

Filières « djihadistes » : pour une réponse globale et sans faiblesse

**Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte
contre les réseaux djihadistes en France et en Europe**

RAPPORT DE M. JEAN-PIERRE SUEUR

Au printemps 2015, les services de renseignement ont recensé près de 1 500 ressortissants français partis vers les zones de combat syro-irakiennes. Si un tel phénomène n'est pas sans précédent dans notre pays, des départs vers des zones de combat ayant déjà eu lieu par le passé (vers la Bosnie, l'Afghanistan, la Somalie ou encore le Mali), **son ampleur est, en revanche, inédite.**

La commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, coprésidée par Mme Nathalie Goulet (UDI-UC - Orne) et M. André Reichardt (UMP - Bas-Rhin), s'est donné pour but d'analyser ce phénomène et la réponse que les pouvoirs publics y ont apporté. Ayant débuté ses travaux en octobre 2014, elle a auditionné de très nombreux spécialistes de la question et a effectué plusieurs déplacements, notamment aux États-Unis et en Turquie.

Le rapport de M. Jean-Pierre Sueur (Soc.- Loiret) présente les conclusions de ces travaux et propose une série d'améliorations de notre dispositif antiterroriste, avec le souci de donner **une égale importance aux mesures préventives destinées à entraver les processus de radicalisation et à celles ayant pour objet de réprimer les réseaux djihadistes.**

I - L'analyse du dispositif mis en place par les pouvoirs publics

Les travaux de la commission d'enquête ont permis de mettre en lumière les points suivants.

Un plan anti-« djihad » mis en place tardivement

Alors que les départs vers la zone syro-irakienne avait sans doute déjà débuté en 2012, le plan gouvernemental prévoyant notamment l'instauration d'un point de contact pour les familles souhaitant signaler la radicalisation d'un proche n'a été mis en place qu'au printemps 2014. L'existence plus précoce d'un tel dispositif de détection aurait sans doute permis de réagir plus rapidement à l'accroissement des départs consécutifs à la crise syrienne.

Un dispositif de renseignement perfectible

Malgré des qualités reconnues par l'ensemble de nos partenaires, notre dispositif de renseignement, en partie réformé en 2008, doit être adapté à une situation nouvelle.

En particulier, les difficultés rencontrées par le renseignement territorial, véritable parent pauvre de la réforme, constituent de réels handicaps dès lors que la menace ne réside plus dans quelques organisations terroristes dûment

identifiées et surveillées mais devient beaucoup plus diffuse.

Autre effet de cet éclatement de la menace, certains des services compétents en matière de terrorisme – dont la coordination reste d'ailleurs perfectible – sont rapidement arrivés **aux limites de leurs capacités humaines et techniques.**

Enfin, l'évaluation de la **dangerosité** des individus suivis est devenue un défi redoutable, cette difficulté valant à la fois pour ceux qui sont encore sur le sol français et pour les combattants revenus d'un théâtre d'opérations djihadiste.

Dans ce contexte, la question de la « judiciarisation » des personnes surveillées revêt une importance toute particulière pour les services de renseignement. Le risque accru de passage à l'acte d'individus engagés dans ce que l'on a pu nommer le « djihad en accès libre » incite les services à demander l'ouverture d'une enquête judiciaire de plus en plus tôt, **au risque que les éléments réunis soient insuffisants pour permettre une sanction adaptée.** Le problème se pose en particulier pour les djihadistes de retour de Syrie ou d'Irak, pour lesquels il est très difficile de recueillir des

éléments relatifs à leurs agissements dans ces pays.

Enfin, l'absence d'un cadre juridique clair délimitant les prérogatives des services de renseignement, prévoyant un contrôle effectif et protégeant les agents, contribue sans doute à rendre plus difficile leur pleine mobilisation.

Des doutes sur la capacité du système judiciaire et pénitentiaire à prendre en charge le phénomène

Certaines difficultés que l'on pouvait croire surmontées sont également réapparues dans la chaîne de la répression policière et judiciaire.

Ainsi, alors qu'il est nécessaire que les magistrats du pôle antiterroriste de Paris puissent s'appuyer sur l'excellence des services d'enquête compétents en la matière, la pratique de la co-saisine de ces services semble engendrer des dysfonctionnements.

En outre, les difficultés structurelles rencontrées par les établissements pénitentiaires sont un obstacle à une prise en charge appropriée des détenus radicalisés. Les moyens dédiés au renseignement pénitentiaire sont par ailleurs très insuffisants.

Un « djihad médiatique » difficile à endiguer

L'utilisation d'Internet par les réseaux djihadistes pour propager des messages et des vidéos d'apologie du terrorisme constitue une forte préoccupation pour les membres de la commission d'enquête. Le fort investissement des forces de sécurité se heurte à l'extrême éparpillement des supports, au fait que les sites sont souvent hébergés à l'étranger et à la facilité de remettre en ligne un contenu supprimé. Si plusieurs mesures importantes ont récemment été prises, comme la possibilité d'un blocage administratif des sites, la commission d'enquête a constaté qu'elles étaient encore insuffisantes.

La lutte contre le financement du terrorisme

Le financement du terrorisme échappe encore largement à la surveillance et à la répression judiciaire. Les flux importants qui alimentent les organisations structurées et qui font l'objet de

mesures prises par l'ONU et le Groupe d'action financière (GAFI) ne sont pas seuls en cause : le micro-financement des départs vers la zone syro-irakienne – quelques centaines d'euros tout au plus suffisent pour faire le voyage – constituent un nouveau défi pour les services de sécurité, au premier rang desquels Tracfin.

Les angles morts de la coopération internationale

Enfin, la commission d'enquête a accordé une attention particulière à la coopération antiterroriste entre pays membres de l'Union européenne ainsi qu'à la coopération entre notre pays et les États-Unis, d'une part, et la Turquie, d'autre part.

Tout d'abord, les filières djihadistes constituent bien un défi pour l'ensemble des pays de l'Union européenne et **s'en tenir à des mesures purement nationales reviendrait à renoncer à toute efficacité**. Si certaines failles devraient être prochainement réduites – comme l'absence de PNR à l'échelle de l'Union européenne –, d'autres appellent des évolutions plus profondes.

Le déplacement d'une délégation de la commission d'enquête à Washington a permis de prendre conscience de ce que les préoccupations des autorités américaines sont identiques à celles des pays européens et que leur expérience dans le domaine de la lutte antiterroriste constitue une source précieuse d'enseignements, y compris pour éviter de reproduire certaines erreurs ou dérives.

Compte tenu du caractère de point de passage quasi-obligé du territoire de la Turquie pour les djihadistes se rendant en Syrie, la coopération avec ce pays constitue enfin un sujet de préoccupation important. Au cours de son déplacement, intervenu peu de temps après celui effectué par le ministre de l'Intérieur à la suite de l'échec de l'expulsion de trois djihadistes en France depuis Istanbul, la commission d'enquête a pu évaluer les progrès accomplis dans l'effectivité de la coopération franco-turque.

II – Les principales propositions de la commission d'enquête

À l'issue de cette analyse, la commission d'enquête a élaboré **110 propositions correspondant à 6 axes d'intervention**, et dont les principales sont retracées ci-après.

A. Prévenir la radicalisation

La réponse apportée par les pouvoirs publics à l'expansion des réseaux djihadistes ne peut être d'ordre uniquement sécuritaire : il est indispensable d'intervenir le plus tôt possible en

amont du passage à l'acte. Dans cette perspective, il apparaît urgent de :

- Faire du Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR) l'acteur central de la prévention, en lui donnant un statut interministériel, en lui confiant un rôle de pilotage et en assurant le fonctionnement continu du numéro vert ;
- Améliorer la détection de la radicalisation selon deux modalités : organiser des formations obligatoires à destination des acteurs de terrain ; mettre à leur disposition une grille d'indicateurs susceptibles de marquer l'engagement dans la radicalisation, cet outil devant être élaboré de manière partagée - avec notamment le concours des représentants des cultes - et devant être utilisé par tous ;
- Faire de l'école le premier maillon de la prévention de la radicalisation, en intégrant dans les programmes scolaires un enseignement laïque du fait religieux et en formant les futurs citoyens à la réception critique des contenus diffusés sur Internet ;
- Élaborer des programmes de contre-discours adaptés aux différents profils visés ; pour leur diffusion, de donner un rôle privilégié aux associations, d'investir prioritairement Internet, et notamment les réseaux sociaux, et de s'appuyer sur la parole d'anciens djihadistes ou extrémistes repentis ;
- Mettre en œuvre, sous le pilotage du CNAPR, des programmes individualisés de réinsertion des personnes engagées dans un processus de radicalisation djihadiste, en développant dans chaque département des initiatives locales et des partenariats avec des acteurs publics et privés, notamment associatifs.

B. Renforcer la coordination et les prérogatives des services antiterroristes

Malgré les réformes de l'appareil français de renseignement et de répression du terrorisme conduites au cours des dernières années, la crise des filières syriennes met en lumière la nécessité de consolider le renseignement territorial, d'améliorer la coordination des services et de les doter de nouvelles compétences pour accroître l'efficacité de leur action. Il semble ainsi indispensable de :

- Attribuer à l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) le statut de service

interministériel à compétence nationale, sous l'autorité d'emploi du ministre de l'intérieur ;

- Tripler dans un délai rapide les effectifs du bureau du renseignement pénitentiaire : la création d'au moins 100 postes est indispensable ;
- Créer, dans le domaine de la lutte contre les filières djihadistes, des « *task forces* » permettant aux services de sécurité de mettre leurs moyens en commun et de partager leurs informations ;
- Prévoir par la loi la possibilité pour les services de renseignement de mieux exploiter certains fichiers auxquels ils ont accès, dès lors qu'il s'agit de recherches dont l'objectif est précis et limité à leur mission (ce qui exclut les croisements généralistes) et que cette évolution s'exerce dans les conditions définies par la Commission nationale informatique et libertés et sous son contrôle.

C. Contre le « djihad médiatique »

Le renforcement de la coopération avec les opérateurs d'Internet, qui seul permettra d'améliorer l'efficacité de la lutte contre le « djihad médiatique », implique notamment de :

- Inciter les opérateurs à instaurer des sanctions graduées au sein de leurs plateformes, allant du message privé de mise en garde à la fermeture définitive du compte et rendre possible des actions de contre-discours dans le cadre de ce processus ;
- Imposer aux acteurs d'Internet de permettre aux internautes de signaler des messages contraires à la loi en un seul clic ;
- Faire appliquer à tout prestataire, même étranger, ayant une activité secondaire en France ou y fournissant des services gratuits, les obligations prévues par la LCEN, d'une part, et le code des postes et des communications électroniques, d'autre part ;
- Engager des coopérations internationales afin de lutter contre les « cyberparadis », en définissant une « liste grise » des pays partiellement coopératifs et une « liste noire » des pays non-coopératifs.

D. Tarir le financement du terrorisme

Les départs pour les zones de djihad s'appuient sur un « micro-financement » dont la détection et l'entrave sont particulièrement malaisées. Le tarissement de ces sources de financement nécessite la mise en place de nouvelles

dispositions au niveau communautaire et la consolidation de la place de Tracfin au sein de la communauté du renseignement. Il doit ainsi être envisagé de :

- Créer un programme européen de surveillance du financement du terrorisme fondé sur un accès régulé aux données SWIFT ;
- Développer une culture du renseignement financier au sein de la communauté française du renseignement et systématiser le transfert à Tracfin des cibles suivies par les services opérationnels de renseignement, conformément à l'article L. 561-27 du code monétaire et financier ;
- Instaurer une unité de direction pour les structures administratives chargées du renseignement financier (Tracfin) et de la mise en œuvre des sanctions (services compétents de la direction du Trésor).

E. Mieux contrôler les frontières de l'Union européenne

Une lutte efficace contre les filières djihadistes implique, dans le respect des acquis de Schengen, un renforcement des contrôles effectués aux frontières par les États membres de l'Union européenne. Dans cette perspective, la commission d'enquête propose de :

- Instaurer des contrôles systématiques aux frontières de l'espace Schengen, sur la base de critères appliqués uniformément dans tous les États membres ;
- Doter la police de l'air et des frontières (PAF) des moyens techniques pour effectuer des contrôles « en mobilité » au plus près des passerelles de débarquement des avions ;

➤ Intégrer dans le fichier des personnes recherchées les décisions de remise des documents justificatifs de l'identité prises dans le cadre d'un contrôle judiciaire.

F. Adapter la réponse pénale et carcérale

Une réponse judiciaire cohérente aux phénomènes djihadistes exige, outre des incriminations pénales efficaces et adaptées, l'amélioration de certaines dispositions du code de procédure pénale. L'ampleur du phénomène dans nos établissements pénitentiaires appelle par ailleurs la définition rapide d'un programme spécifique de prise en charge, complété par un suivi post-sentenciel renforcé. Votre commission d'enquête estime que les priorités seraient de :

- Déterminer, sous le contrôle du contrôleur général des lieux de privation de liberté, les besoins en heures d'aumônerie ;
- Conditionner, dans des délais à déterminer, la délivrance de l'agrément d'aumônier pénitentiaire au suivi d'une formation théologique diplômante et d'une formation pratique spécifique à l'activité d'aumônerie en milieu carcéral ;
- Dans les maisons d'arrêt, isoler les individus radicalisés dans un quartier à l'écart de la population carcérale, dans la limite de 10 à 15 personnes, pour permettre une prise en charge individualisée ;
- Mettre en place un programme de suivi des condamnés pour terrorisme débutant six mois avant la sortie de prison et s'étendant durant au moins deux ans après la fin de l'incarcération ;
- Enregistrer dans un fichier les personnes condamnées pour des actes de terrorisme.



Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01-42-34-23-37 – Télécopie : 01-42-34-31-47



Co-présidents

Nathalie Goulet
Sénateur (UDI-UC)
de l'Orne



Co-présidents

André Reichardt
Sénateur (UMP)
du Bas-Rhin



Rapporteur

Jean-Pierre Sueur
Sénateur (Socialiste)
du Loiret

Le présent document et le rapport complet sont disponibles sur internet :
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2014/r14-388-notice.html>