



HAL
open science

Pas de faute lourde de l'État dans l'affaire Merah

Sophie Corioland

► **To cite this version:**

Sophie Corioland. Pas de faute lourde de l'État dans l'affaire Merah. *Actualité juridique Pénal*, 2018, 11, pp.520. <halshs-02226480>

HAL Id: halshs-02226480

<https://shs.hal.science/halshs-02226480v1>

Submitted on 15 Oct 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

AJ Pénal 2018 p.520

Pas de faute lourde de l'État dans l'affaire Merah

Arrêt rendu par Conseil d'Etat

18-07-2018

n° 411156

Sommaire :

Les faits de l'espèce sont tristement connus. Le 15 mars 2012, Mohamed Merah abattait en pleine rue de Montauban le caporal-chef Abel Chennouf. À la suite de cet assassinat, les ayants droit du militaire ont présenté des demandes d'indemnisation préalables au ministre de l'Intérieur. Ils se fondaient sur la perte de chance de survie de la victime. Ils invoquaient des carences des services de renseignement dans leur mission de prévention d'actes terroristes et dans la surveillance des individus radicalisés. En première instance, le tribunal administratif de Nîmes (12 juill. 2016) accueillait leur demande en retenant que les services mis en cause avaient commis des défaillances, constitutives d'une faute simple, suffisante pour engager la responsabilité de l'État. Sur appel du ministre de l'Intérieur, la cour administrative d'appel de Marseille (4 avr. 2017) réformait le jugement, au motif que les carences invoquées n'étaient pas constitutives d'une faute lourde, seule de nature à permettre l'engagement de la responsabilité de l'État pour ce type de missions. C'est cette dernière position qui est validée par le Conseil d'État : (1)

Texte intégral :

« [...] en jugeant que seule une faute lourde était de nature à engager la responsabilité de l'État à l'égard des victimes d'acte de terrorisme à raison des carences des services de renseignement dans la surveillance d'un individu ou d'un groupe d'individus, la cour n'a pas commis d'erreur de droit ».

Mots clés :

RESPONSABILITE DE L'ETAT * Renseignement intérieur * Faute lourde * Terrorisme

(1) La question de la responsabilité de l'État dans l'accomplissement des missions de police administrative n'est pas nouvelle. En effet, l'abandon de l'irresponsabilité de l'État est acté depuis le début du XX^e siècle et la décision *Tomaso Grecco*. Le sujet continue cependant d'alimenter la jurisprudence du Conseil d'État. Dans sa décision du 18 juillet 2018, la juridiction s'est ainsi prononcée sur la possible responsabilité de l'État dans l'exercice de sa mission de renseignement en matière de lutte antiterroriste.

Si des actions en responsabilité contre l'État ont déjà été intentées en matière terroriste (par ex. : CE 22 oct. 1975 ; CE 28 mai 1984), c'est la première fois que les services de renseignement étaient aussi directement mis en cause. Le point essentiel à trancher était de définir la nature de la faute à envisager pour ces activités : simple ou lourde. Certains ont pu s'étonner que les juges d'appel - suivis par le Conseil d'État - optent pour la faute lourde, soulignant une jurisprudence à contre-courant. Il est vrai que les domaines dans lesquels la faute lourde a été abandonnée sont légion (par ex. : CE 9 déc. 2015, concernant les opérations de surveillance de la sortie du territoire).

Pourtant, pour comprendre le choix du juge administratif, il convient de se pencher sur les critères traditionnels de ces deux fautes. Ainsi, la faute lourde est celle à privilégier lorsque les activités en cause présentent des difficultés spécifiques ou un caractère particulièrement délicat. À l'inverse, lorsque les missions de police administrative ne remplissent pas de tels critères, la faute simple peut être retenue.

En l'espèce, la famille du militaire décédé reprochait un relâchement dans la surveillance d'un individu connu pour sa radicalisation et dénonçait des dysfonctionnements révélés notamment par un rapport de l'inspection générale de la police nationale (IGPN), rendu public à l'automne 2012. Suivi dès 2006 par les services de renseignement de Toulouse en raison de ses fréquentations d'individus issus de la mouvance salafiste radicale toulousaine (concl. M. Revert), Mohamed Merah avait fait l'objet d'une enquête approfondie à son retour d'un voyage en Afghanistan début 2011. Dans le courant de l'été 2011, il s'était ensuite rendu au Pakistan avant d'être à nouveau entendu par la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) en novembre 2011. À la suite de cette audition, la surveillance était assouplie. Pour la famille de la victime, ces éléments caractérisaient une faute engageant la responsabilité de l'État. Pour les juges de la cour administrative d'appel, les auditions menées n'avaient pas permis d'établir un lien quelconque entre l'individu et le milieu djihadiste, ni la mise en évidence d'un risque sérieux de préparation d'acte de terrorisme. Il faut en effet rappeler que les éventuels manquements doivent s'apprécier au moment où ils ont été commis et non à la lumière des éléments survenus postérieurement. En conséquence, « ni cette méprise sur la dangerosité de l'intéressé ni l'absence de reprise des mesures de surveillance qui en est résulté ne caractérisaient, eu égard aux moyens matériels dont disposaient les services de renseignement et aux difficultés particulières inhérentes à la prévention de ce type d'attentat terroriste, l'existence d'une faute lourde » (consid. 4).

Si on ne peut nier la complexité des missions du renseignement, justifiant l'exigence d'une faute lourde, la lecture des éléments transmis par le rapport de l'IGPN interroge. Le relâchement de la surveillance d'un individu radicalisé ayant accompli de tels voyages ne met-il pas en évidence une faute suffisamment grave pour engager la responsabilité de l'État ? Rien n'est moins sûr tant les candidats au Djihad sont spécialement entraînés pour fausser les pistes et devenir des experts en « dissimulation », rendant très complexe leur identification (AN, rapp. n° 1056). L'appréciation ne peut se faire qu'au cas par cas.

Si cette décision était sans doute la première du genre, elle ne restera malheureusement pas isolée. Le même jour en effet, le tribunal administratif de Paris rejetait une demande d'indemnisation formée par des victimes directes et des ayants droit de victimes des attentats du 13 novembre 2015. À l'instar du Conseil d'État, les juges retiennent que les carences reprochées aux services de renseignement ne permettent pas de caractériser la faute lourde. Ils soulignent notamment que parmi les terroristes du stade de France, deux étaient entrés sur le territoire français, *via* la route des migrants, sous de fausses identités et donc en dehors des radars de contrôle (consid. 7 et 8).

Mises ainsi en perspective, les deux décisions du 18 juillet dernier prennent une autre dimension. Le Conseil semble avoir posé les jalons d'une nouvelle jurisprudence dans un domaine éminemment sensible où, plus que jamais, les attentes de la population sont fortes. Une preuve supplémentaire, s'il en fallait, de la difficulté de juger dans le contexte si particulier entourant ces nouvelles formes de terrorisme...

Pour aller plus loin :

Jurisprudence : Sur l'espèce commentée : TA Nîmes, 12 juill. 2016, n° 1400420 , AJDA 2016. 1823 , concl. A. Fougères ; CAA Marseille, 4 avr. 2017, n° 16MA03663 , *min. de l'Intérieur*, AJDA 2017. 720 ; *ibid.* 1239 , concl. M. Revert ; CE 10 févr. 1905, *Tomaso Grecco*, Lebon 139, concl. Romieu ; CE 22 oct. 1975, n° 92865 , Lebon 521 ; CE 28 mai 1984, n° 35897 , *S^{té} française de production* ; CE 9 déc. 2015, n° 386817, *Ali-Mehenni*, Lebon T. ; AJDA 2016. 332 , concl. X. Domino ; *ibid.* 2015. 2408 ; D. 2016. 1966, obs. P. Bonfils et A. Gouttenoire ; TA Paris, 18 juill. 2018, n° 121238/3-1. - **Doctrine :** J.-P. Dubois, *v°* Responsabilité pour faute, Rép. pén., Dalloz ; F. Eddazi, La responsabilité de l'État en matière de renseignement : affirmation et construction d'un

régime, Dr. adm. 2017. Étude 16 ; F. Vincent et C. Zacharie, Responsabilité en matière de police, J.-Cl. Civ., fasc. 912 ; Ass. nat., Rapp. n° 1056, sur le fonctionnement des services de renseignement français, 24 mai 2013 ; Sur l'espèce commentée : J.-M. Pastor, Pas de responsabilité de l'État dans l'affaire Merah, Dalloz actualité, 20 juill. 2018 ; C. Friedrich, Dysfonctionnements des services du renseignement intérieur : faute lourde, JCP A 2018. 646 ; A. Duprau, Précisions sur le juge administratif, la faute lourde et la responsabilité des services de renseignement, JCP 2018. 989 ; P. Parinet, La faute lourde entérinée en matière de prévention des actes terroristes, JCP A 2017. 2168.

À retenir

La responsabilité de l'État concernant les activités de renseignement intérieur ne peut être retenue qu'en cas de faute lourde du service concerné.

Sophie Corioland, *Maître de conférences à l'université polytechnique des Hauts-de-France, membre de l'IDP (EA 1384).*