe Riffaut, préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des plates-formes aéroportuaires de Roissy-Charles-de-Gaulle et du Bourget auprès du préfet de la Seine-Saint-Denis, et M. Christophe Blondel-Deblangy, secrétaire général ;
- Présentation de la plate-forme aéroportuaire par M. Franck Goldnadel, directeur général adjoint, chargé des opérations aéroportuaires du groupe ADP, directeur de l'aéroport ;
- Présentation des métiers de la sûreté aéroportuaire et de l'analyse comportementale pratiquée par la société *Hubsafe* par Mme Caroline Dubois, responsable des opérations, et Mme Neermala Bhoyjoo, responsable opérationnelle adjointe ;
- Entretien avec M. Serge Garcia, directeur de la police aux frontières de Roissy-Charles-de-Gaulle et du Bourget ;
- Entretien avec M. Patrice François, directeur régional des douanes de Roissy-Charles-de-Gaulle et du Bourget ;
- Entretien avec plusieurs militaires de la gendarmerie des transports aériens (GTA) et présentation du peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG) « Sabre » et de l'équipe cynotechnique ;
- Entretien avec M. Hervé Barraud, correspondant de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI).

— Déplacements au Musée du Louvre de Paris pour y observer un exercice de simulation d'attaque terroriste (6 décembre 2016) et à la préfecture de police de Paris pour y échanger avec le préfet de police et les directeurs de service sur les principaux enseignements de l'exercice (14 décembre 2016).