

RFDA 2013 p.1024**Police administrative et terrorisme : quel contrôle juridictionnel ? (1)****Marie Sirinelli, Premier conseiller à la cour administrative d'appel de Paris**

La prévention du terrorisme représente une mission aux enjeux considérables. Toutefois, sa nature même, ainsi que le caractère exorbitant des prérogatives qu'elle requiert, font peser sur les droits et libertés des individus qu'elle entend protéger un danger particulièrement important. Ainsi le résumait Pierre Mazeaud, alors président du Conseil constitutionnel : 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 » (2). Peu de domaines cristallisent donc aussi manifestement le tiraillement entre la protection de l'ordre public, d'une part, et celle des droits et libertés individuels, d'autre part.

C'est au cœur même de ce tiraillement que le contrôle du juge doit trouver sa place et son sens. Ce contrôle présente ainsi des difficultés aiguës, qui peuvent être résumées par deux questions principales. Que doit le juge, tout d'abord ? Il s'agit ici de savoir si la gravité particulière de la menace terroriste appelle une forme de mise en retrait du juge ou si, au contraire, la gravité de l'atteinte potentielle aux droits individuels dans ce domaine justifie un contrôle plus étroit. Cette difficulté de principe trouve notamment un écho dans le degré de contrôle que le juge décide d'exercer sur les actes de police administrative intervenant en matière de terrorisme. Que peut le juge, ensuite ? Au-delà de la question concernant l'opportunité et le degré du contrôle juridictionnel, se pose également en effet la question de ses modalités, dans un domaine qui se dérobe par nature à l'œil extérieur.

Ce que doit le juge, et ce qu'il peut : ces questions concernent, en matière de prévention du terrorisme, tout autant le juge constitutionnel que les juges européens, judiciaires et, bien sûr, le juge administratif. Le thème du colloque qui nous réunit aujourd'hui plaide principalement en faveur de l'étude de ce dernier, même s'il exerce nécessairement son contrôle en écho ou au regard des autres approches juridictionnelles existantes. Dans ce cadre, on verra tout d'abord comment les caractéristiques de la police administrative intervenant en matière de prévention du terrorisme rendent son contrôle par le juge particulièrement malaisé. Face à ces difficultés, le juge administratif n'a pourtant pas choisi de se mettre à distance, et exerce au contraire un contrôle qui paraît de plus en plus exigeant.

Un contrôle particulièrement malaisé

Quoique relativement rare, le contentieux administratif lié à la prévention du terrorisme revêt un caractère extrêmement disparate. Au-delà de son hétérogénéité, cette matière contentieuse se révèle, en outre, particulièrement difficile à appréhender par le juge.

Une police aux régimes et aux outils multiples

La prévention du terrorisme fait tout d'abord l'objet d'une police spécialement mise en place par le législateur. Beaucoup de dispositions intéressant la prévention du terrorisme figurent dans le code de la sécurité intérieure, au Livre II concernant l'ordre et la sécurité publics, et non au Livre III concernant les polices spéciales. Il semble pourtant que la démarche du législateur au cours des vingt dernières années ait progressivement consisté à mettre en place une forme de police spéciale en la matière (3). Des instruments dédiés à la prévention du terrorisme ont ainsi été institués depuis le début des années 1990 par des lois successives, en dernier lieu la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 (dont les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme ont été prorogées en 2008, puis en 2012 (4)). Ces textes améliorent les moyens de la prévention du terrorisme et les définissent explicitement comme des prérogatives de police administrative. Dans ce cadre, les instruments mis en place frappent par leur diversité, au point de rendre artificiel tout effort de typologie. À tout le moins peut-on essayer de distinguer trois domaines principaux : la surveillance et le recueil d'informations, tout d'abord ; l'utilisation des fichiers et des données nominatives, ensuite ; les mesures coercitives en matière de financement du terrorisme, enfin.

La surveillance, tout d'abord, fait intervenir des méthodes de plus en plus variées : les écoutes téléphoniques (« interceptions de sécurité », pour leur pratique administrative), encadrées par une loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 (5), qui mentionne la prévention du terrorisme parmi ses objectifs ; les dispositifs de vidéo surveillance, dont la mise en place par les préfets a été autorisée par la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995, aux fins d'objectifs plus larges de prévention de la délinquance mais qui, à la marge, peuvent être utilisés par les services du contre-terrorisme (comme l'indique explicitement la loi du 23 janv. 2006) ; ou encore, la possibilité d'une réquisition administrative des données de connexion à internet stockées par les hébergeurs et les fournisseurs d'accès, instaurée par la loi du 23 janvier 2006. Il est intéressant de noter qu'en ce domaine, une procédure existant en matière de police judiciaire a ainsi été transposée à la police administrative ; le même phénomène peut être observé s'agissant des dispositifs de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules, également prévus par cette loi.

L'utilisation de données nominatives recouvre également différents cas de figures. Ainsi, les lois n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 et n° 2003-239 du 18 mars 2003 ont renforcé les pouvoirs dévolus dans le cadre des enquêtes administratives, notamment en instituant des prérogatives permettant la consultation des fichiers de police. Dans le même esprit, la loi du 23 janvier 2006 a renforcé les pouvoirs d'enquête administrative du préfet concernant les personnels privés de sécurité et les employés des aéroports, avec notamment la possibilité de consulter les fichiers des services de police judiciaire (peuvent ainsi intervenir des refus ou retraits d'habilitation permettant d'accéder à certaines zones réservées des aéroports (6)). Cette loi prévoit également l'accès des services antiterroristes aux données privées relatives aux passagers des vols internationaux, et des agents des services de renseignement aux fichiers administratifs détenus par le ministre de l'intérieur.

Instrument à part enfin, le gel des avoirs financiers des organismes soupçonnés de concourir à des activités terroristes existe depuis 2001, mais a été renforcé par la loi du 23 janvier 2006, qui confie en ce domaine une prérogative de police administrative spéciale au ministre de l'économie et des finances. Celui-ci peut décider le gel, pour une durée de six mois renouvelable, des fonds et ressources appartenant à « des personnes physiques ou morales qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme » (7).

Au total, on est ainsi en présence d'« un pavillon abritant des marchandises fort disparates », pour reprendre l'expression retenue, pour qualifier la police administrative en général, par les professeurs Gonod, Melleray et Yolaka dans leur *Traité de droit administratif* (8), et ce d'autant plus que d'autres mesures de police administrative peuvent, plus indirectement, concerner la prévention du terrorisme.

En effet, cette problématique rejaille également sur d'autres domaines de la police administrative, où des actes non spécialement dédiés à la prévention du terrorisme peuvent néanmoins être pris pour des raisons liées à la menace terroriste. On pense en particulier aux mesures concernant les étrangers, la prévention du terrorisme pouvant justifier des refus de visas ou d'entrée sur le territoire, des mesures d'éloignement - en particulier, l'article L. 521-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile permet l'expulsion des étrangers majeurs qui, malgré leurs liens étroits avec la France, ont eu des comportements « liés à des activités à caractère terroriste » -, mais également des mesures de limitation du droit au séjour (interdiction de résider sur le territoire pour un ressortissant communautaire (9), restriction du titre de séjour à une partie du territoire (10), refus de carte de résident (11)).

De manière plus isolée, la prévention du terrorisme peut également concerner des domaines aussi variés que des mesures de dissolution d'associations se livrant à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme (12), des mesures de placement à l'isolement de détenus (13), ou encore des interdictions de stationnement devant certains immeubles (bâtiments publics, grandes sociétés internationales) (14).

On comprend ainsi deux choses, au terme de cet inventaire, d'ailleurs non exhaustif : combien, d'une part, il est peu aisé de se livrer à une analyse globale du contrôle du juge dans un domaine aussi hétérogène ; et combien, d'autre part, le caractère disparate des mesures en cause constitue une première difficulté de taille pour le juge administratif.

Le contentieux administratif lié à la prévention du terrorisme repose, en outre, sur une matière particulièrement difficile à appréhender par le juge

Les mesures de police administrative en matière de prévention du terrorisme interviennent tout

d'abord dans un domaine au moins partiellement secret. Le niveau de confidentialité élevé qui entoure l'activité des services de renseignement engendre ainsi un faible nombre de litiges portés devant les juridictions et, lorsqu'ils le sont, une difficulté particulière pour accéder parfois au sujet même du litige.

Ainsi, il n'est pas rare que les prérogatives existant pour prévenir les attaques terroristes soient couvertes par la notion de « secret de la défense nationale » (par décisions de classement du Premier ministre ou d'un ministre). Le juge s'interdit traditionnellement d'exiger la communication d'un acte couvert par un tel secret (15). Il peut toutefois, exceptionnellement, demander la déclassification des documents (16). Depuis 1998, c'est ainsi la commission consultative du secret de la défense nationale qui peut être saisie des demandes de déclassification, mais son avis ne lie pas le ministre.

À un autre degré, les actes intéressant la « sécurité publique » peuvent, quant à eux, n'être pas communiqués aux administrés, mais doivent l'être au juge. Si ce dernier est alors pleinement renseigné, le caractère contradictoire du débat est en revanche considérablement amoindri. On en trouve une illustration dans le contentieux concernant le décret du 27 juin 2008 créant le fichier *CRISTINA* (« centralisation du renseignement intérieur pour la sécurité du territoire et les intérêts nationaux »). La communication du décret (non publié, en vertu des dispositions de l'art. 26 de la loi du 6 janvier 1978) avait été ordonnée dans un premier arrêt avant-dire droit (17), sans toutefois que ce document soit ultérieurement soumis au contradictoire. Dans l'arrêt venant clore l'affaire, le Conseil d'État a jugé que la non publication tout comme la non communication du décret étaient régulières, en raison des liens existants entre les renseignements contenus dans cet acte et la sécurité publique (18).

Parfois inaccessible, la matière administrative relative à la prévention du terrorisme est en outre souvent difficilement saisissable. Elle offre tout d'abord peu de prise au juge du fait des formes juridiques qu'elle emprunte. La prévention du terrorisme passe en effet par l'édition d'actes normatifs, comme toute police administrative, mais surtout, et c'est davantage une particularité, par l'usage de procédés matériels auxquels il n'est pas toujours aisé de donner une existence juridique. Pour reprendre les mots de Léon Duguit, « on n'annule pas une opération matérielle » (19). Dans ce cas, le contrôle peut certes porter sur l'acte juridique ayant autorisé l'utilisation du procédé. Mais ce type de mesure est, en pratique et pour des raisons évidentes, très rarement notifiée à l'intéressé (par exemple, pour une mise sous surveillance), ce qui fait souvent obstacle à l'existence même d'un contentieux. C'est d'ailleurs cette difficulté à faire exister le contentieux en la matière qui a pu, notamment, justifier la mise en place d'un contrôle administratif confié à des autorités administratives indépendantes, telles la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité et la commission départementale des systèmes de vidéosurveillance.

Mais c'est également le contenu même de la matière qui lui confère un caractère relativement insaisissable. Le juge administratif ne dispose pas, en effet, d'une connaissance poussée des instruments et de l'activité des services antiterroristes. Il existe ainsi pour lui une difficulté majeure à se faire une idée de la réalité de la menace terroriste, en s'émancipant des éléments invoqués par les services ; et ce d'autant plus que la gravité des actes invoqués fait peser sur son contrôle une responsabilité particulièrement lourde.

Ainsi, lorsqu'une décision attaquée vise un individu en particulier, il n'est pas aisé pour le juge de remettre en question l'appréciation de l'autorité de police concernant la menace à l'ordre public. Les éléments sur lesquels il se fonde peuvent être tangibles (par ex., une condamnation judiciaire pour des actes liés au terrorisme) (20). Mais ces éléments peuvent aussi être moins marqués, lorsqu'il s'agit par exemple d'évaluer l'existence d'une menace au regard des liens tissés entre l'intéressé et une organisation terroriste. Ainsi la cour administrative d'appel de Nantes a pu estimer que des « rapports avec des mouvements qui prônent le recours à la violence et au terrorisme » suffisent pour justifier une restriction du titre de séjour à une partie du territoire (21), là où la cour de Paris a jugé que des responsabilités importantes au sein d'une organisation étrangère menant « une lutte armée contre les autorités de son pays [en utilisant] des moyens à caractère terroriste » n'établissent pas l'existence d'un lien suffisant de l'intéressé avec l'activité terroriste (22).

La difficulté paraît encore plus importante lorsqu'il s'agit d'évaluer un risque ou une menace liés à un événement sans que l'acte contesté concerne un destinataire particulier. Dans ce cas en effet, l'administration constitue le seul interlocuteur du juge en mesure de nourrir véritablement le débat contentieux, ce qui peut en limiter ou en altérer la substance (23). Illustrant ces difficultés, la doctrine a pu formuler l'idée de renforcer les moyens d'information de la juridiction administrative

par la nomination d'experts indépendants, habilités à connaître de renseignements couverts par le secret-défense et chargés d'évaluer, pour le juge administratif, la réalité du risque terroriste  (24).

L'ensemble de ces caractéristiques pourraient donc, à première vue, contribuer à l'autonomisation du contrôle du juge, dans le sens d'un certain affaiblissement. Il semble toutefois que le juge administratif s'efforce au contraire de resserrer peu à peu ses exigences, à la hauteur des difficultés qui viennent d'être évoquées.

Un contrôle malgré tout exigeant : le positionnement constructif du juge administratif

Face à de telles difficultés, le juge administratif avait le choix entre l'effacement et l'opiniâtreté. Il ne semble pas avoir opté pour la première solution. En effet, malgré ces obstacles, on n'observe pas de blanc-seing accordé à l'administration, s'agissant tant de la surface que de la substance du contrôle.

La surface du contrôle

Problématique particulièrement régaliennne, plus ou moins directement liée à la conduite des relations internationales, la police administrative en matière de terrorisme pourrait être regardée comme susceptible de se soustraire, au moins partiellement, au principe même d'un contrôle du juge. On constate toutefois que le champ de ce contrôle est conçu de manière étendue par le juge administratif, comme d'ailleurs par le juge européen.

L'exemple du gel des avoirs financiers, pour lequel les décisions nationales mettent en oeuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, est à cet égard frappant. En effet, une telle circonstance a pu, dans d'autres domaines, conduire le juge administratif à décliner sa compétence, au motif que l'acte contesté devant lui n'était pas détachable de la politique étrangère de la France  (25). Le Conseil d'État en a toutefois jugé autrement en matière de lutte contre le terrorisme. Pour mémoire, le Conseil de sécurité des Nations Unies a, par la résolution 1333(2000) du 19 décembre 2000, exigé de tous les États qu'ils gèlent les avoirs financiers des individus et entités identifiés par le comité des sanctions comme étant associés à des mouvements terroristes. Des décrets nationaux ont ainsi été pris aux fins de soumettre à autorisation préalable du ministre chargé de l'économie les opérations financières des personnes inscrites sur une liste élaborée à cet effet ; saisi d'une requête en annulation d'une modification de cette liste, opérée par un décret du 19 octobre 2002, le Conseil d'État a admis sa compétence, estimant que le décret constituait précisément « une mesure de police détachable de la conduite des relations internationales de la France »  (26). On comprend, à la lecture des conclusions de Francis Donnat, qu'outre des considérations chronologiques, le Conseil d'État, tenant compte du fait que la résolution laissait aux États une certaine liberté de moyens, a souhaité ne pas laisser échapper à son contrôle la latitude relative ainsi conservée par le gouvernement.

Suivant un raisonnement juridique différent, mais aboutissant au même résultat, la Cour de justice des Communautés européennes a également admis sa compétence pour examiner la légalité du règlement communautaire adopté afin de mettre en oeuvre ce gel des avoirs. Elle a ainsi estimé que l'Union européenne restait libre du choix de faire appliquer un engagement international par un acte communautaire, et que l'origine internationale du règlement ne pouvait faire obstacle au droit au recours  (27).

Les juges, nationaux comme européens, ont donc adopté dans ce domaine des attitudes de contrôle volontaristes, dépassant les hiérarchies traditionnelles du droit international  (28).

Au-delà de la question du principe du contrôle juridictionnel, celle de son étendue paraît appeler le même type de remarque. On peut tout d'abord observer que le contrôle du respect des procédures revêt en ce domaine une importance particulière, du fait de l'existence de procédures souvent lourdes et exigeantes, prévoyant l'avis d'instances spécialisées (par exemple, pour la réquisition de certaines données de télécommunication, instaurée par la loi du 23 janv. 2006, les demandes formulées par les agents des services de police sont transmises à une personnalité qualifiée, qui décide de la suite à leur donner, et sont également communiquées à la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, qui peut procéder à un contrôle des opérations de réquisition à tout moment). En outre, le juge demeure particulièrement vigilant s'agissant de la motivation des actes ; ainsi, la seule mention d'une menace à l'ordre public ne suffit pas pour motiver le refus d'entrée sur le territoire d'un étranger  (29).

L'exigence du juge administratif se traduit enfin dans le degré du contrôle exercé sur la qualification juridique des faits. Du fait de la diversité des mesures en cause, ressortissant de la police

administrative générale comme de polices spéciales, il est impossible de dresser un tableau systématique et exhaustif du degré de contrôle du juge, qui comporte nécessairement des variations ⁽³⁰⁾. Il est toutefois intéressant de noter que, dans certains domaines où l'on aurait pu s'attendre à ce que le juge choisisse de s'en tenir au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, il a au contraire opté pour un contrôle entier. C'est ainsi le cas, par exemple, en matière de gel des avoirs financiers ⁽³¹⁾, malgré le secret-défense et la marge de manoeuvre laissée aux autorités de police, ou pour les expulsions décidées en urgence absolue ⁽³²⁾. Dans ses conclusions déjà mentionnées sur l'arrêt concernant le gel des avoirs, Francis Donnat souligne ainsi l'effort traditionnel du juge dans son contrôle de la qualification juridique des faits lorsque sont en cause des mesures refusant un droit ou restreignant l'exercice d'une liberté. Enfin, au-delà de la qualification juridique de la menace à l'ordre public, l'office du juge administratif peut être enrichi d'un contrôle de la proportionnalité de la mesure, qui paraît de plus en plus complet. À l'occasion de l'examen d'un décret du 30 avril 2008 relatif aux passeports biométriques, le Conseil d'État a ainsi invalidé certaines dispositions concernant la conservation des empreintes digitales, en s'appropriant pour la première fois les trois composantes retenues par la Cour de justice de l'Union européenne dans son contrôle de proportionnalité, soit le caractère adapté, nécessaire et, à proprement parler, proportionné de la mesure ⁽³³⁾.

La substance du contrôle

La difficulté de l'accès à la preuve en matière de prévention du terrorisme demeure toutefois un obstacle à l'effectivité du contrôle du juge. En effet, un contrôle entier n'est pas pour autant un contrôle complet si le juge n'exige pas de l'administration qu'elle étaye ses dires. Mais sur ce plan également, la substance du débat trouve de plus en plus à s'étoffer devant le juge administratif en raison de la hausse de ses exigences. Les allégations trop imprécises ou non étayées sont ainsi sanctionnées, et ont pu, entre autres nombreux exemples, conduire à l'annulation d'un arrêté d'expulsion - le ministre n'apportant aucune précision sur les faits permettant d'établir les liens entre le requérant et des activités terroristes ⁽³⁴⁾ -, d'une décision du préfet de police interdisant le stationnement devant l'immeuble de la société Bouygues - le tribunal administratif de Paris relevant que les allégations concernant les menaces n'étaient pas assorties des précisions suffisantes ⁽³⁵⁾ -, ou encore, d'une décision prolongeant le placement à l'isolement d'un détenu ⁽³⁶⁾.

La jurisprudence sur les notes blanches témoigne également de l'effort déployé par le juge pour assurer un réel contenu au débat contradictoire, qui ne se fonde pas sur les seules allégations de l'administration. Extraits de rapports des renseignements généraux, sans en-tête, référence ni signature, les notes blanches sont certes admises par le juge administratif comme mode de preuve ⁽³⁷⁾. Toutefois, comme l'indiquait M^{me} de Saint-Pulgent dans ses conclusions sur l'arrêt du Conseil d'État *Diouri* ⁽³⁸⁾, il ne s'agit pas de « croire sur parole » le ministre de l'intérieur, mais seulement de l'autoriser « à occulter la provenance des renseignements ». Le juge peut ainsi exclure les notes blanches du débat contentieux lorsqu'il estime que leur contenu est trop imprécis ⁽³⁹⁾, voire donner tort à l'administration lorsque les éléments extraits de la note sont trop brefs et généraux, ou concernent des faits trop anciens ⁽⁴⁰⁾.

Cette dernière affaire illustre d'ailleurs la façon dont le juge peut également utiliser ses pouvoirs d'instruction afin de renforcer le contenu du débat contentieux. Dans cette espèce, le ministre de l'intérieur invoquait, à l'appui d'un refus de visa justifié par la menace qu'aurait fait peser la présence de l'intéressé sur le territoire national, une note blanche de la direction centrale du renseignement intérieur, non produite et dont la teneur n'était évoquée qu'en des termes très généraux. Dans un jugement avant-dire droit du 1^{er} juin 2011, il a été ordonné au ministre de produire les éléments pouvant « être versés au dossier dans le respect des exigences liées à la sécurité nationale, permettant au Conseil d'État de se prononcer sur le bien-fondé du motif d'ordre public retenu à l'appui du refus de visa attaqué ». S'il a certes ainsi fourni une seconde chance à l'administration, le Conseil d'État a surtout donné la possibilité au débat contentieux de trouver une réelle substance. L'injonction d'instruction permet au juge, dans ces conditions, de renforcer l'effectivité de son contrôle.

S'agissant enfin des documents qui ne peuvent être communiqués au juge (pour les raisons évoquées plus haut), le Conseil d'État exige, à tout le moins, que le refus de lui communiquer les éléments soit motivé, et tient ensuite compte d'un tel refus, ou du refus de l'expliquer, dans l'examen des circonstances de l'espèce ⁽⁴¹⁾. Dans le traitement délicat de la dialectique de la preuve, le juge administratif s'efforce donc de trouver un juste milieu afin de respecter le secret des méthodes de surveillance, tout en assurant un véritable contenu au débat contentieux. L'effectivité du contrôle est ainsi réelle, tout comme l'est enfin sa portée, grâce à la possibilité de

rechercher la responsabilité de l'administration.

Les contentieux en cette dernière matière sont très rares, mais posent toutefois le cadre d'une mise en cause assouplie de la responsabilité administrative. La loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État a tout d'abord créé un régime spécial d'indemnisation des victimes, sur le fondement de la responsabilité sans faute, pour les dommages corporels résultant d'actes terroristes. Lorsque les dégâts présentent un caractère matériel, le juge, saisi par les victimes, doit en revanche rechercher l'existence d'une faute tenant à l'insuffisante prévention [\(42\)](#), et examine pour cela la réalité de la menace, en tenant compte, d'une part, des circonstances de temps et de lieu, et, d'autre part, de l'existence ou non d'une demande de protection particulière formulée par la personne, physique ou morale, concernée. Ce contentieux a notamment trouvé à s'appliquer en matière de police des aérodromes, pour des attentats sur des aéronefs [\(43\)](#).

Comme l'illustre notamment l'arrêt du Conseil d'État du 29 avril 1987, *Consorts Yener et Erez* [\(44\)](#), concernant l'assassinat de l'ambassadeur de Turquie en France, la jurisprudence retenait traditionnellement, en cette matière, la nécessité d'une faute lourde. Dans ses conclusions sur cet arrêt, le commissaire du gouvernement Vigouroux expliquait ainsi que « la mission de prévention des actes de terrorisme et de sabotage est d'une telle difficulté que seule la responsabilité pour faute lourde peut éventuellement être engagée ». La difficulté de cette mission et la nature particulière de la menace liée aux attentats ne semblent pas toutefois avoir empêché ce contentieux de s'inscrire finalement dans la tendance générale à la disparition de la faute lourde. Ainsi, dans son arrêt du 3 mars 2003, *GIE La réunion aérienne*, le Conseil d'État 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 à la faute simple.

* * *

La prévention du terrorisme est assurément une activité difficile à faire surgir au contentieux ; les limites de son contrôle par le juge existent et ne peuvent être ignorées. Toutefois, dans ce cadre, le juge administratif a choisi de déployer le contrôle le plus étendu et approfondi possible. Comme l'indique le professeur Truchet [\(45\)](#) : « La dialectique de la sécurité et de la liberté a changé. Non en elle-même : c'est toujours de la même balance qu'il s'agit. Mais dans ses modalités : la pesée est beaucoup plus difficile que naguère, parce que l'on a beaucoup chargé chacun des plateaux ». Il n'existe donc pas, en la matière, une forme dérogatoire de contrôle juridictionnel, mais bien plutôt un contrôle « alourdi », guidé, malgré sa difficulté, par un principe de vigilance renouvelée envers l'action administrative.

Mots clés :

POLICE * Police spéciale * Prévention du terrorisme

(1) Dans son numéro 5/2013, la RFDA a publié un colloque intitulé « Le juge administratif et la police - Anniversaire de trois « grands arrêts » : *Couitéas*, *Benjamin* et *Maspero* » qui comporte, outre cet article, les contributions suivantes :

- la présentation de Patrick Frydman, p. 1001 [\(1\)](#) ;
- l'article de Xavier Domino, L'élaboration des arrêts : les conclusions Rivet, Michel et Braibant, p. 1004 [\(2\)](#) ;
- l'article de Pascale Gonod, La réception des arrêts par la doctrine juridique, p. 1007 [\(3\)](#) ;
- l'article de Bertrand Seiller, L'actualité de l'arrêt *Couitéas*, p. 1012 [\(4\)](#) ;
- l'article de Pierre-Henri Prélot, L'actualité de l'arrêt *Benjamin*, p. 1020 [\(5\)](#).

(2) V., Intervention à l'occasion de la visite à la Cour suprême du Canada, 2006.

(3) V., D. Ginocchi, *La lutte contre le terrorisme. Contribution à l'étude des transformations du droit administratif*, thèse soutenue le 24 sept. 2010, sous la direction de P. Gonod, p. 281 et s.

(4) V., en dernier lieu, la loi n° 2012-1432 du 21 déc. 2012.

(5) Adoptée en conséquence de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, *Kruslin c. France* du 24 avr. 1990, n° 11801/85 (D. 1990. 353  , note J. Pradel  ; *ibid.* 187, chron. R. Koering-Joulin  ; RFDA 1991. 101, chron. V. Berger, H. Labayle et F. Sudre  ; RSC 1990. 615, obs. L.-E. Pettiti  ; RTD civ. 1991. 292, obs. J. Hauser .

(6) V. par ex., CAA Versailles, 12 oct. 2009, *M. Seddiki*, n° 08VE02693.

(7) V., art. 23 de la loi n° 2006-64 du 23 janv. 2006.

(8) P. Gonod, F. Melleray et P. Yolka (dir.), *Traité de droit administratif*, tome 2, Dalloz, 2011.

(9) CE 23 avr. 2003, *Ministre de l'intérieur c. M. Oteiza Olazabal*, n° 206913, Lebon p. 172  ; RTD eur. 2003. 661, chron. D. Ritleng .

(10) CAA Nantes, 20 juin 2003, *M. M. c. Préfet de Loire-Atlantique*, n° 00NT00415.

(11) CAA Paris, 11 juill. 2006, *M. Velumylym X.*, n° 05PA01637.

(12) CE 8 sept. 1995, *Comité du Kurdistan et autres*, n°s 155161-155162, Lebon T. p. 668  ; RTD com. 1995. 812, obs. E. Alfandari .

(13) TA de Paris, 2 avr. 2010, *Beghal*, n° 0807026.

(14) TA de Paris, 15 mai 2012, *Lebel*, n° 1002806/3-1.

(15) CE 11 juin 1955, *Secrétaire d'État à la guerre c. Coulon*, Lebon p. 149.

(16) Et l'obtient parfois : CE 11 mai 1962, *Foucher-Créteau*, Lebon p. 319.

(17) CE 31 juill. 2009, *Association AIDES et autres*, n° 320196, Lebon p. 341  ; AJDA 2009. 2358  , note T. Grundler .

(18) CE 16 avr. 2010, *Association AIDES et autres*, n° 320196, Lebon p. 117  ; AJDA 2010. 812  ; *ibid.* 1878  , note L. Delabie .

(19) *Traité de droit constitutionnel*, Tome 5, *Les libertés publiques*, Broccard, 1925, p. 290.

(20) CE 10 août 2005, *Préfet de la Seine-Maritime c. M. Belazzoug*, n° 258044, Lebon p. 384  , concernant la reconduite à la frontière d'un individu condamné pour des infractions de terrorisme, et regardée, eu égard à cette condamnation, comme ne portant pas une atteinte disproportionnée à son droit au respect de sa vie familiale, malgré une longue durée de séjour en France et un mariage avec une compatriote en situation régulière avec laquelle il avait eu cinq enfants. Une telle condamnation justifie également l'expulsion d'un étranger dans l'urgence absolue : CAA Nancy, 26 mars 2006, *M. Xavier X.*, n° 04NC00317.

(21) CAA Nantes, 20 juin 2003, *M. M. c. Préfet de Loire-Atlantique*, n° 00NT00415, préc.

(22) CAA Paris, 11 juill. 2006, *M. Velummylum X.*, n° 05PA01637, préc., pour un refus de carte de résident concernant un membre du LTTE.

(23) Par ex., s'agissant du caractère adapté ou non du système de vidéo-surveillance pour l'organisation du sommet de l'OTAN à Strasbourg, en avr. 2009 : TA Strasbourg, ord. référé-liberté, 1^{er} avr. 2009, *Ligue des droits de l'homme*, n° 0901561.

(24) V., D. Ginocchi, *La lutte contre le terrorisme. Contribution à l'étude des transformations du droit administratif*, op. cit., p. 363 et s.

(25) CE 29 déc. 1997, *Société Héli-Union*, n° 138310, Lebon p. 501  ; D. 1998. 60 , pour un décret de 1992 relatif à l'application d'une résolution onusienne.

(26) CE 3 nov. 2004, *Association Secours mondial de France*, n° 262626, Lebon T. p. 548  ; AJDA 2005. 723 , note L. Burgorgue-Larsen  ; D. 2005. 824 , note G. Clamour .

(27) CJCE 3 sept. 2008, *Kadi et Al Barakaat International Foundation*, aff. C-402/05P, D. 2009. 1118  , note D. Delcourt  ; RFDA 2008. 1204, note P. Cassia et F. Donnat  ; RSC 2009. 75, étude H. Rouidi  ; *ibid.* 197, obs. L. Idot  ; RTD eur. 2009. 161, note J. P. Jacqué  et aff. C-415/05P. Acceptant ainsi de juger l'affaire au fond, la Cour a annulé le règlement en retenant l'existence d'une méconnaissance des droits de la défense, du droit à un recours effectif et du droit de propriété. Elle admet, certes, la nécessité d'un « effet de surprise » dans la procédure du gel des avoirs, ce qui dispense, par exemple, de procéder à une audition des personnes inscrites sur les listes, mais sanctionne l'impossibilité pour les intéressés d'obtenir a posteriori des informations concernant les éléments retenus à leur rencontre.

(28) V. égal., l'affaire CEDH *Nada c. Suisse* du 12 sept. 2012, n° 10593/08, AJDA 2013. 165, chron. L. Burgorgue-Larsen  ; RFDA 2013. 576, chron. H. Labayle, F. Sudre, X. Dupré de Boulois et L. Milano  concernant des mesures nationales de restriction à la circulation prises pour la mise en oeuvre de résolutions émanant de l'organisation des Nations Unies : les juges de Strasbourg ont, pareillement, estimé que la Suisse jouissait d'une certaine latitude pour l'application des résolutions, et ont constaté une violation des articles 8 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

(29) CAA Paris, 4 juill. 2000, *Ministre de l'intérieur c. M. Moguilevitch*, n° 99PA03009.

(30) Ainsi, le juge s'en tient encore, dans certaines matières, au seul contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, en particulier s'il estime que la loi a volontairement confié un pouvoir discrétionnaire à l'administration. Ainsi ce contrôle demeure-t-il restreint s'agissant des expulsions simples (par ex., CAA Paris, 31 mai 2012, *M. Alzouleh*, n° 11PA02338), ou encore des refus de visas (par ex., CE 26 juill. 2001, *M. Naami*, n° 338202).

(31) CE 3 nov. 2004, *Association Secours mondial de France*, n° 262626, préc.

(32) Par ex., CE 29 juill. 1998, *Ministre de l'intérieur c. M. Chibani*, n° 165622, Lebon T. p. 955  ; ou CE 14 févr. 2007, *M. Aatalia*, n° 288454, Lebon T. p. 956 .

(33) CE 26 oct. 2011, *Association pour la promotion de l'image et autres*, n° 317827, Lebon p. 505, concl. J. Boucher  ; AJDA 2012. 35  , chron. M. Guyomar et X. Domino  ; *ibid.* 2011. 2036  ; D. 2011. 2602, et les obs. .

(34) CE 1^{er} avr. 1998, *Ministre de l'intérieur c. M. KIsa*, n° 163901.

(35) TA Paris, 15 mai 2012, *M. Lebel*, n° 1002806/3-1, préc.

(36) TA Paris, 2 avr. 2010, *M. Beghal*, n° 0807026, préc.

(37) CE 11 oct. 1991, *Diouri*, n° 128128, Lebon T. p. 939  ; AJDA 1991. 923  ; *ibid.* 890, chron. C. Maugüé et R. Schwartz  ; RFDA 1991. 978, concl. M. de Saint Pulgent  ; ou plus récemment, CE 4 oct. 2004, *Ministre de l'intérieur c. Bouziane*, n° 266948, AJDA 2005. 98  , note O. Lecucq  ; D. 2004. 2763, et les obs. 

(38) N° 128128, préc.

(39) TA Lille, 10 nov. 1994, *Zitouni*, Lebon T. p. 943  ; AJDA 1995. 68  , obs. L.-D. Laugier  ; RFDA 1995. 131, concl. L.-D. Laugier 

(40) CE 8 févr. 2012, *Beddiaf*, n° 337992, à paraître aux Tables du Lebon 

(41) CE 6 nov. 2002, *Moon*, n° 194296, Lebon p. 380 

(42) La responsabilité sans faute ne peut être utilement invoquée en ce domaine : CE 28 mai 1984, *Société française de production*, n° 35897, pour un attentat à l'explosif dans le vieux port de Bastia, Lebon T. p. 728 

(43) Pour un attentat survenu en Bretagne, et l'engagement de la responsabilité de l'État en raison de mesures de sécurité inexistantes dans un contexte de troubles : CE 14 mars 1979, *Ministre de l'intérieur c. Compagnie Air Inter*, n° 07178, Lebon p. 118  ; pour un attentat à l'explosif à l'aéroport de Calvi, cette fois n'engageant pas la responsabilité de l'État : CE 3 mars 2003, *Groupement d'intérêt économique La réunion aérienne*, n° 232537, Lebon p. 76  ; D. 2003. 1267  ; Just. & cass. 2005. 196, rapp. S. Lasfargeas. S'agissant d'autres types d'agissements, v. égal., par ex., pour une explosion d'origine criminelle devant l'ambassade d'Indonésie, en 2004 : CAA Paris, 24 janv. 2011, *Préfet de police c. Compagnie Aviva*, n° 09PA03966, AJDA 2011. 784  , chron. M. Sirinelli 

(44) CE 29 avr. 1987, *Consorts Yener et consorts Erez*, n° 46313, Lebon p. 152 

(45) « L'autorité de police est-elle libre d'agir ? », AJDA 1999. 81  , numéro spécial.