

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE PARIS**

**N°1621238/3-1**

---

Mme A. et autres

---

Mme Alexandrine Naudin  
Rapporteur

---

M. François Doré  
Rapporteur public

---

Audience du 4 juillet 2018  
Lecture du 18 juillet 2018

---

60-01-02-02-03

60-02-03-01

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Paris

(3<sup>ème</sup> section - formation plénière)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 10 novembre 2016 et le 21 septembre 2017, Mme A., M. B., M. C., Mme D., M. E., Mme F., Mme G., Mme H., M. I., Mme J., Mme K., M. L., M. M., M. N., M. O., Mme P., M. Q., Mme R., Mme S., M. T. et M. U. en leurs qualités d'ayants droit de victimes tuées lors des attentats terroristes du 13 novembre 2015 à Paris et de victimes de ces attentats, représentés par Me Maktouf, demandent au tribunal :

1°) de condamner l'Etat à verser :

- la somme de 20 000 euros chacun à M. B. et Mme A. au titre des préjudices subis du fait de la perte de leur fils, V. ;
- la somme de 20 000 euros chacun à M. C. et Mme D. au titre des préjudices subis du fait de la perte de leur fils, W. ;
- la somme de 15 000 euros à M. E., au titre des préjudices subis du fait de la perte de son frère, W. ;
- la somme de 20 000 euros à Mme F., au titre des préjudices subis du fait de la perte de son fils, X. ;
- la somme de 20 000 euros à Mme G., au titre des préjudices subis du fait de la perte de sa fille, Y. ;
- la somme de 15 000 euros chacun à Mme H., M. I., Mme J. et Mme K. au titre des préjudices subis du fait de l'attentat au stade de France ;
- la somme de 20 000 euros chacun à M. L., M. M., M. N., M. O., Mme P., M. Q., R., Mme S., M. T. et M. U. au titre des préjudices subis du fait de l'attentat au stade de France, au Bataclan café et au bar le Carillon ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 000 euros à verser à chacun des requérants au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable ;
- les services de l'Etat ont commis une faute consistant dans le défaut de surveillance des neuf individus impliqués dans les attentats du 13 novembre 2015 alors même qu'ils étaient connus, fichés ou placés sous contrôle judiciaire ;
- ils ont omis de prendre des mesures de protection des lieux particulièrement visés par les réseaux jihadistes, tels que la salle de spectacle du Bataclan ;
- les services de renseignement français ont concouru à la survenance des attentats en coopérant insuffisamment avec les services des autres Etats membres en matière de terrorisme et ont méconnu la décision 2005/671/JAI du Conseil de l'Union européenne du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions commises ;
- les préjudices subis par les requérants consistent en une perte de chance d'éviter l'attentat subi du 13 novembre 2015 et la réparation incombant à l'Etat doit être évaluée à une fraction du dommage déterminée en fonction de l'ampleur de la chance perdue.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 juillet 2017, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- à titre principal, les conclusions des requérants sont irrecevables dès lors que la réparation de leurs préjudices relève, en vertu de la loi, exclusivement du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions ;
- à titre subsidiaire, les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 10 mai 2017, le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions, représenté par Me Fabre, demande au tribunal de condamner l'Etat à lui rembourser la somme totale de 321 534,40 euros représentative de la somme globale qu'il a versée aux requérants.

Il soutient qu'il est subrogé dans les droits des victimes en application de l'article L. 422-1 du code des assurances.

Par ordonnance du 22 septembre 2017, la clôture d'instruction a été fixée au 31 octobre 2017.

Un mémoire présenté pour le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions, par Me Fabre, a été enregistré le 15 juin 2018, après la clôture de l'instruction.

Un mémoire présenté pour les requérants ainsi que pour Mme Z., M. A1., Mme A2., M. A3., Mme A4. et Mme A5., par Me Maktouf, a été enregistré le 25 juin 2018, après la clôture de l'instruction.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la décision 2005/671/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes,

- le code des assurances,
- la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986,
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Naudin,
- les conclusions de M. Doré, rapporteur public,
- les observations de Me Maktouf, représentant les requérants,
- les observations de Mme Leglise représentant le ministre de l'intérieur,
- et les observations de Me Chevalier, représentant le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions.

Considérant ce qui suit :

1. MM. V., W., X. et Mme Y. ont été assassinés le 13 novembre 2015, alors qu'ils assistaient à un concert de rock dans la salle de spectacle du Bataclan sise 50 boulevard Voltaire à Paris, par des terroristes islamistes revendiquant leur appartenance au groupe Daech. Mme H., M. I., Mme J., Mme K., M. L., M. M., M. N., M. O., Mme P., M. Q., Mme R., Mme S., M. T. et M. U. ont été victimes des attentats commis sur les lieux du Bataclan, du bar le Carillon et du stade de France ce même jour par des jihadistes appartenant au même réseau. Estimant que les services de renseignement et les services chargés d'assurer la sécurité du territoire national ont commis des fautes dans l'exercice de leurs missions ayant concouru à la survenance des attentats du 13 novembre 2015 à Paris, les ayants droit des personnes décédées précitées ainsi que les autres requérants, victimes directes desdits attentats survenus à Paris et au stade de France le 13 novembre 2015, recherchent, dans la présente instance, la responsabilité de l'Etat. Le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, subrogé dans les droits des victimes en application de l'article 9 de la loi du 9 septembre 1986 susvisée, demande la condamnation de l'Etat à lui rembourser les sommes versées aux requérants en réparation de leurs préjudices.

#### **Sur la responsabilité de l'Etat :**

2. Les requérants font valoir, à l'appui de leurs écritures, que les neuf individus impliqués dans les attentats du 13 novembre 2015 étaient connus des services de renseignement français, fichés ou sous contrôle judiciaire, et soutiennent, par suite, que la survenue des attentats du 13 novembre 2015 serait principalement la conséquence du fonctionnement défectueux des services de renseignement et de l'insuffisance des dispositifs de surveillance desdits individus mis en œuvre. Ils soutiennent également que les services de l'Etat ont commis une faute en omettant de prendre des mesures de protection des lieux particulièrement visés par les réseaux jihadistes, tels que la salle de spectacle du Bataclan et ont concouru à la survenance des attentats en coopérant insuffisamment avec les services des autres Etats membres en matière de terrorisme en méconnaissance des stipulations de la décision 2005/671/JAI du Conseil de l'Union européenne du 20 septembre 2005 relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions commises.

3. Il appartient au juge administratif d'apprécier si l'administration a commis une faute lourde, seule susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat dans de telles circonstances.

En ce qui concerne le défaut de surveillance des auteurs des attentats :

4. En premier lieu, il est constant que l'un des auteurs des attaques terroristes du 13 novembre 2015, Samy Amimour, qui avait été mis en examen pour association de malfaiteurs en lien avec une entreprise terroriste puis placé sous contrôle judiciaire en septembre 2012 et faisait l'objet, à ce titre, d'une obligation de pointage régulier au commissariat de Drancy, d'une interdiction judiciaire de sortie du territoire et d'une confiscation de son passeport, a été en mesure de se rendre en Syrie en septembre 2013 et de revenir sur le territoire français pour y perpétrer les attentats du 13 novembre 2015. Toutefois, d'une part, la circonstance que l'intéressé a réussi à rejoindre la Syrie en échappant au contrôle des services de renseignement ne permet pas d'établir, à elle seule, un lien direct entre une éventuelle faute de l'Etat dans la surveillance de cet individu et la survenance des attentats du 13 novembre 2015. D'autre part, en vertu des principes des droits de la défense et du droit à un procès équitable, aucune technique de renseignement ne peut être mise en œuvre concernant un individu placé sous contrôle judiciaire. Par ailleurs, il ne résulte pas de l'instruction qu'une nouvelle carte d'identité aurait été délivrée à Samy Amimour par les services de l'Etat. Si ce dernier n'était pas en possession de son passeport en raison de son placement sous contrôle judiciaire, il était néanmoins en mesure de quitter le territoire national muni de sa seule carte d'identité dès lors qu'à l'époque des faits, aucune disposition législative ne permettait à l'administration d'interdire la sortie du territoire d'un individu en lien avec le terrorisme.

5. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction qu'Abdelhamid Abaaoud, cadre chargé du recrutement de combattants jihadistes puis planificateur d'attaques terroristes, avait rejoint la Syrie et faisait l'objet d'un mandat d'arrêt européen émis par la Belgique en août 2014. Il en résulte également que l'audition d'un jihadiste français de retour de Raqqa avait mis en évidence, dès le mois de juin 2015, que ce dernier nourrissait des projets d'attentats en France et que les services de renseignement français ont entretenu de nombreux échanges d'informations avec leurs homologues étrangers à son sujet. Par ailleurs, deux des terroristes du 13 novembre 2015, Omar Mostefaï et Chakib Akrouh, étaient respectivement fichés S depuis 2010 et septembre 2015, Chakib Akrouh faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen depuis août 2015. Il ressort, en outre, des pièces produites par les requérants, et n'est pas contredit par le ministre de l'intérieur, que les services de renseignement français connaissaient l'existence de Foued Mohamed Aggad, membre d'une filière de recrutement terroriste strasbourgeoise, et avaient obtenu des renseignements sur les velléités terroristes de ce dernier à l'occasion de l'interpellation en mai 2014 d'autres membres de cette filière parmi lesquels le frère de Foued Mohamed Aggad dans l'ordinateur duquel avait été trouvé un message de ce dernier mentionnant : « Si je rentre en France, c'est pas pour aller en prison. C'est pour tout exploser, alors me tentez pas trop à rentrer ».

6. Toutefois, si ces éléments mettent en évidence la circonstance que certains des auteurs des attentats du 13 novembre 2015 étaient identifiés par les services français de renseignement, il résulte de l'instruction que plusieurs milliers de personnes sont fichées en France en raison de leur radicalité islamiste et que l'émission d'une fiche S n'est pas un indicateur de dangerosité d'un individu - dès lors qu'elle concerne tant des personnes susceptibles de porter atteinte à la sûreté de l'Etat et à la sécurité publique que des individus entretenant ou ayant entretenu des relations directes avec elles - mais un outil de travail permettant d'assurer un « signalement aléatoire » de cet individu à l'occasion des contrôles d'identité dont il fait l'objet dans sa vie quotidienne (à l'occasion d'un contrôle routier, lors de passages de frontières...). En outre, les individus en cause ont planifié les attaques terroristes du 13 novembre 2015 hors du territoire français, principalement en Syrie et en Belgique, et ne sont rentrés en France que la veille des attentats alors qu'à cette date aucun contrôle aux frontières n'était opéré à l'intérieur de l'espace Schengen. Il résulte également de l'instruction que le

travail de renseignement sur les réseaux terroristes jihadistes est rendu particulièrement difficile en raison de l'utilisation prudente par ces derniers des moyens de communication, lesdits réseaux utilisant des moyens de communication cryptés tels que l'application Telegram. Les requérants n'établissent ainsi pas que les services de renseignement français auraient été, en ce qui concerne les individus en cause, en possession de renseignements permettant de prévenir la survenue des attentats d'un 13 novembre 2015.

7. Enfin, il résulte de l'instruction que les deux kamikazes du stade de France Ahmad Al-Mohammad et Mohammad Al-Mahmod étaient inconnus des services de renseignement avant les attentats du 13 novembre 2015 et ont adopté de fausses identités pour entrer en Europe par la route des migrants et qu'aucun message relatif aux frères Abdelislam ou à Bilal Hadfi n'avait été transmis aux services français par leurs partenaires étrangers avant le 13 novembre 2015.

8. Dans ces conditions, eu égard aux difficultés particulières inhérentes à l'activité des services de renseignement et, dans le cas particulier du présent litige, aux moyens et aux connaissances limités dont disposaient alors ces services à la fois pour appréhender et prévenir de nouvelles formes d'attentat terroriste, les éléments produits par les requérants ne permettent pas d'établir, dans le contexte d'absence de contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen, que l'Etat aurait commis une faute lourde de nature à engager sa responsabilité consistant en un défaut de surveillance des individus susmentionnés à l'origine des attentats du 13 novembre 2015.

En ce qui concerne le défaut de surveillance de la salle de spectacle du Bataclan :

9. Les requérants font valoir que l'audition d'un Français revenu de Syrie et interpellé en août 2015 avait permis d'informer les services de police au sujet des cibles évoquées par les cadres de Daech en Syrie, et notamment Abdelhamid Abaaoud, parmi lesquelles une salle de spectacle. S'il résulte de l'instruction qu'en 2007, 2008 et 2009, le Bataclan avait accueilli des galas de collecte de fonds pour les œuvres sociales des forces israéliennes et que les services de renseignement français avaient alors été en possession d'une information indirecte des services de renseignement égyptiens et portant sur un projet d'attentat en 2009 contre cette salle de spectacle, l'information judiciaire ouverte en France s'était soldée par une décision de non-lieu prise par le juge d'instruction faute d'éléments probants. Ainsi la circonstance que les services de renseignement français ont été informés au mois d'août 2015 de ce qu'une salle de spectacle figurait parmi les cibles de Daech en Syrie ne suffit pas pour établir l'existence d'une faute de l'Etat consistant en un défaut de protection de la salle de spectacle du Bataclan dès lors qu'aucun élément ne permettait alors d'estimer que cette salle était particulièrement visée. Il ne résulte pas davantage de l'instruction qu'un lien direct puisse être établi entre la survenance de l'attaque du Bataclan et l'absence de transmission d'un avis à victime au gérant de cette salle en 2009 alors d'ailleurs que la réalité d'un projet d'attentat dans cette salle en 2009 n'a pas été établie. Par suite, les services de police ne peuvent être regardés comme ayant commis une faute lourde en ne mettant pas en œuvre des dispositifs de sécurité particuliers autour de la salle de spectacle du Bataclan après le mois d'août 2015.

En ce qui concerne le défaut de coopération des services de renseignement :

10. Les requérants soutiennent que la survenue des attentats du 13 novembre 2015 résulterait d'un défaut de coopération des services de renseignements français avec les services des autres Etats membres de l'Union européenne en matière de terrorisme. Toutefois, il résulte de l'instruction qu'il existait déjà, avant 2015, des procédures d'échanges d'informations et de coopération entre Etats membres de l'Union européenne en matière de prévention du terrorisme,

même si elles ont été renforcées depuis 2015. A supposer même que le processus d'échanges d'informations et de coopération entre Etats membres de l'Union européenne concernant les infractions terroristes prévu par la décision 2005/671/JAI du Conseil de l'Union européenne du 20 septembre 2005 ait été imparfait, les requérants n'établissent pas que des dispositions de la décision en cause auraient été violées par la France ou que les services de renseignement français auraient commis une faute à l'origine des attentats du 13 novembre 2015 en omettant de répercuter, sous forme d'action stratégique sur le terrain, une information provenant de leurs homologues européens. Par ailleurs, si le parquet et la police fédérale belge ont classé le 29 juin 2015 des informations en provenance de la police locale de Molenbeek portant sur le départ en Syrie et la radicalisation des frères Abdeslam, franco-marocains résidant en Belgique, cet élément n'est pas de nature à mettre en cause la responsabilité des services de renseignement français. En outre, si les éléments avancés par les requérants permettent d'établir que les services de renseignements belges et grecs étaient informés de la localisation d'Abdelhamid Abaaoud à Athènes en janvier 2015, il ne résulte pas de l'instruction que ces services en auraient informé les services français. Dès lors, les requérants ne sont pas fondés à rechercher la responsabilité de l'Etat à raison de ces faits.

11. Il résulte de tout ce qui précède et sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée en défense, que les conclusions indemnitaires de Mme A., M. B., M. C., Mme D., M. E., Mme F., Mme G., Mme H., M. I., Mme J., Mme K., M. L., M. M., M. N., M. O., Mme P., M. Q. et Mme R., doivent être rejetées ainsi que les conclusions du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions.

#### **Sur les frais liés à l'instance :**

12. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* ».

13. Ces dispositions font obstacle à ce que l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, verse aux requérants quelque somme que ce soit au titre des frais qu'ils ont exposés et non compris dans les dépens.

PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête des consorts A. et autres est rejetée.

Article 2 : Les conclusions du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme A., M. B., M. C., Mme D., M. E., Mme F., Mme G., Mme H., M. I., Mme J., Mme K., M. L., M. M., M. N., M. O., Mme P., M. Q., Mme R., Mme Z., M. A1., Mme A2., M. A3., Mme A4. et Mme A5., au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions et au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.