

Affaire MERAH Réflexions et propositions

L'affaire Merah peut être analysée sous plusieurs angles. L'un d'entre eux, très présent à l'esprit des intervenants policiers, privilégie l'idée que Mohamed Merah a finalement été identifié et neutralisé aussi rapidement qu'il était possible, en tout cas avant d'avoir commis un nouveau carnage comme il en avait clairement l'intention, et que le dispositif s'est avéré efficace. Plusieurs éléments viennent à l'appui de cette approche : la bonne montée en puissance du dispositif d'enquête, les éléments d'identification fournis concernant Mohamed Merah, tout particulièrement son domicile et, enfin, sa neutralisation dans des conditions particulièrement difficiles.

Or, une analyse pertinente ne saurait exclure le retour d'expérience et l'évaluation globale du dispositif. De ce point de vue, plusieurs défaillances objectives ont été mises en lumière. Objectives, parce qu'elles échappent à l'erreur humaine caractérisée, mais qu'elles tiennent plutôt à la conjonction d'omissions et d'erreurs d'appréciation, à des problèmes de pilotage et d'organisation des services et à des cloisonnements encore très présents entre renseignement intérieur, police judiciaire et sécurité publique. Autant d'éléments qui doivent faire l'objet d'une analyse approfondie si l'on veut que notre dispositif en sorte renforcé.

La mission a rencontré dans ce cadre l'ensemble des acteurs de l'affaire : renseignement intérieur, police judiciaire et sécurité publique, au niveau local comme au niveau central ; autorité préfectorale, directeurs généraux de la police et de la gendarmerie nationales. Ces entretiens ont permis de faire la synthèse des différents retours d'expérience comme d'envisager des pistes de progrès.

S'agissant des défaillances survenues à l'occasion de l'affaire Merah, la mission s'est appuyée sur le contenu d'entretiens libres avec ses interlocuteurs, ainsi que sur une importante documentation ouverte, sans s'inscrire dans un cadre d'enquête ni, a fortiori, disposer des éléments figurant dans la procédure judiciaire en cours. L'objectif étant, avant tout, de faire la synthèse des retours d'expérience et de formuler des propositions.

Observations concernant les défaillances

Mohamed Merah était l'objet de l'attention des services de renseignement depuis 2006. Pour autant, ces derniers n'ont identifié que tardivement l'évolution de son profil, en raison à la fois de son incarcération entre décembre 2007 et septembre 2009 et de la désactivation inopportune de la fiche « s » dont il était l'objet. Il faut attendre l'information relative au contrôle de Mohamed Merah en Afghanistan, reçue en décembre 2010, pour que la direction centrale du renseignement intérieure adresse à son service toulousain, en janvier 2011, une demande d'enquête approfondie sur Mohamed Merah.

Cette enquête d'environnement donnera lieu à des investigations et surveillances qui s'échelonnent tout au long du premier semestre 2011 pour aboutir à la mi 2011, à une conclusion dans laquelle le service toulousain du renseignement intérieur met clairement en évidence le profil islamiste de Mohamed Merah, son comportement extrêmement méfiant et sa radicalité potentielle. Pour tardive qu'elle ait pu paraître, la détection de Mohamed Merah par le renseignement intérieur est donc avérée.

La phase d'évaluation qui s'ouvre ensuite est marquée par une série de défaillances objectives qui commencent avec le délai de réaction de la centrale, difficile à expliquer autrement que par la charge de travail de la sous-direction en charge du domaine, l'attentisme du service toulousain en l'absence de réponse de sa centrale et, in fine, par un entretien au cours duquel, faute de préparation, les agents du renseignement intérieur n'ont jamais été en mesure de mettre Mohamed Merah face à ses contradictions.

La conclusion de cet entretien n'ouvre aucune perspective opérationnelle. De fait, à partir de janvier 2012, le dossier Merah ne paraît plus constituer une priorité d'action pour le renseignement intérieur, en tout cas pas en termes de surveillances.

S'agissant de l'enquête judiciaire qui s'ouvre après le 11 mars 2012, il n'appartient pas à la mission de se prononcer sur le détail des actes de procédure ou sur le déroulement d'une enquête pour laquelle elle ne disposait pas, compte tenu de son cadre de travail, d'éléments d'information. Pour autant, que ce soit au cours de ses entretiens ou à la lecture de certains articles de presse faisant état d'éléments de procédure, la mission a pu avoir le sentiment que des cloisonnements persistaient entre services, notamment entre police judiciaire et renseignement intérieur.

Enfin, concernant l'intervention ayant abouti à la neutralisation de Mohamed Merah à compter de la soirée du mardi 20 mars, la mission a d'abord constaté que l'opération avait, d'emblée, été fragilisée par une surveillance préalable défaillante du domicile.

En dépit d'un dispositif d'observation lourd, Mohamed Merah avait pu quitter son domicile et le réintégrer sans que soit observé, ni son départ -il est vrai que la fréquentation du quartier et les conditions climatiques rendaient l'observation difficile à ce moment - ni son retour. La connaissance de ce retour tardif au domicile aurait probablement amené le RAID à repousser le moment de sa première intervention où, à tout le moins, à changer ses plans, en partant du principe que Mohamed Merah n'était sans doute pas encore endormi.

De fait, au moment de l'intervention, Mohamed Merah est éveillé et surprend les effectifs en ouvrant le feu à travers sa porte. Cette riposte immédiate et violente - au cours de laquelle des agents sont blessés - déstabilise le dispositif et rendra la suite de l'intervention particulièrement difficile.

Il s'agit là aussi d'une défaillance objective qui pose plusieurs questions, tant en termes de pilotage et de coordination du dispositif de surveillance, que de choix des équipes à engager sur la mission ou de réflexion sur le positionnement des moyens techniques.

Au-delà de ce premier point, la mission observe que le RAID, déstabilisé par l'échec de sa première tentative et la violence de la riposte, a adapté son dispositif à la dangerosité extrême de Mohamed Merah. Ainsi, sa première priorité a été d'évacuer les personnes présentes dans l'immeuble pour éviter que Mohamed Merah prenne des otages ou fasse sauter les explosifs dont il se disait porteur.

Ensuite, le RAID a privilégié la négociation. Ce n'est que lorsque toutes les possibilités en ont été épuisées, du fait même de Mohamed Merah, et que les conditions matérielles de l'intervention ont été réunies, que l'assaut a été lancé. Cette dernière phase de l'opération a été particulièrement lente mais, au final, a permis de neutraliser l'intéressé sans qu'il ait, à aucun moment, constitué une menace pour d'autres que lui-même et les effectifs du RAID.

*
* *

C'est à la lumière de ces différentes observations et des entretiens conduits que la mission a identifié plusieurs propositions qui peuvent être synthétisées comme suit.

1. Renforcer les outils de détection, de surveillance et d'enquête
2. Professionnaliser d'avantage la capacité d'évaluation
3. Améliorer la coordination entre les services
4. Renforcer le contrôle
5. Poursuivre la réflexion concernant les mesures d'accompagnement de l'enquête en temps de crise
6. Favoriser la mutualisation et les rapprochements entre les forces d'intervention

Par ailleurs, conformément au mandat qui lui était fixé, la mission s'est prononcée in fine sur les liens entre le renseignement intérieur et l'information générale et les perspectives d'évolution de ce dernier service.

1. Renforcer les outils de suivi et d'enquête

L'objectif est d'améliorer certains outils de suivi existants, voire d'en créer de nouveaux pour garantir la meilleure remontée de l'information. Si, prises indépendamment les unes des autres, les propositions qui suivent peuvent parfois apparaître limitées, on rappellera d'une part, qu'en l'espèce, les procédures suivies n'ont pas toutes été conduites avec la rigueur que l'on pouvait attendre et, d'autre part, que ce n'est qu'en multipliant les outils de détection que l'on parvient à identifier un profil à risque.

Des outils de suivi plus fiables

Utilité et limites des fiches sûreté de l'État

La mission a identifié deux questionnements concernant la fiche « s »¹ dont Mohamed Merah faisait l'objet depuis 2006.

Le premier concerne la désactivation inopportune de cette fiche entre mars 2010 et janvier 2011. La DCRI a considéré, à tort, que plus aucun élément ne justifiait son maintien, alors même que le 16 octobre 2009, les coordonnées de Mohamed Merah avaient été découvertes dans la liste des contacts d'un des membres d'une filière toulousaine d'acheminement de djihadistes à destination de l'Irak.

La DCRI a clairement identifié ce dysfonctionnement et va faire évoluer en conséquence la procédure de radiation des fiches, notamment en s'assurant que l'échelon central échange bien avec l'échelon local lorsque ce dernier est demandeur. Il ne paraît pas opportun d'aller au-delà, notamment en allongeant la durée de validité des fiches « s » : la limite de validité annuelle est une bonne garantie de remise en cause régulière des fiches d'attention.

Le second questionnement est relatif au fait que cette fiche « s », bien que réactivée en janvier 2011, ne signale pas le départ de Mohamed Merah lorsqu'il embarque de Roissy à destination de Lahore, via Oman, le 19 août 2011.

Selon les explications recueillies, la règle en vigueur, s'agissant des ressortissants de l'Union européenne, est que lors des contrôles frontières, les passages au FPR ne peuvent être qu'aléatoires (article 7 §2 du code frontières Schengen). Ils ne sont systématiques que pour 31 destinations considérées comme sensibles, dont le Pakistan. Toutefois, le vol de Mohamed Merah n'était pas un vol direct pour Lahore, mais un vol à destination de Oman, qui ne fait pas partie de la liste des pays sensibles. Il n'est donc pas anormal que Mohamed Merah n'ait pas fait l'objet d'un passage au FPR.

Cette situation n'est pas satisfaisante. Rien ne dit que Mohamed Merah n'avait pas délibérément choisi un trajet indirect pour éviter un contrôle approfondi sur un vol direct pour Lahore. En l'état d'une réglementation européenne qui s'impose à la France, il s'agit cependant d'une fragilité objective qui montre la limite des fiches « s ».

¹ Les fiches sûreté de l'État, dites fiches « s » sont des demandes de mises en attention inscrites par la DCRI, la DRPP, voire les services de l'information générale, au fichier des personnes recherchées (FPR) concernant des individus présentant un profil à risque. Elles ont une durée de validité d'un an, renouvelable.

Favoriser la mise en place d'autres outils de détection et de suivi

La mission estime que d'autres outils de détection et de suivi mériteraient réflexion. Ainsi, la main courante informatisée de la sécurité publique et les bases de données équivalentes de la gendarmerie nationale, constituent aujourd'hui la documentation sans doute la plus complète collectant les éléments d'information recueillis par les services de terrain au quotidien. Une déclaration d'usager, une intervention de police font obligatoirement l'objet d'une transcription et d'un archivage. Ce fut le cas de certaines interventions concernant Mohamed Merah.

Cette véritable mine d'informations appelle un questionnement, y compris sur les conditions juridiques qui pourraient permettre aux agents de la DCRI, entre autres, d'y avoir accès. Dans l'immédiat, la mission recommande que le renseignement intérieur rappelle à ses personnels l'intérêt qui s'attache à des échanges ciblés avec les services de sécurité publique (police et gendarmerie) dans le respect des règles de droit en vigueur.

En dernier lieu, la mission souhaite souligner l'une des caractéristiques marquantes de l'itinéraire de Mohamed Merah, à savoir le fait qu'il a, en deux ans (2010-2011), passé plus de six mois au Moyen-Orient. Cela confirme la nécessité de poursuivre et d'achever le travail en cours sur le recueil et le criblage des données d'enregistrement de vols (données API) et, surtout, des données de réservation de vols (données PNR).

D'ores et déjà, le criblage des données API est prévu - à défaut d'être encore totalement effectif - pour les vols en provenance ou vers 31 destinations considérées comme sensibles. Plusieurs préalables doivent encore être levés : essentiellement le problème de l'accès au catalogue de l'ensemble des vols concernés via la DGAC et la capacité technique du FPR de supporter la vingtaine de millions d'interrogations par an que ce dispositif induit, soit une augmentation de près de 30% par rapport au nombre d'interrogations actuelles. A terme, il faudra également poser la question des vols intra-communautaires (plusieurs des vols empruntés par Mohamed Merah comprenaient d'abord une escale européenne).

Quant à la mise en place d'une plateforme PNR, permettant de cribler les données de réservation des vols, elle présente l'avantage de développer une action préventive en bénéficiant d'informations aussi précieuses que les coordonnées bancaires ou le nom des correspondants mentionnés par les voyageurs. La mise en place de cet outil fait l'objet d'une mission de préfiguration. Le profil et l'itinéraire de Mohamed Merah doivent convaincre de l'importance de pouvoir en disposer, il est vrai dans un cadre européen cohérent, comme c'est le cas aux États-Unis et en Grande-Bretagne.

Renforcer l'échange d'informations avec l'administration pénitentiaire

L'itinéraire de Mohamed Merah confirme l'importance qui s'attache au suivi de certains profils à risque pendant leur incarcération. Comme l'intéressé l'a clamé auprès des négociateurs lors du siège, c'est lorsqu'il était incarcéré qu'il s'est *ré-islamisé* (18 février 2008). Cet élément n'était pas connu du renseignement intérieur avant l'enquête du premier semestre 2011.

La mission a pris acte du partenariat existant entre la DCRI et l'administration pénitentiaire. Elle estime positive la démarche globale d'échange d'informations à vocation de veille et de détection de certains types de profils, dans certains lieux de détention.

Développer de nouveaux moyens d'enquête

Au-delà des défaillances observées, le cas de Mohamed Merah illustre également les difficultés que peuvent rencontrer les services de renseignement intérieur pour réaliser le travail d'enquête tant dans la phase administrative des investigations que dans la phase judiciaire.

Dans un cadre administratif

Les services de renseignements disposent, dans le domaine technique, d'outils performants. Au-delà des capacités d'écoute, les possibilités acquises récemment, dans le cadre de la loi de janvier 2006, d'obtenir des données de connexion ou des géolocalisations, constituent des avancées indéniables.

En revanche, il n'existe aucun outil de détection préventive dans le domaine financier. L'exemple de Mohamed Merah montre que face à un individu suffisamment habile et déterminé pour déjouer la majorité des surveillances techniques, la capacité à obtenir des données financières précises se révèle un outil complémentaire indispensable.

Il s'agit d'une demande forte des services qui, aujourd'hui, ne disposent pas d'une solution garantie juridiquement, hors le cadre d'une enquête judiciaire.

Il paraît donc désormais essentiel de doter les services en charge de la lutte contre le terrorisme d'une capacité à obtenir - dans un cadre administratif normé - des données financières concernant certains profils ciblés. Pour ce faire, il pourrait être envisagé, à l'instar du dispositif de l'article 6 de la loi du 23 janvier 2006 dans le domaine des données de connexions, de désigner une personnalité qualifiée à laquelle seraient adressées les demandes des services et qui, après contrôle de leur validité, saisirait les opérateurs bancaires par l'intermédiaire d'une plateforme nationale.

Au-delà de la nouvelle possibilité ainsi donnée au renseignement intérieur, la question ne manquera pas de se poser d'une réflexion sur les moyens dont pourraient disposer celui-ci dans un cadre administratif contrôlé et évalué a posteriori. Les législations américaines et britanniques y ont d'ores et déjà répondu par des textes autorisant, sous contrôle, les services de renseignement à avoir recours à des moyens d'investigations adaptés.

Dans un cadre judiciaire

La question des moyens d'enquête judiciaire du renseignement intérieur induit une interrogation préalable, présente dans l'esprit de certains de ses partenaires, qui est de savoir s'il faut ou non maintenir sa compétence judiciaire.

La mission observe d'abord que l'affaire Merah ne met aucunement en cause l'action du pôle judiciaire de la DCRI. Le profil et l'itinéraire de Mohamed Merah, en l'état des connaissances de la mission, ne permettaient pas de dégager une qualification judiciaire autorisant une neutralisation préventive.

Ensuite, force est de constater que la DCRI a su mettre en place un dispositif qui a fait ses preuves et qui, compte tenu de la séparation claire réalisée en interne entre les divisions thématiques en charge du renseignement et le pôle judiciaire, ne souffre plus du reproche de la confusion des genres.

Qui plus est, ce pôle judiciaire entretient manifestement des relations de qualité aussi bien avec les magistrats spécialisés qu'avec les services de police judiciaire. En termes de résultat, les saisines sont manifestement traitées avec compétence et célérité. Il s'agit donc d'un outil à la fois précieux pour la DCRI et considéré comme suffisamment professionnel par ses partenaires.

A contrario, la mission estime que revenir sur les compétences judiciaires de la DCRI donnerait le signe d'un affaiblissement de notre dispositif au moment où c'est le signe inverse qu'il faut donner.

Dès lors que la compétence judiciaire du renseignement intérieur se voit confirmée, la difficulté rencontrée dans le cas de Mohamed Merah réside dans la qualification préalable à la mise en œuvre des investigations judiciaires.

En l'état des éléments dont dispose la mission, les connaissances du renseignement intérieur à l'issue de la période d'enquête et de surveillance du premier semestre 2011 ne permettaient pas d'étayer des soupçons d'infractions, notamment pas d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste.

Il n'est pas possible d'être aussi affirmatif s'agissant de la dernière partie du parcours de Mohamed Merah au premier trimestre 2012, puisque les surveillances avaient cessé. Seule l'enquête judiciaire en cours permettra de dire s'il aurait été possible de fonder une telle incrimination.

Dépassant le strict cas de Mohamed Merah, la mission a conclu de ses échanges avec le renseignement intérieur que de plus en plus de profils individuels présentaient la caractéristique de ne pas donner prise à des possibilités de poursuites judiciaires préventives autrement qu'en prenant en compte des éléments tirés des actes commis lors de séjours à l'étranger.

En ce sens, on ne peut qu'appeler de ses vœux un texte de loi permettant d'incriminer l'ensemble des actes terroristes, au sens de la loi française, lorsqu'ils sont commis par un Français à l'étranger.

Au-delà, la mission estime qu'il est important de stabiliser un cadre juridique et jurisprudentiel applicable à l'administration et à l'animation de sites djihadistes, par

hypothèse, celui de l'association de malfaiteurs en liaison avec une entreprise terroriste. Une partie de la formation et de l'endoctrinement de Mohamed Merah est directement liée à la consultation de tels sites. Au point qu'il a d'ailleurs cherché, en juin 2010, à initier un jeune du quartier des Izards à ce type de sites. Ce fut d'ailleurs la source de l'agression dont ont été victimes la mère et la sœur du jeune garçon.

Faut-il aller plus avant en essayant de trouver une incrimination qui s'approche au plus près de l'intention terroriste individuelle ? Outre les questions juridiques que cela pose, il paraît difficile, en l'état des éléments dont on dispose, d'une part, d'avoir la certitude que Mohamed Merah agissait effectivement seul et, d'autre part, de déterminer à quel moment il a basculé dans la détermination terroriste.

En tout état de cause, quand bien même cela n'aurait pas permis une incrimination préventive de Mohamed Merah, la mission estime que les éléments recueillis à l'occasion de l'enquête du premier semestre 2011 auraient mérité un échange avec le parquet, au plan local et/ou au niveau national avec le parquet anti-terroriste, ne serait-ce que pour conforter l'approche judiciaire faite par les services et partager l'évaluation d'un tel profil.

2. Professionnaliser d'avantage la capacité d'évaluation

Évaluer au mieux un itinéraire et un profil comme celui de Mohamed Merah impose une réflexion à plusieurs niveaux : en matière de formation, d'encadrement, mais aussi de normes dans les pratiques professionnelles.

S'agissant de la formation, la mission ne peut que prendre acte des évolutions en cours avec la mise en place de l'académie du renseignement. Pour les policiers de la DCRI, au-delà des formations internes forcément améliorables, il est essentiel de pouvoir confronter les pratiques et les expériences professionnelles avec les personnels des autres services de renseignement. Cette observation vaut également dans d'autres domaines que l'évaluation, notamment dans celui des surveillances opérationnelles.

La question de l'encadrement mérite un commentaire au même titre que celle de la diversification du recrutement. Pour répondre à la difficulté de la mission de renseignement, notamment dans le domaine de l'analyse et de l'évaluation, la plupart des services de renseignement disposent de taux d'encadrement élevés et d'un recrutement diversifié. De ce point de vue, il convient d'être attentif, d'une part, à ce que la DCRI puisse, dans le contexte de la réforme des corps et carrières de la police nationale, préserver son taux d'encadrement et, d'autre part, à favoriser la diversification du recrutement des personnels, notamment contractuels, en ciblant des spécialités utiles à la mission de renseignement (analystes, psychologues, juristes...).

Au-delà, la question se pose des conditions dans lesquelles s'est déroulé l'entretien du 14 novembre 2011. La mission estime que les marges de progression sont importantes en ce domaine. Ce type d'entretien, qui manifestement n'a pas pour objectif un recrutement, mais plus simplement une visée préventive-dissuasive, se révèle de plus en plus fréquent et

mérite d'être professionnalisé et normé.

La préparation de l'entretien mérite un premier commentaire. La DCRI doit veiller à ce que les agents qui y participent et qui ne sont pas ceux qui ont suivi au quotidien le dossier, puissent préalablement avoir un accès complet à l'enquête administrative locale et un échange approfondi avec leur collègue du service territorial. Cette recommandation paraît d'autant plus nécessaire qu'au-delà de la question des formations et des compétences, l'importance quantitative des dossiers suivis par la sous-direction thématique de la DCRI ne lui permet pas, en l'état des effectifs, de s'investir comme il le faudrait dans le suivi des dossiers locaux.

S'agissant du déroulement de l'entretien, une stratégie préalable étant arrêtée, se pose la question des mesures d'accompagnement envisageables pour conforter les agents dans leur démarche d'évaluation. A ce titre, la mission estime que la participation d'experts extérieurs peut permettre une appréciation plus fine lors d'une relation concernant des séjours à l'étranger. Par ailleurs, certains profils peuvent nécessiter la présence d'un psychologue pour décoder les comportements.

Dans le même esprit, une réflexion sur le recours au polygraphe (détecteur de mensonge) doit être recommandée. De nombreux services étrangers l'utilisent de manière régulière et pourraient apporter un éclairage utile sur l'intérêt et la fiabilité de ces dispositifs.

Enfin, les suites de l'entretien doivent faire l'objet d'une plus grande rigueur. On ne peut se contenter d'un compte rendu qui intervient plus de deux mois après l'échange. Qui plus est, ce compte rendu doit obligatoirement déboucher sur une décision clairement exprimée qui peut être la clôture du dossier, la poursuite d'une action administrative, la mise en œuvre d'un cadre judiciaire, voire une tentative de recrutement. Mais il importe que ce type de décisions de sortie d'entretien soit dûment normé et prévu à l'avance pour éviter l'attentisme.

3. Améliorer la coordination entre les services

L'affaire Merah témoigne d'un défaut de coordination à plusieurs niveaux : entre la direction centrale du renseignement intérieur et ses services territoriaux, d'une part, et entre ces derniers et les autres services de police et gendarmerie locaux, d'autre part.

Le pilotage et la coordination entre la direction centrale du renseignement intérieur et ses services territoriaux.

Entre les instructions générales que peuvent donner un directeur, un directeur adjoint ou un chef de département en charge de la stratégie et le pilotage opérationnel des sous-directions thématiques, la mission estime qu'il est nécessaire d'identifier, au niveau central, un échelon de coordination et de suivi de l'activité des services territoriaux.

Cette coordination paraît d'autant plus nécessaire, que les services territoriaux du renseignement intérieur comprennent des effectifs quantitativement importants et dont la

double origine – RG et DST – est encore aujourd'hui perceptible.

Qui plus est, les missions du renseignement intérieur sont suffisamment diverses pour que les services territoriaux puissent avoir besoin d'un interlocuteur généraliste qui les guide dans la recherche du bon équilibre entre les missions et les domaines à prioriser. Il est vrai que c'est en partie le rôle de l'échelon zonal, mais, d'une part, cet échelon, lui même investi de missions au plan local, n'est pas forcément en mesure d'assurer totalement ce pilotage et, d'autre part, un échelon de coordination peut également être nécessaire au profit des services zonaux.

La coordination entre les services territoriaux du renseignement intérieur et leurs homologues locaux

La mission n'a pu que constater que des marges de progression importantes existent en termes de confiance réciproque et de fluidité des échanges entre le renseignement intérieur et les autres services de police ou de gendarmerie, spécialisés et généralistes. La question ne se posait pas avec la même acuité avec les services territoriaux de la DST dont les effectifs et les missions étaient beaucoup plus limités.

Aujourd'hui, les services territoriaux de la DCRI ont un poids et un ancrage local qui imposent de créer de nouvelles synergies dans l'intérêt même de la DCRI qui joue à la fois sa crédibilité au plan local et la bonne irrigation de ses capteurs, donc son efficacité. Pour les services de police et de gendarmerie locaux, il est essentiel, afin qu'ils demeurent mobilisés, d'avoir des retours sur les informations transmises.

C'est la raison pour laquelle, la mission estime qu'au-delà des liens individuels que peuvent entretenir les chefs de services ou les policiers de terrain entre eux, il est nécessaire aujourd'hui de créer une structure locale permettant des échanges opérationnels entre services spécialisés et services généralistes.

Ce rôle ne peut être tenu par la réunion police hebdomadaire en préfecture. Les affaires spécialisées ou particulières sont en effet évoquées en bilatérale avec l'autorité préfectorale (ou en bilatérale avec l'autorité judiciaire). De la même façon, cette réunion police n'est pas le lieu où les affaires traitées au quotidien par les services généralistes et qui pourraient, le cas échéant, intéresser les services spécialisés, sont évoquées.

Dans le cadre du suivi de Mohamed Merah, on ne pouvait donc compter que sur des initiatives individuelles, soit de la part des services spécialisés pour signaler leur intérêt pour le profil, soit de la part des services généralistes pour signaler un comportement ou une évolution inquiétante (on pense, en particulier, à la plainte du 25 juin 2010).

La mission recommande par conséquent que soit créé un bureau de liaison entre services (renseignement intérieur, police judiciaire, sécurité publique, gendarmerie nationale, compagnie républicaine de sécurité, police aux frontières). Ce type de structure a d'ores et déjà fait ses preuves dans les domaines de la lutte contre les stupéfiants et les cambriolages, notamment.

Ce bureau aurait vocation à échanger, non pas seulement sur les orientations générales suivies par les services, mais sur des cas opérationnels concrets. L'objectif étant de réunir des représentants de service pour pouvoir échanger sur des profils individuels à risque qui, au-delà des seuls islamistes radicaux, mais tout en étant sous-tendus par des motivations idéologiques, sont susceptibles de basculer dans la violence. Il n'est pas question de contraindre le renseignement intérieur à ouvrir l'ensemble de ses dossiers, certains devant rester totalement en dehors de ce type d'échange. En revanche, le profil de Mohamed Merah illustre le cas d'individus pour lesquels le partage d'informations disséminées au plan local aurait sans doute permis d'obtenir une véritable synergie dans le renseignement et de définir d'autres axes d'enquêtes.

Pour des raisons de complémentarité, il conviendrait que les réunions de ce bureau de liaison soient initiées et pilotées conjointement par le renseignement intérieur et la police judiciaire. Afin de garantir la confidentialité des échanges et de mettre chacun en confiance, la mission recommande que les participants aux réunions de ce bureau fassent l'objet d'une habilitation par la DCRI.

Ces bureaux devraient être généralisés sur l'ensemble du territoire (l'émergence de profils du type de celui de Mohamed Merah ne permettant aucune impasse). L'échelon territorial pertinent pourrait être celui de la région, quitte à démultiplier l'organisation dans les régions où les pôles urbains sont multiples (Ile-de-France, PACA, Rhône-Alpes, particulièrement).

Ces bureaux de liaison devraient se réunir de manière régulière, tous les trimestres a minima.

Enfin, la question se pose de l'information des autorités préfectorales et judiciaires locales. La mission y est favorable, par le biais d'un compte-rendu, même verbal, des représentants des services pilotes du dispositif.

Au-delà des bénéfices attendus en termes d'échanges d'informations et de pratiques, ces bureaux de liaison devraient pouvoir contribuer à tisser des liens plus étroits de confiance entre les services et balayer les réticences qui, ici ou là, nuisent à l'efficacité de la mission de sécurité intérieure en son sens le plus large.

4. Renforcer le contrôle

Au-delà du pilotage et de la coordination opérationnelle, au-delà également du contrôle hiérarchique, il est nécessaire de réfléchir à la mise en place d'un véritable outil d'audit et d'inspection au sein du renseignement intérieur.

L'objectif premier est bien évidemment de pouvoir réagir utilement par rapport à un dysfonctionnement ou une défaillance. Pour ce faire, il convient d'abord d'être en mesure d'identifier les écarts par rapport à la norme fixée, ce qui oblige non seulement à définir une norme, mais surtout, à élaborer des outils de mesure. S'agissant du renseignement, le processus est sans doute complexe, mais néanmoins indispensable.

La DCRI dispose d'ores et déjà d'un embryon de service d'audit. Il convient d'aller jusqu'au bout du processus en formalisant l'ensemble des normes et en élaborant les outils de mesure nécessaires.

Ensuite, le service doit se doter d'effectifs suffisants, en nombre et en expérience - le recours aux seniors est une voie qui a fait ses preuves - pour pouvoir mener ces audits, aussi bien au plan local que central.

A terme, l'objectif est de ne plus se situer uniquement dans la réaction par rapport à un dysfonctionnement, mais dans une action préventive, par exemple avec la mise en œuvre d'audits de prise de poste lors de l'affectation d'un nouveau chef de service. Cela peut être l'occasion de formaliser une feuille de route mettant au jour les points forts et les points faibles du service.

Plus largement, la démarche permettra de mieux éclairer l'ensemble des personnels du renseignement intérieur sur les indicateurs d'activité à partir desquels ils seront évalués.

5. Poursuivre la réflexion concernant les mesures d'accompagnement de l'enquête en temps de crise

La mission a pris connaissance des éléments recueillis à l'issue de plusieurs réunions de débriefing sur l'affaire Merah, tenues au SRPJ de Toulouse entre le 27 mars et le 6 avril 2012.

Elle tient d'abord à souligner que, s'agissant des moyens engagés, la mobilisation et la montée en puissance des services d'enquête, locaux et nationaux, lui sont apparues satisfaisantes. Cela est d'autant plus notable que les événements se sont succédés très rapidement.

Plusieurs points évoqués à l'occasion de ces réunions ont particulièrement retenu l'attention de la mission dans la mesure où ils sont de nature à améliorer les futurs dispositifs d'enquête pour des affaires d'une complexité et d'une sensibilité extrêmes.

Sans reprendre l'intégralité des observations de la direction centrale de la police judiciaire, la mission considère que les points suivants sont d'une particulière importance et qu'ils devront, à ce titre, faire l'objet d'une réflexion prospective dans une optique de mise en œuvre opérationnelle.

- la méthode de travail par ateliers, classique dans les affaires judiciaires d'importance, a donné satisfaction.
- l'exiguïté des locaux du SRPJ de Toulouse a empêché la mise en œuvre dans des lieux séparés d'un PC, d'un pool de procédure et d'espaces dédiés aux différents ateliers. La salle de réunion du SRPJ de Toulouse s'est révélée techniquement

inadaptée pour répondre aux exigences d'une telle enquête.

Cela appelle un examen attentif par la DCPJ de chacune des situations immobilières régionales afin de rechercher, en tant que de besoin, des solutions de substitution.

- la mise en place d'un guide méthodologique de gestion de crise pour ce type de dossier engageant de multiples services, proposée par la sous direction de la lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière, est sans nul doute de nature à faciliter les investigations. La mission fait sienne cette proposition.
- la coordination entre les deux directions co-saisies judiciairement (DCPJ puis DCRI) peut encore être améliorée. Il revient à ces directions de fixer conjointement les modalités du travail en commun au plan national.
- Enfin, compte tenu des difficultés d'organisation d'une telle enquête débouchant qui plus est sur une intervention en milieu urbain, la mission recommande de réfléchir à la désignation d'un chef de file, dégagé de la mission d'enquête et qui assure un lien permanent entre les différentes équipes intervenantes ainsi qu'avec les services de l'État partenaires.

Concernant les cloisonnements qui peuvent encore persister, entre les services, la mission ne peut que réitérer sa recommandation de mettre en place les bureaux de liaison évoqués plus haut dont l'objectif final, au-delà de l'échange ponctuel d'informations, consistera à créer des liens de confiance durables entre des services qui, localement, n'ont ni la même culture, ni une pratique suffisante de l'échange.

6. Favoriser la mutualisation et les rapprochements entre les forces d'intervention

La mission a pris le parti de séquencer le processus d'intervention en s'attachant d'abord aux éléments de contexte et à la complexité de la situation : déstabilisation des effectifs du RAID par l'échec de la première tentative de pénétration dans les lieux, dangerosité et détermination extrêmes de Mohamed Merah, nécessité d'évacuer les personnes présentes pour éviter qu'il ne prenne des otages ou ne fasse sauter les explosifs dont il se disait porteur, configuration de son appartement.

Au regard de ces différents éléments, les choix tactiques opérés par le RAID paraissent cohérents. Il était effectivement préférable d'interpeller Mohamed Merah à son domicile plutôt que sur la voie publique, compte tenu des risques de ripostes immédiates et d'échanges de coups de feu. Par ailleurs, l'obligation qui s'imposait au dispositif de prendre Mohamed Merah vivant n'offrait pas d'autre alternative que de privilégier la négociation.

Pour autant, la mission a observé que les choix arrêtés par le RAID avaient fait l'objet de critiques appuyées et ce, alors même que l'intervention était en cours. Au-delà du caractère déplacé de ces commentaires qui auraient pu, si Mohamed Merah avait eu accès aux médias, fragiliser l'opération, la question se pose de savoir si d'autres choix auraient été plus

cohérents.

La mission estime que ce débat est vain appliqué au cas d'espèce, ne serait-ce que parce qu'il est toujours plus aisé de commenter que d'être en responsabilité et qu'au final, Mohamed Merah a effectivement été neutralisé sans avoir pu commettre d'autres crimes.

En revanche, au-delà du retour d'expérience auquel le RAID s'est livré, il est pertinent, pour l'avenir, de poser la question d'une doctrine commune aux deux forces d'intervention, GIGN et RAID.

La mission a rencontré, dans ce cadre, entre autres, le directeur général de la gendarmerie nationale avec ses principaux collaborateurs. Cet entretien, comme celui qui avait eu lieu avec le RAID, a confirmé que des marges d'échange et de rapprochement significatives existaient entre les deux services au plan tactique comme au plan opérationnel.

Dans cet esprit, il convient de prendre acte de l'existence, depuis juin 2010, d'une unité de coordination des forces d'intervention (UCOFI) chargée de renforcer la cohérence et l'efficacité des chaînes d'intervention spécialisée de chacune des deux forces. De même, les liens et les échanges qui se pratiquent désormais entre les 32 services d'intervention des 27 pays de l'union européenne, constituent une avancée particulièrement positive.

Au plan national, entre RAID et GIGN, les marges de progression paraissent cependant importantes. Ainsi, s'agissant des exercices communs, la pratique en reste limitée (une à deux fois par an). On ne peut que recommander que le RAID et le GIGN en fassent davantage, y compris sur des théâtres d'intervention qui peuvent paraître, a priori, relever de la compétence d'une seule des deux forces (milieu urbain, aéroport...). La mission suggère également que les services de recherche, de surveillance et d'intervention de la PJ et de la DCRI puissent être ponctuellement associés à de tels exercices.

Enfin, il faut assigner comme priorité aux deux forces de s'accorder sur un socle de doctrine commun dans les différents domaines de l'intervention. Cette avancée conceptuelle à vocation opérationnelle permettrait, non seulement de dépasser les polémiques contreproductives, mais surtout d'envisager des synergies, voire des pistes de mutualisation plus importantes entre ces services.

Dans cet esprit, il convient de prendre acte des travaux qui viennent d'être engagés entre les deux directions générales sur les pistes de mutualisation puisqu'un groupe de travail se consacre au domaine spécifique de l'intervention.

*

* *

La question spécifique des liens entre le renseignement intérieur et l'information générale et des perspectives d'évolution de ce dernier service.

En premier lieu, la mission estime que l'affaire Merah n'illustre pas un problème de répartition des compétences entre le renseignement intérieur et l'information générale.

S'il est vrai qu'antérieurement à la réforme de juin 2008, la surveillance de Mohamed Merah avait été effectuée par les renseignements généraux, c'était sous l'empire de la répartition des compétences de l'époque qui, de fait, plaçait les profils radicaux comme celui de Merah dans une zone partagée entre les deux services, DST et DCRG.

La réforme de juin 2008 a clarifié les choses en fixant la règle selon laquelle les radicalisations relevaient de la DCRI et non pas de l'information générale. C'est le sens du protocole conclu entre la DCSP et la DCRI (juin 2010).

S'agissant du cas de Mohamed Merah, la compétence de l'information générale n'avait pas, en principe, lieu d'être dans la mesure où l'intéressé ne fréquentait pas les mosquées, n'était pas connu pour être un caïd de cité et n'avait pas participé à des épisodes de violences urbaines suffisamment caractérisés.

En revanche, le parcours de Mohamed Merah relevait sans ambiguïté des phénomènes de radicalisation sur lesquels la DCRI a une compétence d'attribution. De ce point de vue, la prise en compte de Mohamed Merah par la DCRI s'inscrit pleinement dans les règles en vigueur entre les deux services.

En second lieu, conformément à son mandat, la mission s'est interrogée sur la portée et l'évolution de la réforme de juin 2008 plaçant le service de l'information générale à la direction centrale de la sécurité publique.

Le constat tel qu'il ressort aussi bien des deux missions d'évaluation menées au cours des trois dernières années par les corps et services d'inspections, que des avis recueillis auprès de la DCSP et des directeurs départementaux de grandes agglomérations, montre clairement qu'après des débuts difficiles, notamment en termes d'effectifs, l'information générale a atteint aujourd'hui un niveau de compétence et de professionnalisme reconnu.

Les moyens humains et les outils nécessaires à la conduite des enquêtes ont été donnés aux services. En retour, l'information générale apporte désormais à la sécurité publique un renseignement rapide, précis et élaboré. En dernier lieu, des orientations opérationnelles ont été données qui permettent d'ores et déjà, grâce aux moyens du milieu fermé, d'obtenir des renseignements de premier ordre dans le domaine pré-judiciaire (économie souterraine, violences urbaines...).

Bien évidemment, des marges de progression subsistent ; meilleure reconnaissance de la filière au sein de la sécurité publique, valorisation de la mission au plan local de la part de certains DDSP, participation systématique des responsables de l'information générale aux réunions autour du préfet. Ces champs d'action sont clairement identifiés et des évolutions

positives sont en cours sur ces différents points.

Dernière marge de progression et non la moindre, une participation accrue de la gendarmerie nationale à la mission d'information générale.

La situation actuelle peut se résumer comme suit : 19 militaires de la gendarmerie travaillent au sein de la sous-direction de l'information générale, deux services départementaux sont placés sous l'autorité d'officiers de l'Arme (Nièvre et Mayotte) et l'ensemble de la production de l'information générale est diffusé sous le double sigle de la police et de la gendarmerie nationales.

Comme la dernière mission d'évaluation l'avait suggéré, il paraît opportun d'augmenter le nombre de services départementaux placés sous direction gendarmerie. Si, dans un premier temps, comme c'est le cas aujourd'hui compte tenu de la nécessité de conforter les compétences, les SDIG pilotés par des gendarmes pourraient rester au sein des services de sécurité publique, à terme, la mission estime que la question pourrait être abordée autrement.

Pour aller jusqu'au bout de la logique qui veut que le SDIG soit d'abord au service de la mission de sécurité publique, la réflexion doit envisager de placer le SDIG au sein même du groupement de gendarmerie.

Ainsi, à terme, plutôt que de faire diriger par des gendarmes des services d'information générale dans des départements où la mission de sécurité publique est majoritairement conduite par la police nationale, il semble plus cohérent de confier à la gendarmerie le pilotage des SDIG dans les zones où la sécurité publique est majoritairement assurée par cette Arme.

Compte tenu de la culture partagée qui doit émerger entre les deux forces et du maillage sans égal des réseaux de capteurs de la police et de la gendarmerie nationales, il conviendra que les services comportent des personnels des deux forces, quel que soit le rattachement.

S'agissant du niveau central, la mission de sécurité publique étant majoritairement assurée par la police nationale, au moins en termes de poids de population, de faits de délinquance et de troubles à l'ordre public, il est cohérent de laisser la structure SDIG centrale au sein de la DCSP.

La solution suggérée actuellement par certains et qui consisterait à placer l'information générale en dehors de la DCSP, sous un pilotage conjoint des deux directions générales pourrait se heurter à plusieurs risques:

- Le premier risque serait de revenir sur une réforme récente qui, après quatre années d'exercice, non seulement donne globalement satisfaction tant au plan local qu'au plan central, mais, surtout, est maintenant bien intégrée par les personnels.
- Par ailleurs, détacher l'information générale de la DCSP entraînerait, ipso facto, une

perte de savoir pour cette direction et la re-création très probable d'une filière renseignement en son sein compte tenu des attentes qui sont désormais les siennes. On peut penser que la gendarmerie nationale, de son côté, conserverait également sa propre filière renseignement.

- En outre, si le service central en charge de l'information générale devenait autonome, la question serait aussitôt posée du positionnement des services locaux, car on voit mal de quelle autorité pourrait se prévaloir un service central autonome par rapport à des services locaux placés sous l'autorité des forces de sécurité publique locales. De ce point de vue, le parallèle effectué avec le ST(SI)² est discutable, ce service ne disposant pas de services locaux.
- Enfin, on ne peut méconnaître, parmi les risques inhérents à une trop grande autonomie de l'information générale, celui d'échapper à ses deux tutelles et de connaître, dans le domaine toujours très sensible du renseignement, des dérives du type de celles connues antérieurement aux renseignements généraux.

En revanche, il est nécessaire de renforcer la représentation de la gendarmerie nationale dans la sous-direction de l'information générale en lui confiant des postes de responsabilité au gré des mutations à venir (chefs de sections, voire adjoint du sous-directeur...).

Il appartiendra également à la hiérarchie de la SDIG de mettre en œuvre toutes les pistes permettant de consolider la coopération entre les deux forces dans le domaine du renseignement (formations croisées, synthèses communes, opérations coordonnées dans les domaines du pré-judiciaire...).

Enfin, il est indispensable de conforter le particularisme de l'information générale dont la dimension, tant au plan local qu'au plan national, dépasse le cadre du service auquel elle est rattachée.

C'est tout le sens de la mixité des équipes de travail et des procédures mises en place qui doivent permettre de répondre à des attentes diversifiées, émanant aussi bien de l'autorité préfectorale que des directeurs départementaux de sécurité publique ou des commandants de groupement de gendarmerie.

Au plan central, la sous-direction de l'information générale doit pouvoir répondre en direct, tant aux sollicitations de l'autorité ministérielle qu'aux commandes de chacune des deux directions générales. Dans cette optique, la mission recommande que soit favorisée la pratique des entretiens et des comptes rendus du sous-directeur de l'information générale au directeur des opérations et de l'emploi de la DGGN.

Guy Desprats

contrôleur général de la police nationale

Jérôme Léonnet

inspecteur général de la police nationale