

Le terrorisme au filtre de la jurisprudence administrative

Florence NICOUD

Maître de conférences à l'Université de Haute-Alsace, CERDACC - EA 3992

Résumé : Avec les événements survenus en France au tout début de l'année 2015, le débat et les polémiques en tout genre sur les conséquences des actions terroristes touchant notre pays ne cessent de se développer. Aussi, si le juriste ne pouvait rester muet face à l'ampleur prise par le phénomène, une focal sur la manière dont la plus haute juridiction administrative intègre et fait sienne cette notion s'imposait. Touchant directement la sécurité et l'ordre public, il est normal que l'ordre administratif se retrouve compétent, en matière d'action terroriste, et ceci sur deux domaines plus particulièrement : celui de l'indemnisation des victimes et celui de la légalité des mesures administratives prises en vue de prévenir ou de sanctionner l'activité terroriste. Or, les conséquences de l'analyse tendent à démontrer sans beaucoup de surprise que, le contentieux de la légalité a pris le pas ces dernières années sur le contentieux de la responsabilité.

1. Touchée début janvier 2015 par une vague d'attentats sans précédent par leur horreur, le nombre très élevé de victimes ainsi que les symboles directement visés (journalistes, forces de l'ordre, personnes d'origine israélienne)¹, la France a toujours entretenu un lien tout particulier avec le terme et l'acte de terrorisme. En effet, c'est « *la Révolution française [qui] invente le terrorisme moderne, d'abord la chose puis le mot* »². Ainsi, le terme terrorisme désigne alors le mode de gouvernement révolutionnaire ayant lieu de septembre 1793 à la chute de Robespierre en juillet 1794. « *Les premiers dans l'histoire à être appelés « terroristes » sont les conventionnels envoyés en mission en province pour assurer la répression du royalisme et du fédéralisme* »³. Par la suite, le mot sera intégré pour la première fois dans le supplément de 1798 au dictionnaire de l'Académie française⁴, permettant ainsi de désigner une nouvelle activité et repris ensuite par les dictionnaires d'autres langues. Ce n'est qu'au XIX^e siècle et en réaction avec le sens premier donné par la Révolution française que la signification du mot s'inverse radicalement « *pour désigner désormais une stratégie de contestation violente de l'Etat* »⁵. Ainsi, « *de méthode de conservation et protection de l'Etat, il devient l'outil de sa remise en cause* »⁶.

2. Au-delà de l'évolution sémantique du terme, l'action terroriste depuis le milieu du XX^e siècle et surtout depuis les années 1970 tend à emprunter un nouveau visage et se développer sur de nouveaux théâtres. A ce titre, les attentats du 11 septembre 2001 semblent avoir marqué une étape décisive dans la diversité et l'ampleur des actions terroristes : des kamikazes religieux font exploser des avions sur des sites névralgiques et emblématiques d'un pays, ou diffusent et incitent ouvertement à l'action terroriste, hier au moyen de publications sous des formats classiques, aujourd'hui au moyen d'internet et de l'ensemble des réseaux

¹ « Ces événements ont pu être qualifiés de 11 septembre français en référence à ceux intervenus aux Etats-Unis en 2001 » in Henri Oberdorff, « La République française face au défi du terrorisme », *RDP*, 2015, p. 357.

² Jean-François Gayraud & David Sénat, *Le terrorisme*, Que sais-je ? n° 1768, PUF, Paris, 2006, p. 9.

³ *Ibid.*

⁴ Les auteurs du Que sais-je ? indiquent les mots nouveaux en usage depuis la Révolution : « *terrorisme : système, régime de la terreur* » ; « *terroriste : agent ou partisans du régime de la terreur qui avait lieu par l'abus des mesures révolutionnaires* ».

⁵ *Ibid.*, p. 11.

⁶ *Ibid.*

sociaux⁷. Aussi, mondialisation oblige, le cyber terrorisme, composante de la cyber criminalité est en pleine expansion⁸. Le temps est bien révolu où l'action terroriste consistait à poser des bombes dans des lieux publics ! Elle est aujourd'hui multiforme dans sa capacité de nuisance et d'action, même si de façon générale, elle peut toujours être classée en trois grandes catégories de famille⁹.

3. Face à cette montée en puissance des actions terroristes ces quarante dernières années¹⁰ et à leur mutation, le droit français n'en n'est pas pour autant resté muet. Sans pour autant céder aux sirènes du tout sécuritaire (il n'y a pas eu d'adoption d'un « *Patriot Act* » au début de l'année 2015 contrairement à celui adopté aux Etats-Unis à la suite des attentats du 11 septembre 2001¹¹), l'arsenal législatif déjà bien fourni dans ce domaine, a néanmoins été complété ces derniers temps pour ne pas laisser sans réponse les exactions commises, au nom très souvent d'une certaine forme de fanatisme religieux (on pense par exemple en 2012, à la tuerie perpétrée par Mohamed Merah faisant sept victimes). Aussi, quelques mois déjà avant le début d'année 2015 sanglant, la loi en quelque sorte prémonitoire du 13 novembre 2014¹² a été votée afin de renforcer les moyens de lutte contre le terrorisme. Une des principales innovations de cette loi est de permettre l'interdiction de sortie du territoire français pour les candidats au Djihad ainsi que l'instauration d'un mécanisme de blocage d'accès administratif des sites internet de de propagande terroriste.

4. Egalement, à partir d'une recherche experte sur le site Légifrance relativement aux lois faisant apparaître le terme de terrorisme dans leur titre, on note qu'une seule loi en 1943 comportait le mot dans son titre. Puis, le terme connaît un regain d'actualité en droit français à partir des années quatre-vingts. Se développe en effet à partir de cette date, une législation dédiée issue directement de la vague d'attentats qui toucha la France au cours des années 70 et surtout 80, avec la mise en place notamment d'une législation pénale spécifique. De septembre 1986 où on a une législation appropriée à la lutte contre le terrorisme à décembre 1997, on note l'entrée en vigueur de sept législations. De novembre 2001 à novembre 2014,

⁷ Selon le Professeur Ségur, « depuis quelques années, la France enregistre une nette progression des signalements de sites internet pour propagande terroriste : 13 en 2011, mais 120 en 2012, puis 360 en 2013 », in « Le terrorisme et les libertés sur l'internet », *AJDA*, 2015, p. 161.

⁸ Dans cette cyber criminalité, on rencontre notamment selon M. Watin-Augouard, « les infractions de contenu qui répriment la détention, l'échange, le transfert, la diffusion, etc. de messages illicites [dont la propagande terroriste] véhiculés par les technologies de l'information et de la communication. De telles infractions [...] bénéficient avec internet et, en particulier, grâce au développement des réseaux sociaux, d'un exceptionnel vecteur d'amplification », in « Cybermenaces et sécurité nationale », *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, Ch. Vallar et X. Latourdir., PUAM, 2014, p. 303.

⁹ Selon le Professeur Reverso, à travers les époques et l'histoire du terrorisme en France et à l'étranger, on distingue très nettement un terrorisme de type idéologique (socialiste révolutionnaire, néo fasciste et religieux), mais également un terrorisme de libération nationale (terrorisme Allemand de 1918, conflit Israélo-Palestinien, IRA, ETA, Corse...), et enfin un terrorisme pouvant être qualifié d'Etat (Syrie, Lybie, France avec l'affaire du Rainbow Warrior, ou encore en Israël) in Laurent Reverso, « Le terroriste est-il une personne ? » in *Lutter contre le terrorisme aujourd'hui*, *RISEO*, 2015-2, p.

¹⁰ « Depuis le milieu des années 1970, des Français ont été la cible d'actes de terrorisme : près d'une centaine d'attentats répertoriés comme tels, dont la moitié en dehors de nos frontières. En France, de tels actes barbares ont provoqué la mort d'environ 70 personnes et des blessures ont atteint plus d'un millier d'autres. Deux vagues particulièrement dramatiques ont vu les attentats se succéder à un rythme soutenu au milieu des années 1980 et 90 », Robert Cario, « L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme en droit français », *AJ Pénal*, 2013, p. 264.

¹¹ « Signé le 26 octobre 2001 par le Président George W. Bush, huit semaines seulement après la tragédie du 11 septembre 2001, le *Patriot Act* s'est donné pour but « d'unir et de renforcer l'Amérique en lui donnant les instruments requis pour intercepter et empêcher le terrorisme », in « Le *Patriot Act* : retour sur un texte controversé », Elisabeth Zoller, *RDJ*, 2015, p. 377.

¹² JO du 14 nov. 2014 p. 19162.

on relève l'existence de neuf législations anti-terroriste et une par an par la suite à partir de 2012¹³.

5. Pour autant, si le législateur français n'a pas été avare de législation dans ce domaine, il convient de remarquer une limite de taille du droit français lorsqu'on aborde cette thématique. En effet, le terme de terrorisme semble être empreint d'une certaine complexité et « aucune définition consensuelle du terrorisme ne peut émerger »¹⁴ ; également « qu'elles soient juridiques ou universitaires, les définitions du terrorisme laissent généralement perplexes. En effet, elles insistent soit sur la fin poursuivie (la violence à finalité politique), soit sur les moyens utilisés (attentats, enlèvements, etc.), soit sur les conséquences attendues (susciter la peur)¹⁵ ». Du point de vue du droit international, les choses ne se présentent guère mieux. Concernant le Conseil de sécurité de l'ONU, la résolution 1373 du 29 septembre 2001 impose par son texte une traque universelle contre toute forme de terrorisme sans pour autant proposer ou même retenir une définition du terme. Seul le Code pénal semble pouvoir apporter un semblant de définition à ce terme finalement polysémique et peu défini juridiquement. Dans un titre spécial figurant aux articles 421-1¹⁶ à 421-2-3, il indique alors ce que constituent les actes de terrorisme en droit pénal français.

6. Si l'accélération des menaces terroristes en France et à l'étranger à partir des années 2000 est attestée, « la France n'a pas pour autant procédé à une modification radicale de sa législation, mais a choisi d'opérer un renforcement limité[des dispositions préexistantes]¹⁷.

7. Aussi, il est alors intéressant de se demander quel est le positionnement du juge administratif par rapport à cette notion devenue fondamentale tant par l'actualité des textes que celle malheureuse des faits. Une première analyse dans l'ouvrage de référence, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative* se révèle assez décevante, le mot terrorisme n'y étant pas mentionné ou renvoyant directement à celui d'étrangers, d'expulsion ou encore d'extradition. Les index des manuels de droit administratif présentent quant à eux une quête plus heureuse puisque le terme y est directement inscrit et analysé dans le cadre des régimes spéciaux de responsabilité.

8. En s'attachant finalement à une recension du terme terrorisme à travers la jurisprudence administrative et donc à une étude de sociologie du contentieux, on se rend compte que le terme n'est finalement recensé que dans plus de 300 décisions, dont 80% d'entre elles se situent chronologiquement après les années 1990 et surtout 2000. Ce renouveau actuel de la jurisprudence administrative pour la prise en compte de la notion se vérifie alors à un double niveau de contentieux. Les litiges concernent tout d'abord un contentieux de type indemnitaire ayant tendance à se tarir depuis quelques années (I). Si la victime de l'attentat reste bien au cœur du processus d'indemnisation, un grand nombre de problèmes indemnitaires sont réglés dans ce domaine depuis la mise en place d'un régime

¹³ Concernant les lois faisant apparaître le terme de terrorisme mais pas uniquement dans le titre, il est possible de recenser plus d'une quinzaine de législations de sept. 1986 à déc. 2012.

¹⁴ Gayraud J.-F., Sénat. D, *Le terrorisme*, op. cit., p. 32.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ « Constituent des actes de terrorisme, lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, les infractions suivantes... ». Procède de même l'article 1^{er} de la décision-cadre du 13 juin 2002 proposant une définition énumérative des infractions terroristes, sans pour autant de nouveau parvenir à définir le terme : Décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, JOCE, 22 juin 2002, L. 164-4 du 22 juin 2002, p. 3.

¹⁷ Etude d'impact du projet de loi relatif au renforcement des dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, juil. 2014, p. 2, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl2110-ei.asp>.

spécial d'indemnisation. D'un autre côté se développe un contentieux de la légalité de type sécuritaire, ayant tendance à devenir quelque peu pléthorique et concernant directement le pouvoir régalien de l'Etat, cherchant par tous les moyens à éradiquer la menace terroriste sur son territoire (II).

I. Un contentieux indemnitaire en baisse

9. Tragique dans ses conséquences tant du point de vue des dommages corporels que ceux relatifs aux biens subis par les victimes, le contentieux indemnitaire de l'action terroriste semble être marqué par deux tendances successives depuis les années soixante-dix. D'une part, l'étude des principales jurisprudences de la Haute juridiction administrative ainsi que des Cours administratives d'appel principalement jusqu'en 1986, témoigne alors de l'essor d'un contentieux indemnitaire essentiellement réglé par l'application du régime classique de la responsabilité administrative. D'autre part, ce mécanisme d'indemnisation présentant des limites difficilement surmontables pour des victimes toujours plus nombreuses au cours de la décennie 80, la mise en place d'un régime législatif spécial d'indemnisation par la loi de 1986 permettra de tarir rapidement le contentieux indemnitaire par l'action d'un fonds de garantie dédié.

A) L'avènement d'un contentieux indemnitaire fondé sur la responsabilité administrative classique

10. L'étude jurisprudentielle administrative de ces quarante dernières années en matière de dommages soit corporels soit matériels subis par les victimes d'attentats se développe autour de deux constats fermement établis. Si le nombre de victimes et leur dommage sont sans cesse plus conséquents, d'une part, le régime de responsabilités sans faute est exclu dans le cadre du contentieux indemnitaire des dommages matériels, alors que dans le même temps, il demeure soumis aux règles classiques de démonstration de la responsabilité pour faute lourde ou simple.

11. Tout d'abord, s'agissant de l'inapplication par principe du régime de responsabilité sans faute tant pour les dommages matériels qu'aux personnes, la jurisprudence administrative demeure constante sur ce point. C'est en effet en bloc que, tant le Conseil d'Etat que les Cours administratives d'appel rejettent l'application d'un quelconque régime de responsabilité sans faute, qu'il soit mis en avant par les victimes au nom du principe d'égalité devant les charges publiques, ou bien au nom de la théorie des risques subis. Ainsi, que ce soit avant l'avènement de la loi de 1986 ou après, la Haute juridiction ne fléchit pas sa jurisprudence de principe en la matière. Les considérants de principe sont d'ailleurs très explicites et parlent d'eux-mêmes. Pour une affaire datant de 1976 dans laquelle une société de télévision subit des dommages matériels importants du fait d'un attentat survenu sur le port de Bastia, le Conseil d'Etat relativement à l'engagement d'une éventuelle responsabilité sans faute de l'Etat, rejette simultanément le double fondement de la rupture d'égalité et du risque¹⁸.

12. Du côté des Cours administrative d'appel, le rejet de ce double fondement apparaît également de façon très explicite. Ainsi dans une affaire de 2008 relativement à un attentat

¹⁸ CE, 28 mai 1984, *Sté française de production*, Rec. p. 728, « Considérant, en premier lieu, qu'en l'absence de disposition législative le prévoyant expressément, la responsabilité de l'Etat ne saurait être automatiquement engagée sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques du fait d'actes de terrorisme survenus sur le territoire français ».

des indépendantistes Guadeloupéens dont a été victime une personne dans les années 80, la Cour administrative d'appel de Bordeaux retient « *qu'en l'absence de dispositions législatives le prévoyant expressément, la responsabilité de l'Etat ne saurait être engagée sur le fondement du risque ou de l'égalité devant les charges publiques du fait d'actes de terrorisme survenus sur le territoire français* »¹⁹. Toujours en Corse, terre connue pour ces vagues d'attentats liés au mouvement indépendantiste, une décision de la CAA Marseille de 2005²⁰, à propos des dégâts matériels subis par l'URSAFF de Corse, rejette simultanément la mise en cause de la responsabilité de l'Etat sur le double fondement du risque ou de la rupture d'égalité des citoyens devant les charges publiques.

13. Enfin, une récente décision de 2003 réitère ce principe de non indemnisation des dommages matériels sur le fondement du risque. Ainsi, à propos de la destruction d'un avion sur l'aéroport de Calvi par une charge explosive, le juge rappelle bien « *qu'en l'absence de disposition législative le prévoyant expressément, la responsabilité de l'Etat ne saurait être, de plein droit, engagée sur le fondement du risque du fait d'actes de terrorisme survenus sur le territoire français* »²¹.

14. Il convient alors de rechercher du côté du régime de responsabilité pour faute pour que les victimes de dommages matériels ou corporels (avant 1986) puissent aboutir dans leur demande d'indemnisation. C'est généralement sur le fondement classique de la démonstration d'une faute commise par l'Etat correspondant, soit dans une lacune d'organisation des services de police ou du fait de l'insuffisance de mesure réglementaire dans ce domaine, que les victimes parviendront à se positionner.

15. Si de nouveau, le nombre d'arrêts rendus dans ce domaine reste non négligeable du point de vue du nombre, la jurisprudence se positionne au départ sur le terrain de la responsabilité pour faute lourde des services de l'Etat pour traiter les demandes d'indemnisation des victimes. Comme le souligne un commentateur, « *en matière d'attentats terroristes l'activité de l'administration (qu'il s'agisse de son activité de réglementation ou bien de l'action des forces de police sur le terrain) se heurte à des difficultés particulières et le juge ne retient en conséquence la responsabilité de l'Etat qu'en cas de faute lourde* »²². Aussi, la rigueur de la démonstration de la faute lourde fait que la demande de responsabilité de l'Etat est rarement retenue, les victimes du terrorisme se voyant très souvent déboutées dans leur demande. Quelques jurisprudences de principes donnent à l'occasion au lecteur averti un véritable vade-mecum de l'interprétation du juge administratif dans ce domaine particulier du régime de faute.

16. Ainsi, dès 1984, à propos de l'affaire précitée relative à l'attentat perpétré en Corse contre une société de télévision²³, le juge apprécie alors la faute « *au regard de la réalité de la menace, en tenant compte des circonstances de temps et de lieu, et en particulier de l'existence ou non d'une demande de protection particulière formulée par la personne physique ou morale[...]* »²⁴. En l'espèce, la société voit sa demande d'indemnisation rejetée

¹⁹ CAA Bordeaux, 26 fév. 2008, req.n° 06BX00886.

²⁰ CAA Marseille, 9 sept. 2005, *Sté ACE Europe*, req n°03MA00468.

²¹ CE, 3 mars 2003, *GIE La réunion aérienne*, Rec. p. 76.

²² Thierry S. Renoux, André Roux, « Responsabilité de l'Etat et droit des victimes d'actes de terrorisme », *AJDA*, 1993, p. 77.

²³ CE, 28 mai 1984, *Sté française de production*, préc.

²⁴ Marie Sirinelli, « Responsabilité de la puissance publique et prévention du terrorisme », note sous CAA Paris, 24 janv. 2011, *Préfet de police c/ compagnie Aviva*, *AJDA*, 2011, p. 785. En utilisant ces différents critères, déjà dans un arrêt de principe du CE, 10 fév. 1982, *Air Inter*, Rec. p. 696, le Conseil rejette la demande d'indemnisation de la compagnie aérienne

au motif que les services de police n'avaient été prévenus ni de l'heure d'arrivée des camions du tournage audiovisuel ni du lieu. De même, aucune intervention particulière des services de police n'avait été requise. En réalité, les cas dans lesquels la responsabilité de l'Etat pour faute lourde sont retenus demeurent assez rares. Le juge ne la prononce en réalité qu'en cas de grave négligence des services de police ou en cas d'absence totale des mesures de prévention alors même que l'attentat n'était pas absolument imprévisible, étant donné les circonstances de temps et de lieu et alors même que des troubles à la sécurité publique existaient dans la zone²⁵.

17. Concernant les demandes d'indemnisation de dommages corporels alors antérieures à la loi de 1986, la logique reste semblable. Ainsi, dans l'affaire de l'assassinat de l'ambassadeur de Turquie en France suite à un attentat commis en octobre 1975, la Haute juridiction administrative fait sienne les différents critères d'interprétation posés auparavant dans le cadre de l'indemnisation des dommages aux biens. Aussi, étant données les circonstances de temps et de lieu relevées et ne nécessitant pas de mesures de surveillance plus poussées, ainsi que l'absence de toute demande de protection rapprochée de l'ambassadeur les jours précédents l'attentat, le CE ne retient aucune faute lourde susceptible d'engendrer la responsabilité de l'Etat²⁶.

18. Néanmoins deux récentes jurisprudences, l'une rendue par le CE et l'autre par la CAA Paris, semblent avoir opéré un revirement de jurisprudence quant à l'exigence de la faute lourde comme condition d'engagement de la responsabilité de l'Etat en cas de dommages matériels liés à des actes terroristes. Ainsi, ni la difficulté de la mission de prévention des attentats, ni la nature particulière de la menace liée aux attentats ne semblent avoir constitué un obstacle pour le Conseil à s'inscrire finalement dans la tendance générale à la disparition progressive de la faute lourde. Ainsi, dans son arrêt du 3 mars 2003 précité, la Haute juridiction a retenu, à tout le moins pour la police des aérodromes (et d'ailleurs aux conclusions contraires du rapporteur public, qui proposait de conserver un régime de faute lourde), un passage au régime de la faute simple²⁷. Une logique similaire a été développée par la CAA Paris en 2011²⁸ suite à un attentat commis devant l'ambassade d'Indonésie en France et ayant entraîné des dommages matériels sur l'immeuble. De nouveau, en relevant que l'ambassade d'Indonésie n'avait fait l'objet d'aucune menace terroriste et qu'aucune demande de protection particulière des lieux n'avait été requise par l'ambassadeur, la Cour estime qu'il n'y a aucun comportement fautif de nature à engager la responsabilité de la puissance publique.

19. La politique jurisprudentielle développée notamment par le Conseil d'Etat, ne permettant pas une indemnisation suffisante et fréquentes des victimes d'actes de terrorisme en France et à l'étranger, le législateur opta alors pour l'instauration d'un régime spécial

suite à la destruction d'un avion Caravelle provoqué par un attentat au motif que le préfet n'avait pas commis de faute lourde en s'abstenant de prendre les mesures de police nécessaires.

²⁵ CE, 14 mars 1979, *Min. de l'intérieur c. Compagnie Air Inter*, Rec. p. 118, à propos de la destruction d'un aéronef sur l'aéroport de Quimper des suites d'un attentat à l'explosif.

²⁶ CE, 29 avr. 1987, *Consorts Yener et consorts Erez*, req. n° 46313.

²⁷ « Si la responsabilité pouvant incomber à l'Etat au titre d'un manquement des services de police dans leur mission de surveillance des installations aéroportuaires, doit être appréciée sur le terrain de la faute simple, la cour administrative d'appel qui, pour écarter l'existence d'une telle faute, s'est fondée sur ce que l'aérodrome de Calvi était entièrement clôturé et qu'aucune menace particulière, dont les services de police auraient été avertis, n'avait été formulée à l'encontre du propriétaire de l'avion, n'a pas entaché son arrêt d'une erreur de qualification juridique des faits » ; CE, 3 mars 2003, *GIE La réunion aérienne*, préc.

²⁸ CAA Paris, 24 janv. 2011, *Préfet de police c/ compagnie Aviva*, préc.

d'indemnisation fondée sur la solidarité nationale. En effet, assez rapidement, le contentieux indemnitaire fondé sur la mise en jeu des règles classiques de responsabilité de l'Etat, avait montré ses limites. Aussi, la mise en place de la loi du 9 septembre 1986²⁹ allait alors participer dans la foulée au tarissement du contentieux indemnitaire.

B) La tarissement du contentieux indemnitaire par l'action du FIVAT

20. « Pendant longtemps les victimes sont restées les « oubliées du terrorisme »³⁰ et le système de responsabilité ne permettant pas aux victimes d'obtenir les réparations souhaitées (surtout lorsqu'il s'agissait de dommages corporels), le législateur entreprit donc de rompre le lien existant entre dommage et responsabilité.

21. S'inspirant au même titre que d'autres législations à cette époque³¹ du principe de socialisation des risques, la loi entend ainsi favoriser l'indemnisation des victimes de dommages corporels en déconnectant la responsabilité de la réparation ; « celle-ci pouvant intervenir alors même qu'aucune responsabilité n'est susceptible d'être mise en cause ou que la détermination de la responsabilité est a priori délicate »³².

22. En pratique, les contentieux de type indemnitaire devant la juridiction de l'ordre administratif décroissent³³ puisque la nouvelle législation ainsi que son décret d'application³⁴ prévoient la réparation intégrale des dommages causés aux personnes et aux biens consécutifs à des actes de terrorisme, sur le fondement d'une responsabilité sans faute et d'un régime de garantie. Concernant les dommages matériels, depuis l'entrée en vigueur de la loi, les compagnies d'assurance sont obligées de les garantir. Quant aux dommages aux personnes, la réparation intégrale en est confiée au fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FIVAT depuis 1990)³⁵, alimenté par un prélèvement sur les contrats d'assurance de biens et subrogé dans les droits des victimes contre les responsables du dommage. Le fond est alors directement saisi par les victimes et ces dernières, qu'il s'agisse de victimes d'actes de terrorisme en France ou de Français victimes de terrorisme à l'étranger, ont droit à la réparation intégrale. En cas de contestation relative au montant de l'indemnité, les litiges avec le fonds relèvent alors de la compétence du Tribunal de Grande Instance.

23. Ainsi, ce « modèle »³⁶ de régime d'indemnisation atypique et envié par d'autres pays étrangers repose finalement sur un système de solidarité nationale, ayant permis au législateur

²⁹ Loi n° 86-1020 du 9 sept. 1986, relative à la lutte contre le terrorisme, (JO du 10, p. 10.956), intégrée à l'art. L. 126-1 du code des assurances. L'association SOS Attentats créée par Françoise Rudetzki suite à un attentat en déc. 1983 à Paris, aura joué un rôle déterminant dans la mise en place de cette législation.

³⁰ T.S. Renoux, A. Roux, « Responsabilité de l'Etat et droit des victimes d'actes de terrorisme », *op. cit.*, p. 75.

³¹ Il peut s'agir par exemple de la loi du 3 janvier 1977 mettant à la charge de l'Etat, au moyen d'un fonds de garantie, l'indemnisation des victimes d'infractions pénales ayant causé un trouble grave dans leur condition d'existence. Un système similaire de garantie par un fonds a été mis en place pour les victimes contaminées par le sida, par la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991, portant diverses dispositions d'ordre social, (JO du 4, p. 178).

³² Patrice Chrétien, Nicolas Chiffot, *Droit administratif*, 13 éd., Sirey, Paris, 2012, n° 756, p. 621.

³³ Mis à part une nouvelle forme de litiges semblant se développer dans des espèces très récentes relatives à la demande d'indemnisation de familles à l'égard de l'Etat Français accusé de ne pas avoir pris les moyens de police nécessaires pour empêcher leur enfant de partir faire le Djihad en Syrie et de ne pas y être revenu, v. sur ce point TA Paris, 23 juin 2015, *Mme N. A.*, req. n° 14-26180, en l'espèce la demande de responsabilité pour faute des services de police pour l'avoir laissé quitter le territoire national a été rejetée.

³⁴ Décret n° 86-1111 du 15 oct. 1986 relatif à l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, (JO du 16, p. 12.470).

³⁵ Intégré à l'art. L. 422-1 al. 1 du code des assurances.

³⁶ Terme employé par T. S. Renoux et A. Roux, « Responsabilité de l'Etat et droit des victimes d'actes de terrorisme », *op. cit.*, p. 75.

defaire couvrir par l'Etat les conséquences les plus graves des actes terroristes. Le contentieux indemnitaire du terrorisme en est alors simplifié, et son traitement amélioré, octroyant ainsi une plus grande sécurité de remboursement de leur dommage pour les victimes. Enfin, cette législation aura sans doute permis de désengorger en bonne partie les juridictions de ce genre de litige et de décharger par conséquence le juge administratif de la délicate interprétation des conditions d'engagement de la responsabilité de l'Etat.

24. Pour autant, tout litige dans ce domaine particulier des conséquences de l'acte ou de l'activité terroriste sur le sol français est loin d'avoir été éradiqué. Aussi, le contentieux indemnitaire relatif aux demandes des victimes d'infraction terroriste semble avoir été relayé depuis bon nombre d'années par un contentieux de la légalité autour des actes pris par la puissance publique afin de sécuriser le territoire national contre les conséquences de ce fléau.

II. Un contentieux sécuritaire en hausse

25. Si le dispositif législatif de lutte contre le terrorisme est le fait essentiellement de mesures de droit pénal, le droit administratif dispose également d'un arsenal non négligeable afin de prévenir et de sanctionner le développement de ce fléau sur le sol français. Qu'il s'agisse d'un décret d'extradition, d'un arrêté d'expulsion d'un étranger en situation régulière ou encore de refus de naturalisation, ces divers instruments à la disposition de l'administration, visant prioritairement à assurer l'ordre public, développent un contentieux de la légalité non négligeable. C'est ainsi que sur une période d'un peu plus de trente années, allant de 1984 à 2015, on recense sur un total de 136 décisions rendues par le Conseil d'Etat, quelques cent jurisprudences relatives au contrôle de la légalité de mesures administratives visant soit à prévenir soit à réprimer les activités terroristes sur le territoire.

26. C'est dire qu'un véritable contentieux que l'on pourrait qualifier de sécuritaire a pris son essor depuis ce temps et au cœur duquel le juge administratif tend avec beaucoup de rigueur à concilier le respect des libertés fondamentales avec la protection de l'ordre public. Aussi, son « *contrôle* » *alourdi* », *guidé, malgré sa difficulté, par un principe de vigilance renouvelée envers l'action administrative* », nourrit une double ambition: d'une part il atteste de la volonté de contrôler et d'encadrer la présence de l'éventuel terroriste indésirable sur le territoire ; d'autre part il témoigne du souci accru de contrôler l'action du terroriste proprement dite.

A) Terrorisme et présence sur le territoire

27. Une palette de mesures variées est à la disposition des autorités administratives françaises afin de protéger le territoire contre le risque d'action terroriste présenté par des individus présumés être dangereux. Or, dans ce domaine des mesures de police administrative générale (ou spéciales) permettant d'éradiquer ou de prévenir la présence d'un individu potentiellement dangereux, on se trouve en présence « *d'un pavillon abritant des marchandises fort disparates* »³⁷. Aussi, l'étude du contentieux développé par ces mesures auprès des juridictions administratives portera-t-elle sur les cinq types de mesure, les plus significatives du contentieux dans ce domaine de la protection de l'ordre public. D'un côté, on se propose d'étudier le contentieux développé par les mesures les plus radicales concernant la présence du terroriste indésirable sur le territoire et de l'autre, il s'agira d'analyser la portée

³⁷ Selon les termes de Pascale Gonod, Fabrice Melleray, Philippe Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, t. 2, Dalloz, Paris, 2011.

du contentieux concernant certaines mesures préventives, telles que le refus de visa ou encore la mesure d'éloignement du territoire.

28. Concernant les litiges relatifs aux mesures répressives visant à éloigner le terroriste potentiel du territoire français, il est intéressant d'analyser tout d'abord le contentieux **des arrêtés d'expulsion**. Statistiquement, on se rend compte alors que tant du point de vue du contentieux devant le Conseil d'Etat ou des Cours administratives d'appel, sur une période de dix années (allant de 1988 à 1998 pour le CE et de 2005 à 2015 pour les CAA), on dispose de moins de dix arrêts relatifs à des demandes de recours en excès de pouvoirs dirigés contre des arrêtés d'expulsion du territoire pour cause de participation à des activités terroristes. Or, sur l'ensemble de ces décisions, seules deux ont été annulées par le CE, toutes pour des irrégularités externes relatives soit, à des problèmes de procédure³⁸ soit à des faits insuffisamment démontrés³⁹. Pour le reste, les arrêtés sont classiquement validés par les juridictions, soit en se fondant sur l'article L. 521-2⁴⁰ du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, soit sur son corollaire l'article L. 521-1⁴¹ permettant l'expulsion en cas d'urgence absolue. A chaque fois, la juridiction se fonde sur l'activité violente de l'individu participant ou ayant participé à des groupements terroristes (au moyen d'un soutien logistique, de propagande voire financier), souvent proche de la mouvance islamiste radicale, pour valider l'arrêté d'expulsion. Un certain nombre de décisions du Conseil d'Etat sont d'ailleurs intervenues au cours des années quatre-vingts suite à la vague d'attentats meurtriers connus par la France fin 85 et 1986. Dans la majorité des cas, le juge administratif ne se contente pas d'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation mais étend au contraire ce dernier vers un contrôle entier⁴², permettant un savant et juste dosage entre protection de la sécurité publique et préservation des droits et libertés fondamentales (les requérant se prévalant très souvent dans ce type de recours du droit à mener une vie familiale normale et des atteintes disproportionnées à leur situation auxquelles mènerait la mesure d'expulsion, le juge poussant alors son contrôle vers un contrôle maximum de proportionnalité).

29. Le contentieux **des arrêtés de reconduite** à la frontière concerne quant à lui généralement un arrêté préfectoral mettant fin à la présence irrégulière d'un étranger sur le sol français. Cela n'empêche donc pas le retour de l'étranger dès lors qu'il aura accompli les formalités à moins qu'une interdiction de territoire ait été prononcée à titre accessoire. A l'analyse de la jurisprudence du Conseil d'Etat, on remarque que sur un peu plus d'une vingtaine de décisions, un seul arrêté uniquement a été prononcé sur le fondement de l'activité

³⁸ CE, 13 janv. 1988, *M. Albina*, req.n° 65856, l'arrêté d'expulsion de M. Albina, qui selon les dires du ministre se préparait à des actions violentes sur le territoire, n'avait pas à être pris dans le cadre de l'urgence absolue, et de ce fait aurait dû être motivé conformément aux dispositions de la loi du 11 juillet 1979.

³⁹ CE, 1^{er}avr. 1998, *Min.de l'intérieur c/ M. Kisa*, req. n° 163.901, « que le Ministre de l'intérieur, qui s'est fondé d'autre part sur la circonstance que l'intéressé était " l'un des responsables d'un mouvement qui recourt à la violence et au terrorisme et qui est implanté sur le territoire français et dans divers Etats étrangers tant par des actions de collecte et de soutien financier que par des actions de propagande et de recrutement", n'a apporté, ni en première instance ni en appel devant le Conseil d'Etat, aucune précision sur les faits ainsi allégués qui permettrait d'établir les liens de M. X... avec des activités terroristes ; que, dans ces conditions, l'éloignement de M. X... ne pouvait être regardé comme présentant un caractère d'urgence absolue dispensant le Ministre de consulter la commission prévue » ; l'arrêté est annulé tant par le Tribunal administratif de Lyon que par le Conseil d'Etat. Dans ce cadre, on peut dire que même si le contrôle du juge est souvent délicat car limité par les exigences notamment du secret défense, on constate néanmoins une hausse des exigences dans le domaine de la motivation des arrêtés d'expulsion, le juge sanctionnant souvent « les allégations trop imprécises ou non étayées », v. Marie Sirinelli, « Police administrative et terrorisme : quel contrôle juridictionnel ? », *RFDA*, 2013, p. 1024.

⁴⁰En principe, les liens des étrangers avec la France constituent un obstacle à l'expulsion sauf si « la mesure constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique ».

⁴¹ «L'expulsion peut être prononcée si la présence en France d'un étranger constitue une menace grave pour l'ordre public ».

⁴² V. CE, 29 juil. 1998, *Min. de l'intérieur c/ Chibani*, Rec. T. p. 955.

terroriste de l'individu⁴³. Et encore, l'acte a finalement été annulé pour vice de forme, la commission des titres de séjour n'ayant pas été saisie au préalable par le préfet. *A contrario*, cela signifierait que la plupart des arrêtés de reconduite pour activisme terrorisme n'a pas fait l'objet de contestation de la part des personnes visées. Il en résulte alors une jurisprudence qui ne serait pas en corrélation avec le retentissement médiatique dont font souvent l'objet ces décisions. En réalité, dans ces différentes décisions, le mot terrorisme n'apparaît que comme étiquette ou motif permettant au demandeur de se maintenir sur le territoire et d'obtenir l'annulation de l'arrêt pour cause de menace terroriste dans son pays d'origine. Au final, on peut en conclure que dès que l'arrêté est pris sur le fondement d'une menace terroriste véritablement avérée et vérifiée, l'acte est quasiment toujours appliqué sans avoir fait au préalable l'objet d'un contentieux particulier.

30. L'analyse de l'activité des juridictions administratives dans le cadre des mesures relatives à la notion de terrorisme serait incomplète si le contentieux de la légalité **des décrets d'extradition** n'était abordé. Il s'agit d'une procédure par laquelle l'Etat français (requis) remet à un autre Etat, sur sa demande (Etat requérant), un étranger qui fait l'objet, dans cet Etat, de poursuite ou d'une condamnation pénale. Le commissaire du gouvernement Krulic dans ses conclusions sur une affaire d'extradition déguisée relativement à un basque Espagnol aura cette définition intéressante de la distinction entre arrêté d'expulsion et arrêté d'extradition : *«L'extradition et l'expulsion sont deux techniques juridiques radicalement différentes, même si elles visent un but commun, l'éloignement d'un indésirable. Dans un cas, l'éloignement (expulsion) est réclamé par les exigences de l'ordre public interne et dans l'autre (extradition) par le fonctionnement de l'entraide répressive internationale »*. Aussi, ce domaine du droit est traditionnellement régi par des conventions internationales bilatérales (not. convention européenne d'extradition du 13 déc. 1957) auquel s'ajoutent des textes de droit interne tel que la loi du 10 mars 1927⁴⁴.

31. De prime abord, le contentieux de la légalité des décrets d'extradition pour acte de terrorisme d'indépendance nationale (tel que celui de l'ETA) est peu important du point de vue du nombre. Ainsi, si les décrets ne constituent plus depuis 1937⁴⁵ des actes de gouvernement mais bien des actes détachables des relations internationales et dont la légalité peut être connue par le juge administratif, sur une période de trente années allant de 1984 à 2015, on recense un peu plus d'une dizaine de décisions sur ce thème. Cette tendance pouvant alors s'expliquer par une double cause.

32. D'une part, cette pauvreté contentieuse est à relier avec l'impact de l'énoncé de la doctrine Mitterrandienne de 1985 selon laquelle, l'ancien Président de la République avait posé l'engagement verbal de ne pas extradier⁴⁶ (surtout vers l'Italie) les anciens activistes et terroristes de gauche ayant rompu leur engagement dans les années de plomb. Aussi, en l'absence d'extradition, aucun contentieux n'était donc susceptible de naître. D'autre part, dès

⁴³ CE, 10 août 2005, req.n° 258.044, l'individu avait fait l'objet d'un arrêté de reconduite suite à une peine de prison prononcée pour des faits d'association de malfaiteurs en vue de préparation d'un acte terroriste.

⁴⁴ Loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers (JO du 11, p. 2874).

⁴⁵ CE, 28 mai 1937, *Decerf*, Rec. p. 534.

⁴⁶ Extrait du Compte rendu du déjeuner de travail avec Bettino Craxi, Président du Conseil des ministres d'Italie, 22 fév. 1985, in<http://www.mitterrand.org/La-France-l-Italie-face-a-la.html>, *« Nous avons environ 300 Italiens réfugiés en France depuis 1976 et qui depuis qu'ils sont chez nous, se sont « repentis » et auxquels notre police n'a rien à reprocher. Il y a aussi une trentaine d'Italiens qui sont dangereux mais ce sont des clandestins. Il faut donc d'abord les retrouver. Ensuite ils ne seront extradés que s'il est démontré qu'ils ont commis des crimes de sang. Si les juges italiens nous envoient des dossiers sérieux prouvant qu'il y a eu crime de sang, et si la justice française donne un avis positif, alors nous accepterons l'extradition »*.

les années quatre-vingts, le Conseil développe à l'égard des demandes d'extradition notamment de terroristes Basques en France, une jurisprudence soucieuse de la protection des droits de l'individu. Ainsi, la décision de 1977⁴⁷ concernant un terroriste Basque luttant pour l'indépendance de son pays au moyen d'une action armée violente, permettra au Conseil d'Etat de poser la règle selon laquelle l'extradition est prohibée lorsqu'elle est demandée dans un but politique (ce qui était le cas en l'espèce). Puis, quelques années plus tard, toujours mue par la même volonté de protection des droits, le Conseil dans sa décision de 1984⁴⁸ énonce le principe selon lequel le système juridique de l'Etat requérant doit respecter les droits et libertés fondamentales de la personne humaine (mais rejette en l'espèce la demande du requérant au motif que l'Espagne respecte bien ce principe). Enfin, il énonce en 1988⁴⁹ la règle selon laquelle la France ne peut extrader un réfugié politique (annulation du décret d'extradition en l'espèce sur ce motif).

33. Puis, les années quatre-vingt-dix développent une autre tendance jurisprudentielle remarquable, rompant avec la jurisprudence antérieurement établie. Suite sans doute aux effets de la mort du Général Franco et à la fin de l'application de la doctrine Mitterrand⁵⁰, l'essentiel des décrets d'extradition concerneront alors des demandes des autorités espagnoles relatives aux attentats terroristes commis de nouveau par des Basques Espagnols réfugiés en France. Toutes les décisions valident alors les décrets d'extradition, le Conseil retenant comme leitmotiv dans ses considérants de principe que, « *l'extradition pour appartenance à une bande armée, tentatives d'assassinat et terrorisme ;[et] la circonstance que les infractions reprochées, qui ne constituent pas des infractions politiques par leur nature, auraient été commises dans le cadre d'une lutte pour l'indépendance du pays basque ne suffit pas, compte tenu de leur gravité, à les faire regarder comme ayant un caractère politique* »⁵¹, validant alors l'essentiel des décrets d'extradition prononcés. En 2012⁵², un seul arrêt concerne un Marocain ayant apporté un soutien sous forme de propagande internet à des actions terroristes menées pour la cause Sarahouie. Là encore le décret d'extradition dont la légalité tant externe qu'interne est contrôlée par la Haute juridiction, et validée par cette dernière.

34. Le contentieux des affaires liées au terrorisme vient de se nourrir récemment d'un nouveau cas de figure relatif cette fois-ci aux mesures **d'interdiction de sortie du territoire français (IST)**, empêchant alors les ressortissants français, terroristes potentiels ou « en herbe », « *de sortir du territoire lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils projettent soit des déplacements à l'étranger ayant pour objet la participation à des activités terroristes, soit des déplacements à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes, dans des conditions susceptibles de les conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de leur retour sur le territoire français* »⁵³. Créée dans le but de refréner les candidats au Djihad, il s'agit alors pour l'autorité administrative, au moyen de la rétention de

⁴⁷ CE, 24 juin 1977, *Astudillo-Calleja*, Rec. p. 290.

⁴⁸ CE, 26 sept. 1984, *Lujambio-Galdéano*, Rec. p. 380.

⁴⁹ CE, 1^{er} avr. 1988, *Bereciartura-Echarri*, Rec. p. 135.

⁵⁰ Cette dernière aurait pris fin au seuil des années 2000, par l'extradition de Paolo Persichetti et en 2004 par celle de Cesare Battisti, dont le Conseil d'Etat validera d'ailleurs la légalité du décret d'extradition, CE, 18 mars 2005, req.n° 273.714., occasionnant sa fuite vers le Brésil.

⁵¹ CE, 7 nov. 2001, req.n° 228.8817.

⁵² CE, 22 mai 2012, req.n° 352.952.

⁵³V. art. L. 224-1 du code de la sécurité intérieure permettant au ministre de l'intérieur de prendre ces nouvelles mesures de police administrative, issues de l'application de la loi n° 2014-1353 du 13 nov. 2014, (JO du 14, p. 19162), renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. C'est le décret n° 2015-26 du 14 janv. 2015 relatif à l'interdiction de sortie du territoire des ressortissants français projetant de participer à des activités terroristes à l'étranger (JO du 15, p. 629) qui organise concrètement l'IST en prévoyant l'octroi d'un récépissé à la personne dont il a été saisi les papiers afin qu'elle puisse justifier de son identité sur le territoire français.

leur papiers administratifs, de maintenir ces personnes sur le territoire afin d'éviter l'embrigadement par les mouvements islamistes radicaux (notamment l'Etat islamique) et ainsi limiter les conséquences néfastes lors de leur retour sur le sol français.

35. Le TA Paris avait sur ce nouveau dispositif était saisi de trois recours contre des arrêtés d'IST prononcés tous pour six mois, en date du 23 mars 2015 (en vertu de cet arrêté, les cartes d'identité et passeports des trois requérants avaient été provisoirement invalidés et confisqués). Le tribunal administratif de Paris en juillet⁵⁴ annule pourtant la légalité d'un arrêté sur le moyen de l'erreur manifeste d'appréciation prenant notamment en compte que « *si que Mme A. a un projet de voyage à l'étranger imprécis et incertain, l'administration n'apporte aucun élément de nature à justifier qu'elle projeterait de partir à destination d'un théâtre d'opérations de groupements terroristes* ». Dans sa suite, le Conseil d'Etat a été récemment saisi à l'appui d'un pourvoi formé contre une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris de mai 2015 relative à un arrêté d'IST, d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution, des dispositions de l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure. Aussi, par sa décision du 10 juillet 2015⁵⁵, le Conseil d'Etat accepte de renvoyer la question au Conseil Constitutionnel qui devra statuer dans les trois mois sur ce point particulier. C'est dire l'importance de ce nouveau dispositif au sein des mesures répressives visant à lutter contre la menace terroriste en France.

36. S'agissant du contentieux des mesures préventives à la présence du terroriste indésirable sur le territoire, le contentieux semble être davantage circonscrit. On en présentera trois aspects essentiels : les refus de visa, l'éloignement du territoire et les refus d'entrée. Si l'étranger peut solliciter de l'administration française un visa d'entrée lui permettant de séjourner sur le territoire, le risque de trouble à l'ordre public et donc de possible participation à une entreprise terroriste peuvent tout à fait constituer pour l'administration, des motifs légitimes de refus de délivrance de cet acte. Ce refus de visa n'ayant par principe pas à être motivée en bonne et due forme⁵⁶, « *la délivrance de titre de séjour est depuis longtemps soumise à un large pouvoir d'appréciation des autorités compétentes* »⁵⁷. Pour autant, la jurisprudence du Conseil sur les refus de visa pour cause d'activité terroriste, est quasiment nulle. On note une rare décision de 2011⁵⁸, dans laquelle le refus de visa pour cause de liaison avec des mouvements terroristes, si elle n'est pas annulée, est néanmoins soumise à une injonction d'instruction de la part du juge du Conseil d'Etat. Ce dernier demande alors à l'administration de fournir les documents nécessaires afin de prouver les liens existant entre le requérant et les milieux terroristes. Ainsi, on constate « *qu'en utilisant [...] la technique des injonctions d'instruction, le juge fait preuve d'une réelle volonté d'étendre son contrôle sur*

⁵⁴ TA Paris, 7 juil. 2015, *Mme A*, req n° 1508479/3-1. On peut regretter néanmoins que le site du TA Paris ne fasse pas mention des deux autres décisions validant au contraire l'arrêté d'IST.

⁵⁵ CE, 10 juil. 2015, *M. K.*, req. n° 390.642 : « *Considérant que l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure est applicable au litige ; que cette disposition n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel ; que le moyen tiré de ce qu'elle porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment à la liberté d'aller et venir et au droit au respect de la vie privée, garantis par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

⁵⁶ Art. L. 211-2 du code d'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile : « *Par dérogation aux dispositions de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, les décisions de refus de visa d'entrée en France, prises par les autorités diplomatiques ou consulaires, ne sont pas motivées sauf dans les cas où le visa est refusé à un étranger appartenant à l'une des catégories suivantes et sous réserve de considérations tenant à la sûreté de l'Etat* ».

⁵⁷ Lucie Delabie, « Lutte contre le terrorisme et refus de visa : l'administration doit justifier des motifs avérés d'ordre public », *AJDA*, 2011, p. 2184.

⁵⁸ CE, 1^{er} juin 2011, *M. B.*, req.n° 337.992.

les actes de police liés à la lutte anti-terroriste »⁵⁹. Enfin, l'étranger indésirable peut également faire **l'objet d'une mesure d'éloignement** du territoire pour cause de « *participation à une association ou à une entente formée en vue de la préparation ou la réalisation d'actes de terrorisme* »⁶⁰ ; ou encore se voir restreindre son autorisation de séjour à une portion du territoire national suite notamment au fait qu'il « *n'établissait pas avoir cessé d'entretenir des rapports avec des mouvements qui prônent le recours à la violence et au terrorisme* »⁶¹.

37. Si le contentieux de la présence sur le territoire du potentiel terroriste occupe finalement une place non négligeable dans l'activité juridique des juridictions administratives, celles relatives aux mesures administratives sanctionnant l'action illégale du terroriste ne l'en occupe pas moins.

B) Terrorisme et action sur le territoire

38. Comme précédemment, il s'agira d'analyser le contentieux développé par ces mesures tant du point de vue d'abord des mesures préventives puis celles ayant directement un but répressif. Du point de vue des mesures préventives, susceptibles de mettre fin à l'action éventuelle du terroriste, trois mécanismes intéresseront tout particulièrement notre étude. Il s'agit du contentieux du refus de naturalisation (afin que le candidat indésirable à l'accès à la nationalité française ne l'acquière), celui du gel des avoirs financiers et enfin la fouille des prisonniers suspectés d'activités terroristes ou en lieu avec une activité de ce type.

39. Concernant l'accès à la nationalité, l'étranger suspecté dont l'action terroriste est avérée, peut se voir privé de deux façons de l'accès à cette dernière. D'une part, aux termes des dispositions Code civil, si l'étranger peut acquérir la nationalité française par déclaration à raison du mariage (art. 21-2 du Code civil), une jurisprudence ancienne et constante se fondant sur les dispositions de l'article 21-4 du Code civil énonce qu'une opposition à déclaration de nationalité peut être opposée au demandeur si des actes constitutifs d'une indignité nationale (telle qu'une action terroriste) peuvent lui être reprochés. Or, il semble que depuis les années quatre-vingts, « *le juge exige toutefois des preuves rigoureuses et censure l'administration si celle-ci n'apporte* »⁶² « *aucun commencement de preuve pour démontrer que l'intéressé adhérerait à un groupement préparant des actions terroristes* »⁶³. Ainsi, si la preuve des faits terroristes est faite par l'administration, le demandeur sera alors écarté du bénéfice de l'acquisition de la nationalité car « *le gouvernement n'a pas fait une inexacte appréciation des circonstances de l'espèce en estimant que la participation passée de l'intéressé à un groupe d'action terroriste le rendait indigne d'acquérir la nationalité française* »⁶⁴.

40. A propos **des refus de naturalisation**, on sait d'après l'article 21-23 du code civil, que cette dernière peut être refusée pour absence de bonnes vie et mœurs et sur renvoi à l'article 21-27 du même code, « *par suite d'une condamnation pour crimes et délits constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou un acte de terrorisme* ». Or, l'étude du contentieux de ce refus de naturalisation pour activité terroriste nous apprend

⁵⁹L. Delabie, « Lutte contre le terrorisme et refus de visa... », *op. cit.*, p. 2185.

⁶⁰ CE, 18 mars 2005, req.n° 278.615.

⁶¹ CAA Nantes, 20 juin 2003, *M. M. c. Préfet de Loire-Atlantique*, req.n° 00NT00415.

⁶²Bertrand Pauvert, *L'intégration des étrangers en France - Etude de droit public*, Thèse, Nice, 1999, p. 96.

⁶³ CE, 15 juin 1979, *M. Viglietti*, Rec. p. 738.

⁶⁴ CE, 19 nov. 1993, *M. Bereciartura-Echarri*, Rec. p. 321.

d'abord qu'il s'agit d'un contentieux récent, l'essentiel des décisions des juridictions administratives se situant fin des années quatre-vingt-dix et surtout au cœur des années 2000. Egalement, le contentieux est de nouveau assez faible quantitativement. En effet, de la fin des années quatre-vingt-dix à 2003, seulement trois décisions traitent du refus de naturalisation pour activité terroriste en France ou à l'étranger et dont une est annulée pour absence de preuve relative aux faits⁶⁵. Du point de vue de l'activité des CAA sur ce sujet, le contentieux est plus soutenu puisque de 2003 à 2013, on recense un peu moins de trente décisions, dont huit uniquement validant le refus de naturalisation pour des faits de terrorisme en France ou à l'étranger ou d'incitation à ce type d'activité par la voie du prosélytisme religieux⁶⁶. Le restant des arrêts valide le rejet de naturalisation, mais pour des activités criminelles non forcément liées au terrorisme.

41. Egalement, afin d'entamer la capacité et l'autonomie financière des potentiels terroristes souhaitant développer leur action notamment sur le territoire français, la jurisprudence administrative semble prononcer de plus en plus de blocage ou de gel des avoirs financiers des individus en lien avec le terrorisme international. De nouveau, la jurisprudence est récente et ne concerne que quelques cas d'espèce. On recense alors deux décisions du CE⁶⁷ relatives à des sanctions prononcées par l'autorité de contrôle prudentiel à l'égard de la Banque Populaire de la Côte d'Azur pour sa négligence vis-à-vis de son obligation de vigilance à l'égard des mouvements financiers des groupes notamment terroristes tels que le PKK. Récemment encore, le TA Paris⁶⁸ aura eu à juger une affaire délicate relative à une décision du ministre de l'économie ayant décidé par arrêté en date du 3 mai 2012, du gel des avoirs d'un particulier et d'une association conformément aux dispositions de l'article L. 562-1 du code monétaire et financier⁶⁹, constituant ainsi une mesure directe de lutte contre le financement du terrorisme. Or, bien que l'individu et l'association aient été fortement soupçonnés d'entretenir des liens avec la mouvance terroriste islamiste en France, qu'ils effectuent très souvent des transferts de fonds vers le Maroc et la Tunisie, et qu'ils appellent ouvertement au *Djihad* lors de prêches prononcées dans la mosquée directement financée par l'association en cause, le juge accueille la demande d'annulation de la décision de gel des avoirs financiers. Ce dernier retient de façon étonnante que les notes blanches produites par le ministre à l'appui de sa sanction, si elles peuvent constituer un mode de preuve devant la juridiction, c'est à la condition qu'elles fassent état de faits suffisamment précis et circonstanciés, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

42. Un dernier domaine de l'action préventive de l'Etat Français à l'égard de l'action terroriste d'un certain nombre de personnes vivant en France concerne le domaine carcéral. Ainsi, afin de prévenir et d'éradiquer le développement de trafics d'armes à destination d'une activité terroriste dans et en dehors de la prison, l'administration pénitentiaire peut depuis la

⁶⁵ CE, 9 nov. 1998, req.n° 189.836, refus de naturalisation fondée sur le fait que l'intéressé militait au sein d'une organisation politique clandestine qui se livrait notamment à des opérations de racket et de terrorisme et sur ce qu'il avait employé des travailleurs clandestins.

⁶⁶ CAA Nantes, 4 mai 2010, req.n° 09NT01618 et CAA Nantes, 30 mai 2003, req.n° 01NT02067, concernant le refus de naturalisation de l'épouse d'un individu se livrant sur le territoire français à des pratiques révélant un islamiste radical et ayant participé aux attentats ayant touché la France à l'été 1995.

⁶⁷ CE, 25 juil. 2013, req n° 366640 et CE, 5 déc. 2014, req n° 366440.

⁶⁸ TA Paris, 21 oct. 2013, *M. X et association Y*, req. n° 1216525/7-1.

⁶⁹ Pris sur le fondement du règlement n°2580/2001 du Conseil de l'Union européenne du 27 déc. 2001, concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et de la loi n° 2006-64 du 23 janv. 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers (JO du 24, p. 1129).

loi pénitentiaire de 2009⁷⁰ être amenée à prendre un certain nombre de mesures parfois radicales, permettant d'assurer au mieux la sécurité publique dans et au dehors de la prison. Ainsi, au moyen d'une note de service, le directeur de la prison de Fleury-Mérogis avait décidé de soumettre un détenu particulièrement dangereux « *car condamné pour association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme* »⁷¹ au régime de fouille intégrale systématique après les parloirs. Etant données les circonstances particulière de l'espèce et notamment le fait « *qu'eu égard tant à la nature des faits qui ont entraîné sa condamnation qu'à l'ensemble de son comportement en détention au vu desquels il fait l'objet d'un suivi particulier, le maintien, immédiatement après l'arrivée du requérant à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, du régime de fouilles intégrales systématiques dont il faisait l'objet auparavant apparaît justifié par les nécessités de l'ordre public* »⁷². Le recours en excès de pouvoir au moyen d'un référé liberté sur le fondement des atteintes aux diverses et libertés fondamentales ne perdurera pas dans ce cas, le Conseil d'Etat demandant néanmoins au directeur de prison « *d'en réexaminer le bien-fondé, à bref délai et, le cas échéant, à intervalle régulier, afin d'apprécier si le comportement et la personnalité du requérant justifient ou non la poursuite de ce régime exorbitant* »⁷³. Ainsi, le contentieux du transfert, des mises à l'isolement ou des fouilles systématiques à l'égard des prisonniers condamnés pour terrorisme se développent-ils dans le cadre du droit pénitentiaire, ayant toujours en ligne de mire l'observance du respect des droits fondamentaux et la nécessaire garantie de la sécurité et de l'ordre public.

43. Du point de vue des mesures plus directement répressives à l'égard de l'action du terroriste se trouvant sur le sol français, diverses situations peuvent se présenter et ont été traitées ces derniers temps par la juridiction administrative. C'est sans hésiter que la Haute juridiction tend à mettre en place une politique d'exclusion du territoire de la personne s'adonnant à une action ouvertement contraire aux intérêts de la nation. Cela peut être vu à travers le contentieux sanctionnateur de la déchéance de la nationalité, de la dissolution d'associations ouvertement tournées vers une activité terroriste et enfin à travers le contentieux hier des interdictions de publications à visée terroriste, et aujourd'hui de blocage de site internet appelant à la radicalisation et à l'action terroriste.

44. De nouveau, un dispositif présent dans le code civil à l'article 25 sanctionne le « *mauvais* » comportement d'une personne ayant acquis la nationalité française. Ainsi, la déchéance de la nationalité correspondant à la perte de nationalité pour l'étranger l'ayant acquis, lorsque notamment ce dernier a été condamné pour un acte qualifié de « *crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou [...] constituant un acte de terrorisme* ». Or si on a pu à juste titre souligner que « *la gravité de l'atteinte au pacte social explique la rigueur de cette procédure [et ainsi] la déchéance constitue une réaction de légitime défense de la communauté politique* »⁷⁴, pour autant depuis une dizaine d'années rares sont les décisions l'ayant prononcée, notamment pour motif de terrorisme. Aussi, de

⁷⁰ Il s'agit des art. 22 et 57 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 nov. 2009 (JO du 25, p. 20.192).

⁷¹ CE, ord., 6 juin 2013, req.n° 368.875.

⁷² *Ibid.*, au contraire et dans la même espèce, la mesure de fouille intégrale et systématique à l'ensemble des détenus de Fleury-Mérogis a été annulée par le juge du CE, le juge demandant à l'administration pénitentiaire de reconsidérer sa note en tenant compte à chaque fois des cas d'espèce particulier. Ainsi, le « *Le Conseil fait le choix non pas de suspendre la mesure litigieuse, mais d'enjoindre au chef d'établissement de modifier les conditions d'application du régime des fouilles afin d'en permettre la modulation en fonction de la personnalité des détenus. La position adoptée en 2012 garantissant l'interdiction des fouilles intégrales systématiques et générales se trouve donc confirmée* », Maud Léna, « Fouilles corporelles intégrales : application de la loi pénitentiaire », *D*, 2013, p. 1478.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Bertrand Pauvert, « Autour de la déchéance et du retrait de la nationalité française », *AJDA*, 2015, p. 1003.

2003 à 2015, quatre décisions ont été rendues par le CE toutes sur le fondement de la déchéance de la nationalité de l'individu pour cause d'activités terroristes s'étant déroulées en France⁷⁵. La dernière en date de mai 2015⁷⁶, concerne un requérant s'étant vu retirer sa nationalité française par un décret du 28 mai 2014, pris sur le fondement des articles 25 et 25-1 du code civil au motif d'une condamnation pour avoir participé à une association de malfaiteurs relative à la préparation d'un attentat en France. Au préalable, le requérant avait saisi le CE d'une question prioritaire de constitutionnalité que le Conseil constitutionnel accepta de traiter en prononçant alors la constitutionnalité de la procédure de déchéance de la nationalité instituée par l'article 25 du code civil, notamment eu égard à la gravité des faits justifiant sa mise en œuvre⁷⁷.

45. Egalement, l'activité terroriste pouvant se déployer au sein d'une association ou d'un groupement de fait, le législateur a complété le régime de dissolution administrative d'association posée initialement par la loi du 10 janvier 1936⁷⁸, par un cas spécifique de dissolution pour cause d'activités terroristes. Ainsi, l'alinéa 7 de la loi de 1936 apposé par la loi de septembre 1986⁷⁹, vise spécifiquement la dissolution des associations se livrant ou soutenant le terrorisme. Cette possibilité désormais inscrite à l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, prévoit la possibilité de dissoudre au moyen d'un « *décret pris en conseil des ministres, toutes les associations ou groupements de fait qui se livrent, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger* ». Cette nouvelle hypothèse de dissolution administrative d'association, à laquelle on peut préférer, au nom de la garantie des libertés individuelles la dissolution judiciaire déjà prévue par la loi du 1^{er} juillet 1901, constitue à n'en pas douter une réponse politique à la vague d'attentats survenue en France et notamment à Paris au cours des années 1980. « *Ce dispositif a conduit au prononcé de 4 dissolutions administratives : 2 en 1987 concernant, pour la première l'association AhlElbeit (D. 26 juin 1987, JO 27 juin, p. 6955) et la seconde, le groupement de fait Iparretarak (D. 17 juil. 1987, JO 18 juil., p. 8034). Puis il faut attendre 1993 pour que 2 nouvelles dissolutions soient prononcées (D. 2 déc. 1993 [Comité du Kurdistan], JO 3 déc., p. 16753 ; D. 2 déc. 1993 [Fédération des associations culturelles et des travailleurs patriotes du Kurdistan en France Yekkom Kurdistan], JO 3 déc., p. 16752)* »⁸⁰. Le Conseil a eu extrêmement peu de recours à connaître concernant la légalité des décrets de dissolution pris sur ce fondement. On recense en effet une affaire en 1995⁸¹ à propos de la dissolution de l'association kurdes Comité de Kurdistan se livrant à diverses activités terroristes sur le territoire français et à l'étranger et qui du fait notamment de l'intervention d'actions terroristes d'octobre à novembre 1993 en France, en légitimait sa dissolution. Aussi, bien que « *les dirigeants de l'association n'avaient pas été mis à même de présenter leurs observations écrites. Le décret de dissolution n'est toutefois pas annulé, le Conseil d'Etat relevant qu'en raison de la multiplication d'attentats sur le territoire français, l'urgence imposait une telle dérogation aux droits de la défense* »⁸².

⁷⁵ CE, 18 juin 2003, req.n° 251.299, CE, 26 sept. 2007, req.n° 301.967, CE, 26 sept 2007, req.n° 301.145.

⁷⁶ CE, 11 mai 2015, M. K., req.n° 383664.

⁷⁷ CC, décision n° 2014-439 QPC, 23 janv. 2015,

⁷⁸ Loi du 10 janv. 1936 sur les groupes de combat et les milices privées (JO du 12, p. 522), reprise à l'art. L. 212-1 CSI.

⁷⁹ Loi n° 86-1020 du 9 sept. 1986, préc..

⁸⁰ Stéphanie Damarey, « La liberté d'association à l'épreuve de la dissolution administrative », *AJDA*, 2012, p. 923.

⁸¹ CE, 8 sept. 1995, *Comité du Kurdistan*, req. n° 155161, Rec. p. 668.

⁸² S. Damarey, « La liberté d'association... », *op. cit.*, p. 924. L'auteur de remarquer que les dispositions initiales de la loi de 1936 et notamment les alinéas 2 et 3 ont raisonnablement permis de prononcer la dissolution des groupements terroristes Action Directe en 1982 et des groupes terroristes Corses du FLNC en 1983 et que donc le rajout des dispositions de 1986 apparaissent redondantes et surtout « *ce ne sont que des considérations politiques - de réponse officielle à apporter à un fait sociétal - qui ont été à l'origine de ces nouvelles hypothèses* », p. 926.

46. Enfin, la circulaire du Ministère de l'intérieur en date de février 2015⁸³ n'oublie pas de mentionner deux modes d'action privilégiés des terroristes, à l'égard desquelles la vigilance de l'Etat doit désormais être appliquée avec une particulière attention. Il s'agit ainsi de lutter contre les moyens utilisés par les terroristes tels que la propagande et l'apologie du terrorisme réalisés au moyen de supports classiques de publications (journaux, livres) ou de supports modernes tels que les sites internet et les réseaux sociaux.

47. Concernant l'interdiction de publications étrangères faisant l'apologie de la lutte armée, du terrorisme et de la violence, si le décret-loi du 6 février 1939⁸⁴ a pendant longtemps été la législation de référence, donnant lieu à une jurisprudence féconde dans ce domaine (ainsi qu'un contrôle du juge administratif de plus en plus poussé⁸⁵), ces délits qui ont ensuite relevé de la loi de 1881⁸⁶ sur la liberté de la presse suite à l'abrogation du décret de 1939, sont désormais soumis depuis la loi du 13 novembre 2014 à l'incrimination pénale spécifique prévue à l'article 421-2-5 du Code. Celle-ci énonce que « *le fait de provoquer directement à des actes de terrorisme ou de faire publiquement l'apologie de ces actes est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75.000 euros d'amende. Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 100.000 € d'amende lorsque les faits ont été commis en utilisant un service de communication au public en ligne* ». Le but recherché par le ministère réside dans le renforcement de la sévérité à l'égard de ce type de publication, susceptible de jouer un rôle déterminant dans la propagation des idées des mouvements fondamentalistes religieux appelant notamment à la lutte armée dans et en dehors de France.

48. Néanmoins, la menace terroriste n'hésitant pas à utiliser les outils de la nouvelle technologie pour assurer son action et sa diffusion⁸⁷ et le dispositif en vigueur ayant selon certains montré ses limites, « *la loi du 13 novembre 2014 a été l'occasion d'élargir et de renforcer les moyens de l'action anti-terroriste* »⁸⁸. Aussi, cette loi contient un large volet numérique relatif au blocage des sites Internet faisant l'apologie du terrorisme. Désormais, le nouveau dispositif législatif mis en place par la loi, venant modifier l'article 6-1 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, prévoit directement la possibilité pour l'autorité administrative de faire retirer les contenus de sites Internet provoquant directement à des actes de terrorisme ou faisant publiquement l'apologie de ces actes, ou d'en faire bloquer l'accès ou d'en effectuer le déréférencement (disparition des sites

⁸³ Circ. du 19 fév. 2015 relative à la lutte contre le terrorisme, INTK1504875J.

⁸⁴ Ce décret élargissant les pouvoirs octroyés par la loi du 29 juil. 1881 permettait au ministre de prononcer l'interdiction d'une publication. Ainsi, le dispositif « *lui a permis d'interdire seul "la circulation, la distribution et la mise en vente, en France" d'une publication étrangère. S'agissant des périodiques, l'interdiction pouvait concerner aussi bien un numéro que le titre dans son entier. De surcroît, elle n'était limitée, ni dans le temps, ni dans l'espace. Le ministre prit ainsi l'habitude d'interdire définitivement les revues dont la ligne éditoriale lui semblait menacer l'ordre public. Ce qui manquait de mesure* » in « Restaurer le contrôle des publications étrangères », Emmanuel Dreyer, *JCP G*, 2006, p. 1174.

⁸⁵ Pour un écrit risquant de porter atteinte à la sécurité nationale et être par exemple antipatriotique, v. CE, 4 juin 1954, *Joudoux et Riaux*, Rec. p. 346 ; et l'avènement d'un contrôle maximum du juge administratif sur ces interdictions avec la décision de principe CE, 9 juil. 1997, *Ass.Ekin*, Rec. p. 300 à propos de l'interdiction de l'ouvrage *Euskadi en guerre* au prétexte qu'il portait atteinte à la sécurité et à l'ordre public. Pour d'autres exemples d'interdictions, v. not. Nelly Ach, « Le dépérissement progressif de la police des publications étrangères », *AJDA* 2005, p. 1606.

⁸⁶ L'art. 1^{er} de la loi du 29 juil. 1881 sur la liberté de la presse (JO du 30, p. 4201) disposant « *L'imprimerie et la librairie sont libres* ».

⁸⁷ D'après la circulaire ministérielle du 19 février 2015, préc., « *une grande partie des projets de départ pour la Syrie résulte de processus d'auto-radicalisation alimentés par la fréquentation de sites sur internet. De même, les groupes terroristes ont intégré la propagande sur internet à leur stratégie et s'en servent comme d'une arme. Il est donc nécessaire de protéger les internautes et de perturber le fonctionnement de sites de propagande et de forums où se nouent les contacts et s'échangent des conseils en vue de la réalisation d'actes terroristes* ».

⁸⁸ P. Ségur, « Le terrorisme et les libertés sur internet », *op. cit.*, p. 161.

de recherche)⁸⁹. Contrairement aux possibilités antérieurement ouvertes qui ne permettaient l'arrêt d'un service de communication en ligne que sur décision du juge des référés en cas de troubles manifestement illicites, le nouveau dispositif, s'il reste bien entendu louable dans son intention, apporte un certain nombre de réserves quant à la faisabilité de la chose et la voie choisie par le législateur.

49. D'une part, d'aucuns dénoncent en effet la mise en place d'un régime préventif administratif au lieu et place de l'action du juge judiciaire, traditionnel gardien des libertés publiques ou encore la présence d'un régime typique d'une censure administrative. Ainsi, « *la disparition de l'intervention judiciaire préalable laisse à l'autorité administrative une marge d'appréciation importante compte tenu du flou qui entoure la notion de « site internet à caractère terroriste* »⁹⁰. D'autre part, le nouveau régime tend à être ouvertement liberticides et donc porteurs de sérieuses atteintes à la liberté d'expression notamment. Alors, le juge administratif, qui sera très prochainement amené à connaître de la légalité de décisions de blocage de site internet dans ce domaine devra faire un savant arbitrage entre les intérêts de la sécurité et des libertés afin d'éviter notamment que les sites internet de mouvement indépendantistes, voire même de contestataires soient définitivement assimilés à des activités terroristes.

50. Aucune décision de justice n'a pour l'heure étant rendue à propos du blocage de sites à caractère terroriste mais la société Numérama, dirigeant un site web d'actualité sur l'informatique et le numérique, a d'ores et déjà saisi les services du ministère de l'intérieur et de l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) d'un recours administratif visant à lever le blocage du site Islamic-News.info connu pour son apologie du terrorisme par l'intermédiaire de tribune offertes à des leaders islamistes. Pour l'instant, le recours étant implicitement rejeté par le ministère, le dirigeant de Numérama annonce l'engagement d'un prochain recours contentieux devant la juridiction administrative et la Cour européenne des droits de l'homme, au nom de la défense de la démocratie et des droits.

51. Pour conclure, on peut avancer l'idée selon laquelle l'augmentation manifeste de la menace terroriste en France, surtout depuis 2014⁹¹ ne risque pas de tarir le contentieux sécuritaire des décisions administratives visant à éradiquer ou tout du moins à contenir ce phénomène. Face à cela et à une législation de plus en plus d'exception, la mission de contrôle du juge administratif apparaît comme « *particulièrement malaisée ; Quoique relativement rare, le contentieux administratif lié à la prévention du terrorisme revêt un caractère extrêmement disparate* »⁹². Il est alors difficile d'en faire ressortir une politique jurisprudentielle déterminée, celle-ci semblant alors évoluer au gré des circonstances particulières de chaque affaire et de l'actualité plus ou moins dramatique des faits. Au-delà de

⁸⁹ Cette possibilité existait d'ailleurs déjà avec la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2) concernant les contenus à caractère pédopornographiques. Pour les sites terroristes, v. le décret n° 2015-125 du 5 fév. 2015 relatif au blocage des sites provoquant à des actes de terrorisme ou en faisant l'apologie et des sites diffusant des images et représentations de mineurs à caractère pornographique (JO du 6, p. 1811).

⁹⁰ P. Ségur, « Le terrorisme et les libertés sur internet », *op.cit.*, p. 164.

⁹¹ Ainsi, selon le ministre de l'intérieur Bernard Cazeneuve, « *le nombre d'individus radicalisés sur le sol national aurait augmenté de 74% depuis le 1^{er} janvier 2014* » ; déclaration au cours des débats devant l'Assemblée nationale, le 15 sept. 2014, cité par P. Ségur, « Le terrorisme et les libertés sur internet », *op. cit.*, p. 163.

⁹² M. Sirinelli, « Police administrative et terrorisme : quel contrôle juridictionnel ? », *RFDA*, 2013, p. 1024.

ce constat de premier abord, on peut sans doute rejoindre les propos de P. Mazeaud, alors président du Conseil Constitutionnel, indiquant que la lutte contre le terrorisme « appelle une réaction si forte de la part des pouvoirs publics, que les risques de compromettre l'exercice des libertés fondamentales s'en trouvent accrus »⁹³, d'autant plus lorsque le législateur semble s'escrimer depuis quelques temps à instaurer dans ce domaine un véritable régime préventif administratif, à l'origine de l'essor d'une sorte de droit administratif pénal⁹⁴. Aussi, il est possible d'affirmer que le dispositif sécuritaire récemment resserré, atteint les libertés et notamment celle du citoyen n'ayant bien souvent rien à se rapprocher, alors même que le terroriste trouve fréquemment une parade pour éviter de tomber sous les jougs des mesures répressives ou préventives prises à son égard.

52. Ainsi, puisque la mise en œuvre d'une législation d'exception semble légitimer des atteintes sans cesse plus importantes aux libertés fondamentales, on est en droit de se demander si la « lutte contre le terrorisme » n'est pas désormais une composante nouvelle de l'ordre public qui autorise des restrictions aux droits et libertés sensiblement supérieures à ce qui était possible sous l'empire de la seule prévention des atteintes portées à la sécurité publique »⁹⁵. La question mériterait d'être désormais débattue.

⁹³ Intervention à l'occasion de la visite à la Cour suprême du Canada, 2006.

⁹⁴ Pour un constat similaire dans le contentieux relatif aux développements des interdictions administratives de stade, interdictions de déplacements ou de dissolution d'associations sportives, v. Florence Nicoud, « La sécurité au mépris des libertés : l'encadrement de l'action des supporters », in *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013, op. cit.*, spéc. pp. 281-284.

⁹⁵ Remarque effectuée par Frédéric Rolin et Serge Slama, « Les libertés dans l'entonnoir de la législation anti-terroriste -Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers », *AJDA*, 2006, p. 975 ; remarque que l'on pourrait transposer au régime mis en place par la récente loi du 13 nov. 2014.