



MENACE TERRORISTE : POUR UNE RÉPUBLIQUE JUSTE MAIS PLUS FERME

Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique

Mme Sylvie GOY-CHAVENT, rapporteure

Rapport n° 639 (2017-2018)

La commission d'enquête sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique a été constituée le 11 janvier 2018 à la demande du groupe Union centriste. Entre le 6 mars et le 12 juin 2018, elle a procédé à 32 auditions, dont 23 à huis-clos, au cours desquelles elle a entendu 49 personnalités et effectué 4 déplacements (préfecture de police de Paris et tribunaux de grande instance de Paris et Bobigny, maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis et d'Osny, Bruxelles, Bourg-en-Bresse et Lyon).

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

L'État islamique, même défait, demeure une menace à ne pas sous-estimer

- *Daech*, qui avait réussi à mobiliser plus de 40 000 djihadistes, dont 5 000 ressortissants de pays européens, parmi lesquels **1 309 Français**, a perdu 95 % de son assise territoriale.
- Toutefois, **la défaite de l'État islamique n'est pas totale, ni durable**. Son influence perdure au sein de nombreuses tribus

sunnites et il a adopté un mode d'action fondé désormais sur la guérilla et la clandestinité. *Daech* n'est pas morte.

- Elle **reste une organisation terroriste fonctionnelle** (diffusion de propagande, revendication d'attentats, importantes ressources financières).

La France est aujourd'hui confrontée à une menace terroriste de nature essentiellement endogène

- Depuis janvier 2015, la France a fait l'objet de **14 attaques terroristes** abouties et de 17 attentats échoués, qui ont causé 246 morts et 2 305 blessés.

67 projets terroristes ont par ailleurs été déjoués, dont 20 en 2017.

- En dépit de craintes initiales, et alors qu'aucun retour massif n'a été observé, les djihadistes français qui rentrent sur notre territoire, les **returnees**, au nombre de **278 adultes**, représentent une **menace maîtrisée**.

La mise en place d'un suivi systématique adapté à leur dangerosité permet, à court et moyen terme, **de garder cette menace sous contrôle**. Les majeurs *returnees*, y

compris les femmes, sont **systématiquement judiciairisés**.

- Les **77 mineurs returnees** sont pour la plupart très jeunes – 97 % ont moins de dix ans – et présentent d'importantes fragilités psychologiques. Ils font l'objet d'un double suivi par les services de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'aide sociale à l'enfance. Ils bénéficient également d'une prise en charge médico-psychologique systématique et sont suivis par les services de renseignement.

- **L'enracinement de la radicalisation et du salafisme en France**, en particulier dans certains quartiers, contribue à alimenter la menace intérieure. Près de 20 000 individus sont signalés comme radicalisés, dont 4 000 relèvent du « haut du spectre ».

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

Des services de renseignement extrêmement mobilisés par la menace terroriste

■ La **coordination des services de renseignement a progressé** ces dernières années afin de mobiliser au mieux les compétences et les réseaux de chacun. Les rôles de chaque service ont également été clarifiés. La **DGSI** a été désignée service « chef de file » **opérationnel** et collabore étroitement avec la DGSE. **L'UCLAT** assure une **coordination administrative**. Placé auprès du Président de la République, le **CNRLT** (coordinateur national pour le renseignement et la lutte contre le

terrorisme) assure une **coordination stratégique**, en définissant des priorités pour chaque service.

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

■ L'institutionnalisation d'un **bureau du renseignement pénitentiaire** est récente, mais celui-ci dispose de moyens humains et matériels encore modestes.

Le renforcement des moyens pour affronter la menace terroriste

■ La lutte antiterroriste a bénéficié d'un **renforcement sensible des crédits et effectifs alloués** : entre 2015 et 2017, 824 millions d'euros supplémentaires pour la police et la gendarmerie et 479 millions d'euros pour la justice.

■ Depuis 2012, **dix lois** ont renforcé les moyens juridiques de la lutte antiterroriste, dont la loi du 30 octobre 2017 qui a intégré une partie des mesures exceptionnelles de l'état d'urgence dans le droit commun.

■ La lutte contre le terrorisme requiert de **s'attaquer à son financement**. En France, Tracfin est le fer de lance de la lutte contre le financement du terrorisme. Le nombre d'informations liées au financement du terrorisme analysées par Tracfin est passé de 280 en 2013 à 1 440 en 2017, soit une **augmentation de 307 %**. Sur la même période, le **nombre de notes transmises** par Tracfin à ses partenaires est passé de 40 à 684, soit une augmentation **de 1 610 %**.

Une politique pénale repensée pour une réponse adaptée

■ La gestion commune des attentats commis depuis 2015 a renforcé **la coopération entre les services d'investigations spécialisés dans la lutte contre le terrorisme** : la collaboration renforcée entre les services de renseignement et les services de police judiciaire facilite la **judiciarisation du renseignement**.

■ Le contentieux terroriste est désormais un **contentieux de masse** auquel l'organisation judiciaire a dû s'adapter. Le dispositif judiciaire antiterroriste français se caractérise par une **centralisation** parisienne et une **spécialisation** des magistrats au stade de l'enquête, des poursuites, du jugement, mais également en

matière d'application des peines, pour les majeurs comme pour les mineurs.

Un magistrat référent « terrorisme » a été désigné dans tous les parquets.

■ **511 individus** sont **incarcérés** pour des faits de terrorisme en lien avec l'islam radical (**TIS**) dans les prisons françaises. Si les détenus TIS ne représentent que **0,73 % de la population carcérale**, ils ont obligé l'administration pénitentiaire à évoluer dans ses structures et ses pratiques. Celle-ci est désormais confrontée à un **risque prosélyte sans précédent** du fait des TIS, mais également à un risque de **passage à l'acte violent en détention**.

La coopération européenne

■ **L'Union européenne** est devenue un **acteur désormais incontournable** dans la lutte anti-terroriste, en appui des États membres. Un coordinateur de l'Union pour la lutte contre le terrorisme avait été institué dès 2004. Les agences européennes jouent également un rôle croissant.

■ **Europol soutient les services répressifs des États membres.** Elle a la capacité technique, mais aussi juridique, de stocker les données des enquêtes en cours dans les différents pays, dès lors qu'elles contribuent à la collecte d'informations, et de procéder à

des liens et recoupements entre ces enquêtes.

■ **Eurojust** renforce l'efficacité des autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites dans les **dossiers de criminalité transfrontalière grave**. L'appui de l'agence est de plus en plus sollicité en matière de terrorisme.

■ La lutte contre la **radicalisation en ligne** est une autre priorité de l'Union européenne.

Le développement de la culture de la sécurité et de la prévention de la radicalisation

■ **Le plan Vigipirate a connu de profondes évolutions.** Plusieurs actions ont été mises en place afin de **diffuser cette culture de sécurité**.

■ On constate une **réelle prise de conscience**, y compris dans des ministères qui ne disposaient pas auparavant d'une réelle culture de sécurité, l'éducation nationale par exemple.

■ **Le nouveau plan national de prévention de la radicalisation**, annoncé le 23 février 2018 par le Premier ministre, comporte 60 mesures et vise à réorienter la politique de la prévention de la radicalisation en faisant de **l'école la première priorité** et en renforçant la prévention dans des **domaines négligés par les précédents plans** tels que l'université, le sport et les entreprises.

III. DE FORTES INQUIÉTUDES DEMEURENT CEPENDANT

■ Le **discours salafiste**, en pleine expansion, constitue une **menace pour les valeurs de la République**. L'ensemble de l'arsenal juridique existant doit être mobilisé pour lutter contre les situations inacceptables.

■ Des doutes persistent sur **l'efficacité** du renseignement, notamment pour détecter la **menace « inspirée »** et les **passages à l'acte impulsifs**, en réaction à un message diffusé sur Internet par *Daech*. Dans ce contexte où la menace terroriste est principalement endogène et de basse intensité, il est nécessaire que les services de renseignement **s'appuient davantage**

sur les maires qui ont une connaissance fine des territoires.

■ **L'analyse de ces informations** apparaît comme le maillon faible du dispositif mis en place. La massification de ce phénomène peut « noyer » les services de renseignement.

■ Au-delà des 511 TIS, plus de **1 110 détenus de droit commun** sont susceptibles d'être considérés comme présentant un **risque important de radicalisation** (DCSR). Le principal défi de ces prochaines années pour l'administration pénitentiaire réside dans le **suivi des terroristes sortants de détention**.

Calendrier prévisionnel de sorties des détenus condamnés pour des infractions en lien avec le terrorisme islamiste

2018	2019	2020	2021	2022
18	23	16	25	17

■ Si le nouveau plan de prévention de la radicalisation se veut ambitieux et global, nombre de ses mesures restent **très généralistes ou de long terme.**

■ Les contre-discours, s'ils sont indispensables, semblent **très peu efficaces**, en particulier pour atteindre une personne déjà radicalisée. Le label

« étatique » peut même avoir un effet inverse.

■ Il est nécessaire de s'appuyer sur les musulmans pour promouvoir les contre-discours et lutter contre le salafisme. Il paraît indispensable que **l'islam de France s'organise en réaffirmant les valeurs de la République.**

IV. LES 10 PRINCIPALES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

■ Mettre en place, dans chaque département, un pôle de lutte contre l'islam radical pour mieux lutter contre le communautarisme et la prégnance du fait religieux dans certains quartiers.

■ Mettre davantage en œuvre la possibilité d'expulser des individus radicalisés fichés S de nationalité étrangère.

■ Faire des maires des acteurs à part entière du renseignement, notamment en les conviant aux réunions des groupes d'évaluation départementaux (GED) et en leur donnant accès à la liste des individus inscrits au fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT) présents dans leur commune.

■ Intégrer les détenus de droit commun les plus engagés dans un processus de radicalisation dans le dispositif des quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER).

■ Appliquer aux TIS binationaux la disposition du code civil permettant de déchoir de leur nationalité française les binationaux ayant commis des actes de terrorisme.

■ Assurer un suivi à long terme, au moins jusqu'à leur majorité, des mineurs *returnees* bénéficiant actuellement d'un double suivi (aide sociale à l'enfance et protection judiciaire de la jeunesse).

■ Étendre au terrorisme les compétences du futur parquet européen.

■ Réaffirmer les valeurs de la République et mobiliser l'ensemble de notre arsenal juridique pour lutter contre les troubles à l'ordre public que peut provoquer le salafisme (interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public ou fermeture de lieux de culte incitant à la violence ou à la discrimination).

■ Inscrire le salafisme sur la liste des dérives sectaires de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes).

■ Inviter l'islam de France à mieux se structurer et à se financer de façon plus transparente.



Président
M. Bernard Cazeau
(LaREM - Dordogne)

Rapporteure
Mme Sylvie Goy-Chavent
(UC - Ain)



Le présent document et le rapport complet n° 639 (2017-2018) sont disponibles sur le site du Sénat : www.senat.fr/commission/enquete/chute_etat_islamique/index.html

