

**Circulaire du 18 décembre 2015 relative à la lutte contre le terrorisme – Commission
d’attentat(s) sur le territoire national, coordination de la réponse judiciaire
NOR : JUSD1531771C**

La garde des sceaux, ministre de la justice,

à

Pour attribution

Mesdames et messieurs les procureurs généraux près les cours d’appel
Monsieur le procureur de la République près le tribunal supérieur d’appel
Mesdames et messieurs les procureurs de la République près les tribunaux de grande instance
Madame la procureure de la République financier près le tribunal de grande instance de Paris

à

Pour information

Mesdames et messieurs les premiers présidents des cours d’appels
Monsieur le président du tribunal supérieur d’appel
Mesdames et messieurs les présidents des tribunaux de grande instance
Monsieur le membre national d’Eurojust pour la France

Annexes : 3

Depuis 2012, les organisations terroristes d’inspiration jihadiste ont multiplié les actions commises sur notre territoire. Si, en 2015, les attaques les plus dramatiques ont été commises à Paris et en Ile-de-France, force est de constater que des faits similaires ont été commis ou planifiés sur l’ensemble du territoire national, dans les villes mais également hors agglomération, à l’encontre de sites sensibles ou de moyens de transport public de voyageurs.

Cette diversification des risques et des cibles a conduit la direction des affaires criminelles et des grâces, en lien avec le parquet général et le parquet de Paris, ainsi que plusieurs procureurs généraux et procureurs de la République, à élaborer une doctrine de l’action du ministère public en cas d’actions terroristes coordonnées commises hors de Paris ou sur plusieurs points du territoire national. Il s’agit donc de préciser l’articulation entre les différents acteurs du ministère public, sans remettre en cause la nécessité de conserver un traitement centralisé des infractions terroristes par le tribunal de grande instance de Paris.

Après une présentation des principes devant régir l’articulation de la réponse judiciaire en cas d’attentat(s) commis sur le territoire national (I), sont exposées d’une part les modalités d’action des parquets sur les ressorts desquels de tels événements interviendraient, à travers la mise en place de dispositifs de crise (II), et, d’autre part, les modalités de prise en charge des victimes (III).

**Titre I – Principes de coordination judiciaire en cas d’attentat(s)
commis sur le territoire national**

I - Saisine du parquet de Paris

Aux termes des dispositions de l’article 706-17 du code de procédure pénale, pour la poursuite des infractions terroristes entrant dans le champ d’application de l’article 706-16, le parquet de Paris exerce une compétence concurrente à celle qui résulte de l’application de l’article 43. Lorsqu’il retient sa compétence, le parquet de Paris exerce ses attributions sur toute l’étendue du territoire national.

La compétence concurrente de la juridiction parisienne est une compétence supplémentaire et facultative qui, à la différence d’une compétence exclusive, permet aux parquets territoriaux de diligenter les premiers actes d’enquête. En dehors des infractions de provocation directe à des actes de terrorisme ou d’apologie publique de tels actes, les parquets territoriaux n’ont cependant pas vocation à engager ou conduire des enquêtes ouvertes sur

une qualification terroriste. La compétence parisienne apparaît ainsi comme une compétence exclusive de fait.

La compétence concurrente se distingue en outre d'une compétence conjointe qui permettrait à des procureurs de la République d'exercer simultanément leurs prérogatives. Ainsi, dès lors que le parquet de Paris s'est saisi de l'affaire, aucun acte de direction d'enquête ne peut être exercé par le parquet territorial.

Dès lors, il appartient aux procureurs de la République locaux, avisés de la commission d'un acte potentiellement terroriste sur leur ressort, de prendre immédiatement attache avec la section antiterroriste du parquet de Paris afin que celle-ci apprécie si elle entend se saisir des faits.

Cet avis à la section antiterroriste du parquet de Paris sera effectué en priorité par une attache avec sa permanence téléphonique

Parallèlement à l'avis du parquet de Paris par le parquet territorialement compétent, le parquet général sur le ressort duquel un acte terroriste ou potentiellement terroriste a été commis doit veiller à prendre également immédiatement attache avec le parquet général de Paris.

Les coordonnées des principaux interlocuteurs en la matière, à la direction des affaires criminelles et des grâces, au parquet général et au parquet de Paris, sont disponibles dans l'espace «Terrorisme» accessible depuis la page d'accueil du site intranet de la DACG.

Si, au regard des principes de fonctionnement du ministère public en matière antiterroriste rappelés ci-dessus, le parquet de Paris a vocation à retenir sa compétence et à conduire les investigations dès qu'il est avisé de la commission d'un acte terroriste sur le territoire national, cette saisine immédiate peut cependant être différée sur décision du procureur de la République de Paris, dans deux hypothèses :

- soit lorsque la nature terroriste des faits, bien que probable, mérite d'être confirmée¹

Il appartient alors au parquet territorialement compétent d'initier une enquête sous une qualification de droit commun et de saisir la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) de la poursuite des investigations. Cette saisine conduira à une prise en compte dès le commencement des investigations de la spécificité des faits et permettra une association de la sous-direction antiterroriste de la police judiciaire (SDAT) aux côtés des fonctionnaires de la direction interrégionale ou régionale de la police judiciaire (DIPJ). Elle favorisera également un transfert fluide de la direction d'enquête si le parquet de Paris est par la suite amené à se saisir des faits.

Les premières investigations réalisées sous l'autorité du parquet local ont alors pour objet de valider ou d'infirmer l'hypothèse terroriste, au regard des circonstances de commission des faits, de la qualité de la ou des victime(s), de l'identification des auteurs présumés ou d'une possible revendication. Le parquet de Paris devra être tenu strictement informé des développements des investigations afin de pouvoir, le cas échéant, revendiquer sa compétence dès confirmation de la nature terroriste des faits.

- soit lorsque, en concertation avec le parquet local, le procureur de la République de Paris décide, en dépit du caractère terroriste avéré des faits, de différer sa saisine compte tenu de circonstances particulières

Cette option n'a vocation à être retenue que de manière très exceptionnelle, par exemple lorsque l'éloignement géographique du lieu des faits ou la multiplicité d'attentats commis simultanément sur l'ensemble du territoire rend impossible un transport sur les lieux dans un délai raisonnable de magistrats du parquet de Paris.

Dans cette hypothèse, le parquet territorial conserve sa compétence afin de diligenter les premiers actes d'enquête urgents, jusqu'à la saisine effective du parquet de Paris.

Toutefois, pendant cette période, le parquet de Paris assure la coordination de la réponse du ministère public et doit, dès lors, être étroitement associé à la réflexion sur la qualification pénale des faits² et la saisine des services d'enquête. La saisine de la DCPJ doit en tout état de cause demeurer le principe. L'ouverture immédiate d'une information judiciaire par le parquet local est par ailleurs proscrite.

¹ Exemple d'attaques commises contre des cibles institutionnelles, des membres des forces de l'ordre ou armées, ou en raison de l'appartenance supposée des victimes à une religion déterminée dans des circonstances laissant présumer qu'il pourrait s'agir d'un acte terroriste, sans certitude avérée

² Les qualifications pénales susceptibles d'être visées, sont notamment celles d'assassinats et tentatives d'assassinats en relation avec une entreprise terroriste et association de malfaiteurs terroriste en vue de commettre des crimes d'atteintes aux personnes visés au 1° de l'article 421-1 du code pénal.

2 - Articulation de l'action des parquets territorialement compétents avec celle du parquet de Paris

Lorsque la saisine du parquet de Paris a été décidée, un ou plusieurs magistrats de ce parquet se déplacent immédiatement sur le lieu de commission des faits.

Dans le même temps, le procureur de la République de Paris décide de l'activation de la cellule de crise, qui assure une centralisation de la remontée de l'information et de la direction d'enquête.

De son côté, un magistrat du parquet territorial doit également se rendre immédiatement sur les lieux de commission des faits.

Il veille à assurer un gel des lieux et à vérifier que le périmètre de sécurité mis en place par les premiers intervenants est suffisant, notamment aux fins de prévenir un sur-attentat. A cette fin, il peut, en concertation avec l'autorité préfectorale, requérir l'intervention des services de déminage, notamment concernant les véhicules stationnés sur place, ou préconiser l'évacuation des logements environnants.

Le magistrat du parquet territorial présent sur les lieux, dès lors qu'il n'est plus saisi des faits, doit veiller à ne donner aucune consigne de direction d'enquête aux services de police afin de prévenir toute difficulté d'ordre procédural. Il lui appartient également d'appeler l'attention des enquêteurs sur le fait que la rédaction des procès verbaux ne devra laisser place à aucune ambiguïté sur ce point. Il doit en revanche tenir informée la section antiterroriste de tout élément relatif aux faits qui seraient portés à sa connaissance. A cette fin, il est nécessaire qu'il communique au parquet de Paris un numéro de téléphone distinct de celui de la permanence, sur lequel il peut être joint à tout moment.

Le magistrat du parquet territorial a également vocation à prendre en compte les faits collatéraux susceptibles d'être commis sur son ressort,

Enfin, dans un souci de cohérence du dispositif d'ensemble, la communication médiatique sur les faits doit demeurer centralisée et n'être exercée que par le parquet de Paris. Le parquet local doit ainsi veiller à n'effectuer aucune communication et à ne transmettre aucune information aux media éventuellement dépêchés sur le site et doit les inviter à prendre attache avec la cellule communication du parquet de Paris³.

Dans la mesure du possible, il est souhaitable que le magistrat local qui assure la gestion de la scène de crime et la liaison avec la section antiterroriste soit le référent terrorisme. Sensibilisé à la matière et formé aux spécificités des investigations conduites en ce domaine, ce magistrat apparaît comme le correspondant le plus à même d'assurer un relais optimal dans l'attente de l'arrivée sur les lieux d'un magistrat du parquet de Paris.

Titre II – Articulation des dispositifs de crise mis en place au niveau local avec la cellule de crise de la section antiterroriste du parquet de Paris

1 - Instauration de dispositifs de crise dans les parquets

La survenance sur le ressort d'un parquet d'un événement exceptionnel, accident collectif ou attentat terroriste par exemple, commande la mise en place par l'institution judiciaire d'un dispositif de crise spécifique.

Chaque juridiction des groupes 1 et 2, ou la juridiction la plus importante du ressort de la cour d'appel, doit ainsi veiller à ce que soient prévus en son sein des locaux dédiés à la gestion de la crise. Ces locaux devront notamment être équipés de façon pérenne des outils de communication indispensables : postes téléphoniques, dispositif de visio-conférence, fax, éventuellement poste Théorem⁴.

La direction des services judiciaires vous adressera très prochainement une demande d'évaluation de vos éventuels besoins pour la mise en place et l'équipement de ces locaux.

Sur le plan des ressources humaines, il appartient par ailleurs aux procureurs généraux et procureurs de la

³ Les coordonnées de la chargée de communication du parquet de Paris sont sur le site intranet du TGI de Paris et sur la fiche "coordonnées utiles" du lien "terrorisme" du site de la DACG

⁴ Cf. Fiche réflexe sur les dispositifs de gestion de crise en annexe

République de prendre en compte la nécessité d'assurer un fonctionnement continu, sur une période pouvant aller jusqu'à 15 jours consécutifs, du dispositif de crise. Pour ce faire, il paraît souhaitable d'instituer, en lien avec le président du TGI et le directeur de greffe, un système spécifique de mobilisation des magistrats, greffiers et fonctionnaires en parallèle de la permanence d'action publique.

Afin de permettre à ces dispositifs de crise de fonctionner de manière optimale, les parquets généraux pourront recourir aux dispositions de l'article R.122-2 du code de l'organisation judiciaire, afin de renforcer les effectifs des tribunaux de grande instance sur le ressort desquels surviendraient des actions terroristes majeures, en y déléguant des magistrats du parquet général ou des magistrats du parquet d'un autre TGI du ressort de la cour d'appel.

Les dispositions de l'article R.123-17 du code de l'organisation judiciaire pourront par ailleurs permettre un renforcement des services du greffe à déployer dans le dispositif de crise, grâce à la délégation d'agents des greffes dans les services d'une autre juridiction du ressort de la même cour d'appel.

2 - Articulation du dispositif de crise de la section antiterroriste avec le dispositif de crise local

En cas d'action terroriste majeure survenant hors du ressort de la cour d'appel de Paris, l'action de la cellule de crise de la section antiterroriste du parquet de Paris a vocation à être soutenue au plan local par la voie du déploiement du dispositif précité.

Cette cellule de crise locale, point de contact centralisé de la cellule de crise de la section antiterroriste, permet l'accueil en son sein des magistrats du parquet de Paris. Elle abrite les réunions d'enquête, auxquelles sont associés les magistrats du parquet territorial afin d'assurer une fluidité dans la circulation de l'information et une parfaite coordination avec la conduite de l'action publique menée sur les faits collatéraux.

En parallèle de la présence d'un représentant du parquet général de Paris au sein de la cellule de crise de la section antiterroriste, un représentant du parquet général de la cour d'appel territoriale doit également être présent au sein du dispositif déployé localement.

Une liaison permanente entre la cellule de crise du parquet local et celle de la section antiterroriste du parquet de Paris doit être assurée, *via* la mise à disposition de plusieurs postes téléphoniques dédiés ou d'un système de visio-conférence. Cette mise en relation continue des cellules de crise est en effet indispensable à la circulation et au partage de l'information entre le niveau local et le niveau national centralisé.

Dans l'hypothèse où plusieurs ressorts distincts seraient concernés par plusieurs attentats terroristes, cette liaison permanente entre la cellule nationale et les cellules de crise locales aurait vocation à se décliner.

Bien qu'il ait revendiqué sa compétence et assure la direction de l'enquête portant sur les faits de terrorisme, le parquet de Paris peut estimer qu'une assistance des magistrats du parquet local est nécessaire, par exemple pour la gestion des victimes. Plus spécifiquement, sur sollicitation du procureur de la République de Paris, les procureurs de la République dans les ressorts desquels sont conservés les corps ayant fait l'objet d'une autopsie ou d'un examen externe pourront délivrer les permis d'inhumer.

Titre III – La prise en charge des victimes d'attentat

Afin de faciliter le partage des renseignements et d'assurer une centralisation des informations nécessaires à l'établissement de la liste unique des victimes, la nouvelle instruction interministérielle relative à la prise en charge des victimes du terrorisme du 12 novembre 2015 prévoit la désignation de référents « victimes » au sein des services d'enquête et du parquet de Paris.

En outre, la mise en place d'une cellule interministérielle d'aide aux victimes (CIAV), placée sous l'autorité du Premier ministre favorise, en concertation avec la cellule interministérielle de crise (CIC), la centralisation des informations relatives aux victimes et la mise en place de leur prise en charge, le renseignement des proches et la coordination de l'action de tous les ministères intervenant en relation avec les associations d'aide aux victimes et le parquet de Paris.

1 - L'identification des victimes et l'établissement de la liste unique des victimes décédées

Au sein de la cellule de crise du parquet de Paris, un pôle dédié aux victimes est mis en place. Celui-ci se compose d'un magistrat référent victime, de magistrats dédiés à la synthèse des auditions des victimes et témoins permettant l'élaboration de la liste des victimes blessées et choquées, ainsi que de magistrats affectés à la CIAV et à l'institut de médecine légale. Le parquet de Paris a la charge de l'établissement de la liste unique des victimes décédées.

En cas d'actions terroristes multiples, au sein de chaque cellule de crise locale, des magistrats des parquets territorialement compétents sont désignés en qualité de référents victimes afin d'être en lien continu avec le pôle victimes du parquet de Paris.

Sous la direction du procureur de la République de Paris, ou en coordination avec lui dans l'attente de sa saisine, les corps des victimes sont acheminés vers l'institut médico-légal de Paris ou dans tout autre lieu dédié.

Le représentant du parquet local désigné en qualité de référent victimes, relais du parquet de Paris, informe sans délais le magistrat référent de la section antiterroriste, de tout élément relatif à la prise en charge des corps et à la réalisation des opérations de médecine légale.

A ce titre, il convient de préciser qu'en cas de pluralité de victimes, la mise en place d'un dispositif spécifique permettant de répondre à l'exigence d'une restitution rapide des corps aux familles est susceptible d'être mis en place en concertation avec le parquet local, par le procureur de la République de Paris. (cf. *supra*).

2 - La cellule interministérielle d'aide aux victimes (CIAV)

La cellule interministérielle d'aide aux victimes (CIAV) est constituée d'équipes pluridisciplinaires et interministérielles : les ministères de la justice (SG/SADJAV), de l'intérieur, des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, et des affaires étrangères et du développement international y mobilisent leurs personnels.

Des représentants de l'INAVEM⁵ de la FENVAC⁶, ainsi que du FGTI sont intégrés à cette cellule interministérielle. De même, le référent national des cellules d'urgences médico-psychologiques ou son représentant et un représentant du procureur de la République de Paris en sont membres.

Parmi les missions de la CIAV figurent la transmission des informations dont elle a connaissance aux services du ministère de la justice, l'information des victimes et de leurs familles et la mise en place d'une plateforme téléphonique dédiée. Un tableau de bord de suivi des victimes et de leurs proches est tenu par le SG/SADJAV au sein de la CIAV. Le SG/SADJAV prépare, dès la survenance des faits, la mise en œuvre du suivi pluridisciplinaire des victimes et des familles, dans le cadre d'un comité de suivi (cf. instruction interministérielle du 12 novembre 2015 précitée).

3 - La prise en charge des victimes hors CIAV

Lorsque ces faits terroristes sont intervenus sur plusieurs points du territoire ou nécessitent l'intervention conjuguée d'associations d'aide aux victimes de plusieurs départements, le ministère de la justice (SG/SADJAV) coordonne l'intervention locale des différentes associations et est informé des démarches et des éventuelles difficultés de prise en charge. Le SG/SADJAV informe en tant que de besoin la DACG des modalités de prise en charge des victimes.

* * *

⁵ L'institut national d'aide aux victimes et de médiation.

⁶ La fédération nationale des victimes d'attentats et accidents collectifs

Je vous saurais gré de bien vouloir veiller à la mise en place sans délais de ces dispositifs au sein des parquets de vos ressorts et m'en rendre compte en précisant les effectifs mobilisables, les modalités matérielles de déploiement ainsi que les capacités de traitement des opérations de médecine légale. Vous mentionnerez les éventuelles difficultés, notamment matérielles et budgétaires, pour mettre en place ceux-ci de manière satisfaisante. Vous me ferez parvenir ces éléments sous le timbre du bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment.

Vous voudrez également bien me tenir informé, sous le même timbre, de toute difficulté qui pourrait survenir dans la mise en œuvre de la présente circulaire.

Le directeur des affaires criminelles et des grâces,

Robert GELLI

Annexe 1

Parquet de Paris : permanence magistrats (non publiée)

Annexe 2

Permanence parquet, fiche « réflexe » attentat(s)

Principes de base :

- **Avis immédiat à la section C1 de lutte contre le terrorisme du parquet de Paris**
- **☎ Permanence magistrats**
- **Transport sur les lieux**
- **Mise en place d'un dispositif de crise local**

Articulation des compétences :

PARQUET LOCAL		PARQUET DE PARIS	
Transport sur les lieux et attache immédiate avec la permanence de la section C1 du parquet de Paris		<i>Saisine immédiate de la section C1</i>	<i>Pas de saisine immédiate de la section C1</i> (Si doute sur la nature terroriste des faits) : Situation de veille en lien avec le parquet local. Puis si confirmation acte terroriste, saisine section C1
En l'absence de saisine immédiate de la section C1 : Vérification des circonstances de commission des faits, de l'identification éventuelle des auteurs ...etc aux fins de valider ou non l'hypothèse terroriste. Saisine de la DCPJ			
Activation du dispositif de crise local		Activation de la cellule de crise de la section C1	
Jusqu'à l'arrivée des magistrats de la section C1 : Vérifie qu'est constitué un périmètre de sécurité afin d'éviter un sur-attentat et le gel des lieux ; Informe la section C1 de tout élément utile portant sur les faits. Pas de direction enquête terrorisme		Saisine des services d'enquête	
		Transport sur place de magistrats de la section C1	
Parquet local		Magistrats de la section C1 projetés localement	
Cellule de crise locale	Site	Au sein de la cellule de crise locale	Sur site
Coordination	Lien avec cellule de crise locale	Liaison avec la cellule de crise de C1	Constatations, relais techniques avec enquêteurs
Action publique collatérale			
Liens avec enquête C1	Ordre Public collatéral	Relais avec autorités policières présentes localement	Liens avec magistrats locaux présents sur site et avec cellule de crise C1
Rapports hiérarchiques relatifs aux faits collatéraux	Liens avec magistrats C1 sur site		
Direction d'enquête Réquisitions Liste unique des victimes Rapports hiérarchiques sur les faits de nature terroriste			
Liens permanents par visio-conférence ou téléphone			

Annexe 3

Attentat terroriste majeur, dispositif de gestion de crise

Les contraintes devant être prises en compte dans la mise en œuvre, à la suite d'attentats terroristes majeurs, d'un dispositif de crise spécifique :

- La durée (jusqu'à 15 jours consécutifs 24h/24)
- Le grand nombre de victimes.
- La présence d'auteurs possible parmi les victimes.
- La dispersion géographique.
- L'environnement dégradé, notamment en matière de moyens de communications et de déplacements.
- La survenance possible d'un sur-attentat ou d'une autre vague d'attentat.

Les impératifs :

- L'obtention immédiate d'informations fiables et complètes.
- Le partage en temps réel d'informations avec la section C1 du parquet de Paris.
- Le support effectif à la section C1 du parquet de Paris.

Les modalités de mise en œuvre du dispositif de crise :

1 - Mobilisation des personnels

- Prévoir une liste des magistrats du parquet, greffiers et fonctionnaires mobilisables.
- Prévoir la mobilisation possible de juges des libertés et de la détention.
- Envisager les modalités selon lesquelles ces personnels devront rejoindre la cellule de crise : d'initiative, sans attendre d'être contactés, le réseau téléphonique étant susceptible de dysfonctionner ; en sollicitant si nécessaire le concours des services de police ou de gendarmerie afin d'éviter d'utiliser les transports en commun dans un contexte d'actions terroristes.

2 - Constitution de la cellule de crise

- Une salle de la juridiction dédiée à la constitution d'une cellule de crise activée sur décision du procureur de la République.
- Susceptible de fonctionner 24h/24.
- Prévoyant l'accueil des magistrats de la section C1 du parquet de Paris et la mise à leur disposition de moyens matériels (postes informatiques).
- Pouvant intégrer l'accueil d'un représentant du parquet général.
- Prévoyant le déploiement d'équipements spécifiques :
 - o Plusieurs postes de téléphones fixes
 - o Un appareil de visio-conférence
 - o Un poste informatique complet avec imprimante
 - o Un télécopieur
 - o Un tableau mural
 - o Des cartes topographiques du ressort du TGI, des principales agglomérations et des transports en commun, voir des éventuels sites sensibles (aéroports)
 - o Possibilité de mise en œuvre d'un tableau synthétique des différents événements relatifs aux attentats : « Chrono » mentionnant avec horodatage les principaux appels passés à la salle de crise