



# REVUE INTERNATIONALE DE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE

International Journal of Law and Political Science

ISSN : 2790 - 4830

R.I.D.S.P, Vol. 2, N°4 – Avril 2022



**Directeurs :**

Dr. BAMANGA DAGA Guidakré  
Dr. ETABA ABANA Rémi

COMITE SCIENTIFIQUE

**Pr Victor – Emmanuel BOKALLI**

*Agrégé des Facultés de Droit, Professeur, Université de Ngaoundéré ;*

**Pr. Najet BRAHMI**

*Professeur, Université de Tunis El Manar ;*

**Pr Athanase FOKO**

*Professeur, Université de Ngaoundéré ;*

**Pr. Thomas CLAY**

*Agrégé des Facultés de Droit, Professeur à l'école de droit de la Sorbonne, (Université Paris 1),  
Avocat au barreau de Paris ;*

**Pr. MOKTAR ADAMOU**

*Agrégé des Facultés de Droit, Université de Parakou ;*

**Pr Maturin NNA**

*Professeur, Université de Ngaoundéré ;*

**Pr. Marie-Colette KAMWE MOUAFFO**

*Maître de Conférences, Université de Ngaoundéré ;*

**Pr. Jean Pierre CLAVIER**

*Professeur, Université de Nantes ;*

**Pr. Guy Florent ATANGANA MVOGO**

*Maître de Conférences, Université de Ngaoundéré ;*

**Pr. Victorine KAMGOUI KUITCHE**

*Maître de Conférences HDR, Université de Ngaoundéré ;*

**Pr. Nadège JULLIAN**

*Agrégé des Facultés de Droit, Professeur, Université Toulouse 1 Capitole ;*

**Pr Serge Patrick LEVOA AWONA**

*Agrégé des Facultés de Droit, Professeur, Université de Ngaoundéré ;*

**Pr Emmanuel D. KAM YOGO**

*Professeur, Université de Douala ;*

**Pr Emilia ONYEMA***Professor, SOAS University of London;***Pr Aron LOGMO MBELECK***Professeur, Université de Douala ;***Pr Maurice KOM KAMSU***Maître de Conférences, Université de Maroua***Pr VOUDWE BAKREO***Agrégé des Facultés de droit, Université de Ngaoundéré ;***Pr Ramses AKONO ADAM***Agrégé des Facultés de Droit, Université de Ngaoundéré ;***Pr Michel Aristide MENGUELE MENYENGUE***Maître de Conférences, Université de Douala ;***Pr. Sandie LACROIX-DE SOUSA***Maître de Conférences HDR, Université d'Orléans ;***Pr Nicolas Junior YEBEGA NDJANA***Maître de Conférences, Université de Ngaoundéré ;***Pr Fred Gérémi MEDOU NGOA***Maître de Conférences, Université de Douala ;***Dr. MFEGUE SHE Odile Emmanuelle épouse MBATONGA***Université de Yaoundé II ;***M. Maxime KALDJONBE***Magistrat, Juge et Juge d'instruction près le Tribunal de Grande Instance de la VINA ;***M. SABABA MAGAZAN***Magistrat, Juge et Juge d'instruction près le Tribunal de Grande Instance de la VINA et Juge d'instruction près le Tribunal Militaire de l'Adamaoua ;***M. David YINYANG***Magistrat, Substitut du Procureur près les Tribunaux d'Instance du FARO à POLI ;***Mme Sandrine DATSE***Avocate au Barreau de Paris, Conseil Adjoint devant la Cour Pénale Internationale.*

**COMITE DE REDACTION**

**Rédactrice en Chef Adjointe**

Dr. Calice Cléopatre MAINIBE TCHIOMBE  
Université de Ngaoundéré.

**Rédacteur en Chef**

Dr. Timothée MANGA BINELI  
Université de Yaoundé II.

**Responsable en charge de la propriété intellectuelle : Dr. Job NZOH SANGONG**

*Coordonnateurs des rubriques*

**Coordonnateur rubrique Science Politique**

Dr. Georges Francis MBACK TINA

**Coordonnateur rubrique Droit**

Dr. El-Kader Kadjoum ALI ABDEL

**Coordonnateur rubrique English Law**

Dr. Waräi Michael TAOYANG

**Membres :**

Dr. Josué DIGUERA  
Dr. Alice TOUAIBA TIRMOU  
Dr. Job Didier BAHANA  
Dr. Eloi BAKARY  
Dr. Gérard Müller MEVA'A  
Dr. Sadjo ALIOU  
Dr. Joceline Gaëlle ZOA ATANGANA  
Dr. Deguia CHECK IBRAHIM  
Dr. Issa Pave ABDEL NASSER  
Dr Prosper Hugues FENDJONGUE  
Dr ABOUKAR BANGUI AGLA  
Dr Ange MESSI MBALLA  
Dr. Linda DJARSOUMNA  
Dr Djidjioua GARBA ISSA  
Dr Norbert DOURGA

Dr. Franklin Kennedy ASSONJI FONGUE  
Dr. WILLARBANG ZUINSSA  
Dr. YAOUBA HAMADOU A.  
Dr. Alexis BAAYANBE BLAMA  
Dr. Ibrahima HALILOU  
Dr. Raissa PAYDI  
Dr. Dieu-Ne-Dort BADAWE KALNIGA  
Dr. Bienvenu DOMBA  
Mme Mbissa Valérie HAMBOA ZONGA  
M. ARI HAMADOU GUY  
Mme MOUANGA MOUSSEVOULA G.  
Mme Adama SALME  
M. Elie SAPITODEN  
M. Jacob Israël FIRINA  
M. Benjamin DIGUIR DABOLE  
M. ALI BOUKOUN ABDOULAYE

**POLITIQUE DE REDACTION**

La Revue Internationale de Droit et Science Politique est publiée par une équipe dynamique et professionnelle en la matière. Les articles sont disponibles sur le site internet de la Revue : [www.revueridsp.com](http://www.revueridsp.com)

**Directives aux auteurs :**

La Revue Internationale de Droit et Science Politique reçoit des textes en permanence pour publication dans l'un de ses numéros mensuels. Les auteurs qui soumettent leurs contributions doivent se conformer aux directives suivantes :

- Toute proposition d'article doit être rédigée en format Microsoft Word, en police *Times New Roman*, caractère 12, et en interligne 1,5. Elle comportera un résumé en français et en anglais, des mots clés en français et en anglais, une introduction, un développement contenant un plan à deux parties (I- II- pour les parties ; A- B- pour les sous-parties, et éventuellement des petits 1 et 2), une conclusion. L'ensemble de la contribution doit tenir sur quinze (15) pages au minimum et trente-cinq (35) pages au maximum.
- Chaque proposition d'article doit débiter, juste après l'intitulé de la contribution qui doit être en français et en anglais, par une brève notice biographique précisant l'identité du (des) auteur(s) : Noms et prénoms, titre ou grade universitaire ou profession pour les praticiens non universitaires, l'affiliation institutionnelle.

**Références (sources) :**

Les références (sources) sont obligatoires dans une proposition d'article. Elles doivent être présentées sur la base du modèle infrapaginale.

Dès lors les références (sources) doivent être présentées en bas de page (notes) selon le style suivant :

- **Pour un ouvrage :** Nom en Majuscule, Initiale du(es) prénom(s) du(es) auteur(s) entre parenthèses, intitulé de l'ouvrage en italique, Ville d'édition, Maison d'Édition, Année, page(s).

Exemples :

*Un auteur :* ONANA (J.), *Gouverner le désordre urbain. Sortir de la tragique impuissance de la puissance publique*, Paris, L'Harmattan, 2019, p.6 ;

*Deux auteurs :* OST (F.) et VAN DE KERSHOVE (M.), *De la pyramide au réseau. Pour une théorie dialectique du Droit*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint Louis, 2010, p. 103

*Trois auteurs :* BOUSSAGUET (L.) & al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p.6

- **Pour un article publié dans une revue :** Nom(s) en majuscule, Initiales du(es) Prénom(s), intitulé de l'article entre guillemets, nom de la revue, numéro de la revue, Année de parution, pages ;

**Exemple :** BOKALLI (V.E.), « la protection du suspect dans le code de procédure pénale », R.A.S.J., vol. 4, n° 1, 2007, p.6

- **Pour un chapitre d'ouvrage :**

LEVÊQUE (A.), « Chapitre 2 : La sociologie de l'action publique », in JACQUEMAIN (M.) & FRERE (B.), *Epistémologie de la Sociologie. Paradigmes pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, De Boeck Supérieur, Collection « Ouvertures sociologiques », 2008, p.6

- **Pour un document internet :**

Exemple :

Organisation Mondiale de la Santé, Global status report on violence prévention, 2014, disponible en ligne sur [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/status\\_report/2014/en/](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/status_report/2014/en/)

- Pour tout document non publié (mémoire, thèse...) :

**Exemple :** MINKOA SHE (A.), *Essai sur l'évolution de la politique criminelle au Cameroun depuis l'indépendance*, Thèse de Doctorat, Université des Sciences Juridiques, Politiques, Sociales et de Technologie de Strasbourg, 1987, p.6

**Langue et style de rédaction :**

- Chaque proposition d'article doit être rédigée en français ou en anglais
- L'usage des transitions et chapeaux est impérative

**Soumission, examen des propositions et responsabilités :**

- Les propositions d'articles doivent être soumises par courrier électronique à l'adresse électronique suivante : [redactionridsp@gmail.com](mailto:redactionridsp@gmail.com) Tout texte soumis à la Revue Internationale de Droit et Science Politique fait l'objet d'une double évaluation aveugle (sous anonymat).
- Les contributions soumises à la Revue Internationale de Droit et Science Politique doivent l'être en toute exclusivité.
- Les opinions exprimées dans les contributions sont propres à leurs auteurs et n'engagent aucunement la responsabilité de la Revue Internationale de Droit et Science Politique. Les auteurs s'engagent, toutefois, à céder leurs droits à la Revue Internationale de Droit et Science Politique.

**Le Rédacteur en Chef**

Dr. Timothée MANGA BINELI  
Université de Yaoundé II.

## SOMMAIRE

❖ **Droit Public**

Regard sur le contrôle de la gestion financière des collectivités territoriales en Afrique subsaharienne. Le cas camerounais.....1

*MOUT NYAMBARA Estelle*

L'Etat de droit au Cameroun.....28

*LIRWE SAODA WAIROU*

La présomption d'innocence devant la Cour Pénale Internationale.....52

*LEBEDAGOU Arsène DELEWENDE SIBITI*

Réflexion sur les instigateurs de la résurgence des coups d'état au Mali, en Guinée Conakry et au Burkina Faso entre 2020 et 2022.....75

*SEÏNI ABBA*

❖ **Droit Privé**

La prévention du terrorisme et l'ordre public.....98

*FALOLA Malick Oluchègoun*

La fongibilité des mises en liberté dans le Code de procédure pénale camerounais.....129

*TCHOUAMBIA TOMTOM Louis Jean Bedel*

La nature juridique du contrat d'assurance à l'aune du code CIMA.....144

*MANA YALLA*

La Contractualisation de la sanction pénale au Cameroun.....158

*MOUSSA KALLIL NDASSA CHOUARUPOUO*

L'interconnexion entre les établissements de microfinance et les établissements bancaires : l'exemple du Cameroun.....208

*TCHIDEME Damaris*

La créance partiellement maritime.....229

*ZRA Ulrich*

Les conditions de la responsabilité du transport aérien de passagers à l'épreuve de la jurisprudence malienne.....248

*DIARRA Souleymane*

Vaccination contre covid-19 : entre ordre public sanitaire et atteinte aux droits des personnes.....269

*PADJONRE Bernard*

#### ❖ Science Politique

La lutte contre les menaces sécuritaires dans la région de l'Extrême-nord (Cameroun) : regard sur les facteurs endogènes.....287

*DOURMAISSOU Armel*

Vote et l'ethnicité au Cameroun : contribution à la relecture du comportement politique en contexte post-démocratique.....302

*ATANGANA MVOGO Florent Guy, DIWOUTA AYISSI Lot Pierre, MINKOULOU MINKOULOU*

*Luc Parfait,*



## La prévention du terrorisme et l'ordre public

Terrorism prevention and public order

Par : Page | 98

**Malick Oluchègoun FALOLA**

Docteur en Droit privé

Assistant à la Faculté de Droit et de Sciences politiques,

Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

Avocat au Barreau de la Seine-Saint-Denis (France)

### Résumé

*Le terrorisme constitue une infraction. Il ne s'agit pas de juger les auteurs et complices des actes de terrorisme. Mais l'évaluation des dommages que la commission des actes de terrorisme entraîne pour l'Etat victime justifie que ce dernier prenne des mesures de prévention pour la sauvegarde de l'ordre public. Ces mesures de prévention des actes de terrorisme se manifestent par la restriction du respect des droits et libertés fondamentaux pendant une situation périlleuse ou dangereuse en vue de la sauvegarde de l'ordre public. Les actes principaux de terrorisme se matérialisent par des infractions de droit commun précédant une entreprise collective ou individuelle ayant pour but de troubler gravement l'ordre public. Certains actes préparatoires sont qualifiés des actes de terrorisme accessoires. Ces derniers sont réprimés à titre préventif de la commission du terrorisme. L'objectif de l'Etat est de préserver ses populations et ses biens publics et privés contre le terrorisme constituant un danger commun. Un crime contre les biens et les personnes.*

**Mots clés :** prévention ; terrorisme ; droits individuels ; libertés fondamentales ; ordres public ; protection ; infraction ; sécurité ; démocratie ; État ; urgence ; restrictions.

**Abstract**

*Terrorism is an offence. It is not a question of judging the perpetrators and accomplices of acts of terrorism. But the assessment of the damage that the commission of acts of terrorism entails for the victim State justifies that the latter take preventive measures to safeguard public order. These measures to prevent acts of terrorism are manifested by the restriction of respect for fundamental rights and freedoms during a perilous or dangerous situation with a view to safeguarding public order. The main acts of terrorism are materialized by common law offenses preceding a collective or individual enterprise aimed at seriously disturbing public order. Some preparatory acts are qualified as incidental acts of terrorism. The latter are repressed as a preventive measure against the commission of terrorism. The objective of the State is to protect its populations and its public and private assets against terrorism constituting a common danger. A crime against property and persons.*

**Keywords:** prevention; terrorism; individual rights; fundamental liberties ; public order; protection; offence; security ; democracy ; State ; emergency ; limitations.

## Introduction

Le terrorisme, tout acte de terrorisme, quelle que soit son inspiration ou sa finalité, est un acte de violence commis à des fins idéologiques pour, d'une manière ou d'une autre, directement ou indirectement, tenter d'infléchir les règles ou le modèle de la Cité<sup>1</sup>. Page | 100

A la question de la légitimité du terrorisme, qui hantait les intellectuels d'après-guerre tiraillés entre la réprobation de l'action violente et la reconnaissance d'une forme de lutte nécessaire contre l'oppression, l'époque contemporaine apporte une réponse sans nuance et condamne « tous les actes de terrorisme, quels qu'en soient les motifs, où qu'ils soient commis et quels qu'en soient les auteurs »<sup>2</sup>. Le terroriste n'est plus un « juste »<sup>3</sup>, il est devenu « un ennemi du genre humain, il a contre lui l'humanité tout entière »<sup>4</sup>. C'est que le terrorisme est « l'une des menaces les plus graves à la paix et la sécurité internationale au XXI<sup>e</sup> siècle »<sup>5</sup>.

Il est nécessaire de prévenir la commission d'une infraction lorsqu'elle constitue un danger commun<sup>6</sup>, une catastrophe, que de réprimer les auteurs ou complices de cette infraction créant une vive émotion dans le public. Les Etats ont de pleins pouvoirs d'organiser les mesures de prévention des infractions spéciales dont leur commission cause un dommage massif à leur population tel que le terrorisme. La prévention du terrorisme consiste à prendre des dispositions pour empêcher la commission de cette infraction spéciale causant un risque de perte de vies humaines et de dégradations des biens publics et privés.

<sup>1</sup>ALIX (J.) et CAHN (O), *Terrorisme et infraction politique*, éd. Mare & martin 2021, p.11.

<sup>2</sup>ALIX (J.), *Terrorisme et droit pénal : étude critique des incriminations terroristes*, Paris, éd. Dalloz, 2010, p.1, n°1. Résolution 1373 (2001) adoptée par le Conseil de sécurité des Nations unies le 28 septembre 2001. En conséquence, la question du terrorisme d'Etat est aujourd'hui complètement éclipsée. Dans le langage contemporain, l'exercice de la violence illégitime par l'Etat n'est d'ailleurs plus abordé sous l'angle du *terrorisme*. On parle plus volontiers d'un Etat oppresseur ou, pour les cas extrêmes, d'un Etat auteur de crime contre l'humanité. A l'interrogation à double sens de Camus qui imposait de s'interroger sur la légitimité de l'action violente contre le terrorisme, autrement dit des formes de la réaction étatique au terrorisme.

<sup>3</sup>ALIX (J.), *op.cit.*, p.1, n°1. Celui qui « tue pour bâtir un monde où plus personne ne tuera », qui « accepte d'être criminel pour que la terre se couvre enfin d'innocents » : Albert Camus, *Les justes*, Paris, Gallimard, 2004, p. 37.

<sup>4</sup>ALIX (J.), *op.cit.*, p.1, n°1. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Pagnerre, 12<sup>e</sup> éd. 1848, T.1, p. 153. L'auteur par ces mots la situation du criminel en Amérique.

<sup>5</sup>ALIX (J.), *op.cit.*, p.1, n°1. Déclaration annexée à la résolution 1377 (2001) par le Conseil de sécurité des Nations unies le 12 novembre 2001. Depuis les attentats du 11 septembre 2001, c'est la formule consacrée pour qualifier le terrorisme dans les résolutions du Conseil de sécurité.

<sup>6</sup> Convention européenne sur la répression du terrorisme signée le 27 janvier 1977, à une époque où l'Allemagne et l'Italie étaient en proie au terrorisme de la « bande à Baader » et des « Brigades rouges » et ratifiées par la France le 16 juill. 1987.

Le constat est dénué d'ambiguïté : si l'article 29 du traité sur l'Union européenne mentionne expressément le terrorisme comme l'une des formes graves de criminalité à prévenir et à combattre au niveau de l'Union<sup>7</sup>, la Constitution française du 4 octobre 1958 ne contient quant à elle aucune disposition formelle relative à la lutte contre le terrorisme. Et le code pénal pas davantage que le code de procédure pénale ne saurait suppléer les lacunes de la Constitution française<sup>8</sup>.

Ainsi que l'a rappelé, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa résolution du 27 janvier 2016<sup>9</sup>, « les démocrates ont le droit inaliénable, l'obligation indissociable de se défendre, lorsqu'elles sont attaquées », « la lutte contre le terrorisme doit être renforcée, tout en garantissant, le respect des droits de l'homme, de l'Etat de droit et des valeurs communes défendues par le Conseil de l'Europe ». Le respect des droits fondamentaux et la lutte contre le terrorisme ne doivent pas, en effet, être perçus comme antinomiques, mais bien au contraire, comme complémentaires car le droit à la sécurité des populations est au cœur des droits fondamentaux.

La primauté du respect des droits fondamentaux s'oppose aux mesures de prévention de terrorisme entravant l'exercice des droits et libertés de chacun. Après une série d'attentats en France, l'Etat français, a décidé de concilier le respect des droits et libertés individuels et la prévention des actes de terrorisme en vue de trouver un juste équilibre dans le cadre de la défense et la sécurité nationale. Dans cette condition, les Etats assurent la prévention des actes de terrorisme par l'atteinte aux garanties procédurales d'un procès équitable et la mise en place des mesures individuelles de contrôle et de surveillance (MICAS) et des visites domiciliaires<sup>10</sup>. Ces

<sup>7</sup> La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne signée le 7 décembre 2000, tout en se référant au respect de la dignité humaine, au droit à la vie, à l'interdiction de la torture, ne condamne pas directement le terrorisme, bien que cette question ait été abordée lors des débats de la Convention.

<sup>8</sup> RENOUX (T.S.), « Juger le terrorisme ? » Cahiers du Conseil constitutionnel, N°14 (Dossier : La justice dans la constitution) – Mai 2003.

<sup>9</sup> Résolution n°2090 de l'assemblée parlementaire (2016) « Combattre le terrorisme international tout en protégeant les normes et valeurs du Conseil de l'Europe ».

<sup>10</sup> La pérennisation et le renforcement des mesures exorbitantes de la loi SLIT, inspirée de l'état d'urgence. Loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite SILT, qui a pris le relais de l'état d'urgence instauré à la suite des attentats de Paris et de Saint-Denis de novembre 2015. Il s'agit des périmètres de protection, de la fermeture des lieux de culte, des mesures individuelles de contrôle et de surveillance (MICAS) et des visites domiciliaires. Ces mesures étaient soumises à une expérimentation qui a été limitée au 31 décembre 2021, et avaient été récemment prolongée par une loi n° 2020-1671 du 24 décembre 2020 jusqu'au 31 juillet 2021. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 30 juillet 2021 pérennise les mesures de police administratives créées par la loi SLIT du 30 octobre

dispositions de prévention des actes de terrorisme ne dispensent pas les Etats de légiférer le code pénal réprimant à l'instar des infractions de droit commun, le terrorisme dans toutes ses dimensions. Si l'adoption de mesures de prévention et de répression du terrorisme est susceptible d'emporter une restriction aux droits fondamentaux, ces restrictions trouvent leur limite dans l'obligation de respecter les droits fondamentaux<sup>11</sup>. Page | 102

La Cour européenne est de longue date confrontée à la question des mesures adoptées par des Etats parties en matière de lutte contre le terrorisme<sup>12</sup>. Face à cette situation de crise, la Convention offre aux Etats la possibilité de déroger à la Convention. L'article 15 autorise ainsi l'Etat « en cas de guerre ou d'autre danger menaçant la vie de la nation » à prendre des mesures dérogeant aux obligations conventionnelles.

La France, a recouru à cette clause, par la déclaration de l'état d'urgence en France par le décret du 14 novembre 2015. Le gouvernement français, ayant notifié au secrétaire général du Conseil de l'Europe, comme le prévoit l'article 15§3 de la Convention, dès le 25 novembre 2015, sa décision de déroger à la Convention, notification renouvelée après chaque prorogation de l'état d'urgence. Ce n'est pas la première fois que l'Etat français utilise la clause dérogatoire de l'article 15, il l'avait déjà utilisée en 1985 au moment des événements en Nouvelle-Calédonie. Néanmoins, par sa durée et son champ d'application étendu à l'ensemble du territoire national, la dérogation actuelle est sans précédent. Le fait que le régime de l'état d'urgence s'applique aussi longtemps n'est d'ailleurs pas en soi contraire à la Convention puisque le juge européen a admis, s'agissant justement de la menace terroriste, « qu'un « *danger public* » au sens de l'article 15 peut persister plusieurs années ». <sup>13</sup>

Il en découle qu'il est admis de prévenir les actes de terrorisme au risque de porter atteintes aux droits et libertés fondamentaux. Cette possibilité de dérogation est toutefois encadrée, la Cour vérifiant les conditions de mise en œuvre de l'article 15, contrôlant que l'Etat ne porte atteinte aux

---

2017 : périmètre de protection, fermeture des lieux de culte, mesures individuelles de contrôle administratif et surveillance (MICAS).

<sup>11</sup> DE SHUTTER (O.), « La CEDH à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme », in E. Bribosia et A. Weyembergh (Dir.), Lutte contre le terrorisme et droit fondamentaux, Nemesis, Bruylant, 2002, p. 90 et ss

<sup>12</sup> 1<sup>er</sup> juillet 1961, n°332/57, Lawless c/Irland n°3

<sup>13</sup> GC, 19 fév.2009, n°3455/05 / A. c/Royaume-Uni ; GACEDH n°8

droits intangibles de la Convention, ceux-ci étant insusceptibles de dérogation, et contrôlant la nécessité et la proportionnalité des mesures dérogatoires<sup>14</sup>.

Le contrôle de la Cour sur les limitations aux droits garantis du fait de l'adoption par l'Etat de mesures de lutte contre le terrorisme offre, en revanche, un éventail jurisprudentiel beaucoup plus important et une diversité de situations qui permet plusieurs possibilités de systématisation. Il convient de prendre en compte la situation des personnes par rapport aux mesures antiterroristes. Car les requêtes à Strasbourg les plus fréquentes concernent les auteurs présumés d'actes terroristes, ces requêtes portent tant sur l'allégation de violation des droits substantiels que sur celle des droits procéduraux. Il s'agit de mener des analyses sur le critère de la nature de la mesure adoptée par l'Etat, selon qu'il s'agit de mesures de prévention ou de mesure de répression du terrorisme.

S'agissant des mesures de répression, elles touchent un nombre relativement réduit de personnes, les présumés auteurs d'actes terroristes, alors que les mesures de prévention peuvent affecter un cercle beaucoup plus important de personnes, en particulier si l'on pense aux outils de collectes de données (sonorisation de lieux, écoutes téléphoniques, géolocalisation, etc...) qui peuvent s'avérer être de véritables outils de surveillance de masse<sup>15</sup>. Ces mesures de prévention auraient violé le principe du respect de la vie privée et familiale instaurée par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette tentation de violation se justifie par la volonté des Etats d'instaurer des régimes d'urgence et mis en place de nouveaux outils de lutte contre le terrorisme, souvent dérogatoires au droit commun. C'est le cas de la loi française du 3 juin 2016, n° 2016-731, renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale<sup>16</sup> qui inscrit dans le droit commun des outils qui relèvent de la logique l'état d'urgence et opère ainsi un glissement progressif du régime d'exception vers le droit commun<sup>17</sup>. Il convient pour la Cour de veiller à

<sup>14</sup>WACHSMAN (P.), « Contrôle des mesures prises au titre de l'état d'urgence et Convention européenne des droits de l'homme », AJDA, 2016.2425

<sup>15</sup>DUBUISSON (F.), « La Cour EDH et la surveillance de masse », RTDH, 2016.855 ; K. Blay-Grabarczyk, « Surveillance secrète, visites domiciliaires et autres intrusions des pouvoirs publics dans la vie privée », DP, 2016.1022.

<sup>16</sup>DUPIC (E.), « La loi n°2016-731 du 3 juin 2016, renforçant la lutte contre le crime organisé et le terrorisme, Perben III de la procédure pénale française ? Gaz. Pal., 2016, n°22.12 ; J. Buisson, « Parution du nouvel arsenal de lutte contre le terrorisme », Procédures, 2016.239.

<sup>17</sup>MAYAUD (Y.), « L'état d'urgence récupéré par le droit commun ? Ou de l'état d'urgence à l'état de confusion § », JCP G, 2016.344

encadrer les dérives. Cette Cour dans l'arrêt *Sher contre Royaume-Uni* a jugé que le terrorisme relève d'une catégorie spéciale pour laquelle l'article 5§ 4 ne peut être appliqué d'une manière qui empêcherait la tenue d'une audience à huis clos ou qui causerait aux autorités des difficultés excessives pour combattre le terrorisme par des mesures effectives<sup>18</sup>. En se fondant sur cette jurisprudence, on admet que la Cour cherche à établir un point d'équilibre entre le respect des droits fondamentaux et les nécessités de la lutte contre le terrorisme.

Cependant, on peut admettre que généralement, lorsqu'il s'agit des mesures de lutte contre le terrorisme portant atteinte aux droits substantiels, la Cour essaie de réaliser un équilibre entre contrôle des ingérences et prise en compte des exigences de lutte contre le terrorisme, quelle que soit d'ailleurs la situation des personnes à l'égard de ces mesures, auteur ou victime d'actes terroristes. En revanche, en ce qui concerne les garanties procédurales, la Cour admet une atténuation du contrôle qui aboutit à la relativisation de ces garanties s'agissant des auteurs présumés d'actes terroristes.

L'Etat de droit ce n'est pas l'Etat de police qui permet aux gouvernements de concentrer entre leurs mains le pouvoir de faire la loi, le pouvoir de faire exécuter la loi, et le pouvoir de juger de son application selon leur seul bon vouloir et sans contrôle possible. Il n'est pas suffisant d'avoir une constitution pour être qualifié d'Etat de droit, des dictatures peuvent avoir une Constitution. L'Etat de droit est un Etat démocratique, respectueux de la séparation des pouvoirs, respectueux des libertés et des droits fondamentaux, respectueux du droit à la sûreté. Ces mesures de prévention administratives des actes de terrorisme étant contestables violant d'une part, les droits fondamentaux et libertés individuelles, et d'autre part, signant l'écrasement du droit à la sûreté par le droit à la sécurité.

En France, le droit à la sécurité au sens strict, n'est érigé à la sécurité au sens strict, n'est érigé en droit fondamental et explicitement consacré que depuis la loi n°95-73 du 21 janvier 1995, il fut redéfini par la loi du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne comme une condition de l'exercice des libertés et de la réduction des inégalités. Le législateur dans la loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003 renonça à la réduction des inégalités comme incidence de la sécurité et

---

<sup>18</sup> CEDH, 20 octobre 2015, n°5201/11. Dans cette affaire la Cour a jugé qu'il n'y a pas eu de violation de l'article 5 § 4 (droit d'introduire un recours pour contester la légalité de sa détention) ni de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la Convention européenne des droits de l'homme.

affirma dans l'article 1<sup>er</sup> de cette loi : « La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives »<sup>19</sup>. Il en résulte que la situation d'insécurité dans un Etat démocratique constitue un obstacle à l'exercice réel des libertés individuelles. Donc les mesures de restriction temporaire des libertés individuelles sont justifiées par la sauvegarde du droit à la sécurité.

Ce droit fondamental à la sécurité devient un droit tout jeune, visant *a priori* toutes les formes d'insécurité, consacrées en tant que tel essentiellement pour mieux lutter contre la criminalité organisée et le terrorisme. En droit interne, il est fondamentalisé par la loi française et implicitement par sa jurisprudence du Conseil constitutionnel. En effet, le Conseil constitutionnel ayant une formule récurrente dans toutes les décisions relatives à la procédure pénale ou administrative, rappelle que le droit à la sûreté et à la sécurité<sup>20</sup> constituent l'un et l'autre, sans l'ossature d'une procédure garante des libertés individuelles dans les termes suivants : « Considérant que la conciliation doit être opérée entre l'exercice des libertés constitutionnellement reconnues et les besoins de la recherche des auteurs d'infractions et de la prévention d'atteintes à l'ordre public notamment à la sécurité des personnes et des biens, nécessaires l'une et l'autre, à la sauvegarde de droits de valeur constitutionnelle »<sup>21</sup>.

Il est évident de considérer l'atteinte des droits et libertés fondamentaux au profit de la prévention de l'insécurité relative à la montée en puissance du terrorisme dans les Etats démocratiques. La volonté politique de préservation des libertés publiques étant un principe à valeur constitutionnelle, et la sécurité des biens et des personnes contre les actes de terrorisme entraînant de catastrophe inadmissible étant également un droit pour les Etats démocratiques. Il

<sup>19</sup> Article 111-1 du code de la sécurité intérieure. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, complétant la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995, précise que « la sécurité est un droit fondamental. Elle est une condition de l'exercice des libertés et de la réduction des inégalités. A ce titre, elle est un devoir pour l'Etat qui veille, sur l'ensemble du territoire de la République, à la protection des personnes, de leurs biens et des prérogatives de leur citoyenneté, à la défense de leurs institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre public.

<sup>20</sup> La sécurité figure ainsi désormais de manière explicite au rang des droits fondamentaux. Si l'on rapproche cette qualification législative de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, force est de constater, au regard de l'article 12 de la Déclaration des droits, que se trouvent réunis tous les éléments permettant sa consécration avec valeur constitutionnelle, le Conseil constitutionnel qualifiant « d'objectif de valeur constitutionnelle », « la sauvegarde de l'ordre public, la sécurité des personnes et des biens ainsi que la recherche des auteurs d'infractions ». Cons. const., n° décis. N° 94-352 DC, 18 janv. 1995, *Rec.* p. 170- -consid. Nos 2, 8 et 16.

<sup>21</sup> Décision QPC 2017-635 du Conseil constitutionnel du 9 juin 2017 censurant des dispositions de la loi relative à l'état d'urgence.

est nécessaire de concilier les deux bornes mais de s'assurer qu'aucune des valeurs constitutionnelles en conflit potentiel n'est dénaturée ou sacrifiée à l'autre<sup>22</sup>.

La relation entre l'ordre public et les libertés est aussi délicate, en ce qu'elle implique que l'ordre public restreigne les libertés seulement lorsque leur protection l'exige. Cette restriction des libertés dans le cadre de la prévention des actes de terrorisme est bien justifiée par l'institution de la sécurité de l'Etat au rang des droits fondamentaux. L'émergence d'un terrorisme global lui confère une dimension nouvelle<sup>23</sup>.

Le développement du terrorisme permet de renouveler la problématique de la conciliation propre au contentieux des droits fondamentaux, lequel est, plus que tout autre contentieux, le théâtre juridique de la conciliation<sup>24</sup>. Aucun droit n'étant illimité par principe, chaque liberté comporte nécessairement des limites, dès lors que « l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits »<sup>25</sup>. La conciliation, qui de manière générale, a pour objet de « rapprocher des choses opposées, contraires, pour les mettre, en accord, les faire coexister harmonieusement, les rendre compatibles<sup>26</sup> » est l'outil indispensable à la coexistence des libertés. En matière des droits constitutionnellement garantis<sup>27</sup>, elle est un principe duquel les autorités juridictionnelles semblent ne pas pouvoir se détourner et le contentieux relatif à l'état d'urgence paraît ne pas y déroger.

Dans cette situation de conciliation des droits fondamentaux et la préservation de la sécurité contre la montée en puissance des actes de terrorisme, il est important de considérer que la problématique est accrue dès lors que ce mécanisme de crise a pour principe fondamental l'autorisation de remettre en cause l'exercice des droits fondamentaux<sup>28</sup>. Cet objectif de conciliation des deux bornes de droit constitutionnel fait que les fondements de l'Etat de droit libéral sont inversés et le principe devient celui de la violation circonscrite, en principe<sup>29</sup> des droits.

<sup>22</sup> GUENA (Y.), « Les principaux critères de la limitation des droits de l'homme dans pratique de la justice constitutionnelle », 8<sup>ème</sup> séminaire des cours constitutionnelles, Erevan, 2-5 octobre 2003, p.12.

<sup>23</sup> GERVIER (P.), « La limitation des droits fondamentaux par l'ordre public », NCCC, n° 45, 2014.

<sup>24</sup> V. PADOVANI (J.), Quelle conciliation entre droit fondamentaux et ordre public dans le cadre de l'état d'urgence ?

<sup>25</sup> Art 5 DDHC

<sup>26</sup> Site internet du CNRT, TL, (<http://www.cnrtl.fr/definition/concilier>), p. 17.

<sup>27</sup> Regroupés ici sous le terme de droits fondamentaux » V. Julien PADOVANI, Quelle conciliation entre fondamentaux et ordre public dans le cadre de l'état d'urgence ?

<sup>28</sup> Voir loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence

<sup>29</sup> BARANGER (D.), « L'état d'urgence dans la durée », RFDA, 2016, p.447.

Dès lors, l'état d'urgence doit être logiquement considéré comme une situation de crise ayant des fondements législatifs saisis par le contentieux constitutionnel. Le phénomène terroriste prend plusieurs formes d'acte de terrorisme dans sa commission. Il est difficile de le caractériser par un seul élément matériel. Sur le plan juridique, la comparaison reste à établir en effet, entre la destruction par substance explosive d'un centre des impôts lors d'une « nuit bleue » corse, la tentative d'assassinat du général de Gaulle au Petit Clamart le 22 août 1962 ou, pour remonter à une époque plus ancienne, l'attaque de Caserio tuant le président Sadi Carnot, sous la III<sup>ème</sup> République.

Quels points communs relever entre la destruction, lors d'une opération commando, d'une Caravelle d'Air France stationnée sur un aéroport breton, la fusillade aveugle des consommateurs d'un restaurant israélien, l'incendie criminel d'un grand magasin à Paris, l'explosion d'engins meurtriers dans les wagons du réseau express régional parisien, aux stations Saint-Michel et Port Royal ou bien les événements du 11 septembre 2001 aux États-Unis, qui ont entraîné la mort de milliers de civils à New York, à Washington et celle de tous les passagers qui se trouvaient à bord de quatre avions de ligne détournés par un groupe organisé de terroristes ?

Ce caractère protéiforme explique les raisons de l'absence de définition unitaire du terrorisme. Trois éléments structurels cumulatifs paraissent cependant devoir être pris en compte lors de la qualification d'acte de terrorisme. Il s'agit d'une violence d'une exceptionnelle gravité, d'un objectif de l'acte et d'une organisation terroriste.

Le terrorisme étant caractérisé par une violence d'une extrême gravité dont les victimes sont des populations. Alors ce n'est pas la répression des actes de terrorisme qui serait nécessaire pour la garantie du droit à la sécurité et à la sûreté de l'Etat mais la mise en place des mesures de prévention des actes de terrorisme s'imposant peu importe qu'elles portent atteinte aux droits fondamentaux. C'est ainsi que l'on verra **l'ordre public, fondement de la prévention du terrorisme (I) et la restriction des droits et libertés fondamentaux dans la préservation du terrorisme, conséquence de la préservation de l'ordre public (II).**

## **I- L'ORDRE PUBLIC, FONDEMENT DE LA PREVENTION DU TERRORISME**

Les actes de terrorisme relèvent de certaines infractions de droit commun commises intentionnellement en relation avec une entreprise ayant pour but de troubler gravement l'ordre

public par l'intimidation ou la terreur. Ils sont caractérisés par une violence d'une exceptionnelle gravité entraînant une perte de vies humaines, des détériorations et dégradations des biens privés et publics. Le législateur ne peut rester sans prendre des précautions pour empêcher la commission des actes de terrorisme. L'Etat victime ou non des actes de terrorisme se voit dans l'obligation de prendre des mesures législatives voire armées pour prévenir la commission des actes de terrorisme sur son territoire (A). Cette prévention du terrorisme se manifeste par l'atteinte aux droits et libertés fondamentaux pour la sauvegarde de l'ordre public (B).

### **A- Les mesures de préventions des actes de terrorisme**

La prévention des actes de terrorisme s'impose à l'Etat lorsqu'il considère le danger commun qui en résulte. Cette prévention des actes de terrorisme permet à l'Etat d'assurer la protection de l'ordre public, de la sécurité, de la défense et de la police. Dans l'exercice de ses fonctions régaliennes précitées, l'Etat met en place des mesures administratives individuelles exigées par les circonstances pour préserver la sécurité, l'ordre public, en observant le respect des droits et libertés fondamentaux. La prévention des actes de terrorisme est un objectif de valeur constitutionnelle dont sa mise en œuvre peut entraîner la violation de certains droits et libertés fondamentaux. Or la liberté est le principe mais la sécurité est l'exception, donc il est judicieux d'assurer la prévention des actes de terrorisme en restreignant l'exercice de certains droits et libertés fondamentaux. Dans l'exercice des fonctions régaliennes, l'Etat a mis en place d'une part, des mesures de préventions des actes de terrorisme (1) et d'autre part, des mesures de renseignement interceptant des communications satellitaires pouvant prévenir les actes de terrorisme (2).

#### **1- Mesures d'interdictions administratives et judiciaires**

Les mesures de prévention des actes de terrorisme sont instituées par des lois. Il s'agit des mesures prises en situation de l'état d'urgence et l'état de siège. En France, une loi de renforcement des mesures de prévention d'actes de terrorisme a conféré un caractère permanent à quatre mesures de lutte contre le terrorisme (périmètre de protection, fermeture des lieux du culte, mesures individuelles de contrôle et de surveillance, visites domiciliaires).<sup>30</sup> Ces mesures ont montré leur efficacité pour prévenir les actes de terrorisme, en complément des mesures judiciaires, tout comme le caractère proportionné de leur utilisation par l'autorité administrative. D'autres mesures

---

<sup>30</sup> Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, autorise la mise en œuvre jusqu'au 31 décembre 2020, délai ensuite prorogé jusqu'au 31 juillet 2021.

préventives sont apparues à l'occasion de leur application. Il s'agit de la possibilité de fermer des lieux dépendant d'un lieu de culte jusqu'à deux ans cumulés, pour éviter que ces lieux ne soient utilisés par les associations gestionnaires du lieu de culte dans le but de faire échec à sa fermeture ; interdiction faite à une personne sous surveillance administrative et tenue de résider dans un périmètre géographique déterminé, de paraître dans un lieu dans lequel se tient un évènement soumis, par son ampleur ou sa nature, à un risque terroriste particulier ; possibilité, pour les personnes sortant de prison condamnées pour des faits de nature terroriste à une peine d'au moins cinq ans ferme ou trois ans en récidive, d'allonger la durée maximale des mesures de surveillance administratives de un à deux ans ; création, vis-à-vis des mêmes personnes, d'une mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion, susceptible de se cumuler avec ces mesures de surveillance administrative. Toujours afin de compléter les outils de prévention des actes de terrorisme, la loi du 24 juillet 2015 permet à tous les préfets et aux services de renseignement d'être destinataires des informations relatives à la prise en charge psychiatrique d'une personne qui représente, par ailleurs, une menace grave pour l'ordre public à raison de sa radicalisation<sup>31</sup>. Il existe également des mesures de renseignement interceptant des communications satellitaires.

## 2- Mesures de renseignement sur des communications satellitaires

Après plus de cinq ans de mise en œuvre, la révision de la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement se révèle nécessaire à plusieurs égards. L'évolution des technologies et des modes de communication, qui se caractérisent, en particulier, par l'utilisation croissante d'outils de communications chiffrés, rend, tout d'abord, indispensable d'adapter les outils à disposition des services de renseignement. À cette fin, le projet de loi crée plusieurs nouveaux dispositifs (conservation de renseignements aux fins de recherche et développement et interception des correspondances échangées par voie satellitaire<sup>32</sup>) et apporte des adaptations mineures aux dispositifs existants (élargissement des possibilités de concours des opérateurs de communications électroniques ; augmentation de la durée d'autorisation de la technique de recueil de données informatiques).

<sup>31</sup> Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement.

<sup>32</sup> La loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement est révisée pour tenir compte de l'évolution des technologies et des modes de communication utilisées par les terroristes. Les services de renseignement disposeront de nouveaux moyens de contrôle, en particulier la possibilité à titre expérimental d'intercepter des communications satellitaires.

Le projet de loi se propose ensuite de fluidifier, tout en les encadrant, les échanges de renseignements et d'informations entre services de renseignement, ainsi que, de manière plus générale, avec les autorités administratives (exploitation des renseignements et transmission entre services, transmission d'informations détenues par certaines autorités administratives aux services de renseignement). Le Gouvernement envisage par ailleurs de présenter à un prochain Conseil des ministres une lettre rectificative qui complètera ces dispositions pour tenir compte de la décision « French Data Network »<sup>33</sup> du Conseil d'État du 21 avril 2021, faisant suite à la décision de la Cour de justice de l'Union Européenne en date du 6 octobre 2020 et enjoignant au Gouvernement de modifier, sous six mois, certaines des dispositions de la loi relative au renseignement.

Outre l'adaptation du cadre légal pour tirer les conséquences de cette décision, il s'agira également d'apporter des ajustements à certaines des techniques de renseignement qui étaient concernées par ce recours, en particulier la technique dite de l'algorithme<sup>34</sup>, autorisée à titre expérimental par la loi du 24 juillet 2015, qui a montré toute son utilité et dont les garanties qui entourent sa mise en œuvre, récemment rappelées par les plus hautes juridictions nationales et européennes, justifient qu'il soit procédé prochainement à la pérennisation. Enfin, la lettre rectificative intégrera également au projet de loi des dispositions tendant à résorber le hiatus généré par les dispositions du code du patrimoine relatives à la communicabilité des archives et celles du code pénal relatives à la protection du secret de la défense nationale<sup>35</sup>. Ces mesures de renseignement ont leur fondement dans l'exercice de la liberté de communication telle qu'elle

<sup>33</sup> Le cadre de la conservation des données de connexion par les opérateurs de communications électroniques, les fournisseurs d'accès à internet et hébergeurs est réformé. La loi tire les conséquences de la décision « French Data Network du Conseil d'Etat avril 2021.

<sup>34</sup> La technique dite algorithme, expérimentée depuis 2015 et autorisée jusqu'au 31 décembre 2021, est pérennisée. Cette technique permet un traitement automatisé des données de connexion et de navigation sur internet, grâce à la coopération des fournisseurs d'accès. Cette surveillance algorithmique est étendue aux adresses (URL) de connexion. Les députés ont imposé au gouvernement la remise au plus tard mi- 2024 d'un premier bilan sur la surveillance des URL.

<sup>35</sup> L'accès à ces archives au bout de 50 ans est généralisé à des fins d'études et de recherches mais le champ des exceptions au délai de 50 ans pour les documents les plus sensibles est élargi. Certains documents ne pourront être accessibles au public qu'après « leur perte de valeur opérationnelle ». Des amendements des parlementaires ont exclu de l'allongement des délais prévu par la réforme les documents déclassifiés qui sont aujourd'hui librement communicables (par exemple sur la guerre d'Algérie) et les documents ayant fait l'objet d'une ouverture anticipée de fonds d'archives publiques.

Le Conseil constitutionnel a énoncé deux réserves d'interprétation sur cet article. Il a jugé qu'il ne peut pas s'appliquer à des documents dont la communication n'a pas pour effet de révéler une information jusqu'alors inaccessible au public. L'autre réserve concerne l'accès aux archives intéressantes des installations nucléaires ou militaires.

résulte de l'article 11 de la déclaration des droits de l'homme, avec (...) de valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public (...)»<sup>36</sup>.

## **B- L'atteinte aux droits et libertés fondamentaux**

La prévention des actes de terrorisme dans toutes ses formes ne peut se réaliser sans heurter les droits fondamentaux dans une nation démocratique. Il est nécessaire de prévenir le risque de terrorisme en vue de garantir aux populations le droit à la sécurité. Ce droit à la sécurité, à la sûreté de l'Etat est un objectif de valeur constitutionnelle à atteindre. Les mécanismes mis en place pour l'atteindre dans l'hypothèse de déjouer un acte de terrorisme vont justifier la restriction de certains droits fondamentaux tels que la liberté d'aller et de venir, le droit de mener une vie familiale normale ou professionnelle, le droit au respect de la vie privée. Il convient d'analyser la conciliation du droit à la sécurité et des droits et libertés fondamentaux (1) et les mesures judiciaires de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion (2).

### **1- Conciliation nécessaire des droits et libertés fondamentaux et l'ordre public**

Ainsi que l'énonce le professeur Ariane Vidal-Naquet, « *l'hypothèse même de la conciliation suppose que le Conseil constitutionnel vérifie l'existence et la réalité du principe constitutionnel antagoniste* »<sup>37</sup>. Dès lors, et de manière générale, le Conseil constitutionnel considère que « l'atteinte doit être justifiée par la mise en œuvre d'un autre principe constitutionnel et ce n'est que sous cette condition que le législateur effectue réellement une conciliation législative »<sup>38</sup>. Alors la nécessité de concilier le respect des droits et libertés fondamentaux et la sauvegarde de l'ordre public permet de prévenir des actes de terrorisme. Il s'agit des interdictions et obligations administratives et judiciaires à l'encontre des personnes ayant un risque de soupçon de commettre des actes graves de terrorisme.

S'agissant de l'interdiction de paraître dans certains lieux prévue à l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure. Cette disposition autorise le ministre de l'intérieur, aux fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, à interdire à une personne de se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur au territoire de la commune, lorsque

<sup>36</sup> Objectif de valeur constitutionnelle dégagé explicitement par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 82-141, DC, 27 juill.1982, Communication audiovisuelle, cons. N°5.

<sup>37</sup>A. VIDAL-NAQUET, Les garanties légales des exigences constitutionnelles dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, Editions Panthéon-Assas, Paris, 2007, p. 406.

<sup>38</sup>Ibid., p. 407.

son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre public en lien avec le risque de commission d'un acte de terrorisme. Il est relevé ainsi une restriction de la liberté d'aller et de venir de la personne dont son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre public. Le législateur a pris soin de personnifier ceux dont leur liberté d'aller et de venir est restreinte dans l'hypothèse de la prévention des actes de terrorisme. Il s'agit d'une personne dont son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre public en lien avec le risque de commission d'un acte de terrorisme. Cette interdiction n'est pas générale. En conséquence, l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, qui ne méconnaît pas non plus le principe d'inviolabilité du domicile ni aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la constitution. Le législateur a parfaitement observé son devoir d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée et le droit au respect de l'inviolabilité du domicile protégés par l'article 2 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789<sup>39</sup>.

Le ministre de l'intérieur peut ordonner à une personne de se conformer à une ou plusieurs des obligations et interdictions prévues au titre des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, lorsque son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics en lien avec le risque de commission d'un acte de terrorisme<sup>40</sup>. Ces mesures ne sont susceptibles de s'appliquer que s'il est établi, d'une part, qu'il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement de la personne visée par la mesure constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics. Cette menace doit nécessairement être en lien avec le risque de commission d'un acte de terrorisme. D'autre part, il doit être établi que cette personne entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, ou qu'elle soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes.

Les obligations prononcées au titre de ces mesures peuvent être prononcées pour une durée totale cumulée de douze mois. Par dérogation, les dispositions contestées prévoient que cette durée

<sup>39</sup> Article 2 de la déclaration des droit de l'homme et du citoyen de 1789

<sup>40</sup> Articles L. 228-2, L. 228-4 et L. 228-5 Code de la sécurité intérieure.

peut atteindre vingt-quatre mois lorsqu'elles sont prononcées dans un délai de six mois à compter de la libération d'une personne condamnée à une peine privative de liberté, non assortie du sursis, d'une durée supérieure ou égale à cinq ans pour l'une des infractions mentionnées aux articles 421-1 à 421-6 du code pénal, à l'exception de celles définies aux articles 421-2-5 et 421-2-5-1 du même code, ou d'une durée supérieure ou égale à trois ans lorsque l'infraction a été commise en état de récidive légale. En adoptant ces dispositions, le législateur a poursuivi l'objectif de lutte contre le terrorisme, qui participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public.

Toutefois, le ministre de l'intérieur peut interdire à une personne de se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé et de paraître dans certains lieux situés à l'intérieur de ce même périmètre. Il peut également lui faire obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie et de déclarer son lieu d'habitation et tout changement de ce lieu<sup>41</sup>. Le ministre de l'intérieur peut faire obligation à la personne de déclarer et justifier de son domicile ainsi que de tout changement de domicile, de signaler ses déplacements à l'extérieur d'un périmètre déterminé, qui ne peut pas être plus restreint que le territoire de la commune de son domicile, et de ne pas paraître dans un lieu déterminé, qui ne peut inclure le domicile de la personne et tient compte de sa vie familiale et professionnelle<sup>42</sup>. Le ministre de l'intérieur peut interdire à une personne de se trouver en relation directe ou indirecte avec certaines personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité publique.

Compte tenu de leur rigueur, et ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel pour les mesures prévues aux articles L. 228-2 et L. 228-5 par ses décisions du 16 février 2018<sup>43</sup> et du 29 mars 2018<sup>44</sup> mentionnées ci-dessus, les mesures prévues par les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, excéder, de manière continue ou non,

---

<sup>41</sup> Article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure en ses paragraphes 6 et 7

<sup>42</sup> Article 228-4 du code de la sécurité intérieure

<sup>43</sup> Décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018 ayant que les mots « sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative » figurant à la deuxième phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction issue de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme ;

<sup>44</sup> Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018 ayant jugé que sont contraires à la constitution les dispositions de la deuxième phrase du dernier alinéa de l'article L. 228-5 du code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction issue de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

une durée totale cumulée de douze mois. Il résulte du troisième alinéa de l'article L. 228-4 du code de la sécurité intérieure que, en cas de décision de renouvellement d'une mesure prévue à cet article, le juge des référés du tribunal administratif peut être saisi par la personne intéressée d'une demande présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative<sup>45</sup> dans un délai de quarante-huit heures. Un délai de soixante-douze heures de renouvellement des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance est contraire à la constitution. Ces mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance tenant compte de l'objectif de concilier la lutte contre les actes de terrorisme et le respect des droits fondamentaux.

S'agissant de la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion, l'article 6 de la loi<sup>46</sup> déférée crée, aux articles 706-25-16 et suivants du code de procédure pénale, une mesure judiciaire applicable aux auteurs d'infractions terroristes, décidée à l'issue de leur peine en considération de leur particulière dangerosité, afin de les soumettre à certaines obligations, en vue de prévenir la récidive et d'assurer leur insertion<sup>47</sup>. La mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion est prononcée en considération d'une condamnation pénale et succède à l'accomplissement de la peine. Elle n'est, par conséquent, pas décidée lors de la condamnation par la juridiction de jugement mais à l'expiration de la peine, par le tribunal de l'application des peines de Paris. Elle repose, non sur la culpabilité de la personne condamnée mais sur sa particulière dangerosité, appréciée par ce tribunal à la date de sa décision. Elle a pour but de prévenir la récidive et d'assurer la réinsertion de cette personne. Ainsi, cette mesure n'est ni une peine ni une sanction ayant le caractère d'une punition.

Toutefois, bien que dépourvue de caractère punitif, elle doit respecter le principe, résultant des articles 2, 4 et 9 de la Déclaration de 1789, selon lequel la liberté personnelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire. Il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis. Au nombre de ceux-ci figurent la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée et le droit de mener une vie familiale normale. Les atteintes portées à l'exercice de ces droits et libertés doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à

---

<sup>45</sup> Article 521-2 du CJA.

<sup>46</sup> Loi n°2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement.

<sup>47</sup> Article 706-25-16 du code de procédure pénale.

l'objectif de prévention poursuivi. C'est la raison pour laquelle des mesures judiciaires appropriées de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion ont été mises en place et qui sont adaptées et proportionnelles à leur situation personnelle.

## **2- Mesures judiciaires de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion**

La mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion impose à une personne condamnée pour certaines infractions terroristes de respecter, à l'issue de sa peine, une ou plusieurs des obligations ou interdictions suivantes : répondre aux convocations du juge de l'application des peines ou du service pénitentiaire d'insertion et de probation ; communiquer à ce service les renseignements ou documents de nature à permettre le contrôle de ses moyens d'existence et de l'exécution de ses obligations ; exercer une activité professionnelle ou suivre un enseignement ou une formation professionnelle ; établir sa résidence en un lieu déterminé ; ne pas se livrer à l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise ; respecter les conditions d'une prise en charge sanitaire, sociale, éducative, psychologique ou psychiatrique, destinée à permettre sa réinsertion et l'acquisition des valeurs de la citoyenneté, le cas échéant, au sein d'un établissement d'accueil adapté dans lequel elle est tenue de résider. Ces obligations ou interdictions, qui peuvent s'imposer de manière cumulative, portent atteinte à la liberté d'aller et de venir, au droit au respect de la vie privée et au droit de mener une vie familiale normale. Toutefois, en premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a poursuivi l'objectif de lutte contre le terrorisme.

En deuxième lieu, la mesure critiquée n'est applicable que si quatre conditions cumulatives sont réunies. La personne doit avoir été condamnée à une peine privative de liberté pour avoir commis une infraction terroriste mentionnée aux articles 421-1<sup>48</sup> à 421-6<sup>49</sup> du code pénal, à l'exclusion des infractions relatives à la provocation au terrorisme et à l'apologie de celui-ci. La durée de la peine prononcée doit avoir été d'au moins cinq ans ou, en cas de récidive légale, d'au moins trois ans. La personne condamnée doit avoir été mise en mesure de bénéficier, pendant l'exécution de sa peine, de mesures de nature à favoriser sa réinsertion. Elle doit présenter, à la fin de l'exécution de sa peine, une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée

---

<sup>48</sup> Articles 421-1 du code pénal.

<sup>49</sup> Article 421-6 du code pénal

de récidive et par une adhésion persistante à une idéologie ou à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme, faisant ainsi obstacle à sa réinsertion.

En troisième lieu, cette mesure, qui fixe ces obligations et interdictions, ne peut être ordonnée que si elle apparaît strictement nécessaire pour prévenir la récidive et assurer la réinsertion de la personne. Elle ne peut s'appliquer aux personnes condamnées à un suivi socio-judiciaire ou faisant l'objet d'une mesure de surveillance judiciaire, de surveillance de sûreté ou de rétention de sûreté.

---

Page | 116

En quatrième lieu, cette mesure est décidée par le tribunal de l'application des peines de Paris. D'une part, elle est prise au vu d'un avis motivé de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté, chargée d'évaluer la dangerosité de la personne et sa capacité à se réinsérer au moins trois mois avant la date prévue pour sa libération. À cette fin, cette commission demande son placement, pour une durée d'au moins six semaines, dans un établissement spécialisé chargé de l'observation des personnes détenues, afin de réaliser une évaluation pluridisciplinaire de dangerosité. D'autre part, le tribunal statue à la suite d'un débat contradictoire et, si la personne le demande, public, au cours duquel elle est assistée par un avocat. La décision d'appliquer cette mesure doit être spécialement motivée au regard des conclusions de l'évaluation réalisée par la commission pluridisciplinaire. Elle est susceptible d'appel.

En dernier lieu, cette mesure est ordonnée pour une durée maximale d'un an. Elle peut, après avis de la commission pluridisciplinaire, être renouvelée pour la même durée, dans la limite de cinq ans ou de trois ans lorsque la personne est mineure, sous réserve de l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires qui justifient précisément un tel renouvellement. Par ailleurs, le tribunal d'application des peines de Paris peut, à la demande de la personne concernée et après avis du procureur de la République antiterroriste, ou sur réquisition de ce dernier, modifier cette mesure ou ordonner sa mainlevée. Cette compétence s'exerce sans préjudice de la possibilité, pour le juge de l'application des peines, d'adapter à tout moment les obligations auxquelles la personne est tenue.

La volonté politique de faire valoir le droit à la sécurité pour atteindre un objectif de valeur constitutionnelle a poussé le législateur à donner des limites à l'exercice des droits fondamentaux dans des situations périlleuses, ou dangereuses. Le terrorisme étant un danger commun portant

atteinte à la vie des populations reste un phénomène à tout prix à lutter contre même si la seule manière de l'empêcher est de déroger aux droits et libertés fondamentaux. C'est la position qu'ayant adopté le législateur en conciliant les droits fondamentaux et les mesures de prévention des actes de terrorismes. L'interdiction de paraître dans certains lieux prévus par l'article L. 228-2 du Code de la sécurité aurait porté atteinte à la liberté d'aller et de venir des personnes concernées, lorsque leur comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre public en lien avec le risque de commission d'un acte de terrorisme. Il est relevé ainsi une restriction de la liberté d'aller et de venir de la personne dont son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre public mais cette interdiction est justifiée par l'obligation pour l'Etat de prévenir le trouble à l'ordre public. Les auteurs récidivistes des actes de terrorisme sont visés dans le cadre des mesures de prévention des actes de terrorisme. Le législateur a considéré qu'il est impératif d'assurer la sécurité des populations en allongeant la durée maximale à douze mois, des différentes mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance lorsqu'elles sont prononcées à l'encontre de la personne ayant été condamnée à une peine privative de liberté non assortie du sursis pour des faits de terrorisme. Le législateur a assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée et le droit de mener une vie familiale normale.

L'article L. 228-4 du Code de la sécurité intérieure a prévu, dans le cadre du renouvellement des mesures individuelles de contrôle administratif des personnes condamnées pour des actes de terrorisme, que la personne concernée peut saisir le tribunal administratif en référé pour un jugement dans le délai de quarante-huit heures. Ce bref délai de jugement en référé met l'accent sur la volonté de l'Etat de ne pas soumettre une personne dans une condition de restriction des libertés sans qu'il n'ait aucun contrôle juridictionnel statuant sur l'utilité du renouvellement des mesures de prévention des actes de terrorisme<sup>50</sup>. Cela étant une volonté de l'Etat de préserver le respect des droits et libertés fondamentaux et leur dérogation est justifiée par l'obligation d'assurer la sécurité ou la sûreté de l'Etat. Mais il est nécessaire d'examiner les causes objectives de la prévention du terrorisme.

---

<sup>50</sup> Article L. 228-4 du Code de la sécurité intérieure

## II- LA RESTRICTION DES DROITS ET LIBERTES FONDAMENTAUX DANS LA PREVENTION DU TERRORISME, CONSEQUENCE DE LA PRESERVATION DE L'ORDRE PUBLIC

Les actes de terrorisme sont caractérisés par une violence d'une exceptionnelle gravité qui trouble gravement l'ordre public dans un Etat de droit. Or l'ordre public est l'ensemble des règles obligatoires qui touchent à l'organisation de la nation, à l'économie, à la morale, à la santé, à la sécurité, à la paix publique, aux droits et aux libertés essentielles de chaque individu. Alors la prévention des actes de terrorisme est justifiée par l'obligation pour un Etat démocratique de respecter les principes et garanties de l'Etat de droit consistant à maintenir l'ordre public. Les actes de terrorisme ont pour but commun de troubler l'ordre public par l'intimidation et la terreur. Le code pénal définit ainsi « *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,* »<sup>51</sup>. Le caractère d'acte de terrorisme réside dans le fait qu'elles sont commises en rapport avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour objectif de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur. Cet objectif atteint ou non, est de l'essence du terrorisme. La finalité de l'entreprise en question est de pousser une population à faire pression sur son gouvernement dans un but déterminé<sup>52</sup>.

L'entreprise en question ne se définit pas de façon organique mais fonctionnelle. C'est à travers des fins poursuivies qu'elle a un caractère terroriste. Il s'agit des objectifs fixés en vue de troubler gravement l'ordre public, permettant de déduire un caractère terroriste. L'Etat ne saura considérer qualifier une infraction d'acte de terrorisme le fait qu'une infraction préparée ou commise ait été imputable à des personnes ou groupe inscrits sur une liste noire au niveau international ne dispense donc pas les magistrats d'une telle démonstration<sup>53</sup>. A tout le moins, ils doivent rappeler l'objectif terroriste poursuivi par cette organisation. L'inscription sur une liste noire ne peut constituer qu'un indice qui mérite vérification lorsqu'il est contesté. La cause objective de la prévention des actes de terrorisme réside dans l'obligation pour un Etat démocratique de faire régner la paix publique,

<sup>51</sup> Article 421-1 du Code pénal

<sup>52</sup> V. sur cet élément analysé comme « suite potentielle de l'infraction » : M. WAGNER, Les effets de l'infraction, LDGDJ, coll. Bibl. sc. crim., t.50, 2011, p.124, n°294.

<sup>53</sup> V. critiquant la pratique contraire : ALIX (J.), « Réprimer la participation au terrorisme », RSC 2014, P. 851 et s.

d'assurer la sécurité, la santé, et des droits et libertés de chacun sur son territoire. Il convient d'analyser les actes de terrorisme principaux qui sont des causes directes de trouble à l'ordre public (A), les actes de terrorisme accessoires qui sont des causes indirectes de trouble à l'ordre public (B).

### **A- Les causes directes de la prévention du terrorisme**

Les actes de terrorisme principaux sont ceux qui permettent la réalisation de l'entreprise terroriste. Il s'agit de ce que l'on entend, dans le langage courant, par terrorisme. Ils tendent directement à troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ». Ils sont eux-mêmes de deux sortes. Certains correspondent à des infractions de droit commun requalifiées actes de terrorisme quand elles sont commises dans le cadre d'une entreprise terroriste ; d'autres, correspondent à des faits incriminés pour eux-mêmes lorsqu'ils sont commis dans le cadre d'une entreprise terroriste. Dans la première hypothèse, l'incrimination procède par référence ; et la seconde hypothèse, elle s'avère autonome.

#### **1- L'incrimination du terrorisme par référence aux infractions de droit commun**

L'incrimination par référence des actes de terrorisme est fondée sur les dispositions de l'article 421-1 du code pénal. Ce dernier énumère les infractions de droit commun qui deviennent terroristes lorsque leur auteur poursuit un but terroriste, c'est-à-dire 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 ».

M. Bruce Ackerman a parfaitement mis en lumière les contradictions de la formulation de « guerre contre le terrorisme » (war on terror). Peu après son déclenchement à la suite des attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, Ackerman qualifie « d'absurde » l'expression employée par l'administration Bush. Il estime qu'il faudrait au contraire fondamentalement scinder les deux termes. D'un côté, le terrorisme est le « nom d'une technique » qui matérialise sous la forme « *d'attaques intentionnelles contre des civils innocents* » ; de l'autre, la guerre ne relève pas d'une technique, mais consiste en « une lutte à mort contre un ennemi particulier<sup>54</sup> ». Il en découle que les actes principaux de terrorisme se manifestent matériellement par les atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité des personnes ainsi que les infractions d'enlèvement, séquestration et

---

<sup>54</sup> BENHESSA (G.) « L'Etat de droit à l'épreuve du terrorisme », p. 85-86.

détournement de moyens de transport, lorsqu'elles sont commises dans le cadre d'une entreprise terroriste.

Le terrorisme est aperçu comme une violence d'une exceptionnelle gravité qui puisse causer de dommages aux biens par la commission des actes principaux de référence. Les victimes ne sont pas uniquement des personnes mais aussi des biens. Donc les actes principaux de terrorisme se manifestent matériellement à travers les infractions contre les biens, comprenant les vols, extorsions, destructions, dégradations et détériorations ainsi que les infractions en matière informatique, lorsqu'elles sont commises dans le cadre d'une entreprise terroriste. Le réel du produit de l'une des infractions contre les personnes, les biens ou la chose publique, le blanchiment en général ainsi que les délits d'initiés. Au sujet de ces dernières infractions, il est plus difficile de concevoir dans quelles circonstances, elles peuvent présenter une dimension terroriste<sup>55</sup>. Elles interviennent pour l'essentiel a posteriori et facilitent le financement de nouveaux actes de ce type.

Le terrorisme se caractérise par la commission des infractions contre la chose publique, lorsqu'elles sont commises dans le cadre d'une entreprise terroriste. Il s'agit des infractions de droit commun telles que la participation à un groupe de combat et de mouvements dissous, de recel de malfaiteurs et de faux, ainsi que les différentes infractions en matière d'armes, de produits explosifs ou substances dangereuses (fabrication, détention, commercialisation, etc.), y compris certains délits de provocation. Mais l'attentat<sup>56</sup> qui est dans le langage courant est la manifestation la plus évidente du terrorisme, n'est pas envisagé à ce titre. Sa nature d'infraction politique semble s'y opposer au risque de susciter l'incompréhension<sup>57</sup>. Lorsque ces infractions de droit commun sont commises dans le cadre d'une entreprise terroriste, elle est alors une cause directe de trouble à l'ordre public et un danger pour les populations. Un Etat démocratique conscient de la gravité de la menace du terrorisme ne peut que mettre en place des dispositifs législatifs pour prévenir le terrorisme sous toutes ses formes. Donc la prévention des actes principaux de terrorisme par référence s'impose même si les droits fondamentaux seront restreints au profit du droit à la sécurité. Car la liberté est le principe mais la sécurité est l'exception. L'Etat aurait choisi de rogner les libertés pour assurer la sécurité aux populations pour la garantie de l'ordre public. Ce faisant,

---

<sup>55</sup> MAYAUD (Y.), « La politique d'incrimination du terrorisme à la lumière de la législation récente », *AJ pénal* 2013, p. 444.

<sup>56</sup> Art. 412-1 code pénal

<sup>57</sup> ALIX (J.), *Terrorisme et droit pénal*, Dalloz, coll. NBT, t.91, 2010, n°606.

l'Etat empêche la commission des actes de terrorisme pouvant causer directement de grave trouble à l'ordre public. Il en est également de l'incrimination du terrorisme par acte autonome.

## 2- L'incrimination du terrorisme par acte autonome : le terrorisme écologique

Page | 121

Il s'agit d'un acte de terrorisme que le législateur considère comme un comportement autonome<sup>58</sup> intentionnel sans faire référence à aucune infraction. Le Code pénal entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1994 s'est inscrit dans une perspective différente et plus audacieuse en prévoyant un chapitre consacré au terrorisme, et en faisant une infraction autonome. Il crée même une infraction terroriste spécifique, le terrorisme écologique<sup>59</sup>. La qualification de terrorisme écologique lui a été attribuée par la doctrine, eu égard à l'élément matériel de l'infraction<sup>60</sup> Selon l'article 421-2, « *Constitue également un acte de terrorisme, lorsqu'il est intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, le fait d'introduire dans l'atmosphère, sur le sol, dans le sous-sol, dans les aliments ou les composants alimentaires ou dans les eaux, y compris celles de la mer territoriale, une substance de nature à mettre en péril la santé de l'homme ou des animaux ou le milieu naturel* ». Ce fait est trop spécifique pour correspondre avec les différentes infractions de pollution incriminées dans le Code de l'environnement. Aussi, le législateur l'a défini de façon générale sans faire référence à aucune autre incrimination. Il en résulte que ce fait n'acquiert une dimension pénale qu'à travers l'entreprise terroriste dans le cadre de laquelle il est commis. Il doit aussi être « intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur. Pour autant, la preuve d'une atteinte effective à l'ordre public (la santé de l'homme ou des animaux ou au milieu naturel) n'a pas à être rapportée : il suffit que l'introduction d'une substance néfaste ait été « de nature à

<sup>58</sup> MALABAT (V.), « Droit pénal spécial », Dalloz, 2003, p. 343-344.

<sup>59</sup> GAYRAUD (J.-F.), SENAT (D.), Chapitre III, Le droit français de la lutte antiterroriste, dans le terrorisme (2006), pages 62 à 101.

<sup>60</sup>CARTIER (M.-E.) « *Le terrorisme dans le nouveau code pénal français* » p. 225-246 ; F. Desportes et F. Le Guehec, « *Le nouveau Droit pénal* » Tome 1, Droit pénal général, Sixième édition mise à jour au 1er octobre 1999, n° 186, p. 129-130 ; A. Van Lang, « Droit de l'environnement », 1ère éd., PUF, 2002, p. 461. Il convient de noter qu'une partie de la doctrine environnementaliste qualifie le terrorisme écologique de crime, M. Prieur, *op. cit.*, n° 1139, p. 903 ; M.-J. Littman-Martin, « Le droit pénal français de l'environnement et la prise en compte de la notion d'irréversibilité », RJE, n° spécial, 1998, p. 144. V. S. Staffolani, le terrorisme écologique au regard des nouveaux droits de l'homme, Revue juridique de l'Environnement : Année 2004/3/ pp. 269-280.

mettre en péril » ... et à provoquer la terreur ! L'infraction est formelle. Elle reste intentionnelle même si elle évoque, à certains égards, le délit de risques causés à autrui<sup>61</sup>.

Le terrorisme écologique porte atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation. Ces intérêts comprennent notamment l'équilibre du milieu naturel et de l'environnement. Ainsi, en mettant des mesures de prévention et de répression du terrorisme écologique, et parallèlement, en déclarant l'environnement comme un des « intérêts fondamentaux de la nation », le législateur reconnaît bien que la société attache une valeur particulière à la sauvegarde de l'environnement. L'équilibre du milieu naturel est donc une valeur sociale à défendre<sup>62</sup> face à l'usage éventuel par un groupe terroriste de substances chimiques, bactériologiques ou radioactives. C'est pourquoi la doctrine affirme que toute atteinte aux éléments de l'environnement serait antisociale<sup>63</sup>. En effet, les innovations du nouveau Code pénal supposent une adhésion certaine de la société à la protection de l'environnement<sup>64</sup>. C'est la conséquence logique d'une prise de conscience collective quant à la détérioration globale de notre milieu naturel<sup>65</sup>, suite notamment à diverses catastrophes écologiques<sup>66</sup>. Il n'est donc pas anormal de voir un droit de l'environnement, créé au début des années soixante-dix, se renforcer par la reconnaissance légale d'un intérêt général attaché à la protection de l'environnement<sup>67</sup>, et se compléter efficacement par l'incrimination de terrorisme écologique. Certes, l'incrimination, en énumérant les éléments environnementaux, l'atmosphère, le sol, le sous-sol, les eaux, y compris celles de la mer territoriale, ne recouvre pas en totalité la

---

<sup>61</sup> Pour d'autres auteurs, la prise en compte d'une « substance » évoque davantage le crime d'empoisonnement qui est également formel et intentionnel. PELLE (S.), « Quelles nouvelles incriminations en matière de lutte contre le terrorisme », in terrorisme, CRAJ, coll. Le droit en mouvement, t. 6, 2017, p. 66.

<sup>62</sup> Comme l'indiquait en 1992, M. Vauzelle, alors garde des Sceaux, « cette incrimination nouvelle ainsi que la définition des intérêts fondamentaux de la Nation affirment en tout cas avec force la promotion, par le nouveau Code pénal, de la protection de l'environnement au rang des valeurs essentielles de notre société, JO Débats Sénat, 22 avril 1992, p. 770.

<sup>63</sup> LITTMAN-MARTIN (M. J.), Le droit pénal français de l'environnement et de prise en compte de la notion d'irréversibilité, p. 144.

<sup>64</sup> IFEN, « L'environnement en France », éd. La Découverte, 2002, IFEN, « Les Français jugent leur environnement de proximité », Les données de l'environnement n° 70, octobre 2001. 29.

<sup>65</sup>Rapport G. Brundtland, « Notre avenir à tous », Commission mondiale sur l'environnement et le développement, éd. Du Fleuve, Montréal, 1988.

<sup>66</sup> Il s'agit par exemple d'accidents majeurs dans une usine chimique telle que Seveso (Italie) en 1976 ; des marées noires telle que celle de Amoco-Cadiz en 1978 et plus récemment de la marée noire résultant de l'accident du Prestige au large des côtes françaises et espagnoles en 2002.

<sup>67</sup>Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (JO du 13 juillet 1976), art. L 110-1 du Code de l'environnement.

définition de l'environnement retenue par la majorité des auteurs environnementalistes<sup>68</sup>. Toutefois, le droit pénal français n'est pas le seul à retenir une conception étroite des éléments environnementaux. Ces actes de terrorisme écologique portent atteinte à l'ordre public. L'Etat est obligé de prévenir ces actes portant atteintes à l'environnement, patrimoine commun des êtres humains. Or la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ». Comme le droit à la sécurité est l'exception, et la liberté le principe. Lorsque les actes autonomes de terrorisme pouvant compromettre les droits fondamentaux nés du respect accru des libertés individuelles, l'Etat veillera de manière fondée à garantir l'ordre public en mettant des mesures de prévention. Le terrorisme est protéiforme, il existe d'autres manières de commettre le terrorisme sans passer par des actes principaux de terrorisme. C'est l'hypothèse du terrorisme commis par les actes de terrorisme accessoires constitutifs des causes indirectes du terrorisme.

### **B- Les causes indirectes de la prévention du terrorisme**

Le Code pénal qualifie encore d'« actes de terrorisme » d'autres comportements dont la consommation se situe à un stade antérieur aux précédents. Il anticipe sur d'éventuels passages à l'acte en incriminant à la fois la préparation d'actes de terrorisme et le financement du terrorisme. A ce titre, sous une réserve notable, il n'est pas nécessaire de démontrer que l'acte s'inscrit dans le cadre d'une entreprise ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur. Cela ne signifie pas qu'une telle entreprise est indifférente ; cela signifie que de tels actes ne peuvent participer directement à la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit. Différents actes préparatoires ont été incriminés : au départ, seule était réprimée l'association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste ; désormais un agissement isolé peut également être pris en compte. Une partie de la doctrine dénonce la multiplication de ces « comportements précurseurs »<sup>69</sup> qui permettent d'anticiper sur la commission d'infractions beaucoup plus graves

---

<sup>68</sup> Pour NAIM-GERSBERT (E.), « l'environnement recouvre l'ensemble des milieux naturels ou artificialisés de l'écosphère aménagés par l'homme, et l'ensemble des milieux non anthropisés nécessaires à sa survie », in « Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement, contribution à l'étude des rapports de la science et du droit », thèse Lyon-III, 1997 (publiée chez Bruylant, 1999). De son côté, C. de Klemm affirme que « les différents éléments constituant l'environnement sont le sol, l'air, la faune, la flore, ainsi que les interrelations qui les réunissent au sein des écosystèmes » in « Droit de l'environnement » PIREN, CNRS, 1989, p. 233.

<sup>69</sup> CAHN (O.), « La politique criminelle française en matière de lutte contre le terrorisme », in le terrorisme préc., p. 23.

mais qui n'apparaissent, à ce stade certain. La préparation de ces actes accessoires peut être commise à plusieurs (1) ou par une personne isolée (2).

### 1- L'incrimination à titre préventif des actes préparatoires

Page | 124

La sécurité est un droit fondamental de l'Etat. La prévention des actes de terrorisme est un objectif de valeur constitutionnelle. La prévention des actes de terrorisme peut se manifester dès la phase préparatoire par plusieurs personnes (a) ou par une personne isolée (b).

#### a- L'incrimination à titre préventif dès la préparation à plusieurs personnes des actes accessoires du terrorisme

L'article 421-2-1 incrimine spécifiquement le fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un des actes de terrorisme évoqué précédemment. Cette disposition particulière permet de soumettre la participation à une association de malfaiteurs au régime procédural propre aux actes de terrorisme sans qu'il soit pour autant nécessaire de démontrer qu'elle s'est inscrite dans le cadre d'une entreprise ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur<sup>70</sup>. Cette qualification spéciale prévaut sur toute autre du même type, lorsqu'elle est applicable<sup>71</sup>. *Elle s'avère particulièrement utile pour justifier les gardes à vue et placements en détention provisoire consécutifs au démantèlement de réseaux avant tout commencement d'exécution d'un acte de terrorisme. Elle autorise la police judiciaire à intervenir très tôt, dès le stade des actes préparatoires et la justice à empêcher de nuire des individus aux convictions douteuses mais aux résolutions criminelles encore incertaines*<sup>72</sup>. Le droit témoigne ici d'une logique « pro-active » qui l'autorise à anticiper sur les conditions traditionnelles d'engagement de la responsabilité pénale<sup>73</sup>. ***L'objectif est de prévenir la commission d'actes graves susceptibles d'ébranler l'ordre public. Encore faut-il que soit établie la participation à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un ou plusieurs actes de terrorisme.*** Or, en pratique, les juridictions ont tendance à

<sup>70</sup> CA Paris, 24 févr.1999, Dr. Pén. 1999, n°98, obs. M. VERON

<sup>71</sup> DREYER (E.), *Droit pénal*, éd. 2020, n°1263. L'application d'une sanction de nature criminelle justifie également l'incrimination distincte de la participation à une association de malfaiteurs en vue de préparer un crime contre l'humanité ou les crimes d'eugénisme et de clonage reproductif.

<sup>72</sup> DREYER (E.), *Droit pénal*, éd. 2020, n°184.

<sup>73</sup> ALIX (J.), « Quelle place pour le droit pénal dans la lutte contre le terrorisme ? », in Mél. Guidicelli-Delage, Dalloz, 2007, p. 428.

édulcorer ces exigences et à considérer que l'infraction est caractérisée dès qu'un individu entre en contact avec d'autres membres d'une organisation terroriste<sup>74</sup>, voire dès qu'un individu fait allégeance à une organisation terroriste<sup>75</sup>. Pourtant, à ce stade, peu importe les faits passés imputables à cette organisation. Peu importe également la sympathie manifestée à son égard par l'individu en question. Cela ne suffit pas à établir la participation consciente à un groupement préparant un ou plusieurs actes de terrorisme. L'incrimination permet alors d'appréhender des individus plus bêtes que dangereux. A leur égard, faute d'intention démontrée de préparer un acte de terrorisme, les sanctions encourues paraissent excessives, voire totalement disproportionnées<sup>76</sup>. Pourtant, les relaxes sont rares sur le terrain du défaut d'intention<sup>77</sup>. On peut le regretter. Il en est des actes de préparation par des actes accessoires du terrorisme par une personne isolée.

#### **b- L'incrimination à titre préventif dès la préparation par une personne isolée des actes accessoires du terrorisme**

Le code pénal incrimine le fait pour un individu isolé, de préparer la commission de certains actes de terrorisme<sup>78</sup>. Mais le législateur a précisé le but, les moyens et le domaine d'une telle préparation. Toute personne qui se renseigne sur un phénomène terroriste tombe sous le coup de la loi. Trois conditions doivent être satisfaites.

Pour être punissable, la préparation doit tout d'abord s'inscrire « *intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* ». On retrouve ici une exigence propre aux actes de terrorisme. Elle est rappelée pour préciser le contexte dans lequel la préparation reprochable à l'individu isolé doit

<sup>74</sup> V. reprochant leur participation à une association de malfaiteurs à des individus qui avaient eu pour seul sort de rejoindre en Syrie une organisation terroriste, Cass. crim., 20 févr. 2019, B. n°46 ; Dr. Pén. 2019, n°81, obs. P. CONTE ; *Gaz. Pal.* 7 mai 2019, p. 62, obs. E. Dreyer\_A d'autres individus qui prétendent ne pas avoir participé aux actions de cette organisation, il a été répondu que l'association de malfaiteurs ne suppose pas « la démonstration de la participation à la préparation ou à la réalisation de certains crimes » car elle « constitue une infraction indépendante, tant des crimes préparés ou commis par certains de ses membres, que des infractions caractérisées par certains des faits la concrétisent » (Cass. crim., 12 juill.2016, B. n°215 ; *Dr pén.* 2016, n°152, obs. P. CONTE ; *Gaz. Pal.* 4 oct. 2016, p. 53, obs. S. DETRAZ ; *AJ pénal* 2016, p. 492, obs. J.-B THIERREY)

<sup>75</sup> Cass. crim., 19 févr. 2019, Dr. pén. 2019, n°81, obs. P. CONTE.

<sup>76</sup> L'union européenne serait en partie responsable de cette dérive (M. BENILLOUCHE « La réception du droit de l'Union européenne en droit interne concernant le terrorisme », in la transposition du droit de l'Union européenne en droit interne concernant le terrorisme », in la transposition du droit de l'Union européenne en droit interne concernant le terrorisme », in la transposition du droit de l'Union européenne en droit de l'Union européenne dans la loi pénale interne, Ceparisca, coll. Colloques, 2017, p.110). -V. Aussi, sur la nécessité de revaloriser cet élément subjectif, J. Alix, « Flux et reflux de l'intention terroriste », RSC 2019, p. 518.

<sup>77</sup> Cass. crim., 5 sept. 2018, *AJ pénal* 2019, p. 37, obs. M. BENDAVID.

<sup>78</sup> Article 421-2-6 du Code pénal

intervenir et souligner sa spécificité. Toutefois, elle se distingue mal du comportement qui lui est reproché dans ce cadre. Une telle exigence induit donc essentiellement un mobile particulier qu'il faut pouvoir établir le but singulier que l'agent poursuit. Sachant que, pour le Conseil constitutionnel, l'intention « *ne saurait, sans méconnaître le principe de nécessité des délits et des peines, résulter des seuls faits matériels retenus comme actes préparatoires*<sup>79</sup> ». Toutefois, le Conseil admet que de tels « faits matériels doivent corroborer cette intention »<sup>80</sup>.

L'objectif de prévenir dès la préparation isolée ou individuelle des actes préparant à la commission du terrorisme, est d'empêcher la commission des actes susceptibles de porter atteinte à l'ordre public. Ces actes constituent un trouble désorganisant d'une part, le système politique d'un Etat démocratique par la terreur ou l'intimidation et d'autre part, portant atteinte aux droits fondamentaux. Il s'avère important de prévenir ces actes causant un danger commun, entraînant une perte de vie énorme à la nation. La prévention à l'étape embryonnaire sous toutes ses formes et dimensions (infractions de droit commun, infractions écologiques) permet d'assurer le respect de l'ordre public. *Elle s'avère particulièrement utile pour justifier les gardes à vue et placements en détention provisoire consécutifs au démantèlement de réseaux avant tout commencement d'exécution d'un acte de terrorisme. Elle autorise la police judiciaire à intervenir très tôt, dès le stade des actes préparatoires et la justice à empêcher de nuire des individus aux convictions douteuses mais aux résolutions criminelles encore incertaines*<sup>81</sup>.

## **2- L'incrimination à titre préventif du financement des actes de terrorisme**

Selon le code pénal, « constitue également un acte de terrorisme le fait de financer une entreprise terroriste en fournissant, en réunissant ou en gérant des fonds, des valeurs ou des biens quelconques ou en donnant des conseils à cette fin, dans l'intention de voir ces fonds, valeurs ou biens utilisés ou en sachant qu'ils sont destinés à être utilisés, en tout ou partie en vue de commettre l'un quelconque des actes de terrorisme, indépendamment de la survenance éventuelle d'un tel acte »<sup>82</sup>. Il s'agit d'atteindre à défaut des commanditaires, ceux qui par leur soutien financier encouragent et permettent la commission d'actes de terrorisme, sans qu'il soit nécessaire de démontrer que de tels actes ont effectivement eu lieu. Peuvent être appréhendés ainsi non

<sup>79</sup> Article 421-2-6 du Code pénal au titre des 1° et 2° du paragraphe I

<sup>80</sup> Déc. N° 2017-625, préc., § 16.

<sup>81</sup> DREYER (E.), *Droit pénal*, éd. LGDJ 2020, n°184.

<sup>82</sup> Article 421-2-2 du Code pénal

seulement les bailleurs de fonds- y compris les croyants qui, en connaissance de cause, font un don à un lieu de culte apportant une aide quelconque à la préparation d'un acte terroriste mais aussi ceux qui gèrent les fonds servant au financement d'une activité terroriste ou qui donnent des conseils pour améliorer son financement<sup>83</sup>.

En toute hypothèse, ce délit suppose la conscience et la volonté de financer une entreprise terroriste : l'agent doit avoir « *l'intention de ces fonds, valeurs ou biens utilisés* », ou agir « *en sachant qu'ils sont destinés à être utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre l'un quelconque des actes de terrorisme* ». Mais l'autorité de poursuites ne doit pas démontrer que l'agent a intentionnellement participé à une entreprise « *ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* ». En réalité, la nuance est bien mince entre les deux. Certes, il n'est pas nécessaire de prouver que l'entreprise est préexistante mais vouloir financer son action, c'est vouloir le but qu'elle poursuit, ce qui revient à peu près au même<sup>84</sup>.

### Conclusion

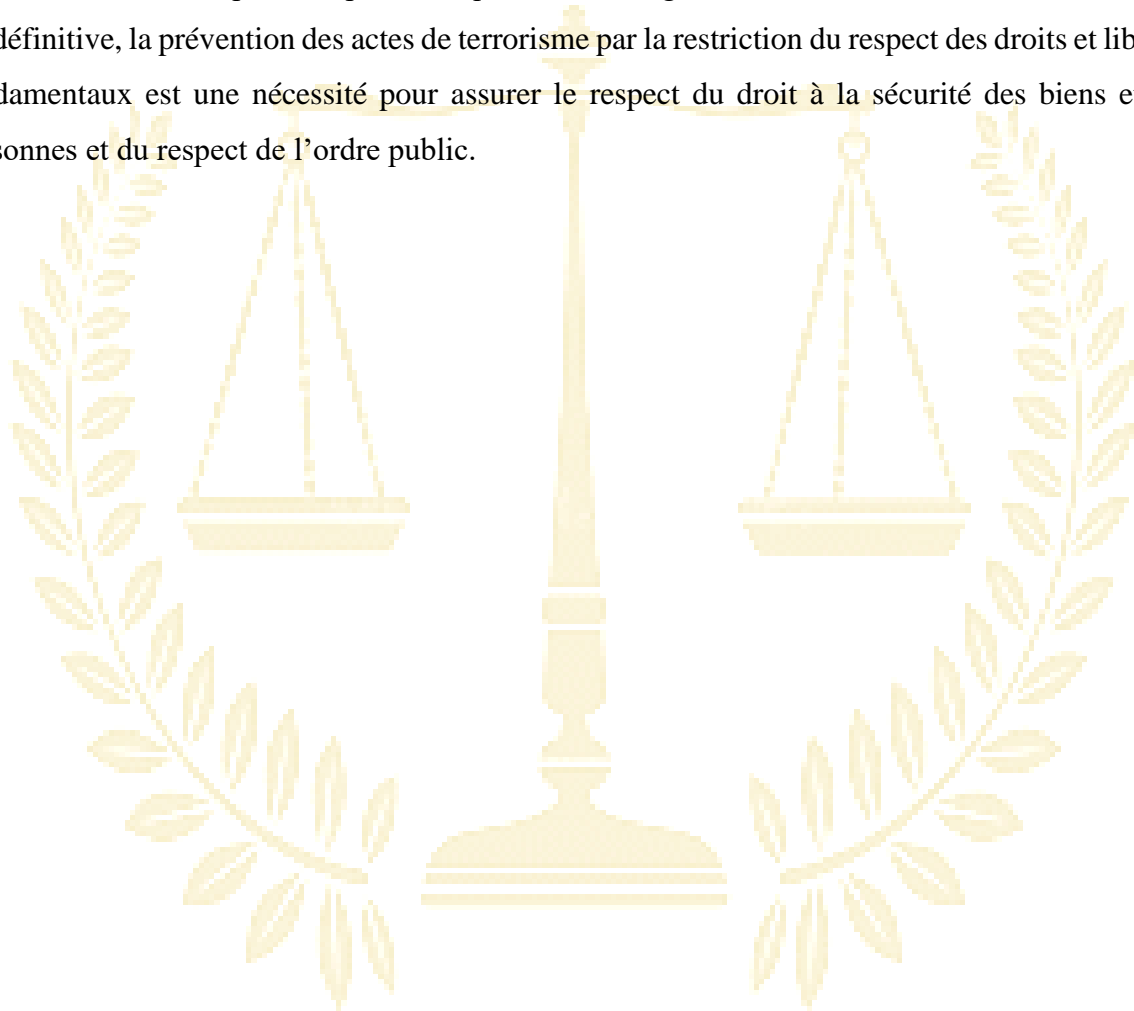
Le terrorisme est la violence aveugle, incompréhensible, qui provoque, comme au hasard, la mort d'innocents, dont le seul tort est de se trouver là ; ces attaques au cours desquelles, bien souvent, les assaillants succombent eux-mêmes faisant de leur propre corps un vecteur de l'arme qui sème la terreur ; le message absurde de ces partisans d'une cause inaudible au service d'un combat perdu d'avance : tout conduit à considérer le terrorisme comme un phénomène de la parfaite irrationalité. Sa logique infernale va même jusqu'à susciter une forme de dérèglement chez ceux qui le subissent. Ceux qui sortent physiquement indemnes d'un attentat doivent faire l'objet de soins psychologiques, et parfois, chez ceux qui se chargent de le combattre.

Face, à ce danger commun, les Etats doivent prendre des mesures de prévention appropriées pour empêcher la commission des actes de terrorisme qui portent atteinte au droit à la vie des personnes physiques, à l'intégrité physique et corporelle, et créent de dégradation des biens publics et privés. Il est admis que le terrorisme relève des faits causant gravement de trouble à l'ordre public. Des dispositions administratives et législatives pouvant prévenir le terrorisme heurtent le respect des droits et libertés fondamentaux. Alors que la lutte contre le terrorisme est un objectif

<sup>83</sup> Cass. crim., 21 mai 2014 : B. n° 136 ; Pal. 27-29 juill. 2014, p. 26, obs. E. DREYER.

<sup>84</sup> DREYER (E.), *Droit pénal*, éd. LGDJ. 2020, n°187.

de valeur constitutionnelle. Il en résulte que la prévention du terrorisme s'inscrit dans le respect du droit à la sécurité. Donc un coup de violation donné aux droits et libertés fondamentaux ne peut qu'être légitime pour déjouer la commission des actes de terrorisme. Ce n'est pas une violation, mais une restriction de l'exercice des droits et libertés fondamentaux. En effet, si la situation est grave et qu'un péril menace la communauté, le curseur pointera fatalement du côté de la sécurité. A l'inverse, si les temps sont apaisés et que le calme règne, le curseur rebasculera vers la liberté. En définitive, la prévention des actes de terrorisme par la restriction du respect des droits et libertés fondamentaux est une nécessité pour assurer le respect du droit à la sécurité des biens et des personnes et du respect de l'ordre public.



**R.I.D.S.P**

# REVUE INTERNATIONALE DE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE

Une revue mensuelle dédiée à la recherche approfondie



© RIDSP, 2022.  
Tous droits réservés.