



HAL
open science

De la normalisation de l'état d'urgence à sa routinisation ? Une étude empirique des MICAS.

Stéphanie Hennette-Vachez, Nicolas Klausser, Vincent Louis

► **To cite this version:**

Stéphanie Hennette-Vachez, Nicolas Klausser, Vincent Louis. De la normalisation de l'état d'urgence à sa routinisation ? Une étude empirique des MICAS.. La Revue des droits de l'Homme, 2025, 27, pp.21527. <10.4000/13h4v>. <halshs-04994793>

HAL Id: halshs-04994793

<https://shs.hal.science/halshs-04994793v1>

Submitted on 17 Mar 2025

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

La Revue des droits de l'homme

Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

27 | 2024

Revue des droits de l'homme - N°27

De la normalisation de l'état d'urgence à sa routinisation ? Une étude empirique des MICAS.

Stéphanie Hennette-Vauchez, Nicolas Klausser et Vincent Louis



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/revdh/21527>

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Ce document vous est fourni par Institut National d'Histoire de l'Art



Ce document a été généré automatiquement le 12 février 2025.

De la normalisation de l'état d'urgence à sa routinisation ? Une étude empirique des MICAS.

Stéphanie Hennette-Vauchez, Nicolas Klausser and Vincent Louis

- 1 Déjà bien documentée, la normalisation des dispositifs d'exception issus de l'état d'urgence a conféré au ministère de l'Intérieur le pouvoir d'édicter, en tout temps, des mesures administratives limitant la liberté d'aller et de venir des individus en les assignant à résidence, à condition de démontrer que celles-ci visent à « prévenir la commission d'actes de terrorisme »¹. Ces nouvelles prérogatives soulèvent une série de questions pour qui s'intéresse à la banalisation de mesures exceptionnelles et ses effets sur l'État de droit : sept ans après la loi SILT du 30 octobre 2017 qui a fait entrer ce dispositif dans le droit commun, quel usage en est-il fait par les autorités ? Les profils ciblés sont-ils les mêmes que pendant l'état d'urgence ? Le brouillage des frontières entre police administrative et police judiciaire en matière antiterroriste s'est-il accentué au profit de la première ? Et surtout, quel est le standard de contrôle juridictionnel qui s'exerce sur ces mesures ? Reprenant la même approche que l'étude menée par une équipe de recherche du CREDOF pendant l'état d'urgence sécuritaire², le présent article analyse le contentieux généré par la mise en œuvre des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS).
- 2 Les MICAS sont des mesures antiterroristes issues de la normalisation de l'état d'urgence³ visant à surveiller et contraindre un individu : elles l'obligent à demeurer dans un périmètre déterminé et à pointer quotidiennement à heure fixe ; parfois, elles lui interdisent également de paraître dans certains lieux, ou de fréquenter certaines personnes. La MICAS diffère toutefois de l'assignation à résidence prévue par la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence⁴ en ce qu'elle ne peut être édictée qu'« aux seules fins de la lutte contre le terrorisme ». La loi précise encore qu'elles ne peuvent être prises qu'à la double condition (i) qu'il existe à l'égard des personnes visées « des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics » et (ii) que les personnes visées

remplissent une des conditions suivantes : soit, elles « entrent en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme », soit elles « soutiennent, diffusent, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhèrent à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes »⁵.

- 3 Les MICAS sont signées par le ministre de l'Intérieur sur proposition de la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), qui a pour fonction la préparation et la mise en œuvre de « la législation relative aux libertés publiques et aux polices administratives »⁶. Concrètement, les services de renseignement transmettent à cette dernière des notes blanches proposant des MICAS, et la DLPAJ est chargée de contrôler si les éléments avancés suffisent, juridiquement, pour justifier une telle mesure. La Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), chargée de la surveillance du « haut du spectre » de la menace terroriste, le Service national du renseignement pénitentiaire (SNRP) et le Service central du renseignement territorial (SCRT), chargés des menaces considérées comme de plus faible intensité⁷, apparaissent comme les principaux acteurs de l'appareil français de renseignement impliqués dans cette chaîne procédurale⁸. Étudier le droit administratif antiterroriste et le contentieux qu'il suscite permet ainsi l'étude du rôle des services de renseignement – le *high policing*⁹ – et de la DLPAJ dans la qualification administrative du terrorisme¹⁰. Ces acteurs ne sont bien sûr pas nouveaux dans le champ de l'antiterrorisme. En effet, le ministère de l'Intérieur a, de longue date, eu le pouvoir de prendre une série de mesures administratives à l'égard, notamment, des étrangers considérés comme représentant une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public¹¹ (assignations à résidence, expulsions ou interdictions administratives du territoire). Mais désormais, c'est tout individu présent sur le territoire français – et non plus seulement les étrangers – qui peut être visé par ces mesures administratives de contrôle et de surveillance.
- 4 Diverses études ont été effectuées sur les processus menant à ce que certains individus soient qualifiés de « terroristes ». Le déroulement des procès pénaux en matière antiterroriste¹², ainsi que les réformes en la matière ont été disséquées¹³, démontrant l'élargissement progressif des comportements ciblés et pouvant être étiquetés. Le traitement pénitentiaire des individus condamnés pour terrorisme ou considérés comme « radicalisés »¹⁴ a lui aussi fait l'objet de plusieurs études¹⁵, permettant notamment la mise en exergue des nouveaux canaux d'information collectée par ces dispositifs pénitentiaires¹⁶, en particulier par les services de renseignement¹⁷ qui viennent alimenter l'action administrative et, partant, le pouvoir discrétionnaire de l'Administration. De telles études empiriques présentent l'intérêt de mieux saisir la circulation des savoirs institutionnels entre services administratifs et judiciaires en matière antiterroriste : la mise en évidence des services policiers, judiciaires, et administratifs desquels émergent des informations susceptibles d'étiqueter juridiquement un individu de « terroriste » contribue ainsi à l'objectivation d'un « *continuum répressif* »¹⁸. Il reste néanmoins à clarifier le rôle du ministère de l'Intérieur dans ce *continuum*, d'où l'intérêt d'étudier ses pratiques afin d'identifier ses sources de qualification du « terrorisme ».
- 5 Une telle recherche présente un intérêt d'autant plus prononcé que le contrôle parlementaire de ces mesures a quasiment disparu dans les faits, et ce, alors même que l'article L. 22-10-1 du Code de sécurité intérieure prescrit que le Parlement doit être

informé des MICAS prises ou mises en œuvre : les autorités administratives ont en principe l'obligation de transmettre « sans délai » une copie de l'ensemble des actes édicté en application des dispositions correspondantes du CSI. En pratique toutefois, ils ne sont en fait transmis qu'après avoir été anonymisés manuellement, la portée du contrôle parlementaire s'en trouvant ainsi doublement réduite : les parlementaires ne peuvent effectuer un contrôle par personne visée, et l'anonymisation ne semblant pas être la priorité de la DLPAJ, l'obligation de transmission est peu effective : ainsi, à la date de la finalisation de la présente étude (janvier 2025), les MICAS prises durant les JOP de 2024 n'avaient toujours pas été transmises. Le même article du CSI prévoit également que « l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures », et que « le Gouvernement adresse chaque année au Parlement un rapport détaillé ». En pratique, le site dédié à ce contrôle parlementaire n'a plus été mis à jour depuis le 18 juin 2021¹⁹, et le dernier rapport gouvernemental publié date d'avant l'été 2022 et porte sur les données de 2021²⁰. Il existe un dernier rapport communiqué par le Gouvernement au Parlement, qui porte sur l'année 2022, et a été déposé en juin 2023²¹ ; bien qu'il soit non-publié, nous avons pu y accéder en sollicitant la Bibliothèque de l'Assemblée nationale. En proposant une étude empirique de la police administrative antiterroriste, la présente étude contribue aussi, dans ces conditions, à combler le déficit d'informations publiques résultant de la négligence du contrôle parlementaire.

- 6 Il s'agit, en définitive, d'affiner l'étude des acteurs impliqués dans la qualification administrative des individus considérés comme « terroristes », les participants du processus de « labellisation »²², afin de mettre en évidence leur rôle et leurs interactions dans la production de la norme administrative antiterroriste. Une telle perspective vient renforcer l'hypothèse de l'émergence d'un droit administratif répressif, et proposer celle d'une « routinisation » de ces nouvelles mesures punitives antiterroristes, au sens de « pratiques que les acteurs ne remettent plus en question et qu'ils reproduisent parce qu'elles assurent une certaine efficacité »²³. Par ailleurs, en s'attachant à étudier les profils ciblés par la police administrative antiterroriste et les arguments avancés par cette dernière pour justifier ces mesures, la présente analyse cherche à mettre en exergue une éventuelle « doctrine administrative »²⁴ sur l'usage du droit administratif antiterroriste, et à analyser le contrôle exercé par le juge administratif, afin de déterminer le rôle joué par ce dernier dans la légitimation ou la délégitimation de certaines pratiques.
- 7 Pour ce faire, une première partie introductive présente la méthodologie, le corpus d'analyse et le cadre juridique (I). L'analyse propose ensuite une anatomie formelle et substantielle des MICAS, dont il s'agit d'éclairer les aspects et enjeux procéduraux, ainsi que les conditions matérielles dont la loi et le juge exigent qu'elles soient réunies pour que l'administration puisse édicter une telle mesure (II). Cette analyse empirique du contentieux administratif permet enfin de procéder à une mise en exergue des principaux profils ciblés par les MICAS, et permet ainsi de proposer une analyse des principales caractéristiques du droit administratif antiterroriste qui s'affirme aujourd'hui comme remplissant à la fois des fonctions d'amorçage de la répression et de relais du droit pénal du point de vue de l'objectif de neutralisation des individus considérés, selon l'administration, comme une menace terroriste (III).

I. Présentation de la méthodologie, du corpus d'analyse et du cadre juridique

A. Méthodologie et présentation du corpus d'analyse

- 8 Étudier les pratiques du ministère de l'Intérieur en matière antiterroriste nécessite d'accéder aux décisions prises par ce dernier ; or, comme cela avait déjà été le cas pour la précédente étude sur les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence, la sensibilité des mesures et leur caractère de mesures individuelles rendent l'accès direct impossible. Nous avons donc choisi une porte d'entrée contentieuse, qui constitue la meilleure approximation possible de ce corpus de décisions. L'étude porte donc sur l'ensemble des jugements et arrêts rendus par les juridictions administratives dans le cadre de recours formés contre les décisions de placement sous MICAS. Ce corpus contentieux a été rassemblé grâce à une convention d'accès aux bases de données de la juridiction administrative conclue avec le Conseil d'État, qui nous a permis d'accéder aux bases *Ariane* et *Ariane archives* contenant « les décisions rendues par les formations contentieuses du Conseil d'État ainsi que les jugements et arrêts rendus par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel »²⁵. L'ensemble des décisions ainsi collectées ont été codés dans un tableau partagé²⁶.
- 9 La présente étude porte ainsi sur les MICAS contestées devant les juridictions administratives entre le 1^{er} novembre 2017, date d'entrée en vigueur de la loi SILT²⁷, et le mois de juin 2024. Cette date de fin de collecte régulière des décisions au Conseil d'État s'explique par le fait que nous avons noté une forme de rupture au début de l'été 2024, marquée par l'augmentation significative du nombre de MICAS édictées dans le contexte des Jeux olympiques et paralympiques (JOP). On peut la mesurer à l'aune d'un récapitulatif statistique des MICAS : selon le premier rapport du Gouvernement au Parlement sur l'application de la loi SILT, 71 personnes ont fait l'objet d'une MICAS entre le 1^{er} novembre 2017 et le 31 octobre 2018²⁸. L'année suivante, ce sont 134 nouvelles mesures qui ont été prises entre le 1^{er} novembre 2018 et le 31 octobre 2019, concernant 126 personnes²⁹. Selon un rapport sénatorial, 205 personnes ont fait l'objet d'une MICAS entre le 1^{er} novembre 2017 et le 31 décembre 2019³⁰. Selon les rapports du Gouvernement au Parlement, « entre le 1^{er} novembre 2020 et le 31 octobre 2021, 161 nouvelles mesures ont été prises, concernant 149 personnes », auxquelles il faut ajouter 156 arrêtés de renouvellement³¹ ; enfin, « entre le 1^{er} novembre 2021 et le 31 octobre 2022, 136 nouvelles mesures ont été prises, concernant 130 personnes », auxquelles il faut ajouter 137 arrêtés de renouvellement³². Ces quelques données permettent ainsi d'établir que le nombre annuel de MICAS édictées entre le 1^{er} novembre 2017 et le 31 octobre 2022 oscille entre 126 et 149 personnes. Or, à la faveur des JOP, ce sont 559 MICAS qui ont été édictés par le ministère de l'Intérieur entre les mois de juin et d'août 2024, comme l'a annoncé le ministre Gérald Darmanin au cours d'un entretien au *Journal du Dimanche*³³ - soit quasiment autant en trois mois que pendant 7 ans. C'est pourquoi il nous est apparu nécessaire de procéder à une analyse distincte analytique des MICAS « habituelles » et de celles qui ont été édictées dans le cadre des JOP ; ces dernières feront l'objet d'une étude séparée.
- 10 Le présent corpus généré par le contentieux des MICAS (hors JOP, donc) est constitué de 240 décisions : 197 rendues par des tribunaux administratifs³⁴, 24 par des cours administratives d'appel, et 19 par le Conseil d'État. Devant les tribunaux administratifs,

ce sont 125 recours pour excès de pouvoir et 69 référés qui ont été exercés, dont 60 référés-liberté, et 9 référés-suspension³⁵. Les cours administratives d'appel ont, logiquement, été concernées par des recours au fond, et le Conseil d'État, par 16 référés-libertés et trois pourvois en cassation. Au total, ces 240 jugements et arrêts concernent 158 MICAS³⁶, une même mesure pouvant faire l'objet de plusieurs recours, notamment en référé et au fond. Parmi ces 158 MICAS, 72 sont des « premières » MICAS, et 80 des renouvellements. Nous qualifions aussi 4 d'entre elles de « fausses premières », au motif qu'elles visent des personnes qui avaient déjà antérieurement été placées sous assignation à résidence dans le cadre de l'état d'urgence, de sorte que la MICAS dont elles ont fait l'objet au moment de l'entrée en vigueur de la loi SILT peut être lue comme un renouvellement³⁷. L'objectif du Gouvernement et du Parlement étant de permettre « le relais des mesures de surveillance de l'état d'urgence », 21 personnes ont fait l'objet d'une MICAS « le premier jour suivant la fin de l'état d'urgence (...) afin de prendre le relais de l'assignation à résidence dont elles faisaient l'objet et d'assurer ainsi la continuité de leur surveillance »³⁸. Au total, ce sont 121 personnes différentes qui ont exercé ces recours. Parmi celles-ci, et ce, comme pendant l'état d'urgence, on observe que certaines ont exercé plusieurs recours contentieux à l'encontre des MICAS dont elles faisaient l'objet ; ce sont les *repeat players*. 15 hommes concentrent ainsi à eux seuls 80 recours, deux d'entre eux ayant même exercé neuf recours chacun³⁹. Enfin, sur les 240 décisions collectées, 30 ne mentionnent pas la présence d'une avocate pour assister la personne requérante, que ce soit lors de l'introduction du recours ou à l'audience, laissant ainsi supposer qu'elles ont effectué la démarche seules. Certains avocats ont par ailleurs défendu plusieurs personnes concernées par des MICAS : quatorze ont défendu au moins deux personnes concernées, et deux d'entre eux en ont chacun défendu cinq et six. De telles spécialisations peuvent notamment s'expliquer par le profil des personnes concernées par des MICAS, dont une partie se la voit notifier le jour de la levée d'écrou⁴⁰. Quant au ministère de l'Intérieur, 60 décisions indiquent qu'il est représenté à l'audience (14 fois devant le Conseil d'État, 46 devant des tribunaux administratifs), soit par des responsables de la DLPAJ, soit par des responsables de pôle juridique au sein de préfectures.

- 11 Comme le contentieux suscité par les mesures d'assignation à résidence pendant l'état d'urgence, celui des MICAS est marqué par un important taux de rejet : sur les 197 recours exercés devant les tribunaux administratifs, 181 sont rejetés, et 9 aboutissent à l'annulation ou la suspension totale de la MICAS, soit un taux de rejet de 91,4 %. Trois MICAS ont fait l'objet d'une annulation partielle (sur l'une des modalités du pointage, telles que l'horaire), et trois ont donné lieu à un non-lieu à statuer, la MICAS ayant été abrogée avant l'audience. Concernant les cours administratives d'appel, seule une décision annule la MICAS ; et quant au Conseil d'État, 13 recours sur les 19 aboutissent portés devant lui aboutissent à un rejet, un à une suspension totale, et un à une suspension partielle⁴¹. Ces chiffres globaux indiquent donc la solidité contentieuse des MICAS, qui ne sont que rarement remises en cause par le juge.
- 12 Selon les données transmises par le Gouvernement au Parlement, au 31 octobre 2022, 197 recours contentieux avaient été exercés (185 rejets pour 13 suspensions ou annulations)⁴², et 643 mesures « initiales » et 560 « renouvellements » ont été édictées, soit un total de 1203 MICAS entre le 1^{er} novembre 2017 et le 31 octobre 2022. Comparativement à notre corpus, pour la même période, ce sont 199 MICAS qui ont été contestées : 90 premières, six « fausses premières », et 98 renouvellements⁴³. Ce comparatif permet ainsi de constater que « seules » 16,2 % des MICAS ont fait l'objet

d'un recours contentieux sur cette période (14,1 % pour les 1ères, 18,4 % pour les renouvellements), un taux de recours qui s'approche de celui observé par le Gouvernement en 2021, qui était de 16,4 %⁴⁴.

- 13 La porte d'entrée contentieuse présente ainsi une limite évidente : seules les mesures contestées devant les tribunaux peuvent faire l'objet d'une analyse. Or étant donné que seules 14 à 18 % des MICAS sont contestées, 85 % d'entre elles se trouvent ainsi dans un angle mort de notre recherche. Mais, outre le fait qu'elle constitue la seule porte d'entrée possible, l'analyse par le contentieux présente néanmoins un intérêt majeur : celui de l'étude de la doctrine de l'administration et de son « authentification »⁴⁵ – ou non – par le juge administratif. En effet, l'analyse des 240 jugements rendus en matière de MICAS permet de saisir les profils ciblés par les services de renseignement et la DLPAJ, leur évolution, et surtout, les arguments soulevés devant le juge administratif et le contrôle exercé par ce dernier.

B. Les MICAS : origines et cadre législatif

- 14 Le régime juridique des MICAS sur lesquelles porte la présente étude est défini au chapitre VIII du Titre II (Lutte contre le terrorisme) du Livre II (Ordre et Sécurités Publics) du Code de la Sécurité Intérieure (CSI). C'est la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure qui avait habilité le gouvernement à faire adopter ce nouveau Code sur le fondement de l'article 38 de la Constitution ; l'ordonnance présentée par le ministre de l'Intérieur Claude Guéant fut signée le 12 mars 2012 et ratifiée par la loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme⁴⁶. Comme l'indiquent ces brefs éléments de généalogie du CSI⁴⁷, il s'agit donc d'un Code qui, d'une part, s'inscrit, dans le mouvement de montée en puissance du paradigme sécuritaire au cœur de l'action publique et, d'autre part, illustre la manière dont celui-ci repose sur une proximité (voire, une porosité) entre politiques de sécurité publique et politiques de lutte contre le terrorisme, le développement de cette dernière permettant des « transferts de légitimité » vers d'autres secteurs caractérisés par des enjeux de sécurité publique⁴⁸.
- 15 Quant aux MICAS elles-mêmes, elles ont été créées par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, venue prendre le relais de l'état d'urgence anti-terroriste qui était resté en vigueur depuis la nuit du 13 au 14 novembre 2015⁴⁹ et qui a notamment eu pour effet de transférer dans le droit commun quatre des mesures-phares de ce régime d'exception : les perquisitions administratives, assignations à résidence, zones de protection et de sécurité et fermetures administratives de lieux de cultes. Ces quatre mesures, qui autrefois n'existaient que dans le cadre du régime d'exception fondé par la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence⁵⁰, sont devenues, via la loi SILT, des mesures de droit commun – sous de nouvelles appellations (les assignations à résidence sont devenues les MICAS, les perquisitions, des « visites et saisies », les zones de protection et de sécurité, des périmètres de sécurité...). Cette normalisation n'est contenue que par un effort législatif de « cadrage » de ces mesures issues de l'état d'urgence, qui ne peuvent, aux termes de la loi, être mises en œuvre que dans le cadre de la lutte contre le terrorisme⁵¹ – cadrage qui ne vaut plus, d'ailleurs, pour la fermeture administrative de lieux de culte, qui a ensuite connu une extension supplémentaire : « normalisée » par la

loi SILT, elle a en effet été détachée de la lutte contre le terrorisme par la loi confortant le respect des principes de la République (dite loi « séparatismes »⁵²) qui a inséré dans la loi du 9 décembre 2005 relative à la séparation des Églises et de l'État un nouvel article 36 §3 aux termes duquel : « Le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut prononcer la fermeture temporaire des lieux de culte dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes ou tendent à justifier ou à encourager cette haine ou cette violence » – indépendamment, donc, de tout lien avéré ou allégué avec le terrorisme. Quant à leur régime juridique, ces quatre mesures-phare de l'état d'urgence ainsi normalisées n'ont qu'à peine été altérées, et uniquement pour ce qui est des visites et saisies : comme les perquisitions administratives de l'état d'urgence auxquelles elles succèdent, elles demeurent à l'initiative de l'autorité administrative ; mais elles doivent désormais être autorisées par le juge judiciaire⁵³. Pour ce qui est des MICAS, elles peuvent donc bien être lues comme « ancrant dans notre droit commun les mesures d'assignation administrative de l'état d'urgence »⁵⁴.

- 16 Telles que créées en 2017, les MICAS se définissent comme un ensemble de mesures administratives pouvant être prises « aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme », à l'encontre de « toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit 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 »⁵⁵. À ce titre, elles illustrent le processus de transformation du droit administratif qui se donne à voir depuis une dizaine d'années, sous l'influence notamment de la montée en puissance des préoccupations sécuritaires. En écho aux transformations imprimées au droit pénal par le développement de la législation anti-terroriste, qui a mené à la multiplication des infractions permettant la répression préventive, ou par anticipation⁵⁶, de nombreux auteurs ont souligné l'hybridation du droit administratif : alors qu'il est classiquement considéré comme un outil de prévention des troubles à l'ordre public, il se fait aujourd'hui plus répressif – offrant de ce fait aux autorités publiques un levier d'action aux standards et garanties moins élevés que le levier pénal⁵⁷. Plus encore, ces conditions législatives de la MICAS nourrissent l'émergence d'une logique prédictive, plus que préventive, au cœur de l'action administrative en matière de sécurité publique⁵⁸.
- 17 Concrètement, une MICAS recouvre en réalité une pluralité de mesures, parmi lesquelles :
- 18 - l'interdiction de se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé⁵⁹ ;
- 19 - une obligation de pointage journalier auprès des services de police⁶⁰ (qui peut être remplacée par un placement sous surveillance électronique mobile, sous réserve de l'information du procureur de la République⁶¹) ;
- 20 - une obligation de déclaration de son lieu d'habitation⁶² ;
- 21 - l'interdiction de paraître dans des lieux déterminés⁶³ ;

- 22 - une interdiction 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 »⁶⁴.
- 23 En d'autres termes, la catégorie générique de « MICAS » renvoie en réalité à toute une échelle graduée de mesures distinctes, qui peuvent s'emboîter et s'accumuler un peu à la manière des poupées russes. Pour simplifier, et pour faire écho aux types de mesures qui, d'après ce qui ressort du corpus d'analyse, sont le plus souvent prises, on peut considérer que dominant trois types de MICAS : la MICAS allégée, qui ne recouvre « que » l'obligation de déclarer son domicile, de pointer au commissariat ou de ne pas entrer en contact avec certains individus ; la MICAS de base, la plus fréquente, qui consiste en une assignation à résidence assortie d'une obligation de déclaration du domicile, d'une obligation de pointage et qui peut être assortie d'une interdiction de paraître dans certains lieux ; et la MICAS complète, la plus lourde, qui reprend tous les éléments précédents et y ajoute l'interdiction d'entrer en contact avec des personnes nommément désignées. Notre corpus de 158 MICAS se découpe ainsi de la manière suivante : 4 MICAS allégées ; 77 MICAS de base ; 64 MICAS complète. À ces trois catégories s'ajoutent celle que nous n'avons pu identifier, faute de suffisamment de précision du jugement (10). Trois autres MICAS semblent être exclusivement des « interdictions d'entrer en relation » prises au titre de l'article L. 228-5 du CSI. Sur l'ensemble des MICAS, une seule est assortie d'une interdiction de paraître, en l'occurrence de certains lieux de culte de sa commune⁶⁵, et aucune MICAS édictée sur le fondement de l'article L. 228-3 – le placement « sous surveillance électronique mobile » – n'est contestée (les rapports du Gouvernement n'en font d'ailleurs jamais mention).
- 24 Héritières de l'assignation à résidence prévue par le régime de l'état d'urgence, les MICAS empruntent aussi au droit des étrangers – seule branche du droit où l'autorité administrative jouit du pouvoir d'assigner des personnes à résidence en dehors de l'hypothèse de mise en œuvre d'un état d'urgence fondé sur la loi de 1955. Les articles L. 730-1 et suivants du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) permettent à l'administration d'assigner à résidence une personne faisant l'objet d'une mesure d'éloignement dont l'exécution ne peut, pour diverses raisons, être immédiate. Les débats parlementaires relatifs à la prorogation de l'état d'urgence après les attentats de 2015 mentionnent d'ailleurs explicitement l'influence du droit des étrangers : l'étude d'impact et l'exposé des motifs du projet de loi prorogeant, pour la première fois, l'état d'urgence en 2015 indiquent que les modifications apportées au régime de l'assignation à résidence initialement prévue par l'article 6 de la loi de 1955 visent à l'adapter et le renforcer « afin de le rendre plus efficace et opérationnel, en appliquant un régime comparable à celui prévu par le CESEDA pour les étrangers représentant une menace pour l'ordre public, assignés à résidence dans l'attente de l'éloignement du territoire »⁶⁶.
- 25 La MICAS est par ailleurs enserrée dans le temps ; mais des règles de délai différentes caractérisent ses différentes versions possibles. Ainsi, l'interdiction de se déplacer à l'extérieur d'un périmètre donné peut en principe être édictée pour une durée maximale de trois mois, renouvelable pour la même durée ; et, au-delà de six mois, le renouvellement est encore possible (dans la limite de douze mois), mais il devient subordonné à l'existence d'« éléments nouveaux ou complémentaires » le justifiant. En revanche, l'interdiction de paraître ou de se trouver en relation avec certaines personnes nommément désignées peut, d'emblée, être édictée pour six mois (là encore,

renouvelable en cas « d'éléments nouveaux », toujours dans la limite de douze mois). Enfin, le fait de se soustraire aux obligations résultant d'une MICAS est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende⁶⁷.

- 26 Ainsi créées et définies par la loi SILT de 2017, ces MICAS ne transposaient l'assignation à résidence de l'état d'urgence qu'à titre expérimental : en effet, une disposition de la loi SILT précisait que celles de ses dispositions qui étaient insérées aux chapitres VI à X du titre II du livre II du CSI n'étaient applicables que jusqu'au 31 décembre 2020. Or, sans surprise⁶⁸, elles furent en réalité pérennisées, en deux temps. D'abord, la loi n° 2020-1671 du 24 décembre 2020 venait, quelques jours avant leur expiration, proroger les dispositions initialement expérimentales et temporaires de la loi SILT jusqu'au 31 juillet 2021 ; ensuite, la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement (dite loi PATR) venait, tout simplement, abroger le II° de l'article 5 de la loi SILT dont l'objet était de borner dans le temps sa validité. Ce faisant, la pleine normalisation de ces mesures qui trouvent leur origine dans l'état d'urgence était accomplie : elles sont désormais pleinement intégrées au droit commun.
- 27 Cette intégration au droit commun s'est, en outre, accompagnée d'un renforcement du régime juridique des MICAS. Ainsi par exemple, la loi PATR du 30 juillet 2021 a ajouté à l'interdiction de paraître prévue d'emblée par l'article 228-4, 3° du CSI une autre interdiction de paraître, pouvant accompagner et compléter l'interdiction de se déplacer en dehors d'un périmètre déterminé (art. 228-2, 1° CSI), celle-ci peut désormais être « assortie d'une interdiction de paraître dans un ou plusieurs lieux déterminés se trouvant à l'intérieur du périmètre géographique mentionné au même 1° et dans lesquels se tient un événement exposé, par son ampleur ou ses circonstances particulières, à un risque de menace terroriste ». La décision du Conseil constitutionnel, saisi d'un recours *a priori* sur cette loi, précise toutefois qu'une telle interdiction de paraître « ne peut comprendre le domicile de l'intéressé »⁶⁹. De même, là où le texte de la loi SILT permettait simplement à l'autorité administrative de demander à une personne sous MICAS de « déclarer son domicile et tout changement de domicile » (art. 228-4, 1° CSI), cette obligation a été aussi élargie par la loi PATR du 30 juillet 2021 ; l'intéressé doit désormais : « Déclarer *et justifier* de son domicile ainsi que de tout changement de domicile » (art. 228-4, 1° CSI ; et la même modification concerne l'art. 228-2, 3° CSI). Il faut encore mentionner que la loi PATR prévoyait initialement que la durée maximale des MICAS puisse être doublée, c'est-à-dire portée à 24 mois, lorsqu'elles étaient prononcées « à l'encontre de personnes ayant été condamnées à une peine privative de liberté non assortie du sursis pour des faits de terrorisme »⁷⁰. Le Conseil constitutionnel a toutefois censuré la loi sur ce point ; en effet, selon lui, « compte tenu de leur rigueur », les MICAS « ne sauraient, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, excéder, de manière continue ou non, une durée totale cumulée de douze mois »⁷¹.
- 28 Au total, la physionomie des MICAS définies par la loi SILT et complétées par la législation ultérieure est donc complexe ; la MICAS fait figure de cadre qui permet une riche gradation dans la sévérité de la mesure. Ainsi, les articles L. 228-2 et L. 228-3 du CSI définissent la partie la plus contraignante – mais aussi, comme on l'a vu, la plus commune – de la MICAS : interdiction de se déplacer à l'extérieur d'un périmètre donné, obligation de pointage auprès des services de police, obligation de déclarer et justifier son domicile (ainsi que tout changement éventuel). L'article L. 228-4 définit

une version allégée de la mesure : obligation de déclarer son domicile (ainsi que tout changement éventuel), de signaler ses déplacements à l'extérieur d'un périmètre déterminé, interdiction de paraître dans un lieu déterminé. Cette version allégée semble toutefois n'être que très marginalement utilisée. Enfin, l'article L. 228-5 définit le complément qui vient souvent s'ajouter à la MICAS, sous la forme de l'interdiction d'entrer en relation avec des personnes nommément désignées.

- 29 En sens inverse de ce durcissement du régime des MICAS, certaines évolutions législatives ultérieures à la loi SILT sont venues renforcer – du moins théoriquement – les garanties offertes aux intéressé·es. Ainsi, la loi PATR du 30 juillet 2021 exige que, le cas échéant, une mesure d'interdiction d'entrer en relation avec des personnes nommément désignées tienne compte « de la vie familiale de la personne concernée » (art. L. 228-5 CSI). De même, l'article L. 228-6 CSI, qui prévoyait d'emblée que « les décisions du ministre de l'intérieur prises en application des articles L. 228-2 à L. 228-5 sont écrites et motivées ». A l'exception des mesures prises sur le fondement de l'article L. 228-3 (« placement sous bracelet électronique »), le ministre de l'intérieur ou son représentant doit mettre la personne concernée en mesure de lui présenter ses observations dans un délai maximal de huit jours à compter de la notification de la décision » ; et depuis la loi PATR du 30 juillet 2021, il est prévu que « la définition des obligations prononcées sur le fondement de ces articles tient compte, dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité, des obligations déjà prescrites par l'autorité judiciaire ».
- 30 En outre, certaines modifications législatives du régime des MICAS sont venues amender le régime applicable à la procédure juridictionnelle en cas de contestation d'une MICAS, dans un sens souvent plus rigoureux pour d'éventuels requérants. Si la loi PATR prévoit qu'en cas de saisine d'un tribunal territorialement incompétent, le délai de jugement de soixante-douze heures court à compter de l'enregistrement de la requête par le tribunal auquel celle-ci a été renvoyée, et s'il est en outre précisé que les décisions de renouvellement ne peuvent entrer en vigueur tant qu'il n'a pas été statué sur un éventuel recours, plusieurs autres évolutions opèrent dans un sens défavorable aux droits des requérant·es. C'est notamment le cas des précisions apportées sur les délais de recours contre les renouvellements des MICAS. Notamment, la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 précise que le renouvellement des mesures de l'article L. 228-2 CSI (interdiction de se déplacer en dehors d'un périmètre déterminé, obligation de pointage et de déclaration du domicile) ou L. 228-5 CSI (interdiction d'entrer en relation avec des personnes déterminées) doit être contesté dans le délai de 48 heures – délai aussi bref qu'impératif : une requérante a ainsi vu sa requête rejetée au tri pour l'avoir dépassé⁷². La même loi a, en outre, précisé qu'en cas de recours contre ces mesures, l'audience est publique et se déroule sans conclusions du rapporteur public. Ce recours fait figure de recours spécial, à mi-chemin entre le référé et le recours pour excès de pouvoir, la formation de jugement devant statuer dans un délai de 3 jours à compter de l'enregistrement de la requête demandant l'annulation de la mesure de renouvellement. Enfin, la loi Asile et Immigration du 26 janvier 2024⁷³ a introduit, pour les recours contre les mesures prises sur le fondement des articles L. 228-1 à L. 228-7 du CSI (donc, les MICAS), le régime du « contradictoire asymétrique », ainsi défini par le nouvel article L. 773-11 du Code de justice administrative : « Lorsque des considérations relevant de la sûreté de l'État s'opposent à la communication d'informations ou d'éléments sur lesquels reposent les motifs de l'une des décisions mentionnées au I du présent article, soit parce que cette communication serait de nature à compromettre

une opération de renseignement, soit parce qu'elle conduirait à dévoiler des méthodes opérationnelles des services mentionnés aux articles L. 811-2 ou L. 811-4 du code de la sécurité intérieure, l'administration peut, lorsque la protection de ces informations ou de ces éléments ne peut être assurée par d'autres moyens, les transmettre à la juridiction par un mémoire séparé en exposant les raisons impérieuses qui s'opposent à ce qu'elles soient versées au débat contradictoire. Dans ce cas, la juridiction, qui peut alors relever d'office tout moyen et procéder à toute mesure d'instruction complémentaire en lien avec ces informations ou ces pièces, statue sur le litige sans soumettre les éléments qui lui ont été communiqués au débat contradictoire ni en révéler l'existence et la teneur dans sa décision. Lorsque les éléments ainsi communiqués sont sans lien avec les objectifs énoncés au premier alinéa du présent II, le juge informe l'administration qu'il ne peut en tenir compte sans qu'ils aient été versés au débat contradictoire. L'administration décide alors de les communiquer ou non ».

- 31 Cette altération – qui s'apparente en réalité à une disparition – du principe du contradictoire, justifiée par la protection du secret qui s'attache aux opérations de renseignement, avait déjà été inscrite dans la loi Renseignement n° 2015-912 du 24 juillet 2015⁷⁴. Notable en elle-même, elle témoigne de la force du paradigme sécuritaire et de la manière dont il se décline non seulement substantiellement, dans la réglementation, mais aussi dans les règles procédurales, y compris dans les principes cardinaux du fonctionnement de la justice. À propos du mécanisme créé en 2015, Bernard Stirn, président de section au Conseil d'Etat, soulignait tout à la fois les enjeux (« le “contradictoire asymétrique” prévu par la loi de 2015 ne peut certes que demeurer exceptionnel ») et l'intérêt de la formule – envisageant d'emblée son extension aux mesures prévues par la loi SILT : « Il est intéressant de comparer les avantages et les inconvénients d'un tel système avec celui du contentieux de l'état d'urgence, qui était un contentieux relevant du contradictoire classique. Sur les assignations à résidence, en particulier, le juge des référés n'avait pas d'autre information que celles qui étaient versées au dossier et soumises au débat. Le contradictoire était ainsi intégral mais le juge n'était pas complètement informé. C'est également un contradictoire classique qui prévaut lors de la mise en œuvre de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme »⁷⁵. Il est notable que cette altération ait en effet pénétré le contentieux des MICAS, dont il faut rappeler qu'il s'agit de mesures administratives prises à l'encontre de personnes qui ne font l'objet d'aucune mesure d'enquête ou de procédure judiciaire et vis-à-vis desquelles n'existent que des soupçons administratifs de risques qu'elles pourraient poser en termes d'ordre et de sécurité publics⁷⁶.

II. La MICAS : anatomie formelle et substantielle

- 32 Cette présentation de notre corpus et de l'évolution du cadre juridique relatif aux MICAS étant faite, il convient maintenant de procéder à la présentation anatomique des MICAS. On se penche dans un premier temps sur leur anatomie formelle, examinée au travers des étapes de leur édicition administrative et des conditions procédurales qu'elles doivent remplir pour être considérées comme légales (A). On analyse ensuite les conditions substantielles, de fond, qui président à leur édicition et constituent le cœur du travail de police administrative antiterroriste : la caractérisation des

conditions fixées par le législateur pour démontrer la menace que représente un individu (B).

A. Les étapes d'édiction de la MICAS

- 33 On décompose ici ces étapes en quatre temps, livrant des observations relatives à leur notification (1), à l'obligation incombant à l'administration d'information au procureur (2), à la détermination du périmètre d'assignation (3), ainsi qu'à la question de sa durée (4).

1. La notification des MICAS, marqueur de leur routinisation ?

- 34 Étudier les MICAS revenant à étudier la façon dont le ministère de l'Intérieur cible des individus, une question intéressante du point de vue empirique est celle du moment où est notifié l'arrêté de MICAS et où, de ce fait, elle commence à produire ses effets contraignants. Il s'agit naturellement d'une question d'autant plus importante que le manquement aux prescriptions d'une MICAS est un délit. Une proportion importante des personnes concernées par des MICAS étant des sortants de prison⁷⁷, plusieurs d'entre elles se voient notifier leurs MICAS à une date qui semble correspondre à leur sortie de prison : sur les 87 personnes sortantes de prison constituant notre corpus⁷⁸, 78 se voient ainsi notifier la MICAS soit dans les jours qui précèdent ou suivent leur levée d'écrou, soit quelques semaines plus tard. Tous profils confondus, il ressort de notre corpus que les arrêtés édictant une MICAS pour la 1ère fois peuvent prendre effet le jour même de leur édition, lorsqu'ils parviennent à être notifiés⁷⁹. Pour les renouvellements, s'observe généralement un délai de plusieurs jours, voire d'une semaine, entre l'édition de l'arrêté et la date de début du renouvellement⁸⁰, caractérisant une anticipation de la part des services du ministère de l'Intérieur et, partant, une forme d'habitude dans l'édition de telles mesures. Le début des effets de la MICAS est ainsi différencié selon le profil ciblé : dès notification pour les primo-concernés, dès l'expiration de la première MICAS pour les renouvellements, dès la fin de la peine d'incarcération pour les sortants de prison. Cet aperçu de la temporalité des notifications des MICAS constitue un premier marqueur de l'inscription de ces mesures dans une forme de routine administrative, de routine punitive.

2. L'information au procureur, une formalité opérationnelle

- 35 Sur le plan procédural, l'article 228-2 CSI prévoit que la MICAS peut être prise par le ministère de l'Intérieur « *après en avoir informé le procureur de la République antiterroriste et le procureur de la République territorialement compétent* ». Cette obligation formelle introduite par la loi SILT peut être lue comme une incitation à la collaboration entre police administrative et police judiciaire. On avait déjà observé de telles formes de collaboration, alors largement informelle, pendant l'état d'urgence entre 2015-2017 ; à l'époque, l'habitude avait été prise par certains procureurs de transmettre au ministère de l'Intérieur les dossiers qu'ils ne parvenaient pas à « *judiciariser* »⁸¹ - une illustration administrative empirique de la manière dont le droit administratif de l'antiterrorisme tend à opérer comme un relais de l'action pénale. Désormais prévue par la loi, cette collaboration « *permet à l'autorité judiciaire de s'assurer que [la MICAS] ne risque pas de compromettre une enquête en cours* »⁸² - un objectif ou une raison d'être

entérinés par le juge, comme le révèlent les conclusions d'un rapporteur public selon lesquelles « *cette information a initialement pour but de vérifier que l'intéressé ne fait pas l'objet en parallèle de mesures judiciaires concurrentes* »⁸³. Concrètement, cette information des procureurs à des fins d'harmonisation de dispositifs antiterroristes concurrentiels prend la forme d'un simple courriel⁸⁴.

- 36 Comment analyser cette information au procureur ? Elle semble osciller entre justifications opérationnelles (éviter que les mesures administratives et pénales ne viennent à entrer en contradiction) et substantielles (garantie de la proportionnalité de la mesure, notamment si et quand la personne concernée fait déjà l'objet d'un contrôle judiciaire). Le 4^{ème} rapport de bilan de la loi SILT présenté au Parlement par le Premier ministre confirme l'objectif opérationnel : cette information vise à s'assurer que « *que les obligations qui en découlent n'entrent pas en contradiction avec des mesures de suivi judiciaire ou, lorsque tel risque d'être le cas, de convenir de leur aménagement avec l'autorité administrative* »⁸⁵. Pourtant, et de façon paradoxale, le même rapport souligne qu'une MICAS « *ne peut être remise en cause parce qu'elle contraindrait l'exécution de la mesure judiciaire* »⁸⁶. De sorte que l'information au procureur peut être lue comme remplissant avant tout une fonction opérationnelle : elle vise à inciter à la coordination entre services de police administrative et judiciaire.
- 37 En tout état de cause, le manquement à cette obligation formelle n'entache pas la MICAS d'illégalité ; ce point est clairement établi par le corpus jurisprudentiel étudié. Par exemple, un jugement rendu par le tribunal administratif de Montpellier considère que « *la méconnaissance de cette obligation d'information, prévue à l'article L. 228-2 précité du code de la sécurité intérieure, qui permet seulement au parquet national anti-terroriste et au parquet du tribunal de grande instance du lieu de résidence de l'intéressé d'être informés de l'existence de la mesure et de ses modalités, est sans influence sur la légalité de ladite mesure* »⁸⁷.

3. La détermination du périmètre d'assignation à résidence

- 38 Aux termes de l'article L. 228-2 CSI, le périmètre de l'assignation à résidence ne peut « *être inférieur au territoire de la commune* » ; et la loi précise désormais que « *la délimitation de ce périmètre permet à l'intéressé de poursuivre une vie familiale et professionnelle et s'étend, le cas échéant, aux territoires d'autres communes ou d'autres départements que ceux de son lieu habituel de résidence* ». Si la très grande majorité des personnes assignées à résidence via une MICAS le sont à l'échelle de leur commune, quelques-unes bénéficient d'un périmètre plus large, à l'échelle du département, voire de la région tout entière. C'est, par exemple, le cas de personnes dont le périmètre d'assignation est l'Île-de-France⁸⁸, le Val-de-Marne⁸⁹ ou la Somme⁹⁰, ou encore « *Paris, les Hauts de Seine, la Seine Saint Denis et le Val de Marne* »⁹¹, ou « *Lille, Lomme et Hellemmes* »⁹². La lecture des faits tels que décrits dans les jugements ou arrêts ne permet pas de saisir les raisons d'une telle différence de traitement. Il ressort ainsi du corpus analysé que le périmètre d'assignation à résidence peut aussi bien être celui d'une région ou d'une grande ville que, au contraire, celui d'un petit village de moins de 5 000 habitants⁹³, ce qui révèle une forme d'inégalité de la MICAS dans l'intensité de la contrainte exercée sur la liberté de mouvement.
- 39 Lors des départs parlementaires, un député avait proposé que le périmètre géographique soit défini par le juge des libertés et de la détention, en relevant que « *l'introduction d'un périmètre a minima communal pose problème* » au regard,

précisément, de la « disparité de surface » entre communes. Ledit député ne cherchait pas ici à égaliser la contrainte pesant sur les personnes sous MICAS ; au contraire, il craignait qu'« un périmètre correspondant à celui de la capitale ou d'une grande ville de province ne serait pas suffisamment restrictif pour surveiller des activités potentiellement répréhensibles d'un individu »⁹⁴. Le rapporteur du texte avait toutefois émis un avis défavorable, en soulignant que si les périmètres d'assignation étaient d'emblée restreints (par exemple, limités à l'arrondissement dans les plus grandes communes), les MICAS seraient difficilement applicables, car cela « conduirait à devoir délivrer un grand nombre de sauf-conduits »⁹⁵. Dans le même ordre d'idées, le député Éric Ciotti s'était fait l'écho, au cours des débats parlementaires relatifs à la loi SILT, de la position du syndicat des commissaires de la police nationale qui décrivait la MICAS comme « une assignation à résidence du pauvre », car vidée de sa substance par l'étendue (jugée trop importante) du territoire dans lequel l'individu conserve la faculté de se déplacer, et par des obligations de pointage réduites à trois par semaine par le Sénat⁹⁶.

4. La durée de la MICAS

- 40 Aux termes de l'article L. 228-2 du CSI, les MICAS de base peuvent initialement être prononcées pour une durée de trois mois ; elles sont renouvelables une fois, pour une nouvelle durée de trois mois. Au-delà « d'une durée cumulée de six mois », le renouvellement d'une MICAS est encore possible, mais il est subordonné à « l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires ». La loi précise, enfin, que la durée totale des MICAS ne peut excéder douze mois.
- 41 Le régime de la durée des MICAS soulève de nombreuses questions ; notamment : les MICAS sont-elles toutes *automatiquement* renouvelées pour atteindre une durée totale de six mois ? Si la loi dispose que le renouvellement d'une MICAS est possible « pour une durée maximale de trois mois », sauf éléments nouveaux requis au-delà de six mois, est-ce à dire que la durée totale d'une MICAS ne peut en principe excéder six mois, ou est-il possible que des personnes fassent l'objet de plusieurs MICAS non consécutives, fondées sur les mêmes motifs (sans éléments nouveaux) ? En deçà, il est intéressant d'observer la manière dont s'articulent les différentes obligations qui composent une MICAS, dès lors que la loi fixe des durées maximales différentes concernant, par exemple, l'interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes (qui peut d'emblée être édictée pour six mois) et l'obligation de pointages (trois mois). Enfin, quels sont les arguments retenus par l'administration, et validés par le juge, pour caractériser les « éléments nouveaux ou complémentaires » qui permettent, le cas échéant, la prolongation d'une MICAS au-delà de six mois ?

a. Le renouvellement de MICAS : entre renouvellement automatique, mesures complémentaires, et articulation entre différents degrés de MICAS

- 42 La MICAS de base (assignation à résidence, déclaration du domicile, pointage), qui peut être prononcée initialement pour une durée de trois mois, est renouvelable pour la même durée dès lors que « les conditions prévues à l'article L. 228-1 continuent d'être réunies ». Il n'est pas possible de connaître précisément le taux de renouvellement des MICAS ; cette donnée ne figure pas, notamment, dans le rapport annuel adressé par le Gouvernement au Parlement sur l'application des mesures prises dans le cadre de la loi

SILT et de sa pérennisation⁹⁷. En décembre 2020, les députés chargés du contrôle parlementaire relevaient néanmoins que 58% des MICAS sont renouvelées une fois, 13% deux fois et 5% trois fois, donc que moins d'un quart des MICAS n'est pas renouvelé⁹⁸. Le dernier rapport public du Gouvernement indique simplement qu'« entre le 1^{er} novembre 2021 et le 31 octobre 2022, 59 mesures n'ont pas été renouvelées au-delà de 6 mois faute d'éléments nouveaux ou complémentaires, contre 71 l'année précédente »⁹⁹. Ici encore, notre meilleure porte d'entrée est donc constituée par l'analyse de notre corpus contentieux, au sein duquel il est possible de répertorier le nombre de personnes qui ont fait l'objet de plus d'une MICAS. Certes, on ne saisit pas ce faisant la proportion de MICAS renouvelés au bout de trois mois, mais plus grossièrement le nombre de MICAS renouvelées, indépendamment du calendrier du renouvellement. Ce chiffre s'établit, dans notre corpus, à 80 renouvellements¹⁰⁰. Parmi les requérants, 18 ont exercé deux recours (donc sont concernés par, au minimum, un arrêté de renouvellement), et sept en ont exercé trois (donc sont concernés par au moins deux renouvellements). Un seul requérant a contesté l'ensemble des MICAS dont il a fait l'objet, soit quatre recours au total. Pour affiner encore ces données, parmi les personnes ayant exercé un seul recours, 34 ont exclusivement contesté le renouvellement de leurs MICAS.

- 43 Cette approche contentieuse permet aussi de faire apparaître ce qu'on choisit ici de nommer les « MICAS intermittentes », pour qualifier des MICAS qui sont en réalité des renouvellements d'une mesure antérieure, mais qui interviennent bien après son expiration. Or, de manière notable, le juge estime en ce cas que les motifs ayant justifié l'édition de la mesure initiale justifient également le renouvellement dans ces conditions – et crée ainsi un régime de MICAS « intermittentes ». Le Conseil d'État a ainsi pu juger en mai 2021 « que le premier renouvellement d'une mesure de contrôle n'est, contrairement aux éventuels renouvellements suivants, en aucune manière subordonné à sa justification par des éléments nouveaux et complémentaires la justifiant par rapport à la première mesure prononcée » et ce, « alors même qu'un délai de quelques mois (...) sépare la première de la deuxième mesure ». Il relève que « l'écoulement du temps est par lui-même sans incidence sur les motifs qui peuvent légalement fonder son prononcé dès lors qu'ils sont au nombre de ceux pouvant la justifier et demeurent valables pour la deuxième »¹⁰¹. Ce raisonnement est d'autant plus intéressant qu'en l'espèce, il valide la prise en compte d'éléments factuels datant de 2019, soit deux ans auparavant le « renouvellement » contesté : la première MICAS avait été édictée le 20 juillet 2020, et son renouvellement date du 8 avril 2021, soit plus de huit mois plus tard, sur le fondement des mêmes faits allégués. Autrement dit, la durée de validité des arguments mobilisés par l'administration au soutien d'un MICAS ne connaît ainsi pas de limite précise. Cette durée de validité est, en revanche, de six mois s'ils ont déjà servi à fonder le premier arrêté.
- 44 Dans le même ordre d'idées, le corpus fait apparaître que l'accumulation de mesures prises sur les différents régimes qui se sont succédé (notamment, l'état d'urgence 2015-2017 puis le régime nouveau des MICAS créé par la loi SILT) aboutit à ce que, en contradiction apparente avec la lettre de la loi qui dispose que « la durée totale cumulée des obligations prévues aux 1° à 3° du présent article ne peut excéder douze mois »¹⁰², des personnes puissent faire l'objet de mesures administrative de contrôle pendant plus d'une année. C'est par exemple le cas d'un homme ayant alterné assignation à résidence sous état d'urgence, incarcération (pour, partiellement,

manquement aux obligations découlant de son assignation), MICAS, puis à nouveau incarcération ; sa situation est évocatrice à la fois de l'invisible continuité entre assignations à résidence de l'état d'urgence et MICAS, et du décalage entre la linéarité du régime des MICAS tel qu'envisagé par le CSI et la réalité découlant des pratiques administratives. Quand bien même on n'examinerait à son propos que son parcours post-état d'urgence, on constate qu'il a, au total, été soumis à des mesures administratives pendant plus d'une année. Placé sous MICAS le 18 décembre 2017, il voit cette mesure renouvelée à deux reprises, les 12 mars 2018 et 11 juin 2018. Mais le 20 juin 2018, il est incarcéré pour « violences aggravées » et condamné à plusieurs mois de prison ferme. Libéré le 7 septembre 2019, il se voit immédiatement notifier un arrêté daté de la veille, le plaçant à nouveau sous MICAS pour une durée de trois mois. Il exerce un recours contre cette dernière mesure, arguant notamment de ce que cette décision prolonge en réalité une MICAS « édictée il y a 21 mois », ce qui en fait une mesure violant manifestement les dispositions de l'article L. 228-2 du CSI qui limitent selon lui « à 12 mois la durée d'une telle mesure, *indépendamment de son caractère continu ou discontinu* ». Le juge des référés du tribunal administratif de Grenoble prend appui sur la décision QPC n° 2017-691 du 16 février 2018 pour confirmer qu'une MICAS ne saurait « excéder, de manière continue ou non, une durée totale de douze mois » ; mais il juge qu'en l'espèce, l'incarcération du requérant à compter du 20 juin 2018 a interrompu la troisième MICAS dont il faisait l'objet (i.e. le renouvellement en date du 11 juin 2018), de sorte que la mesure attaquée (la MICAS édictée le 6 septembre 2019) est en réalité une nouvelle MICAS « initiale », et qu'il n'est donc « pas fondé à soutenir que la durée de celle-ci excédait douze mois »¹⁰³.

- 45 De même, un homme condamné pour apologie du terrorisme (en ligne, circonstance aggravante¹⁰⁴) en août 2016, soit au cœur de l'état d'urgence, à 18 mois d'emprisonnement dont 9 fermes avec mandat de dépôt est assigné à résidence à sa sortie de prison, l'arrêté se fondant d'ailleurs notamment sur ses relations en détention. En juillet 2017, quelques jours après la reconduction de son assignation, il est interpellé sur la voie publique alors qu'il devait se trouver à son domicile, placé en détention provisoire, et finalement condamné à une peine couvrant la période de détention. Le 18 septembre 2017, il est à nouveau assigné à résidence, puis fait l'objet d'une MICAS le 31 octobre 2017, jour d'entrée en vigueur de la loi SILT. La MICAS sera ensuite renouvelée les 26 janvier et 24 avril 2018. Cette dernière reconduction s'appliquait probablement pour trois mois, comme l'intégralité des mesures étudiées, c'est-à-dire jusqu'à fin juillet 2018, le Conseil d'État ayant d'ailleurs statué sur une requête le 26 juillet 2018¹⁰⁵. Ainsi, cet homme aura alterné sans interruption les périodes de détention, d'assignation à résidence d'état d'urgence et de droit commun pendant deux ans, et aura été assigné à résidence pendant quatorze mois. Ces exemples illustrent ainsi que si une MICAS ne peut en principe excéder douze mois, une personne peut être concernée par ce régime sur une période plus longue, notamment dès lors que, au gré d'allers-retours en établissement pénitentiaire, les juges acceptent de considérer qu'une MICAS édictée en levée d'écrou n'est pas le prolongement d'une MICAS en vigueur au moment de l'incarcération, mais une nouvelle mesure.
- 46 Illustre encore la possibilité qu'une personne soit soumise à une mesure de contrôle sur un temps excédant la durée maximale de douze mois évoquée par la loi le jeu de l'articulation des différentes durées qu'elle assigne aux différentes mesures qui composent la MICAS. Car si la MICAS de base ne peut, en théorie, dépasser douze mois, les MICAS « allégées » ou « complètes », telles que les interdictions de paraître ou

d'entrer en contact peuvent venir s'y ajouter à l'expiration de cette dernière – et donc, la prolonger. La terminologie utilisée par le législateur est ici importante pour interpréter la marge de manœuvre dont dispose l'administration dans ce jeu d'articulation et d'emboîtement des différents composants de la poupée russe qu'est la MICAS. Ainsi par exemple, concernant l'assignation électronique prévue par l'article L. 228-3, le CSI précise que celle-ci peut être utilisée « à la place de l'obligation prévue au 2° de l'article L. 228-2 », soit l'obligation de pointage. De même, à propos de la MICAS prévue par l'article L. 228-4 (principalement, l'interdiction de paraître), le CSI précise qu'elle peut être édictée lorsque le ministère de l'Intérieur « ne fait pas application des articles L. 228-2 et L. 228-3 » (MICAS de base et MICAS sous bracelet). Pourtant, le sénateur Marc-Philippe Daubresse indique dans un rapport d'information parlementaire que le ministère de l'Intérieur a prononcé en février 2020 « une MICAS comprenant une interdiction de paraître à l'encontre d'un individu sortant de détention qui avait déjà fait l'objet, préalablement à son incarcération, d'une mesure d'assignation dans le cadre d'une autre MICAS, pendant une durée de douze mois »¹⁰⁶. Ainsi, une personne a pu être concernée par une MICAS de base pendant douze mois puis se voir notifier une interdiction de paraître, quand bien même la terminologie fixée par le législateur semble l'exclure.

- 47 Un exemple tiré de notre corpus illustre également que le ministère de l'Intérieur a placé un individu sous MICAS prise au titre des articles L. 228-2 à L. 228-4 puis, au bout de six mois, lui a notifié une interdiction d'entrer en relation avec un individu, au titre de l'article L. 228-5. Devant le tribunal administratif de Montreuil, le requérant soutient « que la mesure de surveillance en litige ne repose sur aucun élément nouveau », mais la formation considère qu'il « ne ressort pas des pièces du dossier que le requérant aurait fait l'objet d'une mesure d'interdiction prise sur le fondement de l'article L. 228-5 du code de la sécurité intérieure avant celle prononcée par l'arrêté attaqué », de sorte que l'édition de cet arrêté « n'impliquait pas que l'administration justifie de l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires »¹⁰⁷. L'article L. 228-5 du CSI rappelle bien la durée limitée à six mois d'une telle mesure, ainsi que l'exigence de production d'éléments nouveaux ou complémentaires pour aller au-delà. Par son jugement, le tribunal administratif de Montreuil valide ainsi le caractère autonome de cette MICAS « allégée » par rapport aux autres MICAS, et donc le principe d'édition de MICAS au-delà d'un an pour un même individu. Théoriquement, un individu peut ainsi se voir placer sous MICAS – de base, puis allégée – pendant douze mois sur la base des mêmes éléments.
- 48 En toute hypothèse, une proposition de loi adoptée par le Sénat en janvier 2024, ainsi que nombre de débats parlementaires ayant porté sur les MICAS depuis leur création en 2017, indiquent explicitement une volonté d'assouplissement du cadre légal afin de pouvoir aller au-delà de douze mois¹⁰⁸.

b. Les renouvellements de MICAS : au-delà de six mois, l'exigence de production d'« éléments nouveaux ou complémentaires »

- 49 Pour ce qui est de la MICAS de base prévue à l'article L. 228-2 CSI, tout renouvellement au-delà de six mois est subordonné à l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires » que doit produire le ministère de l'Intérieur. Lors des débats parlementaires relatifs à la loi SILT, le ministre de l'Intérieur Gérald Collomb indiquait que « si l'état d'urgence permet de maintenir une assignation à résidence pendant une

longue durée, il n'en va pas de même ici : la durée des mesures de surveillance serait limitée de trois à six mois selon les cas. Elles seraient renouvelables sur la base d'éléments nouveaux et complémentaires, ce qui veut dire que les services vont devoir faire un gros travail ! J'espère que nous n'aurons pas à regretter d'avoir trop encadré cette disposition »¹⁰⁹. Dans son rapport d'avril 2022 sur l'application de la loi SILT, le Gouvernement est venu préciser sa doctrine sur la signification de ces éléments : les « éléments nouveaux » sont constitués « de faits soit portés à la connaissance de l'administration postérieurement à l'entrée en vigueur de la mesure, soit survenus postérieurement à la date de notification de l'obligation de l'intéressé et venant s'ajouter aux faits ayant justifié la surveillance de ce dernier »¹¹⁰. Les éléments complémentaires concernent, quant à eux, « les faits qui ont motivé la mise en œuvre » d'une MICAS, qui « peuvent parfois être précisés (par les enquêtes des services de renseignement) ou avoir des conséquences à plus long terme (condamnation judiciaire survenant plusieurs mois ou années après la commission des faits) ». Ce même rapport fait part des difficultés du ministère de l'Intérieur à justifier de tels éléments, les services de renseignement « pouvant hésiter à livrer des informations issues de la mise en œuvre de techniques de renseignement en cours qui donneraient à la personne surveillée des informations sur l'existence et la nature des moyens mis en œuvre tant à son égard qu'à celui de certains de ses interlocuteurs »¹¹¹.

- 50 L'analyse du contentieux permet de vérifier quels sont les éléments nouveaux ou complémentaires avancés par l'administration et validés par le juge administratif. Sur les douze annulations ou suspensions totales contenues dans notre corpus¹¹², sept concernent des renouvellements, et quatre sont fondés sur l'insuffisance des éléments nouveaux ou complémentaires fournis¹¹³. En 2022, la Cour administrative d'appel de Paris a eu l'occasion de poser des jalons sur ce point : ces éléments, qui doivent être « survenus ou qui ont été révélés postérieurement à la décision initiale ou aux précédents renouvellements », peuvent « résulter d'agissements de la personne concernée, de procédures judiciaires et même, si elles sont fondées sur des éléments nouveaux ou complémentaires par rapport à ceux qui ont justifié la première mesure, de décisions administratives »¹¹⁴. Partant, en considérant que des éléments nouveaux peuvent être constitués par des mesures administratives, cette décision de la CAA reconnaît à l'administration la possibilité de produire, par elle-même, des éléments nouveaux¹¹⁵. L'interprétation de ces conditions est évidemment sujette à une certaine variabilité.
- 51 Ainsi par exemple, une rencontre à domicile le 11 février 2020, soit postérieure au dernier renouvellement, avec une personne identifiée comme « radicalisée » et qui était déjà fréquentée auparavant, permet de caractériser un élément nouveau au sens des articles L. 228-2 et L. 228-5 CSI. Le tribunal administratif de Melun relève ainsi que « M. X serait toujours en contact régulier depuis juin 2018 avec un islamiste radical, M. Y, avec lequel il participe à des conférences sur l'islam et a des discussions quotidiennes concernant la religion et qu'il a rencontré à son domicile le 11 février 2020 pour pratiquer une *roqya* et dont l'épouse religieuse, également radicalisée, s'est rendue plusieurs semaines en Syrie en 2014 pour effectuer sa *hijra* ». Le tribunal valide ainsi ces faits comme des éléments nouveaux, car ils « confortent ceux fondant les précédents arrêtés »¹¹⁶. Pour cette même personne, un quatrième arrêté MICAS (soit, un troisième renouvellement de la mesure initiale) a donc été validé par le tribunal administratif, qui a considéré que « l'élément nouveau ou complémentaire » était caractérisé par le

fait qu'il est « est entré en relation avec l'islamiste radical M. D, ancien adjoint de sécurité au commissariat d'Y et avec Mme Z qui a fait l'objet d'un signalement par sa mère en raison de sa radicalisation »¹¹⁷. Cet exemple illustre que, pour apprécier le caractère nouveau ou complémentaire d'un élément, le juge administratif n'identifie pas précisément les éléments qui le constituent – notamment un élément en particulier qui, par sa gravité, viendrait justifier le renouvellement. Il s'agit plutôt de lister les éléments avancés par le ministère de l'Intérieur, sans mentionner de dates ni de précisions quant à la nature des faits allégués. Ainsi, c'est l'addition d'éléments isolés, plus que leur nouveauté, qui fonde la labellisation.

- 52 Ce constat amène à questionner la nature de ces éléments nouveaux ou complémentaires. L'analyse permet, en premier lieu, de mettre en lumière le fait que, lorsqu'une MICAS est renouvelée au-delà de six mois, le ministère de l'Intérieur n'a pas à apporter, à nouveau, la preuve que les conditions substantielles posées par la loi à l'édition d'une MICAS (« menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics » ainsi que des éléments attestant, alternativement, que la personne visée entre en relation habituelle avec des personnes liées au terrorisme, ou qu'elle fait l'apologie du terrorisme) sont remplies ; ceux-ci, qui ont par hypothèse été apportés, six mois plus tôt, lors de l'édition de la MICAS initiale, sont réputés acquis. Seule pèse, dès lors, sur l'autorité administrative la démonstration de « l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires » justifiant la prolongation de la mesure. Plusieurs affaires illustrent clairement ce point. Ainsi, dans une affaire portée devant le tribunal administratif de Versailles, le ministère de l'Intérieur a soutenu que « le fait nouveau c'est qu'on ne change pas d'idéologie en six mois, ce que prouvent les études sur la déradicalisation », études que, au demeurant, « il n'a pas apportées et ne peut produire à l'audience »¹¹⁸. Dans une autre affaire relative au deuxième renouvellement d'une MICAS, le ministère a ainsi pu avancer comme élément que « M. X est toujours actif sur les réseaux sociaux et continue de publier sur plusieurs comptes Facebook des contenus pro-djihadistes et antisémites », des éléments qui, selon lui, « sont de nature à établir que l'intéressé doit toujours être regardé comme adhérant à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme et faisant l'apologie de tels actes »¹¹⁹. La condition tenant à la menace n'a ainsi pas à être motivée : on voit ici que, plus que d'éléments nouveaux, il s'agit pour le ministère de démontrer que les motifs comportementaux qui ont justifié l'édition de la MICAS initiale perdurent. Le Conseil d'État a considéré de même dans une autre affaire, en jugeant que ces « éléments nouveaux » pouvaient être caractérisés par une seule relation, en l'espèce, par « des relations étroites avec M. X, islamiste radical, lui-même proche d'un combattant djihadiste »¹²⁰. Là encore, la condition relative à la menace particulière que représenterait le requérant n'a pas à être caractérisée par cet élément nouveau. Il suffit pour le ministère de l'Intérieur de reprendre les éléments ayant fondé les premières MICAS, et d'y ajouter un élément qui, à lui seul, ne pourrait suffire à motiver une première mesure, mais qui permet simplement à l'administration de conforter son intuition : une rencontre, une publication, etc. Le cas des renouvellements au-delà de six mois pour manquements aux prescriptions imposées de la MICAS sont encore davantage évocateurs de l'absence de corrélation entre l'élément nouveau et complémentaire et les conditions prescrites par l'article L. 228-1.

c. La MICAS productrice d'éléments nouveaux

- 53 De manière frappante, l'analyse révèle encore que, tant pour le ministère que pour le juge, les « éléments nouveaux » requis par la loi peuvent en réalité être causés par la mesure elle-même – l'application de la loi devenant alors circulaire ; c'est notamment le cas lorsque des manquements aux prescriptions de la MICAS sont constatés. C'est ainsi que, pour valider le renouvellement d'une MICAS au-delà de six mois, le tribunal administratif de Grenoble relève que « M. X répond irrégulièrement aux convocations du service pénitentiaire d'insertion et de probation, refuse de rencontrer les psychologues et éducateurs, et ne se rend plus depuis le 14 mai 2018 à l'école de la deuxième chance à Grenoble ». À ces éléments s'ajoute le fait que le requérant a récemment « enfreint son obligation de résidence le 15 juillet 2018 », un élément que le tribunal considère comme constitutif « de faits nouveaux par rapport à ceux pris en compte lors du précédent arrêté pris le 24 avril 2018 »¹²¹. La violation en question est celle du périmètre de l'assignation ; l'intéressé s'est en effet « rendu à Grenoble pour assister à la finale de la coupe du monde de football dans une “fan zone” », et s'est alors « présenté avec une heure et vingt-cinq minutes de retard à l'hôtel de police de Grenoble pour son pointage quotidien » - suite à quoi, il a été placé en garde à vue. Le ministère de l'Intérieur a donc valablement pu s'appuyer sur cet élément pour justifier le premier renouvellement au-delà de six mois, démontrant la dimension autoproduitrice de la menace par les MICAS. Lors du second renouvellement au-delà de six mois, l'administration s'appuie à nouveau sur ce manquement lors de finale de la coupe du monde de football, ainsi que sur la condamnation du requérant « le 5 septembre 2018, pour exécuter la peine de prison à laquelle il a été condamné à raison d'un outrage envers un policier commis le 8 janvier 2018 ». Le tribunal administratif de Grenoble considère cette fois que ces éléments ne peuvent être regardés comme des éléments nouveaux ou complémentaires, « en particulier en l'absence de précision sur le comportement du requérant pendant sa détention »¹²².
- 54 Plus parlante encore est cette affaire dans laquelle le tribunal administratif de Nice confirme que l'« élément nouveau ou complémentaire » venant justifier le renouvellement au-delà de six mois d'une MICAS peut trouver son origine au cœur des prescriptions de celle-ci. Pour valider le troisième arrêté en date du 12 mai 2023 plaçant une femme sous MICAS, le juge administratif relève que « le 1er avril 2023, alors qu'elle se prêtait à la mesure de pointage quotidienne au commissariat de Nice à laquelle elle est astreinte, elle a eu envers les fonctionnaires de police une attitude agressive notamment en les photographiant, acte manifestant sans ambiguïté son intention de mener ou d'organiser à leur encontre une expédition punitive. Ces actes suffisent à constituer les éléments nouveaux ou complémentaires ». Le tribunal administratif reconnaît d'ailleurs explicitement que ces éléments nouveaux n'ont pas à être corrélés aux conditions de fond prescrites par l'article L. 228-1, en relevant qu'il « n'est pas prescrit par ces textes [art. L. 228-2 et L. 228-5 CSI] que ces éléments doivent concerner les personnes avec lesquelles tout contact est interdit à l'intéressé ou l'activité de diffusion de propagande à des fins terroristes »¹²³. Ici, l'élément nouveau repose donc bel et bien sur l'attitude de la requérante au cours d'un pointage, considérée par le juge comme révélatrice d'une menace – ce qui illustre la propension de la MICAS à devenir le terreau de la justification de son propre renouvellement.
- 55 Outre les éléments provenant d'un manquement aux prescriptions de la MICAS, l'administration peut également s'appuyer sur les comportements à l'origine des

sanctions pénales prononcées à l'encontre d'un individu pour caractériser un élément nouveau : en l'espèce, les faits de violences ayant mené à la condamnation pénale d'un individu qui faisait l'objet d'une troisième MICAS lors de son incarcération peuvent servir à caractériser un élément nouveau permettant de justifier le renouvellement de sa MICAS à sa sortie de détention¹²⁴. Pour des mêmes faits, un individu se voit ainsi condamné pénalement et administrativement.

- 56 Le tribunal de Nice confirme d'ailleurs cette logique dans son jugement relatif au recours exercé par la requérante précédemment évoquée contre la quatrième MICAS dont elle fait l'objet, en considérant que les « éléments nouveaux ou complémentaires » « peuvent résulter d'agissements de la personne concernée, de procédures judiciaires et même, si elles sont fondées sur des éléments nouveaux ou complémentaires par rapport à ceux qui ont justifié la première mesure, de décisions administratives ». En l'espèce, pour tenter de justifier ce troisième renouvellement, le ministère de l'Intérieur faisait « valoir que le 3 juin 2023, Mme X a été interpellée pour n'avoir pas respecté les horaires de pointage et que le 5 juin 2023, elle a été condamnée pour ces faits par le tribunal judiciaire de Nice à un emprisonnement délictuel de trois mois ». Mais le tribunal relève que la requérante précise « qu'elle s'est présentée le 3 juin 2023 avec trente minutes de retard au commissariat sans avoir pu prévenir préalablement les services de police dès lors que son téléphone portable n'était plus chargé », et « que le juge de l'application des peines a retenu un aménagement possible de la condamnation précitée avec la participation à des travaux d'intérêt général ou le port d'un bracelet électronique ». Il annule l'arrêt. Ici, l'élément nouveau avancé par le ministère de l'Intérieur était donc lié à un manquement à la MICAS, corrélé à la condamnation pénale qui en découlait. Le tribunal administratif considère toutefois la justification insuffisante, en précisant explicitement que l'administration doit justifier que « les deux conditions cumulatives prévues par l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure » soient remplies¹²⁵. Il est ainsi intéressant de relever les divergences d'interprétation quant à ces éléments nouveaux ou complémentaires au sein d'un même tribunal : le juge des référés a retenu une interprétation très extensive des éléments nouveaux ou complémentaires, en relevant que ces derniers n'avaient pas à être reliés aux conditions de l'article L. 228-1, quand une formation collégiale est venue, trois mois plus tard à propos du nouveau renouvellement, retenir une conception beaucoup plus resserrée.
- 57 Cette réticence du tribunal administratif de Nice à voir dans les sanctions liées au non-respect d'une MICAS des éléments de nature à justifier sa prolongation au-delà de six mois n'est pas isolée. On peut ainsi citer un jugement du tribunal administratif de Montreuil considérant que « la méconnaissance des obligations imposées par les mesures initialement prononcées ne révèle pas, à elle seule, l'existence de tels éléments », et rappelant qu'il « appartient à l'autorité administrative, dans un tel cas de figure, d'apprécier si, compte tenu de la nature des obligations méconnues et des circonstances dans lesquelles cette méconnaissance est intervenue, celle-ci atteste que les conditions prévus à l'article L. 228-1 continuent d'être réunies ». Dans cette affaire, le tribunal a ainsi annulé le renouvellement d'une MICAS justifié par le ministère de l'Intérieur par l'élément nouveau ou complémentaire que caractérisait selon lui « la circonstance que M. Y avait, le 17 juin 2022, méconnu l'obligation de présentation quotidienne auprès des services de police, et le 28 juin 2022, été interpellé à Paris pour avoir méconnu l'obligation qui lui était faite de circuler en dehors du périmètre de la commune de Saint-Denis »¹²⁶. Nonobstant quelques jugements de cette nature élevant

le niveau d'exigence sur ce que doivent recouvrir les « éléments nouveaux ou complémentaires », on constate que le parcours sous MICAS de certains individus conforte l'idée selon laquelle la justification des faits nouveaux ou complémentaires par l'administration peut ne pas porter sur des éléments accréditant l'idée d'une menace particulière que représenterait la personne sous MICAS ; ils peuvent en effet reposer simplement sur le manquement à certaines prescriptions découlant de leur contrôle judiciaire ou administratif, marquant là encore cette caractéristique du droit administratif antiterroriste qu'est sa tendance ou sa capacité à autoproduire des éléments permettant de justifier une menace. Il arrive ainsi que la prolongation d'une MICAS soit justifiée par le manquement à une prescription de la précédente, et non par la caractérisation des conditions prévus par l'article L. 228-1 du CSI ; et les exemples précités illustrent qu'en la matière, le contrôle juridictionnel peut être très divergent.

d. Les tentatives administratives de validation d'éléments nouveaux ou complémentaires

- 58 D'ailleurs, les annulations de MICAS pour défaut d'éléments nouveaux ou complémentaires représentent une part importante des annulations (quatre sur douze), et permettent d'illustrer certaines tentatives de l'administration d'étendre le champ des éléments nouveaux ou complémentaires à des faits qui, parfois, n'ont rien à voir avec le comportement individuel de l'intéressé. C'est ce qui ressort particulièrement d'une ordonnance rendue le 14 janvier 2019 par le Conseil d'État, à propos d'une MICAS au-delà de six mois pour laquelle le ministère de l'Intérieur avançait qu'un tel élément nouveau était constitué par « la décision du 14 septembre 2018 par laquelle le juge des référés du Conseil d'État, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, a rejeté la requête de M. X tendant à la suspension de l'arrêté du 29 juin 2018 »¹²⁷. L'élément nouveau proviendrait ainsi, selon l'administration, de l'ordonnance de rejet rendue quelques mois plus tôt par le Conseil d'État dans le cadre d'un recours formé par l'intéressé, qui aurait, ce faisant, validé le récit administratif relatif à la menace que représenterait celui-ci. Le Conseil d'État a néanmoins réfuté cet argument, et suspendu ladite MICAS.
- 59 De façon plus subtile, mais infructueuse, le ministère de l'Intérieur a pu alléguer que des faits découverts lors d'une visite domiciliaire en décembre 2021 (soit six mois avant la MICAS contestée) constituaient des éléments nouveaux. Le ministère faisait notamment valoir qu'il n'avait pu exploiter ces éléments plus tôt, dès lors qu'ils avaient été « couverts par le secret de l'instruction à compter de l'ouverture de la procédure judiciaire ayant fait suite à la transmission au service de police judiciaire du procès-verbal relatif à cette visite ». N'ayant eu connaissance de ces éléments que « que le 23 juin 2022 après le prononcé, le 16 juin, du jugement relaxant » le requérant, le ministère les présente donc comme « nouveaux ». La cour administrative d'appel ne suit toutefois pas cette argumentation, et rappelle que « s'agissant d'éléments recueillis dans le cadre de la procédure définie par le code de la sécurité intérieure aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, le secret de l'instruction ne saurait être opposé à l'administration » ; elle en conclut que ces éléments ne peuvent être considérés comme nouveaux ou complémentaires¹²⁸. Ces quelques tentatives du ministère de l'Intérieur de faire qualifier des éléments anciens ou sans rapport avec un comportement menaçant des individus visés comme étant nouveaux ou complémentaires démontrent une interprétation extensible des termes du code de sécurité intérieure.

e. Lever les difficultés pour mieux renouveler : le législateur au secours du ministère de l'Intérieur

60 La durée des MICAS est un sujet de préoccupation récurrent pour l'administration comme pour certains parlementaires. Si le Conseil constitutionnel a censuré certaines dispositions de la loi PATR du 30 juillet 2021 qui prévoyaient un allongement de la durée des MICAS à vingt-quatre mois¹²⁹, d'autres voies sont explorées pour permettre au ministère de l'Intérieur de placer sous MICAS certains individus au-delà d'une année. C'est ainsi qu'une proposition de loi adoptée par le Sénat en janvier 2024 prévoit l'instauration de « périmètre de protection spécifique aux grands événements pour suppléer les MICAS »¹³⁰. L'intention des sénateurs est claire : « elle pourrait être prononcée à l'encontre d'individus ayant déjà fait l'objet d'une MICAS pendant une année mais qui dont il [sic] demeure des éléments permettant d'établir leur dangerosité ou leur intention de commettre des actes terroristes à l'occasion de grands événements »¹³¹. Ces individus se verraient alors interdire de paraître « dans des lieux exposés à un risque de menace grave ou terroriste ». Par cette disposition, le Sénat vient donner une base légale à une pratique administrative préexistante, le ministère de l'Intérieur ayant déjà prononcé une interdiction de paraître à l'égard d'un individu ayant fait l'objet d'une MICAS pendant une durée de douze mois, afin de justement, « parer à cette difficulté »¹³² liée à la durée limitée de telles mesures. Comme le relève le sénateur Marc-Philippe Daubresse, « l'interprétation du Gouvernement revient à considérer que la durée maximale de douze mois fixée par la loi et rappelée par le Conseil constitutionnel s'apprécie indépendamment pour chaque obligation susceptible d'être prononcée dans le cadre d'une MICAS, rendant ainsi possible la surveillance d'un individu au-delà d'un an »¹³³. Au-delà, il s'agirait surtout de rendre possibles de telles mesures au-delà d'une année sans avoir à apporter d'éléments nouveaux ou complémentaires.

B. La MICAS : les conditions substantielles définies par la loi et leur contrôle juridictionnel

61 Lors des débats parlementaires relatifs à l'adoption du régime des MICAS, Gérard Collomb, alors ministre de l'Intérieur, avait rappelé devant le Sénat que la volonté du Gouvernement était que « le ministre de l'intérieur se trouve en capacité de prononcer les mesures de surveillance individuelle qui constituent sans doute la technique la plus efficace pour détecter l'imminence du passage à l'acte d'un individu sur lequel pèsent de lourds soupçons » ; mais « encore fallait-il que cette mesure puisse demeurer très exceptionnelle ». Pour justifier le texte proposé – qui allait, donc, devenir la loi SILT – le ministre faisait valoir que « le texte cible précisément un certain type de personnes, car nous n'avons pas voulu que cette mesure puisse être étendue à tous, et, en particulier, qu'elle puisse concerner l'ordre public »¹³⁴. Il faisait le même rappel devant la Commission des lois de l'Assemblée nationale : « le nombre de personnes concernées est extrêmement limité, dans la mesure où toute une série de conditions doivent avoir été remplies »¹³⁵. L'étude d'impact qui accompagne le projet de loi décrit d'ailleurs les conditions de mise en œuvre des MICAS comme « plus nombreuses et plus contraignantes » que pour les assignations à résidence permises par l'état d'urgence¹³⁶. Étudier empiriquement l'application des MICAS permet d'éprouver la véracité du

caractère « très exceptionnel » de ces mesures. Cette approche présente un intérêt d'autant plus grand qu'au fil des années, le Gouvernement se félicite du fait que « les éclairages apportés par la jurisprudence ont permis aux services de renseignement d'affiner leurs propositions, de développer leurs argumentaires et de ne proposer que des mesures à l'encontre de personnes remplissant entièrement les conditions prévues par la loi »¹³⁷. Le rapport gouvernemental souligne en effet que seules trois propositions de MICAS adressées à la DLPJ entre le 1^{er} novembre 2018 et le 31 octobre 2019 ont été rejetées, « en raison de l'insuffisante satisfaction des critères posés par la loi, contrairement à la première année où 26 mesures avaient été refusées »¹³⁸.

- 62 Notre voie d'entrée contentieuse permet de saisir les éléments de fait qui pour l'administration d'une part, et le juge administratif d'autre part, justifient une MICAS. Le quatrième rapport annuel remis par le Gouvernement au Parlement en 2021 sur l'application de la loi SILT, et donc, sur les MICAS, permet d'avoir une première idée des profils ciblés par le ministère de l'Intérieur. Selon ce rapport, un « comportement constituant une menace d'une particulière gravité » est notamment constitué, par exemple, par « des appels, sur les réseaux sociaux, à commettre des actions violentes », « les menaces d'un passage à l'acte violent », ou « la participation à des entraînements au combat et au tir ainsi que l'enseignement de ces disciplines »¹³⁹. Des exemples similaires sont donnés pour les deux autres conditions alternatives. On identifie ici les éléments venant préciser les modalités de la caractérisation de ces conditions, à travers l'analyse des moyens soulevés par l'administration et les requérants (1), et des modalités du contrôle exercé sur ceux-ci par le juge administratif (2).

1. Trois conditions substantielles : l'une, nécessaire, les deux autres, alternatives

- 63 On présente ici l'état de l'art administratif en matière de ce qui pourrait être qualifié de « MICAS routinières »¹⁴⁰ : la DLPJ assignant des personnes à résidence dans le cadre de l'antiterrorisme depuis bientôt dix ans, cette activité constitue ainsi une de ses activités quotidiennes ordinaires. Au prisme du contentieux, on restitue ici des éléments relatifs aux profils et comportements qui, pour la DLPJ, caractérisent une menace d'une particulière gravité (a), le fait d'entrer en relation habituelle avec des personnes « radicalisées » (b), ou de se livrer à l'apologie du terrorisme (c).

a. La menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics

- 64 Pour mémoire, les assignations à résidence de l'état d'urgence – inspiratrices des MICAS – peuvent être prononcées contre toute personne « à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics »¹⁴¹. Selon le rapporteur de la loi SILT au Sénat, Michel Mercier, si les MICAS de l'article L. 228-1 CSI ne reprennent pas ce même standard, c'est qu'elles sont censées s'appliquer « à un champ de personnes plus limité que dans l'état d'urgence », lequel permet d'assigner sur le fondement d'« une simple menace non caractérisée »¹⁴².
- 65 Un premier indicateur de ce champ théoriquement plus limité a trait au fait que la loi (art. L. 228-1 CSI) exige que les MICAS soient édictées « aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme ». L'analyse de la jurisprudence révèle néanmoins un premier motif d'étonnement : dans plusieurs jugements, les tribunaux considèrent que la caractérisation de la menace que représenterait un individu n'a pas à être corrélée à

la commission d'actes de terrorisme. C'est ce qui ressort clairement de plusieurs décisions, à l'image d'une ordonnance du tribunal administratif de Montreuil du 21 décembre 2020¹⁴³ : pour caractériser que le requérant représente une telle menace, le juge des référés relève qu'il « a été condamné à de multiples reprises pour outrage à magistrat, violences sur personne dépositaire de l'autorité publique, vol avec violence, délit de fuite suite à un accident automobile, évasion, infraction à la législation sur les stupéfiants, détention non autorisée et port prohibé d'arme de catégorie B », et que « durant son incarcération, il a fait preuve à diverses reprises de violence tant vis-à-vis du personnel pénitentiaire que d'autres codétenus et que ses dernières infractions datent du mois d'octobre 2019 ». Un autre exemple émanant du même tribunal démontre que l'administration et le juge s'appuient en réalité sur l'ensemble des éléments de la « carrière » délinquante de l'individu, sans que tous ces éléments n'aient nécessairement de rapport avec des actes de terrorisme. Ainsi, le tribunal a pu relever que le requérant « a été condamné le 10 janvier 2022 par l'autorité judiciaire à dix-huit mois d'emprisonnement pour violences sur conjoint, dégradation de bien et vol des faits de violence conjugale le 23 juillet 2021 suivis le 25 novembre 2021, en dépit d'une interdiction d'entrer en contact avec son ancienne conjointe, de dégradation du véhicule de l'intéressée à son domicile ». Il a également « été interpellé le 4 avril 2021 pour des faits similaires incluant l'utilisation d'une hache et ayant amené à son hospitalisation d'office, la procédure ouverte pour violence étant alors classée sans suite ». A ces éléments s'ajoutent ceux commis en détention, le requérant ayant « été placé en cellule disciplinaire au cours de sa détention provisoire à Valence pour neuf jours pour des faits de tapage le 4 janvier 2022 puis, au cours de l'exécution de sa peine, confiné dans sa cellule à deux reprises pour quatorze jours pour un refus de regagner sa cellule et des propos agressifs le 15 mai 2022 puis pour des faits de tapage le 19 juin 2022 ». Il a, en outre, « été signalé à plusieurs reprises pour des propos agressifs envers les surveillants, incluant des références à des actions terroristes ayant eu lieu en France » – seul élément factuel ressortant du jugement qui entretient un lien, ténu, avec le « terrorisme ». Des manquements de l'intéressé aux obligations liées à sa précédente MICAS sont également pris en compte (il « a été condamné par l'autorité judiciaire à quatre-vingt-dix jours-amendes le 14 septembre 2022, à cinq mois d'emprisonnement le 13 octobre 2022, enfin à six mois d'emprisonnement le 9 novembre 2022 pour des manquements à ses obligations »¹⁴⁴). Le tribunal déduit « de l'ensemble de ces éléments qu'eu égard au comportement de l'intéressé, contre les personnes de son entourage ou étrangères dans un contexte de fragilité psychique, M. X présente, en l'état de l'instruction, une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics ». Ces exemples attestent donc qu'il arrive que, en dépit de l'exigence législative que les MICAS ne soient édictées qu'aux fins de la « lutte contre le terrorisme », elles sont parfois prises à l'encontre de personnes dont le dossier contentieux ne révèle aucun élément de cette nature.

66 En sens inverse, les faits allégués par le ministère de l'Intérieur pour caractériser la condition de « particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics » dans un certain nombre d'affaires ayant mené à des jugements ou arrêts laissent penser que leur gravité aurait, précisément, pu mener au choix d'une procédure judiciaire plutôt qu'administrative. Ici encore, ce constat fait écho à ce que l'on avait déjà pu observer sous l'état d'urgence 2015-2017, savoir : un effet d'opportunité du droit administratif, dont la facilité de mise en œuvre peut expliquer qu'il soit préféré au droit pénal dans certains cas¹⁴⁵. C'est notamment ce qui ressort d'un jugement relatif à un homme

n'ayant fait l'objet d'aucune condamnation pénale mais placé sous MICAS en raison de « la découverte, lors d'une garde à vue en mars 2016, de photographies de M. X armé de fusils d'assaut, posant devant le drapeau de Daech, sur sa venue dans une mosquée, le 15 mars 2019, jour des attentats de Christchurch en Nouvelle-Zélande, perpétrés à l'encontre de musulmans, avec un sac qu'il aurait présenté comme contenant un fusil à pompe pour prévenir d'une agression, sur la menace d'un membre de sa famille, avec un couteau, au motif que celui-ci aurait accueilli une personne homosexuelle pendant le ramadan, sur la découverte dans son véhicule, le 18 juillet 2020, d'un sabre d'une lame d'une cinquantaine de centimètres et de vidéos de l'État islamique et sur sa déclaration sur une "webradio", le 7 octobre 2020, tendant à ce que les musulmans se préparent, notamment militairement, contre la "répression qu'ils subissent en France" et a déduit de l'ensemble de ces considérations qu'il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement de l'intéressé constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics »¹⁴⁶.

- 67 Constitue en revanche une spécificité de notre corpus d'analyse MICAS, par rapport aux assignations à résidence de l'état d'urgence, la forte prévalence des individus sortant de prison. Ce point n'est pas sans effet sur l'interprétation du standard législatif de la « menace d'une particulière gravité », puisqu'on constate qu'elle est souvent caractérisée, soit par l'infraction pour laquelle l'individu a été condamné (qu'il s'agisse ou non d'une infraction à caractère terroriste), soit par son comportement en détention, soit par la combinaison des deux. Cette prépondérance des sortants de prison dans notre corpus est en contradiction avec certains débats parlementaires, et notamment les propos du député Didier Paris lors des débats relatifs à la loi SILT, pour qui les MICAS s'inscrivent « dans le cadre de mesures préalables, de surveillance, de levée de doutes. Il s'agit alors de lever les doutes et de contrôler des individus qui peuvent se révéler dangereux »¹⁴⁷. Or parmi les 121 requérants de notre corpus, 87 sont des sortants de prison (soit 72% du total) ; et, parmi eux, 53 ont été condamnés pour des infractions à caractère terroriste (60%)¹⁴⁸. Dans ces conditions, il apparaît – sans surprise – que l'administration se fonde souvent sur les faits à l'origine de la condamnation pour édicter une MICAS. Un exemple évocateur est celui d'un individu condamné en 2019 pour des faits d'apologie publique d'un acte de terrorisme commis entre 2015 et 2017. Le ministère de l'Intérieur s'appuie sur cet élément, ainsi que sur le comportement de l'intéressé en détention au cours de laquelle il a d'abord été « placé en garde à vue pour des faits d'introduction d'un téléphone en détention en décembre 2020 », puis « a reconnu être "toujours adepte des thèses de l'État Islamique" », comme cela ressort notamment des « investigations techniques réalisées » sur son téléphone, qui ont mis en évidence « des contacts avec des individus radicalisés et inscrits au fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste ». À cette garde à vue s'ajoute le rapport du directeur pénitentiaire d'insertion et de probation, selon lequel le requérant « semble avoir évolué positivement depuis son arrivée », car « il n'apparaît pas ancré dans une religiosité active et prosélyte », même s'il « pratique toujours un islam rigoriste, en lien avec les fondements de la doctrine wahhabite, dont il maîtrise le langage et la littérature », et qu'il « apparaît également que son identité et son positionnement demeurent incertains », que le changement observé « est encore récent » et qu'il importe de l'accompagner « afin de s'assurer, notamment, de la sincérité de ce changement ». Enfin, le jugement s'appuie sur « des informations détaillées figurant dans la note des services de renseignement », qui rappelle « que les faits qui ont motivé

son interpellation en décembre 2017 puis sa condamnation en mai 2019 étaient particulièrement graves, M. Y ayant notamment reconnu adhérer aux idées véhiculées par les organisations terroristes Al Qaïda et Etat Islamique, avoir exprimé publiquement sa tristesse à l'annonce du décès d'Abu Muhammâd al-Adnani, chef militaire syrien et porte-parole de l'État Islamique, ainsi que son souhait de « mourir d'une belle mort et en martyr »¹⁴⁹. Les éléments ici pris en compte pour caractériser le comportement de l'intéressé s'appuient donc nettement sur des faits qui soit ont justifié l'incarcération de l'individu, soit se sont déroulés en détention et ont fait l'objet de poursuites dans ce cadre.

- 68 Un autre exemple est fourni par un jugement du tribunal administratif de Montreuil, qui s'est également fondé sur des éléments déjà jugés pénalement et disciplinairement pour justifier que la condition de menace grave à l'ordre et à la sécurité était remplie. Ici, les faits ayant justifié l'incarcération de l'intéressé (une peine de huit ans de prison prononcée par le tribunal de grande instance de Paris « par un jugement relevant notamment la radicalisation, l'engagement violent et le désir de passer à l'acte »), ainsi que ceux ayant justifié des poursuites disciplinaires en détention (« son comportement en maison d'arrêt a entraîné plusieurs sanctions d'encellulement à son encontre, notamment pour des propos virulents à l'encontre du personnel pénitentiaire, même si le requérant relève à juste titre qu'il n'a subi qu'une mise en cellule disciplinaire non assortie de sursis »¹⁵⁰), sont pris en compte par le juge pour examiner la validité de la mesure – et, en l'occurrence, juger que les conditions légales sont remplies.
- 69 Parfois, les faits pour lesquels le requérant a été condamné pénalement suffisent d'ailleurs à caractériser la menace d'une particulière gravité. Le tribunal administratif d'Orléans a ainsi jugé que c'est à bon droit que le ministère de l'Intérieur a considéré qu'il « existait toujours des raisons sérieuses de penser que le comportement de M. X constituait une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics » à propos d'un individu qui avait « au mois d'août 2015, tenté de rejoindre la zone syro-irakienne avec son épouse et leurs deux enfants » et qui « avait été interpellé par les autorités turques en septembre 2015 puis expulsé vers la France en octobre 2015 » – faits pour lesquels le requérant « a été condamné le 12 juillet 2018 par le tribunal correctionnel de Paris à une peine de six années d'emprisonnement, assortie d'une période de sûreté de la moitié, pour participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme ». Le tribunal administratif s'appuie explicitement sur le jugement du tribunal correctionnel – ou plutôt, « sur les extraits du jugement cités par l'arrêté et la note des services de renseignement » –, selon lesquels « M. X ne pouvait ignorer le caractère terroriste de l'organisation qu'il s'apprêtait à rejoindre, dont les exactions avaient alors été largement médiatisées », et qu'il « n'a pas hésité à emmener avec lui ses enfants mineurs, au mépris des dangers encourus, et n'a vu sa tentative échouer que par suite de l'intervention des autorités turques »¹⁵¹.
- 70 Cependant, lorsque l'administration se fonde uniquement sur le passé pénal de l'intéressé, ces faits ne doivent pas être trop anciens. L'argument est d'ailleurs régulièrement invoqué en défense par les requérants, ce qui amène les tribunaux à procéder à une interprétation casuistique, laissant la porte ouverte à des divergences d'analyse importantes. L'article L. 228-1 du CSI laisse en effet une certaine marge interprétative dans l'appréciation du comportement de l'intéressé : la notion de « raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace » peut en

effet être sujette à différentes interprétations temporelles¹⁵². Le tribunal administratif de Melun a par exemple estimé que l'administration ne peut se fonder sur des faits « ayant motivé les condamnations pénales de 2005 et 2016 »¹⁵³. Mais cette position du juge n'est pas celle de la DLPJ, qui avance parfois que la gravité des faits « permet de les prendre en compte en dépit de leur ancienneté »¹⁵⁴. Et elle est parfois, sur ce point, suivie par le juge. Ainsi, le tribunal administratif de Dijon a considéré qu'un homme condamné en 2020 pour association de malfaiteurs en vue de la préparation d'actes de terrorisme pour des faits remontant à 2017 – soit six ans avant la MICAS – permettaient de caractériser la menace justifiant l'édiction de la mesure car : « les faits pour lesquels il a été condamné révélaient un ancrage ancien dans l'adhésion aux thèses prônées par l'État islamique, que sa prise de conscience quant à sa responsabilité et à la gravité des faits reprochés qui, selon l'expert psychiatre, “semble avoir été amorcée” est, en tout état de cause récente, et que l'expertise psychiatrique n'exclut pas tout risque de récurrence »¹⁵⁵.

71 En toute hypothèse, lorsque le requérant fait valoir l'ancienneté des faits ayant mené à sa condamnation pénale au soutien de sa contestation de la MICAS, le juge administratif peut se fonder sur d'autres éléments pour conforter la caractérisation de la menace qu'il représente – parmi lesquels des événements qui se sont produits plus récemment en détention ou même le contexte général de menace terroriste. C'est ainsi le cas d'un homme incarcéré depuis 2015 pour association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un crime d'atteinte aux personnes, pour avoir fréquenté une mosquée ayant servi de base à une filière, et avoir coordonné le départ d'individus en zone irako-syrienne. Condamné en 2020 à douze ans de réclusion, il est placé sous MICAS à compter du 9 février 2024, soit environ dix ans après la commission des faits ayant mené à son incarcération. À ces derniers viennent s'ajouter le fait qu'il a, au cours de sa détention, « tenu des propos justifiant le meurtre de personnes de confession juive », et qu'« il a été sanctionné d'un avertissement après un appel téléphonique avec une personne elle-même condamnée » à une peine similaire. La juxtaposition de ces éléments aux faits ayant entraîné sa condamnation amène le tribunal, indépendamment de l'ancienneté de ces derniers, à considérer que ces éléments plus récents, « qui ne sont ni anciens ni dépourvus de gravité contrairement à ce qu'il est soutenu, ainsi qu'au caractère vulnérable » du requérant et à « la menace terroriste sur le territoire national [qui] se maintient à un niveau élevé », le ministère de l'Intérieur avait « des raisons sérieuses de penser que le comportement de l'intéressé constituait une menace d'une particulière gravité pour la sécurité publique »¹⁵⁶.

72 La prise en compte par l'administration de faits anciens, mais graves, ressort tout particulièrement dans le cas de « vétérans » du djihad, ou de détenus condamnés pour des faits de droit commun à de lourdes peines et considérés comme s'étant radicalisés en détention. À propos de l'un d'entre eux, le tribunal administratif de Lyon juge que « même si les faits pour lesquels il a été condamné sont anciens et ne sont pas en lien avec le terrorisme, et à supposer même qu'il n'aurait pas fait l'objet de sanctions disciplinaires pour les faits précités qui lui sont reprochés intervenus au cours de sa détention », « il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement de M. X constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, qu'il doit être regardé comme étant entré en relation de manière habituelle avec des personnes incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme et comme soutenant et adhérant à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes »¹⁵⁷. Une autre illustration est donnée par un arrêt de la

Cour administrative d'appel de Douai, à propos d'un individu ayant notamment participé au « gang de Roubaix » en 1996 ou à des « vols à main armée en Bosnie-Herzégovine en 1997 pour financer la mouvance Al-Qaïda », et condamné en 2005 à 30 ans de réclusion criminelle pour deux braquages et une tentative d'attentat. Le rapporteur public dans cette affaire relève qu'il est toujours inscrit sur « la liste de personnes sanctionnées pour leurs liens avec les organisations Daech ou Al-Qaïda », mais que son « comportement en détention est d'appréciation plus délicate », car il « a donné de nombreuses garanties de sa volonté de renoncer à la délinquance et de se réinsérer dans la société », comme l'a d'ailleurs relevé le jugement confirmant sa liberté provisoire, qui « rappelle toutefois lui-même “la nécessaire prudence et l'extrême attention qui s'imposent dans ce dossier”, en relevant la “capacité de clivages” de l'intéressé et “un attachement à ses anciennes valeurs” ». Le rapporteur souligne également « les incidents disciplinaires, nombreux avant 2011 puis se raréfiant ensuite, mais ayant connu des récidives jusqu'en 2019, lorsque l'intéressé a tenu des propos menaçants à l'égard du personnel pénitentiaire et insulté le directeur de la prison ». La Cour suit son rapporteur, eu égard au parcours du requérant, « vétéran du *djihad* », ainsi qu'à « la gravité des faits pour lesquels il a été condamné, du cadre dans lequel ils ont été commis, de ses liens avec des individus pro-djihadistes et de l'absence de distanciation suffisamment avérée vis-à-vis de leur idéologie radicale »¹⁵⁸.

- 73 Ces différents exemples illustrent que, pour la caractérisation de la première condition fixée par l'article L. 228-1 du CSI (« la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics »), l'administration et le juge procèdent à une revue de l'ensemble des éléments reprochés à l'individu, anciens et actuels, y compris le cas échéant ceux ayant mené à une condamnation pénale, exclusivement ou additionnés à des événements survenus en détention, quand bien même ces derniers n'auraient pas fait l'objet de poursuites. Cet aperçu empirique des comportements ciblés confirme que tout comme le droit pénal antiterroriste, le droit administratif antiterroriste vise tendanciellement à réprimer les « comportements équivoques »¹⁵⁹. Le droit administratif antiterroriste, de par la souplesse interprétative qu'il permet, correspond ainsi à un processus de labellisation de l'ensemble de la carrière, criminelle ou non, de l'individu ciblé¹⁶⁰, révélant par là même l'importance de l'interprétation des faits rapportés et, partant, de celle du récit de l'administration les concernant.

b. Le fait d'entrer en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme

- 74 Quant à cette deuxième condition de légalité d'une MICAS (qui est, on le rappelle, alternative cette fois au fait de soutenir, diffuser ou adhérer à une idéologie terroriste ou apologétique), elle soulève plusieurs questions. Avant même d'aller dans le détail de ce que révèle le corpus jurisprudentiel, on peut souligner que les formulations employées soulèvent des interrogations. Quelle est la temporalité de la condition tenant au fait d'être « en relation de manière habituelle » avec des personnes en lien avec le terrorisme : ces relations « habituelles » doivent-elles être actuelles, ou peuvent-elles être passées ? Quant à l'usage du pluriel pour qualifier « des personnes ou des organisations » : implique-t-il que l'administration doit nécessairement démontrer l'existence de relations avec plusieurs individus ? Et ces relations doivent-elles être répétées, ou un seul échange suffit-il ? Enfin, comment est apprécié le fait pour une personne ou des organisations d'inciter, de faciliter ou de participer à des actes de

terrorisme ? Est-ce que ces actes de terrorisme doivent avoir été pénalement qualifiés ? Dans le cas où une qualification administrative suffit, doit-elle avoir été validée par un juge ? On cherche ici à analyser à la fois l'interprétation que fait l'administration de ces conditions, et le degré d'exigence fixé par le juge. Sans surprise, l'étude du corpus laisse apparaître une grande souplesse d'interprétation de cette condition, tant par l'administration que par le juge. Comme souvent en matière administrative, l'indétermination remplit ici une fonction politique visant à permettre une facilité d'action pour l'administration¹⁶¹.

- 75 Lors des débats en commission des lois à propos de la loi SILT, le député Sébastien Huyghe avait proposé un amendement visant à supprimer les termes « de manière habituelle » à propos de ces relations, en arguant qu'« il n'est pas nécessaire qu'un individu soit en relation avec une mouvance terroriste "de manière habituelle" pour être considéré comme dangereux »¹⁶². Le rapporteur, tout comme la commission, y étaient défavorables, car « il n'est pas ressorti des auditions » que cette mention « représentait un frein au caractère opérationnel » des MICAS. L'étude de la jurisprudence permet effectivement de confirmer ces propos. Un jugement du tribunal administratif de Strasbourg considère ainsi par exemple que, alors même que le législateur utilise le pluriel et exige que la personne sous MICAS soit en relation avec « des personnes ou des organisations » en lien avec le terrorisme, le fait de n'être en relation qu'avec une seule personne suffit à caractériser la condition¹⁶³. Cette personne peut même être le conjoint de la personne visée par la mesure, comme l'illustre le cas d'une requérante placée sous MICAS à raison des relations entretenues avec son époux condamné pour association de malfaiteurs à caractère terroriste (AMT) : alors même qu'elle fait valoir qu'elle est en instance de divorce, le juge estime qu'elle « demeure toutefois en contact avec lui en raison des liens parentaux les unissant »¹⁶⁴. De même, les liens avec une épouse considérée comme radicalisée viennent également caractériser cette condition, comme l'a considéré le tribunal administratif de Montpellier qui relève que « M. X a également entretenu des relations avec des personnes de la mouvance radicale et pro-djihadiste », en relevant qu'il « est notamment resté proche de son épouse, qui a été condamnée (...) pour participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme et financement d'entreprise terroriste, laquelle lui a adressé plusieurs correspondances lorsqu'ils étaient placés en détention (...) et dont il s'est à plusieurs reprises enquis de son bien être lors de son incarcération ». Les services de renseignement précisent également qu'il était en relation suivie, « jusqu'au jour de sa libération », avec un détenu également condamné pour AMT, « avec lequel il échangeait téléphoniquement par l'intermédiaire d'un téléphone portable et d'une carte SIM découverts dans sa cellule du centre pénitentiaire de Béziers le 20 novembre 2017 »¹⁶⁵. Pour un autre exemple de liens familiaux, le tribunal administratif de Bordeaux a relevé que « trois frères de M. X sont connus pour leur radicalisation », sans plus de précision quant à celle-ci, et « que dans l'établissement où il a été incarcéré jusqu'à la fin de sa détention, M. X a cherché à établir des relations suivies avec certains détenus condamnés pour des faits en lien avec le terrorisme ou proches de la mouvance islamiste radicale en participant notamment à des prières collectives avec ces personnes »¹⁶⁶. Le fait que des relations familiales puissent caractériser la condition de « relations habituelles » est particulièrement frappant en ce qui concerne les enfants emmenés en Syrie par leurs parents. Une jeune femme ayant rejoint la Syrie à l'âge de dix ans a ainsi été placée sous MICAS à son retour, en raison du fait qu'elle « a vécu depuis l'âge de dix ans dans un

environnement social et familial uniquement acquis aux thèses pro-djihadistes, qu'elle s'est ancrée dans cette même idéologie et s'est naturellement constituée un réseau djihadiste et pro-djihadiste », quand bien même elle indique ne pas avoir rejoint la Syrie de sa propre volonté, et qu'il n'y a pas d'élément propre à son comportement depuis son retour sur le territoire¹⁶⁷. C'est ici le seul environnement familial, et le lieu d'éducation, qui fait office de caractérisation de cette condition.

- 76 Il ressort par ailleurs de certains exemples que lesdites relations n'ont pas nécessairement à être condamnées pénalement pour que leur « radicalité » soit prise en considération, comme l'illustre le cas d'un homme assigné à résidence en Ardèche. L'administration et le tribunal administratif de Lyon considèrent que le requérant, qui conteste sa MICAS, « entretient des relations avec trois personnes connues par les services de police comme adhérant à l'idéologie djihadiste » et « qu'il a participé avec ces individus à des entraînements au combat et au tir, ce groupe étant placé sous l'influence d'une personne qui s'est fait remarquer pour son adhésion à un islam radical et la consultation habituelle de sites à caractère terroriste »¹⁶⁸ ; mais dans ce cas, les individus mentionnés ne semblent pas avoir fait l'objet de poursuites pénales pour les faits relevés. Le tribunal administratif de Rennes a lui aussi pu s'appuyer sur une qualification administrative de la radicalité à propos d'une femme assignée à résidence, à qui il est notamment reproché d'être « en relation avec différentes personnes, notamment M. X, qui fait lui aussi l'objet de mesures de contrôle administratif et de surveillance du fait de sa radicalisation, et M. Y, qui fait l'objet d'une interdiction définitive du territoire français pour participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme »¹⁶⁹. Ces exemples illustrent ainsi que les personnes visées par « les relations habituelles » n'ont pas nécessairement à avoir été condamnées pénalement : la seule caractérisation administrative de leur radicalisation suffit.
- 77 Au-delà de la qualité des personnes avec lesquelles ces relations sont alléguées, se pose également la question de leur nature (physique, numérique, leur fréquence, etc.). Dans plusieurs affaires, ces relations sont exclusivement numériques. C'est le cas pour une femme contestant le renouvellement de sa MICAS, à propos de laquelle le tribunal administratif de Melun relève – pour considérer cette condition remplie – que celle-ci « communiquait par les réseaux sociaux et par messagerie cryptée avec trois personnes disant ouvertement se trouver en zone syrienne et qu'elle communiquait avec des femmes connues pour leurs convictions et ancrage dans le milieu pro-djihadistes ». En défense, la requérante soutient « ne connaître qu'une seule des personnes avec lesquelles il lui est reproché de communiquer ». Pour rejeter son recours, le tribunal relève – entre autres – « que parmi ses contacts Facebook se trouvent des profils féminins déclarant ouvertement se trouver en zone syrienne », ainsi qu'une femme « qui s'identifie à l'épouse d'une personne actuellement incarcérée pour une tentative d'attentat en 2017 et qui est en relation avec une autre personne incarcérée pour des faits d'association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte terroriste ». Les deux autres éléments en cause sont d'avoir communiqué avec une femme avec laquelle il lui est interdit d'entrer en contact « par le biais de messageries sécurisées », et d'avoir organisé à la demande de cette dernière une cagnotte¹⁷⁰. En récapitulant, lesdites relations reposent donc sur : des contacts sur un profil Facebook qui sont considérés comme radicalisés, avec lesquels il n'est pas indiqué qu'elle ait échangé, et un échange avec une dame avec qui l'arrêté lui interdit d'entrer en contact, et au profit de laquelle elle a organisé une cagnotte. À la lumière de ce jugement, le fait d'entrer

« en relation de manière habituelle avec des personnes » peut ainsi se résumer à une seule personne et quelques contacts dans un répertoire. Le cas d'un homme placé sous MICAS en raison de commentaires sous-entendant un projet d'action violente confirme cette lecture, puisque les relations habituelles qui lui sont reprochées se résument à celles qu'il entretient avec son cousin, « adepte d'un islam radical, militant pro-jihadiste et déjà condamné pour des actes terroristes »¹⁷¹.

- 78 Une part importante des individus concernés par des MICAS étant des personnes sortantes de prison, se pose la question de la prise en compte des relations entretenues en prison. Certaines affaires illustrent que la motivation des MICAS pour cette catégorie de personnes répond à une logique quasi mathématique, la menace (première condition) étant constituée par l'infraction commise, et leurs relations habituelles (deuxième condition) découlant de leurs échanges en détention¹⁷², ou de leur comportement au cours de cette dernière¹⁷³. Une affaire portée en appel devant le Conseil d'État apparaît emblématique de l'interprétation extensive du ministère de l'Intérieur en la matière. Pour caractériser l'existence de ces « relations habituelles », l'administration soutient, entre autres, « qu'au sein du quartier d'isolement de la maison d'arrêt de Nanterre il a entretenu des liens avec des personnes, précisément identifiées, incarcérées pour des faits de terrorisme ou suivies au titre de la radicalisation », un récit validé par le tribunal administratif de Versailles¹⁷⁴. En appel, le Conseil d'État va procéder à une interprétation plus exigeante de cette condition. Il relève que « le requérant fait valoir que l'appréciation du ministre (...) repose sur son placement à l'isolement en même temps et dans les mêmes lieux que ces personnes », qui sont « au nombre de deux pour sa première période d'incarcération, du 21 décembre 2016 au 12 avril 2017, et au nombre de huit pour sa seconde période d'incarcération, du 19 avril 2017 au 19 février 2018 ». Après avoir relevé que « M. X et ces personnes ne bénéficiaient pas d'activité commune », le Conseil d'État considère que l'administration ne produit pas d'éléments suffisamment circonstanciés sur les relations entretenues, et que « la seule circonstance que des contacts demeurent possibles, "en particulier en soirée en l'absence de surveillants" comme le fait valoir le ministre, ne suffit pas à caractériser une entrée en relation de manière habituelle au sens de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure »

175

. Sans ce contrôle strict du juge des référés du Conseil d'État, cette condition aurait ainsi été remplie par le simple fait d'être placé à l'isolement dans le même couloir que d'autres personnes placées à l'isolement, et de pouvoir éventuellement discuter avec elles.

En tout état de cause, cette ordonnance du Conseil d'État ne ferme pas la porte à la prise en considération des seules relations en détention pour caractériser cette condition, comme cela ressort de plusieurs affaires. Un individu assigné à résidence a ainsi vu son recours rejeté, le tribunal administratif d'Orléans considérant qu'il avait cherché, au cours de sa détention, « au-delà des contacts entre détenus radicalisés découlant nécessairement de son incarcération dans un quartier d'évaluation des radicalisés,

79

(...)

à l'occasion de ses promenades et à la bibliothèque, à établir des relations suivies avec certains détenus condamnés pour des faits de participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme »

176

. Pour un autre exemple, la Cour administrative de Paris a considéré que cette condition était remplie à propos d'un homme qui « a, au-delà des simples contacts entre détenus découlant nécessairement des modalités particulières de détention, d'une part, entretenu des relations avec plusieurs détenus connus pour leur radicalisation et pour deux d'entre eux impliqués et condamnés pour des faits de participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme et, d'autre part, échangé autour de sujets sensibles comme la guerre en Syrie ou la condamnation de djihadistes »

177.À

propos de ses relations en détention, un requérant a indiqué « qu'il ne "voit vraiment pas en quoi la liste des terroristes ou des présumés terroristes" qu'il a pu côtoyer en détention pourrait être un argument, alors qu'il fréquentait "tous types de personnes" durant sa détention et que les conversations portaient aussi bien sur leur situation judiciaire et familiale que sur le cinéma, la religion, la culture ou l'histoire, et enfin qu'il a choisi de quitter la région parisienne pour s'éloigner de toute connaissance qu'il aurait pu avoir par le passé dans la sphère jihadiste ». Le tribunal administratif d'Orléans rejette néanmoins son recours, en considérant que « le requérant ne conteste pas qu'il a, au cours de son incarcération, soit quelques mois encore avant l'intervention de l'arrêté attaqué, entretenu avec des personnes condamnées ou mises en examen pour des faits liés au terrorisme des relations allant au-delà des simples contacts entre détenus découlant nécessairement des conditions de son incarcération »

178.

La prise en compte des relations en détention est d'autant plus frappante que certains arrêtés de MICAS, ou les notes blanches qui les accompagnent, apparaissent assez peu circonstanciés sur la nature de ces relations en détention. Ainsi, à propos d'un individu sorti de prison, l'arrêté mentionne entre autres que « tout au long de son incarcération, M. X s'est montré proche, en cours de promenade, de nombreuses personnes détenues condamnées à des peines de sept à trente années d'emprisonnement pour des faits de terrorisme »

80

179

, sans plus détailler l'identité de ces individus, le type de relations, ou leurs fréquences, ni prendre en compte l'ancienneté de ces relations. Dans un autre arrêté, la DLPJ relègue à propos d'un individu qu'il a, durant sa détention, « été remarqué en novembre 2016 faisant sa prière en même temps que trois autres individus détenus ou condamnés pour les faits de terrorisme, dont l'auteur de la tentative d'attentat du train Thalys du 21 août 2015 »

180

. Ces quelques exemples illustrent, d'une part, l'interprétation très large que fait le ministère de l'Intérieur de cette condition – une prière avec d'autres individus condamnés pour des faits de terrorisme pouvant suffire –, et d'autre part, que les exigences probatoires du juge administratif sont assez faibles, et mettent en évidence la difficulté dans laquelle se trouve le requérant pour démontrer que ces relations n'ont pas de caractère « terroriste ». Cette difficulté probatoire ressort particulièrement d'une ordonnance du tribunal administratif de Lyon, dans laquelle le juge considère que « si le requérant soutient que ces fréquentations ne constituent que de simples contacts et résultent des modalités de détention des personnes condamnées pour des faits de terrorisme, il n'étaye ses allégations d'aucun élément précis de justification pour en établir l'exactitude »

181.

- 81 Ce constat d'un seuil d'interprétation assez bas pour que la condition des relations habituelles soit remplie, en particulier pour les sortants de prison, ressort encore des conclusions d'un rapporteur public dans une affaire portée devant la Cour administrative d'appel de Douai¹⁸². Ce dernier considère que « la notion de relation habituelle avec des personnes suspectées ou convaincues de proximité avec une idéologie terroriste ne nous paraît pas forcément exiger que les relations soient encore entretenues à la date des MICAS contestées ». Ce raisonnement lui permet ainsi de relever que si l'administration n'établit que des liens anciens, il convient de prendre en compte « la relative constance de ces accointances, de leur caractère suivi et de leur prolongation presque jusqu'à la fin de la détention de l'intéressé » pour considérer qu'une personne visée par une MICAS « peut encore être regardée, à la date de l'arrêt contesté, comme en relation habituelle avec des individus appartenant à la sphère djihadiste, quand bien même les proximités observées auraient résulté de la détention des intéressés dans un même établissement et que le contenu des discussions entre eux n'aurait été qu'anodin ». En définitive, l'appréciation de « l'actualité » est remplacée par la prise en compte « du passé de l'intéressé et de ses interlocuteurs », « la simple existence de fréquentations, même d'apparence inoffensive, nous paraît justifier que le critère soit considéré comme rempli, dès lors que de telles fréquentations sont susceptibles d'impliquer M. X dans un réseau de personnes liées au terrorisme islamiste ». La Cour administrative d'appel de Douai s'appuie d'ailleurs sur ces dernières pour juger que si « l'intéressé ne nie pas qu'il a pu rencontrer de tels détenus compte tenu de leur affectation dans les mêmes quartiers de détention que lui », et « s'il soutient que les propos échangés sont restés anodins », « ces éléments établissent néanmoins qu'il restait en relation habituelle avec des personnes incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme »¹⁸³. Dans l'affaire en cause, l'individu concerné fait partie de la catégorie administrative des « vétérans du djihad », car condamné en 2007 dans la cadre du « gang de Roubaix ». Si l'interprétation extensive qui est faite de cette condition peut être mise en perspective avec le profil du requérant, elle doit néanmoins être resituée dans l'ensemble du contentieux administratif des MICAS, marqué par une validation quasi-systématique des faits allégués par l'administration. Or, en retenant une interprétation si extensive de la temporalité des relations habituelles, et de leur nature, le juge administratif vient faciliter davantage le travail de l'administration. En outre, une telle décision révèle surtout que c'est l'ensemble de la carrière de l'individu qui est prise en compte pour contrôler la nature des relations alléguées : même si celles-ci sont anciennes, ont eu lieu en détention, et apparaissent

anodines, elles suffisent à considérer cette condition comme remplie, dès lors que la carrière de l'individu est considérée comme révélatrice d'une menace importante.

- 82 Pourtant, certaines décisions minoritaires, comme une ordonnance définitive du tribunal administratif de Lille, viennent également illustrer qu'une interprétation différente est possible. Pour justifier les relations de l'intéressé, le ministre de l'Intérieur dresse une liste de dates et de contacts : « M. X a, au cours de sa détention au centre pénitentiaire de Vendin-le-Vieil, échangé à deux reprises, le 22 avril et le 26 décembre 2017, avec des codétenus condamnés pour des faits de terrorisme ou connus pour leur radicalisation en prison » ; « le 4 octobre 2018, alors que M. X était en charge de la bibliothèque du centre de détention, un autre détenu, condamné pour terrorisme, a parlé avec lui sur son lieu de travail » ; « à deux reprises, en décembre 2020 et avril 2021, il a cuisiné pour un codétenu radicalisé auquel il a, par ailleurs, transmis l'ouvrage "les Méditations" écrit par l'auteur Ibn Al Qayyim » et « que ce même jour d'avril, il a cuisiné pour un autre détenu radicalisé, avec lequel il a échangé lors d'une promenade dans la cour en avril 2021 », et « qu'enfin, en septembre 2021, il a noué des liens avec trois détenus placés comme lui à l'isolement au centre pénitentiaire de Lille Sequedin ». Le juge des référés considère néanmoins que « la circonstance que M. X aurait, à cinq reprises en 4 ans, échangé quelques mots avec des codétenus placés dans le même quartier de détention que lui, ne permet pas de caractériser le fait qu'il aurait noué ou même cherché à nouer une relation avec des personnes incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme », et relève également que « l'ouvrage "les Méditations" ne constitue pas un ouvrage islamiste ». Quant au fait qu'il ait préparé des repas « à deux reprises pour son codétenu radicalisé, M. X fait valoir sans être contredit que l'autorisation lui avait été donnée par la direction du centre pénitentiaire de préparer les repas de la personne en question lors de ses retours tardifs de dialyse et qu'au mois d'avril 2021, il a reçu l'autorisation de préparer un gâteau qu'il a partagé avec l'ensemble des autres codétenus de son quartier d'isolement ». La motivation se termine par le constat de l'absence d'éléments quant aux liens noués à l'isolement et, de façon plus générale, quant à la radicalisation du requérant¹⁸⁴.
- 83 Une ordonnance définitive du tribunal administratif de Melun vient également illustrer qu'un contrôle différent est possible¹⁸⁵. Dans cette affaire, les relations habituelles ont été motivées par le fait que l'intéressé a été signalé aux côtés d'un autre détenu, « signalé pour sa forte radicalisation » « en cour de promenade » à quatre dates différentes, et qu'il avait également « fréquenté de manière assidue M. Y en juin 2016, ce dernier étant signalé pour son discours radical, son comportement prosélyte et violent ». La note blanche indique en outre qu'il a « été observé en train de discuter (...) avec M. Z, signalé pour sa radicalisation et son prosélytisme en détention ». Dans un autre centre pénitentiaire, il aurait également « abordé un détenu "prônant un islam radical et tentant de le rallier à sa cause" », et « l'administration pénitentiaire notait que [le requérant] semblait, aux ateliers, sous l'influence de M. A et B, condamnés pour participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'actes de terrorisme, et se "rapprochait" d'eux le 2 janvier 2020 », qu'il « discutait en cour de promenade le 8 septembre 2019 avec M. C, condamné pour participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'actes de terrorisme », et enfin, qu'il était resté en relation jusqu'au début de l'année 2021 avec l'un de ces individus, soit quelques mois avant l'ordonnance.

- 84 De telles relations ont bien pu être relevées dans plusieurs autres affaires mentionnées précédemment, pour lesquelles aucun autre détail n'est avancé, telles que la nature de la discussion : la motivation repose exclusivement sur des « signalements » pour avoir été vu en promenade ou aux ateliers avec d'autres individus considérés comme étant radicalisés, sans qu'il y ait de détails sur la nature de cette radicalité. Dans la présente affaire, le juge des référés du tribunal administratif de Melun a pourtant considéré que l'administration n'établissait pas que le requérant était « resté, à la date de la décision, en relation avec ces différentes personnes ». Il relève notamment qu'« en prenant uniquement appui sur cette relation sommaire de rencontres sporadiques en prison, pour certaines anciennes ou avec des personnes n'ayant pas de lien établi avec le terrorisme, et en se bornant à reprendre les suppositions de l'administration pénitentiaire quant au fait que M. X aurait appris à se montrer discret sur ses opinions, le ministre de l'intérieur, à la date de la décision attaquée, n'a pu estimer sans erreur d'appréciation que M. X était en relation de manière habituelle avec des personnes incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ». Cette ordonnance vient ainsi illustrer qu'il est juridiquement possible de ne pas prendre au mot les simples allégations des services de renseignement, en fixant certaines exigences probatoires à l'administration. Cette exception interprétative a néanmoins été de courte durée, la Cour administrative d'appel ayant annulé l'ordonnance du tribunal administratif en revenant à une ligne plus classique, se réappropriant la note des services de renseignement selon laquelle « M. X a été en relation avec des individus radicalisés ou condamnés pour association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte terroriste dans plusieurs centres de détention où il a été incarcéré, et notamment au centre de détention de Val-de-Reuil et au centre pénitentiaire du Havre, où il a fréquenté, lors de promenades ou d'ateliers, quatre individus condamnés pour association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte terroriste et plusieurs autres connus pour leur radicalisation »¹⁸⁶.
- 85 Si ce type de contrôle reste largement minoritaire, il illustre néanmoins que les relations en détention avec des personnes considérées comme radicalisées ne suffisent pas nécessairement à caractériser la condition des « relations habituelles ». Néanmoins, l'analyse de la jurisprudence relative à cette condition est saisissante : dans la quasi-totalité des cas où des « relations habituelles » sont prêtées à des sortants de prison pour justifier une MICAS, ces relations concernent des personnes incarcérées dans le même établissement pénitentiaire. Il en résulte une difficulté majeure pour les requérants, les MICAS qui les concernent étant partiellement justifiées par des considérations qui leur échappent, à savoir leur placement dans un quartier pénitentiaire où se trouvent d'autres détenus considérés comme étant radicalisés. L'exigence de preuves plus solides quant à la nature de telles relations peut être considérée comme justifiée au regard de l'accroissement considérable, depuis 2015, des informations collectées par les services de renseignement pénitentiaire, en particulier dans les quartiers dédiés aux personnes radicalisées : nature des relations entre détenues, contenu des conversations avec l'extérieur, résultats des fouilles de cellules, attitude à l'égard des agents pénitentiaires féminines, etc.¹⁸⁷. De telles exigences apparaissent d'autant plus nécessaires que la fiabilité des informations collectées en prison sur les détenus radicalisés a fait l'objet de critiques, tout comme les méthodes mises en place pour les collecter, décrites comme un « piège » pour ces derniers¹⁸⁸. L'étude de cette condition permet surtout de mettre en évidence une forme d'autoproduction de la preuve de la menace que sont réputés représenter les

intéressés : les services de renseignement pénitentiaire collectent et partagent des informations aux services du ministère de l'Intérieur qui, après la sortie de détention, s'en servent pour justifier l'édiction d'une MICAS. Se retrouve ainsi une forme d'autojustification de la menace par l'administration¹⁸⁹, déjà décrite par David Scheer et Gilles Chantraine à propos de leurs observations sur le rôle des services de renseignement en prison, qu'ils décrivent comme « un processus d'auto-confirmation des hypothèses de radicalisation et de dangerosité »¹⁹⁰, directement liée à « la place croissante accordée à la production et la circulation d'informations pour les services de renseignement »¹⁹¹. La réutilisation par le ministère de l'Intérieur d'informations issues de l'administration pénitentiaire pour justifier des mesures administratives visant à neutraliser des individus met également en exergue la circulation et la continuité entre la prison et l'extérieur.

c. Sur le fait de soutenir, diffuser, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhérant à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes

- 86 La deuxième condition alternative que l'administration doit justifier est relative au fait de soutenir, diffuser, « lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhérant à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes ». Selon l'étude d'impact de la loi SILT, ce critère « ne suppose pas de communication publique, sauf à entrer dans le champ du délit d'apologie du terrorisme, qui a trait à toute action de communication publique présentant sous un jour favorable des actes terroristes ou ceux qui les ont commis. C'est donc précisément lorsque le soutien ou l'adhésion ne revêtent pas un caractère public mais se manifestent lors de conversations privées, interceptées par la mise en œuvre de techniques de renseignement ou connues par des sources humaines, que la visite ou la saisie prendra tout son sens, là où l'autorité judiciaire n'aurait encore pas pu intervenir »¹⁹².
- 87 Une question sous-jacente à cette condition légale de la MICAS tient à la forme – notamment, publique ou privée – que doit revêtir le fait de soutenir et adhérer ou diffuser des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme. Sans qu'il soit possible de trouver dans notre corpus d'étude une réponse de principe à cette question, plusieurs exemples attestent que le caractère public ou privé du soutien et de l'adhésion est indifférent. Ainsi par exemple, dans un jugement du tribunal administratif de Pau, le contexte dans lequel les éléments invoqués au soutien de l'idée que le requérant soutiendrait ou adhérerait au terrorisme n'apparaît pas dans le contrôle du juge. En l'espèce, le tribunal relève que la note blanche indique « qu'au début de l'année 2019, M. X a cautionné l'attentat de Nice commis le 14 juillet 2016 en évoquant l'hypothèse dans laquelle un des membres de sa famille aurait fait partie des victimes, “alors cela aurait été la volonté d'Allah”. Il a également déclaré, à propos des militaires patrouillant dans le cadre de la mission Sentinelle, que “s'il y avait des moudjahidines sur le secteur, alors ces gars seraient leurs victimes” ». À ces éléments s'ajoutent les résultats d'une visite domiciliaire chez le concerné ayant permis de découvrir « de nombreuses photographies à connotation salafiste, notamment celles de femmes revêtues d'une burqa », ainsi que « d'autres photographies, provenant de sites de propagande djihadiste, notamment l'application “Telegram” qui a longtemps été choisie par l'organisation État islamique pour faire sa propagande sur les réseaux

sociaux, représentaient des combattants proches d'organisations terroristes et d'armées irrégulières en Syrie, le calife de l'organisation État islamique et son prédécesseur, décédé le 27 octobre 2019, ces photographies étant accompagnées d'un message audiovisuel intitulé "à propos de ceux qui dénigrent l'État islamique et répondre à ces menteurs", un homme masqué brandissant un couteau et considéré comme étant un des auteurs des meurtres décidés par cette même organisation, des soldats abattus dans leur véhicule, le drapeau de l'organisation État islamique, une arme de type kalachnikov et des documents de propagande »¹⁹³. La lecture de cette décision indique ainsi que l'administration n'a pas à préciser le cadre dans lequel des propos allégués ont été tenus, et que le fait d'adhérer à une idéologie peut se manifester par la simple détention de photographies sur son ordinateur privé. Davantage qu'il ne cherche à procéder à une caractérisation rigoureuse des conditions fixées, le tribunal administratif semble s'appuyer sur une addition d'éléments qui permet de caractériser le soutien ou l'adhésion à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme. Le tribunal administratif de Montreuil a retenu un raisonnement similaire en considérant que « la lecture exclusive comme le soutient le ministre de l'intérieur par M. X de différents ouvrages issus de la mouvance wahhabite traduit également une continuité d'adhésion à ces thèses radicales et leur actualité, sans que la circonstance que ces ouvrages aient été aisément accessibles sur internet puisse être utilement invoquée »¹⁹⁴.

- 88 Ces exemples illustrent le glissement et la souplesse permis par le droit administratif, là où le droit pénal s'est précisément trouvé limité par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En effet, dans une décision rendue deux semaines avant celle du tribunal administratif de Pau, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution le délit de recel d'apologie du terrorisme en considérant, entre autres, que « si l'apologie publique d'actes de terrorisme favorise la large diffusion d'idées et de propos dangereux, la détention des fichiers ou documents apologétiques n'y participe qu'à la condition de donner lieu ensuite à une nouvelle diffusion publique »¹⁹⁵. Le Conseil relevait également que « l'incrimination de recel d'apologie d'actes de terrorisme n'exige pas que l'auteur du recel ait la volonté de commettre des actes terroristes ou d'en faire l'apologie », en soulignant que « ni cette adhésion ni la détention matérielle desdits fichiers ou documents ne sont susceptibles d'établir, à elles seules, l'existence d'une volonté de commettre des actes terroristes ou d'en faire l'apologie »¹⁹⁶, concluant ainsi que « le délit de recel d'apologie d'actes de terrorisme porte à la liberté d'expression et de communication une atteinte qui n'est pas nécessaire, adaptée et proportionnée »¹⁹⁷. La décision du Conseil constitutionnel ayant élevé les exigences pesant sur la loi pénale pour définir et encadrer l'apologie du terrorisme, il est intéressant d'observer qu'elle n'a guère affecté la pratique et l'encadrement juridique des MICAS : l'administration et le juge administratif considèrent que la détention matérielle de « fichiers apologétiques » suffit à caractériser un soutien ou une adhésion à une idéologie prônée par ces documents – un standard législatif qui diffère de l'incrimination jugée inconstitutionnelle de recel d'apologie et échappe donc à la censure. On trouve donc dans un certain nombre de décisions des faits qui s'apparentent au délit d'apologie du terrorisme, et pour lesquels les individus concernés ont déjà, par le passé, été condamnés. C'est le cas d'un jeune homme assigné à résidence dans la région de Grenoble, qui a été poursuivi pour ce motif (les poursuites ont abouti à un non-lieu). L'administration se fonde sur les mêmes faits pour caractériser son soutien, la diffusion et son adhésion à des thèses terroristes,

en relevant « qu'à compter du mois de mai 2016 M. X a appelé à des actions violentes sur son compte Facebook, appelant ses "frères parisiens" à retrouver et tuer une jeune fille accusée d'avoir insulté le prophète de l'islam, publiant et soutenant des commentaires, des photographies et des vidéos glorifiant le jihad et Daech, partageant et relayant des informations sur ce sujet, publiant des commentaires hostiles à l'armée française et à la démocratie et favorable à la charia, approuvant une vidéo de propagande de Daech, encourageant ses partisans présents en Europe à rejoindre le "califat" ou à commettre des actions violentes en Europe »¹⁹⁸. D'autres affaires confirment que les faits à l'origine d'une condamnation pour délit d'apologie du terrorisme peuvent également être repris pour considérer cette condition remplie¹⁹⁹.

- 89 Globalement, l'administration se fonde souvent sur l'activité numérique des individus ciblés pour considérer qu'ils adhèrent à une idéologie. Pour l'administration comme pour le juge administratif, le fait d'adhérer à une idéologie est particulièrement matérialisé par l'activité numérique des individus, en particulier par les commentaires qu'ils postent sur les réseaux et par leur consultation de certains sites. À titre d'exemple, à propos d'une personne sortant de prison, le tribunal administratif de Montreuil conclut que « la fréquentation régulière et récente de ce site, ainsi que les commentaires postés par lui relativement aux vidéos publiées par l'État islamique, témoignent, ainsi que le relève le ministre de l'intérieur, de l'intérêt profond, d'ailleurs non contesté, que M. X porte à la cause djihadiste et une manifeste d'adhésion à l'idéologie exprimée [sic] »²⁰⁰.
- 90 L'adhésion à une idéologie ou le soutien au terrorisme sont aussi parfois déduits de propos tenus par les intéressés en contexte pénitentiaire. Ainsi, à propos d'un homme sortant de prison et assigné à résidence en 2021, le tribunal administratif de Montreuil considère, en reprenant les termes de l'administration, que « le juge pénal a relevé dans son jugement du 22 septembre 2017 la persistance des idées violentes et du désir de passer à l'acte de M. X, tandis qu'il est constant que l'intéressé a manifesté à plusieurs reprises devant le personnel pénitentiaire sa qualité de terroriste ». Selon le tribunal, le requérant n'a pas utilement contesté ces allégations « en se bornant à contester la portée revendicatrice prêtée par le ministre à ces propos »²⁰¹. Ici, ce sont donc les éléments propres à l'infraction pénale ainsi que des propos de l'intéressé en détention qui servent à caractériser cette condition. De même, à propos d'une femme condamnée pour association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme, les services de renseignement indiquent que « durant sa détention, [elle] "est restée ancrée dans ses convictions idéologiques radicales" et qu'elle a continué d'entretenir "un réseau relationnel acquis aux thèses pro-jihadistes" ». Le tribunal administratif de Lille reprend ces arguments, en relevant toutefois que l'expertise psychiatrique indique que « la balance des facteurs de personnalité, des facteurs psycho-criminologiques et des éléments de sa situation actuarielle (...) n'apparaissait pas objectiver un risque pouvant être considéré comme strictement avéré de récidive »²⁰². Le tribunal privilégie ainsi le récit de l'administration au détriment de l'expertise psychiatrique pour considérer que cette seconde condition est remplie.
- 91 Il faut encore souligner la spécificité des modes de vérification de la condition tenant à l'adhésion à certaines idéologies pour ce qui est des personnes placées sous MICAS à leur retour de zone irako-syrienne. Il ressort en effet du corpus d'analyse qu'elles sont présumées adhérer à l'idéologie « radicale » par leur seul vécu, et doivent, si elles entendent contester ces imputations, manifester un détachement de l'univers dans

lequel elles ont grandi. À propos d'une jeune femme ayant vécu dans cette zone à partir de l'âge de 13 ans, et mariée à un combattant djihadiste avec lequel elle a deux enfants, le tribunal administratif de Lille considère cette adhésion idéologique caractérisée, notamment car la requérante « n'apporte aucun élément probant corroborant une condamnation de sa part des actes de terrorisme commis par les membres de la communauté à laquelle elle a appartenu »²⁰³.

- 92 Au total, cette seconde condition alternative posée par l'article L. 228-1 CSI peut ainsi être remplie par une variété de faits : une activité sur les réseaux sociaux, un prosélytisme en détention, des messages privés ou, plus simplement, un environnement familial et social qui laisse présumer une telle adhésion. Les exemples précités ne sont néanmoins pas représentatifs de l'ensemble des pratiques administratives et de leur contrôle juridictionnel, car bien souvent, les faits justifiant la MICAS semblent se fondre, se confondre, dans les trois conditions fixées par le législateur.

2. Les standards de contrôle juridictionnel

- 93 L'étude des standards du contrôle juridictionnel exercé sur les MICAS mène à des conclusions nuancées, sinon ambivalentes. Si on assiste bien à une élévation du standard de contrôle, dans le sens où c'est, bien plus souvent que ce n'était le cas sous l'état d'urgence, un contrôle de proportionnalité qui est exercé, le taux de succès des recours formés contre les MICAS demeure – comme pour les mesures fondées sur l'état d'urgence – très bas : 91,4 % des recours exercés devant les tribunaux administratifs ont été rejetés, 91 % devant les Cours administratives d'appel (23 sur 24), et 65 % devant le Conseil d'État²⁰⁴. On est donc amenés à s'interroger : cette élévation du standard de contrôle ne joue-t-elle qu'un rôle de façade, demeurant sans impact notable sur la stabilité voire l'immunité des mesures ? La question mérite d'être posée dès lors que les MICAS comptent assurément parmi les mesures administratives ressortissant, théoriquement, du contrôle de proportionnalité ; et l'étude du corpus d'analyse atteste que c'est souvent le cas (A). Pour autant, même si un contrôle de proportionnalité semble s'appliquer dans une part importante de décisions, le contrôle exercé tend à se réduire, en pratique, à celui de la matérialité des faits allégués (B). Au plan procédural, il est frappant de constater qu'un certain nombre de recours font l'objet d'un rejet soit « au tri », soit pour défaut d'urgence – ce qui tranche avec l'importance des questions en cause du point de vue des droits et libertés (C).

A. L'apparence d'un contrôle de proportionnalité

- 94 Il y a de nombreuses raisons, aussi bien théoriques que techniques, de considérer qu'en principe, le contrôle de la légalité des MICAS ressortit du standard de contrôle le plus élevé – soit, du contrôle de proportionnalité. Au plan théorique, le Conseil d'État a établi depuis près d'un siècle, avec l'arrêt Benjamin, que dès lors que « la liberté est la règle, la restriction de police, l'exception »²⁰⁵, cette dernière relève du contrôle de proportionnalité. Dans cette affaire, la décision par laquelle le maire avait annulé des conférences publiques sur l'école que devait donner le sieur Benjamin avait été invalidée par le juge au motif que « l'éventualité de troubles, alléguée par le maire de Nevers, ne présentait pas un degré de gravité tel qu'il n'ait pu, sans interdire la conférence, maintenir l'ordre en édictant les mesures de police qu'il lui appartenait de

prendre ; que , dès lors [...] les requérants sont fondés à soutenir que les arrêtés attaqués sont entachés d'excès de pouvoir »²⁰⁶. Le juge indiquait ici qu'en matière de police, l'autorité administrative se doit de toujours rechercher – et prendre – la mesure la plus légère, la moins restrictive des libertés ; une exigence que la doctrine se mit à qualifier de « contrôle de proportionnalité »²⁰⁷. Depuis 2011, ce standard a été précisé comme comprenant, ou correspondant à, un « triple test » du caractère nécessaire, adapté et proportionné de la mesure²⁰⁸. Les MICAS relèvent-elles aussi de ce standard de contrôle ? Il s'agit assurément de mesures de police attentatoires aux libertés (liberté d'aller et venir, mais aussi droit au respect de la vie privée et familiale, droit d'exercer un emploi ou, le cas échéant, droit à l'éducation et à la formation, etc.) ; elles devraient, à ce titre, entrer dans la catégorie des mesures censées déclencher, en cas de contestation contentieuse, un contrôle de proportionnalité – ou du triple test.

95 À vrai dire, il a fallu pour cela plusieurs étapes. Dans leur version « état d'urgence », les assignations à résidence fondées sur la loi du 3 avril 1955 avaient encore, lorsque l'état d'urgence fut déclenché dans la nuit du 13 au 14 novembre 2015, un statut contentieux incertain. Une jurisprudence ancienne limitait en effet le contrôle du juge sur les mesures liées à l'état d'urgence : le standard de contrôle était « restreint », limité à l'erreur manifeste d'appréciation²⁰⁹. Mais dès 2015, des évolutions se firent jour. D'abord parce que, dans son arrêt de section du 11 décembre 2015, qui n'était toutefois qu'une décision en appel du juge des référés, le Conseil d'État évoquait à propos des assignations à résidences « un plein et entier contrôle du juge »²¹⁰ – une décision qui fut interprétée comme renvoyant au standard du contrôle de proportionnalité²¹¹ (valable, y compris pour les autres mesures prises sur le fondement de l'état d'urgence²¹²). Ensuite parce que, peu après, le Conseil constitutionnel explicitait la chose : « Considérant [...] que tant la mesure d'assignation à résidence que sa durée, ses conditions d'application et les obligations complémentaires dont elle peut être assortie doivent être justifiées et proportionnées aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence ; que le *juge administratif est chargé de s'assurer que cette mesure est adaptée, nécessaire et proportionnée* à la finalité qu'elle poursuit »²¹³. Aux termes de ces décisions, le principe était donc celui d'un contrôle de proportionnalité des mesures d'assignation à résidence. Comme l'avait notamment souligné notre précédente étude portant l'état d'urgence, l'analyse exhaustive d'un corpus de 775 décisions rendues par le juge administratif dans le cadre de recours formés contre les mesures prises au titre de l'état d'urgence permettait toutefois d'établir une certaine variabilité du contrôle – le standard du contrôle de proportionnalité ne se retrouvant pas, loin de là, dans une part importante du contentieux et se voyant remplacé par un standard moindre, restreint, portant surtout sur la matérialité des faits²¹⁴. A l'orée de la création des MICAS par la loi SILT de 2017, tel était donc l'état du droit – et des standards de contrôle juridictionnel – relatif aux assignations à résidence.

96 Pour ce qui est des MICAS, on relève d'abord que le corpus servant de base à la présente étude ne compte pas d'arrêt de principe sur cette question émanant du Conseil d'État. Parmi les 20 arrêtés rendus par le Conseil d'État, 19 sont rendus en appel d'ordonnances de référé ; et le seul arrêt rendu en cassation dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir ne renseigne nullement sur le standard de contrôle, la cassation étant décidée à raison d'un manquement à l'article L. 10 du Code de justice administrative (« Les jugements sont publics. Ils mentionnent le nom des juges qui les ont rendus ») – dans

une affaire où « il ne ressort pas des pièces de la procédure qu'une minute de l'arrêt attaqué comportant les noms des juges qui l'ont rendu ait été établie. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, le requérant est fondé à demander l'annulation de cet arrêt »²¹⁵. Pas de position de principe énoncée par le juge suprême, donc.

- 97 Il faut toutefois reconnaître que les évolutions législatives ayant conduit à la fois à renforcer et à encadrer les MICAS, un grand nombre des décisions de justice étudiées attestent un plus haut degré d'exigence pesant sur l'autorité administrative aujourd'hui, en matière de MICAS, qu'hier, en matière d'assignations à résidence sur le fondement de l'état d'urgence. La présence fréquente d'une forme de raisonnement-type et par étapes l'atteste. Un certain nombre de jugements et arrêts du corpus procèdent en effet assez rigoureusement à la vérification de ce que l'ensemble des conditions fixées par la loi à l'édition d'une MICAS sont remplies : existence d'une « menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics » d'une part, et éléments attestant, d'autre part, soit que l'individu entre en relation « de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme », soit qu'il « 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 ». Ce schéma-type de raisonnement juridictionnel est en outre parfois complété, et enrichi, par la réponse du juge à différents moyens complémentaires soulevés par les requérants, à l'instar de moyens fondés sur la méconnaissance de droits garantis par la Convention européenne des droits de l'Homme. C'est ainsi par exemple que le tribunal administratif de Toulouse déploie un raisonnement en plusieurs étapes. Il vérifie d'abord que la condition tenant à la menace grave pour l'ordre et la sécurité publics est vérifiée, à propos d'un requérant déserteur de la légion étrangère et condamné par une cour d'assises pour violences en réunion ayant entraîné la mort sans intention de la donner et dont le téléphone portable trouvé dans sa cellule au cours de sa détention a révélé des recherches sur internet sur les armes et les explosifs. Il prend ensuite appui sur différents éléments pour établir qu'il adhère et soutient l'idéologie radicale : détention d'ouvrages prônant un Islam rigoriste, prosélytisme en prison (organisation de prières collectives), rédaction de textes prônant le jihad, publication sur Internet d'un texte appelant au combat contre les infidèles. Sur la base de ces éléments, le juge estime que les conditions légales posées à l'édition d'une MICAS sont remplies, et que l'atteinte aux articles 5 (sûreté) et 2 du protocole 4 à la CEDH (liberté de circulation) est proportionnée²¹⁶. D'autres jugements illustrent, semblablement, l'attention aux détails pour établir que la personne placée sous MICAS présente une menace pour l'ordre et la sécurité publics ainsi que l'évaluation de la proportionnalité de l'atteinte à différents droits de la personne – parmi lesquels la liberté d'aller et venir, droit au respect de la vie privée etc.²¹⁷. Ce point est corroboré, à l'occasion, par les conclusions des rapporteurs publics, qui peuvent inviter le juge à, précisément, exercer un contrôle de proportionnalité : « Dans un second temps, vous effectuerez un contrôle normal sur la nécessité et la proportionnalité des mesures pour prévenir la commission d'actes terroristes, comme vous le rappelle d'ailleurs l'article L. 228-6 du code, qui évoque le respect de ces deux principes par les MICAS » – le rapporteur soulignant que « le premier juge a effectué un contrôle restreint, ce qu'aucune technicité ou sensibilité particulière des mesures contestées ne justifie à notre sens »²¹⁸.

- 98 Si, dans l'ensemble, le corpus ici rassemblé au sujet du contentieux des MICAS semble donc attester une élévation globale du standard du contrôle exercé par le juge administratif, celui-ci n'est pas toujours un contrôle formel ou explicite de la proportionnalité, et semble même se réduire, en pratique, à un contrôle de la matérialité des faits.

B. En pratique, un contrôle souvent rabattu sur la matérialité des faits

- 99 L'analyse du corpus d'étude révèle en effet qu'en dépit d'une élévation tendancielle du standard de contrôle, celui-ci continue de connaître des variations, comme cela a pu être exposé dans la variabilité interprétative des conditions fixées par l'article L. 228-2 du CSI, ou des éléments nouveaux ou complémentaires justifiant un renouvellement au-delà de six mois. Si le contrôle de proportionnalité apparaît, explicitement, dans plusieurs jugements, ce dernier peut néanmoins se résumer au contrôle de la qualification juridique des faits. En effet, qu'il s'agisse de la part importante des recours contre des MICAS où ce contrôle de proportionnalité n'apparaît pas, ou de celle où il est explicite, le cœur du contrôle juridictionnel repose sur un contrôle des faits rapportés par l'administration, comme pendant l'état d'urgence, avec une intensité plus ou moins approfondie des raisonnements. Un argument permettant d'asseoir l'idée d'un contrôle de proportionnalité de façade réside dans la faculté du juge d'apprécier le caractère adapté de la MICAS : eu égard au profil du requérant, n'y avait-il pas une mesure moins attentatoire aux libertés que la MICAS de base, telle que l'interdiction de paraître prévue par l'article L. 228-4 ? Ce type de raisonnement n'apparaît jamais dans le présent corpus, se cantonnant ainsi au contrôle des conditions substantielles fixées par l'article L. 228-1 et, partant, du récit administratif.
- 100 Certaines décisions incarnent pleinement ce constat d'un contrôle réduit à la matérialité des faits, au point même de confondre le contrôle explicite de chaque condition substantielle : la menace d'une particulière gravité, puis les relations habituelles et/ou l'adhésion à une idéologie terroriste. Dans son deuxième rapport annuel au Parlement sur l'application de la loi SILT, la DLPAJ faisait part « de la difficulté à démontrer que le comportement d'une personne constitue une menace d'une particulière gravité *indépendamment* des éléments liés à sa radicalisation, alors que cette menace apparaît le plus souvent comme la résultante de cette radicalisation »²¹⁹. Il ressort toutefois de plusieurs exemples jurisprudentiels que cette difficulté n'en est pas réellement une pour l'administration, car il ressort en effet assez clairement de l'analyse du corpus que le contrôle des conditions fixées par l'article L. 228-1 est « confus », au sens où la motivation ne permet pas de saisir ceux des faits qui caractérisent l'une ou l'autre des conditions fixées par la loi pour justifier une MICAS ni, au sein même de ces conditions, ce qui relève de l'un ou l'autre des critères qui les composent. Ainsi, on peine souvent à distinguer ce qui caractérise la « menace » que représente l'individu (1^{re} condition) de ce qui caractérise les « relations habituelles » (2^{ème} condition, 1^{re} option) ou l'adhésion à une idéologie (2^{ème} condition, 2nde option). Le juge rabat souvent ces différences conditions les unes sur les autres – il les confond dans son opération de contrôle²²⁰. À titre d'exemple, une décision rendue par le tribunal administratif de Toulouse est caractéristique. Les juges relèvent que l'individu en cause « est initialement un délinquant multirécidiviste de droit commun dangereux et violent, qui accumule les condamnations pénales entre 2006 et 2014 pour des faits de gravité croissante, dont en dernier lieu pour des faits de vol avec violence

ayant entraîné la mort », et qui a eu « un comportement dangereux et violent » en détention, « nécessitant son placement en quartier d'isolement puis en unité hospitalière aménagée (UHSA) ». Quelques mois plus tôt, il a au sein de cette unité « déclaré qu'il priait Allah tous les jours de pouvoir faire un attentat qui marquerait les esprits et il a menacé de vouloir commettre un attentat en période de Noël visant un symbole de la République, tel qu'un palais de justice ou un commissariat » et qu'il connaissait « des personnes pouvant lui procurer des documents d'identité lui permettant de partir au Yémen ». Le tribunal déduit alors simplement de ces énumérations que les dispositions « de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure, doivent être regardées comme remplies »²²¹.

- 101 L'imprécision du contrôle aboutit ici à une labellisation globale de la carrière « déviante » du concerné, qui suffit à elle seule à réputer toutes les conditions législatives remplies²²². Partant, la difficulté avancée par la DLPAJ est toute relative, car contrairement à ses allégations, il ressort assez clairement de plusieurs décisions que la menace représentée par l'individu n'a pas à être fondée sur des faits distincts de ceux caractérisant l'une des deux conditions alternatives. Autrement dit, le seul énoncé des faits reprochés au requérant peut suffire à valider l'entière des conditions fixées par l'article L. 228-1, certaines formations de jugement ne distinguant pas ceux relevant de telle ou telle condition, réduisant ainsi le contrôle juridictionnel à celui des faits *stricto sensu*. Ce constat pourrait notamment s'expliquer par le fait que dans une proportion importante de dossiers, l'administration allègue que les deux conditions alternatives sont remplies, dans un souci évident de sécurisation de la légalité de l'arrêt²²³.
- 102 Un autre élément important lié à au contrôle de la matérialité des faits est celui du seuil probatoire exigé pour que les notes blanches soient considérées comme suffisamment « précises et circonstanciées », selon la jurisprudence du Conseil d'État²²⁴. L'usage de celles-ci apparaît dans la très grande majorité des jugements rendus, confirmant ainsi leur banalisation. Ces notes des services de renseignement sont d'ailleurs intitulées « Proposition d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance », puisqu'elles sont directement transmises à la DLPAJ qui évalue si les éléments qu'elles contiennent correspondent aux seuils probatoires fixé par la jurisprudence. Comme cela a pu être évoqué lors de l'exposé des conditions substantielles, ce seuil peut s'avérer aisément atteignable pour l'administration, comme en attestent des exemples relatifs à la nature des relations habituelles : celles-ci n'ont pas à être nécessairement détaillées, le contrôle juridictionnel se focalisant davantage sur les qualifications pénales ou administratives dont font l'objet les individus listés parmi le tissu relationnel, telles que leurs condamnations pénales ou les autres mesures administratives dont elles font l'objet²²⁵. Le même constat peut être fait concernant le contrôle juridictionnel des faits numériques allégués, tels que des commentaires depuis un réseau social faisant l'apologie d'actes de terrorisme, particulièrement observé pendant la période des Jeux olympiques : lorsque le requérant conteste être le détenteur de tel compte, les formations de jugement n'exigent pas de l'administration des éléments relatifs aux preuves permettant d'établir que le requérant possède lesdits comptes.

C. La variabilité du contrôle : aspects procéduraux

- 103 Plus surprenant est le constat d'une variabilité du contrôle exercé par le juge au plan procédural. Le corpus d'analyse révèle en effet la présence, minime mais notable

néanmoins, de jugements ou arrêts dans lesquels les recours sont rejetés soit pour défaut d'urgence (1), soit au tri, comme « manifestement irrecevables » (2). Dans le premier cas, de telles décisions tranchent avec la position de principe développée par le Conseil d'État à propos des assignations à résidence ; dans le second, elles témoignent d'une réticence, sinon un refus, du juge administratif de considérer qu'une mesure aussi attentatoire aux libertés qu'une MICAS mérite une forme de mansuétude procédurale.

1. Le rejet pour défaut d'urgence

- 104 Une dizaine de jugements du corpus rejettent les recours en référé au motif que la condition d'urgence n'est pas caractérisée²²⁶. Si le chiffre est marginal, la position exprimée n'en est pas moins notable. Il faut en effet rappeler qu'à l'automne 2015, le Conseil d'État avait estimé, de manière prétorienne, à propos des assignations à résidence fondées sur la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, que de telles mesures faisaient naître une présomption d'urgence²²⁷. Cette jurisprudence a, logiquement, été transposée aux MICAS : « eu égard à son objet et à ses effets, notamment aux restrictions apportées à la liberté d'aller et venir, une décision prise par l'autorité administrative en application des articles L. 228-1 et L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, porte, en principe et par elle-même, sauf à ce que l'administration fasse valoir des circonstances particulières, une atteinte grave et immédiate à la situation de cette personne, de nature à créer une situation d'urgence justifiant que le juge administratif des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, puisse prononcer dans de très brefs délais, si les autres conditions posées par cet article sont remplies, une mesure provisoire et conservatoire de sauvegarde »²²⁸. Le Conseil d'État a même adapté sa position de principe à la possibilité pour l'autorité administrative de faire droit à des demandes d'aménagement des MICAS, tout en précisant qu'une telle hypothèse ne fait pas disparaître la présomption d'urgence. Ainsi, lorsque le ministre accepte, par exemple, de modifier l'heure de pointage quotidien auprès des forces de l'ordre ou admet une dérogation à l'interdiction de se déplacer au-delà du périmètre assigné pour que l'intéressé puisse rejoindre son lieu de travail « afin de rendre la mesure de contrôle administratif et de surveillance compatible avec ses contraintes professionnelles », « ces aménagements ne constituent pas des circonstances particulières de nature à remettre en cause, au cas d'espèce, l'existence d'une situation d'urgence justifiant l'intervention du juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative »²²⁹. Il est encore intéressant de noter que le ministère de l'Intérieur, lui, fait parfois valoir l'argument selon lequel tout aménagement d'une MICAS tendrait à faire disparaître l'urgence. Le juge ne suit pas forcément le raisonnement²³⁰ ; mais la mobilisation de cet argument par les autorités constitue une illustration supplémentaire de la mesure dans laquelle tout ce qui entoure les MICAS (ici, les demandes d'aménagement permanent) constitue autant de nouvelles entrées de fragilisations possibles des droits des requérants.
- 105 Il n'en reste pas moins que, comme le révèle le corpus MICAS ici rassemblé, une telle présomption est réfragable. C'est ainsi que le juge a pu rejeter pour défaut d'urgence le recours en référé formé par le requérant contre un arrêté du 19 février 2021 lui faisant notamment interdiction de se déplacer hors du territoire de sa commune sauf obtention d'un sauf-conduit, au motif qu'il n'avait introduit la requête que tardivement

– le 19 mars. Le requérant faisait pourtant valoir que cette date d'introduction de la requête se justifiait par le fait qu'il avait essuyé le 12 mars (soit, 7 jours avant d'introduire son recours) un refus de sauf-conduit qui lui aurait permis de se rendre, dans le cadre de ses démarches de réinsertion professionnelle, dans une agence d'intérim située en dehors de sa commune. Le juge estime que, dès lors qu'il ne produit pas de justificatif à l'appui de sa demande, « qu'il n'est pas établi que le requérant serait dans l'impossibilité de trouver un emploi dans la commune de Sin-le-Noble », le ministre avait, à bon droit, refusé la délivrance dudit sauf-conduit sans qu'aucune situation d'urgence n'en résulte²³¹.

- 106 Une deuxième configuration est plus intéressante – et plus problématique. Dans deux ordonnances de rejet (l'une en référé-liberté, l'autre en référé-suspension) concernant un même requérant (et une même MICAS), la requête est rejetée pour défaut d'urgence au motif que le requérant ne justifie pas que la MICAS le place dans une situation urgente de nature à justifier l'intervention du juge des référés – ce qui semble aller à l'encontre du régime de présomption d'urgence défini par le Conseil d'État. Ainsi par exemple, le tribunal administratif de Lyon rejette la requête d'un requérant qui « se borne à soutenir » que la MICAS porte gravement atteinte à sa liberté d'aller et venir parce qu'il est en phase de réinsertion et que les démarches afférentes sont entravées par l'interdiction de sortir du département et l'obligation de pointage. Selon le juge, « par ces seules circonstances, alors que l'objet même des mesures individuelles de contrôle et de surveillance dont le requérant fait l'objet est, dès lors que le ministre de l'intérieur et des outre-mer estime qu'il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, et dans le but de prévenir la commission d'actes de terrorisme, de permettre la surveillance de ses agissements et ainsi d'en limiter la liberté d'aller et venir », le requérant « ne justifie pas de ce que l'exécution de l'arrêté litigieux serait, en l'état de l'instruction, constitutive d'une situation d'urgence caractérisée, de nature à justifier l'intervention du juge des référés dans les conditions d'urgence particulière prévues par l'article L. 521-2 du code de justice administrative »²³².
- 107 Également intéressante – et problématique – est la motivation choisie par le tribunal administratif de Melun pour rejeter une autre requête, un référé-liberté, pour défaut d'urgence. L'ordonnance indique en effet que « l'urgence s'attachant à ce que le juge des référés [...] prononce, dans des délais extrêmement brefs, une mesure provisoire et conservatoire de sauvegarde de la liberté d'aller et venir n'apparaît pas caractérisée en l'espèce, d'autant plus que ladite urgence qui doit s'apprécier globalement et objectivement doit l'être au regard de la nécessité de prévention des actes de terrorisme »²³³. Un tel raisonnement, s'il venait à être généralisé, aurait pour conséquence qu'aucune mesure justifiée par la prévention du terrorisme ne puisse jamais être contestée au moyen des procédures d'urgence ; elle contredit, en toute hypothèse, la position de principe fixée par le Conseil d'État.

2. Le rejet au tri

- 108 Outre des rejets pour défaut d'urgence, le corpus d'analyse est encore marqué par une proportion de requêtes rejetées au tri. Vingt-quatre requêtes ont été rejetées par des ordonnances de tri ; un dixième de l'ensemble des requêtes est donc rejeté sommairement, sans audience, généralement dans le cadre des procédures d'urgence. Deux requérantes ont vu leurs recours rejetés au tri en première instance sur le

fondement de dispositions spécifiques aux MICAS, relatives au délai pour contester une mesure de renouvellement. La loi SILT prévoyait initialement un délai d'un mois pour contester les MICAS, qu'il s'agisse d'une mesure initiale ou de renouvellement. Pour cette dernière, sa notification devait intervenir au moins cinq jours avant son entrée en vigueur, et si la personne concernée exerçait un référé-liberté dans les quarante-huit heures à compter de la notification de la mesure de renouvellement, celle-ci ne pouvait entrer en vigueur avant que le juge des référés ait statué. Saisi d'une QPC portant sur l'article L228-2 CSI, le Conseil constitutionnel avait censuré la loi concernant d'une part le délai d'un mois pour contester la mesure, « compte tenu de l'atteinte qu'une telle mesure porte aux droits de l'intéressé », et d'autre part la restriction du recours contre un renouvellement au seul référé-liberté, le contrôle exercé dans ce cadre étant « limité aux atteintes graves et manifestement illégales »²³⁴.

109 En réponse à ces censures, la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 a introduit un nouveau régime concernant les mesures de renouvellement : « la personne concernée peut demander [...] l'annulation de la décision dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa notification. Il est statué sur la légalité de la décision au plus tard dans un délai de soixante-douze heures à compter de la saisine du tribunal »²³⁵, mettant ainsi en place un recours pour excès de pouvoir en urgence. L'article R. 773-38 CJA précise que ce délai de recours « n'est susceptible d'aucune prorogation ». Le recours d'une requérante – déposé un mois après la notification d'un arrêté modificatif et presque deux mois après la notification de la mesure de renouvellement – a ainsi été rejeté sur le fondement de ces dispositions²³⁶. La censure par le Conseil constitutionnel du délai d'un mois pour contester les MICAS a ainsi paradoxalement donné lieu à un délai encore plus court concernant les mesures de renouvellement. Un autre recours déposé un mois et demi après la notification de la mesure de renouvellement a été rejeté sur le même fondement²³⁷ ; mais la requérante a fait appel, et la cour d'appel a jugé « [qu'] en l'absence de précision expresse de la part de l'intéressée en ce sens, la demande de première instance doit être regardée comme un recours pour excès de pouvoir de droit commun »²³⁸. Si la cour d'appel a ensuite rejeté le recours, elle semble ici avoir souhaité protéger les délais de droit commun en subordonnant l'exercice du recours d'urgence pour excès de pouvoir instauré par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 à une mention expresse en ce sens par la personne contestant la mesure, de sorte que celle-ci aurait le choix entre ces deux recours pour excès de pouvoir. Cette lecture n'a pourtant pas été suivie jusqu'ici²³⁹.

110 Les autres rejets au tri sont fondés sur les dispositions communes du CJA, à savoir l'article R. 222-1 commun à l'ensemble des recours, et l'article L. 522-3 CJA, spécifique aux référés. Le premier a concerné cinq requêtes. Il permet notamment de rejeter les requêtes manifestement irrecevables (4°) : ce fut le cas de deux requêtes ne contenant l'exposé d'aucun moyen ou conclusion, contrairement aux exigences de l'article R. 411-1 CJA²⁴⁰, et d'une autre qui n'était pas accompagnée de la MICAS attaquée, contrairement à celles de l'article R. 412-1 CJA²⁴¹. Les deux requérants n'étaient pas représentés et n'apparaissent qu'une fois dans le corpus. L'article R. 222-1 CJA prévoit également, dans son dernier alinéa, le rejet des « requêtes d'appel manifestement dépourvues de fondement ». Les deux ordonnances de rejet au tri rendues par une cour administrative d'appel l'ont été sur ce fondement, le même jour et concernant le même requérant, qui contestait les rejets en première instance de ses recours (concernant la mesure initiale puis son renouvellement), la cour jugeant qu'il n'apportait pas

d'éléments nouveaux en appel²⁴². Le second article fonde les trois-quarts des rejets au tri. Il permet de rejeter un recours en référé sans appliquer les dispositions des deux premiers alinéas de l'article L. 522-1 CJA, qui prévoient la tenue d'une audience publique et une procédure contradictoire. Ce rejet peut se fonder sur l'incompétence de la juridiction administrative, l'irrecevabilité de la requête ou son manque de fondement. La majorité des rejets au tri concerne des référés-libertés et se fonde sur l'absence d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale : parmi les dix-sept décisions fondées sur l'article L. 522-3 CJA, neuf reposent sur ce critère²⁴³, dont les deux ordonnances rendues au tri par le Conseil d'État²⁴⁴.

- 111 Quatre requêtes en référé-suspension ont enfin été rejetées au tri : deux pour des motifs liés au recours au fond, celui-ci devant avoir été déposé au préalable. La première a été rejetée, car le recours au fond avait été rendu la veille de l'audience concernant le référé²⁴⁵ ; la seconde, parce qu'il n'avait pas encore été enregistré par le tribunal (ce sera chose faite la semaine suivante, et il sera rejeté trois semaines plus tard)²⁴⁶. Ensuite, et de façon plus intéressante, une requête a été rejetée car aucun des moyens du requérant (relatif à l'absence d'informations aux procureurs et au fait que les conditions pour édicter la mesure ne seraient pas réunies, sans autre précision sur les moyens développés) ne serait « propre à créer un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté attaqué »²⁴⁷ ; une autre sur l'absence d'urgence, car le requérant ne démontrait là encore pas suffisamment en quoi la décision « constitue une atteinte grave et immédiate à sa situation », alors que la décision allait de surcroît être examinée au fond dans les quinze jours suivant la réception de la requête au fond. Outre le fait que l'urgence est supposément plus aisée à démontrer en référé-suspension qu'en référé-liberté, la précision tenant à la décision à venir sur le fond est intéressante compte tenu du fait que la mesure avait été prise le 27 décembre 2023, et était donc au plus tard applicable jusqu'au 20 mars, alors que le référé-suspension avait été enregistré le 21 février 2024, augurant d'un recours au fond rendu deux semaines avant la fin d'application de la mesure, réduisant ainsi l'effet utile du recours²⁴⁸. Deux autres requêtes, également évoquées en amont, ont, elles aussi, été rejetées au tri pour défaut d'urgence²⁴⁹.
- 112 Ces derniers exemples viennent ainsi nuancer le constat général de l'approfondissement du contrôle juridictionnel, et ce d'autant plus lorsqu'on prend en compte l'évolution chronologique du taux de rejets au tri. Aucune requête n'avait été rejetée selon cette procédure dans les derniers mois de 2017 – qui étaient les premiers mois d'application des MICAS – et les premières requêtes rejetées au tri interviennent ainsi en août 2018 (par une seule cour administrative d'appel, le même jour et concernant le même requérant), avant de s'étendre à d'autres juridictions et de croître progressivement : de 2018 à 2022, le taux moyen de décisions de rejet par ordonnance est de 8% ; en 2023, il est multiplié par deux et atteint ainsi 16% ; enfin, sur les cinq premiers mois de 2024, il atteint 25%.
- 113 L'anatomie des MICAS par le prisme de sept ans d'application et de contrôle juridictionnel permet ainsi de saisir ce que signifie, *concrètement*, la normalisation de mesures issues de l'état d'urgence. Le large éventail des comportements ciblés par l'administration, le moment de sa notification ou sa dimension auto-productrice – la MICAS provoquant elle-même les éléments justifiant son renouvellement – apparaissent comme les marqueurs d'une *routinisation* de leur usage par le ministère de l'Intérieur, les faits qualifiés pénalement de terrorismes semblant quasi-

systématiquement qualifiés ensuite de terroriste sur le plan administratif. Le taux de rejet de plus de 90 % peut lui aussi être un marqueur de la routinisation de son contrôle juridictionnel. Ces constats issus de la description des conditions de mise en œuvre de la MICAS invitent à appréhender celle-ci sous le prisme d'un droit administratif hybride, servant à la fois d'amorce et de relais à l'action répressive antiterroriste.

III. La MICAS : des individus pris dans un enchevêtrement de mesures caractéristiques du « nouveau » droit administratif, forme hybride d'amorce ou de relais de l'action répressive

- 114 Afin de saisir la double fonctionnalité préventive et répressive des MICAS, il est nécessaire de réaliser une analyse précise des profils ciblés par celles-ci (A), ainsi que l'éventail des mesures administratives et punitives auxquels sont exposés les concerné-es (B). Cette étude visant également à éclaircir le brouillage des frontières entre polices administrative et judiciaire, l'étude de l'articulation de la MICAS avec le droit pénal révèle celle-ci comme un parangon du nouveau droit administratif sécuritaire (C).

A. Les MICASsées : éléments de profil

- 115 La catégorie générique de MICAS recouvre donc une diversité de mesures, qui souvent s'articulent et se complètent ; comme le montrent les développements qui précèdent, la MICAS est rarement composée d'une prescription unique (obligation ou interdiction), mais comporte généralement plusieurs dimensions. Au-delà, il est encore intéressant de comprendre qui elle vise et à qui elle s'adresse : quel est le profil des personnes qui font l'objet de MICAS ? Du fait de l'impossibilité de constituer ou d'accéder au corpus brut de l'ensemble des MICAS prononcées par l'autorité administrative, nous avons ici été contraints – comme ailleurs²⁵⁰ – de procéder à l'analyse au prisme du contentieux généré par les MICAS. Un tel choix induit nécessairement un biais : on n'a accès à et n'étudie ici que celles des MICAS qui ont fait l'objet de recours juridictionnels, en étant pleinement conscient·es que le fait même de contester une telle décision en justice présuppose certaines prédispositions et ressources (sociales, culturelles, politiques) qui sont loin d'être universelles. À cet important *caveat* près, l'analyse du profil des individus ayant fait l'objet des MICAS qui composent notre corpus révèle un certain nombre d'éléments intéressants, qui gagnent à être contrastés avec les conclusions de notre enquête précédente relative au profil des personnes ayant fait l'objet de mesures prises, entre 2015 et 2017, sur le fondement de l'état d'urgence, notamment dès lors que, comme on l'a expliqué supra, la MICAS procède directement de ce régime dérogatoire – dans sa version normalisée.
- 116 Rappelons à titre liminaire le cadre législatif qui permet l'édiction de MICAS. Aux termes de l'article 228-1 CSI, la MICAS compte parmi un arsenal de mesures pouvant être prononcées « aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme » à l'encontre de « toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit entre en relation de manière habituelle avec des

personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit 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 ». Le fait que les MICAS doivent nécessairement s'inscrire dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (puisque le seul fait qu'il « existe des raisons sérieuses de penser que [le comportement de la personne visée] constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics » n'est plus, à lui seul, suffisant – le juge insistant volontiers sur le caractère cumulatif de ce critère avec celui d'un lien avec le terrorisme, que ce soit en actes ou en idées²⁵¹) permet probablement d'expliquer une première grande différence entre le profil des MICASés·es et celui des personnes ayant fait l'objet de mesures prises sur le fondement de l'état d'urgence, à savoir : la disparition du profil des militants « contestataires », issues de « la mouvance radicale » et / ou de l'extrême-gauche.

- 117 Bien que l'état d'urgence proclamé en novembre 2015 l'ait été en lien avec les actes de terrorisme perpétrés sur le territoire national, il avait en effet très vite été mobilisé à l'encontre de personnes sans lien avec le terrorisme – et, notamment, à l'encontre d'écologistes qui avaient programmé des actions militantes à l'occasion de la COP 21 qui se tenait à Paris à l'automne 2015. Dans un important arrêt rendu un mois seulement après l'entrée en vigueur de l'état d'urgence, le Conseil d'État avait validé cet usage de l'état d'urgence. C'est d'ailleurs précisément à propos d'une mesure d'assignation à résidence – ancêtre de la MICAS – que le Conseil d'État avait jugé que les dispositions de la loi du 3 avril 1955 qui en constituaient le fondement juridique « n'établissent pas de lien entre la nature du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à ce que soit déclaré l'état d'urgence et la nature de la menace pour la sécurité et l'ordre publics susceptible de justifier une mesure d'assignation à résidence » ; dès lors, l'état d'urgence permet que « le ministre de l'intérieur, tant que l'état d'urgence demeure en vigueur, puisse décider l'assignation à résidence de toute personne résidant dans la zone couverte par l'état d'urgence, dès lors que des raisons sérieuses donnent à penser que le comportement de cette personne constitue, compte tenu du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, une menace pour la sécurité et l'ordre publics »²⁵². C'est donc d'emblée que l'état d'urgence anti-terroriste avait été mobilisé contre des activistes et militant·es politiques et donc, bien au-delà de la lutte contre le terrorisme ; et le fait qu'il soit demeuré en vigueur pendant près de deux années (la dernière loi de prorogation adoptée en juillet 2017 l'ayant fait expirer au 1^{er} novembre, soit le jour même de l'entrée en vigueur de la loi SILT) a confirmé cette interprétation et cet usage extensif de l'état d'urgence. Pendant cette période, en effet, nombre d'évènements et de causes ont donné lieu à des mobilisations et contestations sociales ; et les manifestant·es ayant pris part aux mouvements de contestation de la loi Travail en 2016, à diverses actions au soutien aux migrant·es en lien tant avec ladite « crise migratoire » de l'époque qu'avec le démantèlement des camps à Calais, ou encore au mouvement Nuit Debout au printemps 2016 ont fait, dans des proportions non insignifiantes (près de 10%), l'objet de mesures prises sur le fondement de l'état d'urgence – et singulièrement, d'assignations à résidence²⁵³. Or, ce profil est totalement absent de notre corpus d'étude des MICAS. Ceci ne saurait, naturellement, signifier que la pression voire la répression de l'action militante a pris fin²⁵⁴ ; mais simplement, que la MICAS, du fait notamment de l'exigence législative de son insertion dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, n'en est plus l'outil.

- 118 Le cadre législatif de la MICAS en a donc resserré la mobilisation « aux seules fins de la lutte contre le terrorisme » et il faut probablement voir là la raison principale de la disparition du profil des « militant·es » dans notre corpus d'analyse, entre l'étude menée en 2018 sur l'état d'urgence et la présente étude sur les MICAS. Dont acte. Pour le reste, en revanche, c'est la continuité qui frappe : alors que l'étude du contentieux suscité par l'état d'urgence avait révélé que le profil dominant des personnes visées était celui de l'Islam radical, celui-ci en vient, dans notre corpus « MICAS », à constituer la quasi-intégralité de l'effectif. Notre corpus contentieux concerne 144 personnes. Il ressort de l'analyse des jugements et arrêts que le profil de la personne visée est un profil en lien avec l'Islam radical pour 135 d'entre elles : c'est au titre d'actions ou de fréquentations révélant de tels liens que la personne fait l'objet de la mesure. En outre, pour les 9 restantes, il est possible qu'il en aille de même ; simplement, rien ne permet dans les décisions de justice de l'affirmer avec certitude. En d'autres termes, il faut considérer qu'il ressort de notre corpus d'analyse que les MICAS sont presque exclusivement utilisées (à 93,75 %) comme outil de lutte contre l'islamisme radical. Si la chose est assurément à mettre en lien avec la réalité d'actes violents susceptibles de qualifications pénales de terrorisme commis par des individus en lien avec des groupes islamistes, le phénomène terroriste ne saurait pour autant être réduit à ce « profil ». D'ailleurs, le chef de la DGSJ indiquait lui-même, dans un entretien au *Monde* en juillet 2023, que le terrorisme d'ultra-droite, en particulier, constituait une menace active : « En France, dix actions terroristes, d'inspiration néonazie, accélérationniste [qui consiste à accélérer la survenue d'une « guerre raciale » avant qu'il ne soit trop tard pour l'emporter], raciste ou complotiste, ont été déjouées depuis 2017, avec des cibles aussi variées que des citoyens de confession musulmane ou juive, des élus ou des francs-maçons ». Il soulignait même qu'elle connaissait un regain de vigueur : « la mouvance d'ultradroite, forte d'environ 2 000 personnes, est l'une de celles qui fragilisent ces piliers fondamentaux. Le risque terroriste qu'elle engendre est allé croissant ces dernières années au sein des démocraties occidentales, en France en particulier. À ce titre, 2015 a constitué un tournant, avec la survenance d'attentats terroristes sans précédent sur le sol européen et l'exposition de notre continent à d'importants flux migratoires. Une partie de l'extrême droite s'est alors radicalisée et a basculé dans la conviction que, pour protéger l'Europe du risque terroriste et de ce qu'elle désigne comme le « grand remplacement », face à l'« incurie », évidemment présumée, de l'État, il était nécessaire de se substituer à lui, de précipiter l'affrontement, pour avoir une chance de l'emporter « tant qu'il était encore temps »²⁵⁵. Le fait, dans ces conditions, qu'aucune des MICAS figurant dans notre corpus – même si on rappelle que celui-ci comporte un biais résultant du prisme contentieux qui a présidé à sa constitution – ne vise d'individu à raison de ses liens avec cette autre forme de menace pour l'ordre et la sécurité publics est, dès lors, notable.
- 119 Au-delà, on peut encore affiner. Au sein de l'ensemble de ce groupe largement majoritaire – quasiment exclusif – des personnes faisant l'objet de MICAS à raison de leurs liens avec l'« Islam radical », on peut distinguer trois sous-groupes : celui des personnes condamnées pénalement pour des infractions à caractère terroriste, celui des personnes condamnées pour des infractions de droit commun et considérées comme « radicalisées », et celui des personnes n'ayant jamais eu de condamnations pénales. Sur notre total de 121 requérants ayant formé un recours contre la MICAS dont ils font l'objet, 53 sont en effet condamnés à de la prison ferme pour des infractions pénales à caractère terroriste – soit 43 % d'entre eux. 23 d'entre eux sont condamnés

pour association de malfaiteurs à caractère terroriste (soit 19 % du total des requérants), et 11 pour apologie du terrorisme (soit 9 %²⁵⁶). À ces chiffres, il faut encore ajouter ceux des requérants qui, poursuivis pour des infractions à caractère terroriste, ont été relaxés de ces chefs d'infraction (au moins 5 requérants supplémentaires), ainsi que ceux qui, au moment où leur recours contre une MICAS est jugé, sont poursuivis ou mis en examen pour des infractions à caractère terroriste (au moins 2 requérants supplémentaires). Ce sont donc, au total, au moins 60 requérants du corpus qui sont pris dans les rets du droit pénal de l'antiterrorisme, soit plus de 49 % du total.

- 120 On peut encore ajouter à ces chiffres celui des 30 requérants ayant un parcours pénal de droit commun, c'est-à-dire poursuivis ou condamnés pour des infractions sans lien avec le terrorisme (stupéfiants, atteintes volontaires à l'intégrité des personnes, fraudes et escroqueries diverses...). Pour ce groupe de requérants et, étant donné que la quasi-intégralité des requérants de notre corpus sont placés sous MICAS à raison de leurs liens avec l'Islam radical, il faut considérer que ces liens sont établis par la seule autorité administrative – DGSI, renseignement pénitentiaire ou territorial. Ils représentent 24 % du corpus²⁵⁷. Au total, ce sont 87 requérants qui sont des « sortants de prisons », 28 qui n'y sont, *a priori*, jamais allés et 6 donc la lecture de la décision ne permet pas de saisir s'ils ont, ou non, un passé pénal.
- 121 Ces éléments statistiques permettent d'illustrer deux choses. Ils éclairent les nouvelles formes d'articulation entre droit administratif et droit pénal : le contrôle et la surveillance administratifs viennent en effet tendanciellement prendre le relais de l'action pénale, dans la mesure où, pour les personnes condamnées pour une infraction à caractère terroriste, le fait d'avoir purgé leur peine ne met pas fin à leur surveillance juridique – y compris dans les cas où elles ne font pas l'objet de mesures de contrôle judiciaire. La forme privilégiée du « suivi » devient administrative, et prend la forme de MICAS. Et, comme on l'a dit, le fait que la violation ou la méconnaissance des obligations d'une MICAS puisse entraîner un retour en prison contribue à ce que certaines personnes soient entraînées dans des boucles où la pénalisation est suivie d'une administrativisation qui elle-même crée une nouvelle pénalisation. Ils éclairent ensuite, différemment mais tout aussi significativement, que le dispositif des MICAS permet aussi à l'autorité administrative de placer sous surveillance des personnes indépendamment de toute enquête ou poursuite judiciaire. À nouveau, dès lors que la quasi-totalité des MICAS sont prises à l'encontre d'individus suspectés de liens avec l'Islam radical, il faut en conclure que la MICAS est devenue un outil de l'action administrative de prévention et de lutte contre le terrorisme.
- 122 Le dernier trait saillant du profil des personnes faisant l'objet de MICAS dans notre corpus est celui du genre. Ici encore, le corpus fait écho à ce qui nous avait été donné à voir dans le cadre de l'étude sur l'état d'urgence²⁵⁸ : les femmes ne sont que très faiblement représentées dans le corpus. Les 144 MICAS qui le constituent concernent 121 individus ; or seuls quinze d'entre eux sont des femmes – dont l'une est mineure. Notre précédente étude sur les femmes requérantes dans le contentieux de l'état d'urgence nous avait menées à souligner deux caractéristiques saillantes de la manière dont elles étaient spécifiquement saisies : de par l'aspect rhizomique de la mise en œuvre de l'état d'urgence, d'une part, qui expose à des mesures administratives des personnes à raison de leurs relations avec d'autres personnes condamnées ou surveillées, et de par les signes visibles de leurs croyances religieuses d'autre part, en écho à la manière dont les femmes musulmanes sont, de manière plus générale, sur-

concernées par la régulation juridique de l'expression de leurs croyances religieuses. Cette étude nous avait également amenées à souligner combien les femmes, saisies dans les rets de l'état d'urgence à raison, fréquemment, de leurs fréquentations plus que de leurs actions en propre, étaient souvent décrites comme étant sous l'influence de leurs frères / maris / pères. Or, il faut concéder que le sous-corpus « femmes » dans la présente enquête centrée sur les MICAS ne fait pas ressortir les mêmes éléments.

- 123 Ainsi, si toutes les femmes placées sous MICAS le sont à raison des liens qu'elles sont réputées entretenir avec l'Islam radical – ce qui correspond au fait, analysé ci-dessus, que ce motif est celui de plus de 93 % des MICAS rassemblées dans notre corpus – c'est là, peu ou prou, le seul élément à connotation religieuse qui se donne à voir. Un seul des quinze dossiers concernant des femmes révèle que le ministère de l'Intérieur souligne, à l'appui de sa justification de la MICAS, le fait que l'intéressée porte le niqab²⁵⁹ – même si la référence à une « pratique radicale » de la religion, que l'on retrouve dans quelques autres dossiers²⁶⁰ (comme, plus généralement, dans tout le corpus d'étude) peut parfois être lue comme une manière codée d'évoquer la même chose.
- 124 De même, c'est parfois davantage à raison des relations qu'elles entretiennent avec certaines personnes que du fait de leurs propres actions que les requérantes sont soumises à une MICAS. La mineure de notre corpus est ainsi placée sous MICAS à raison de son appartenance à « un groupe de jeunes filles fragiles et radicalisées » actives sur les réseaux sociaux, dont certaines (mais pas elle) auraient tenté de rejoindre l'organisation État islamique en zone irako-syrienne. Il lui est plus particulièrement reproché d'être « en contact téléphonique » avec une autre jeune fille faisant l'objet d'une MICAS à la suite d'une condamnation pour association de malfaiteurs à caractère terroriste en lien avec son engagement djihadiste, et d'avoir été hébergée pendant une quinzaine de jours chez une autre jeune femme qui serait la belle-sœur d'un individu « impliqué dans un attentat commis en 2018 ». Mais le dossier souligne aussi la très grande fragilité psychologique de l'intéressée, qui suit un lourd traitement médicamenteux à la suite d'une hospitalisation en psychiatrie et souffrait de dépression. Sa minorité peut, par ailleurs, avoir joué dans l'édiction de la mesure et dans le fait qu'elle soit décrite comme une « cible privilégiée de recruteurs » au djihad²⁶¹. De sorte que le juge valide à la fois la mesure et son renouvellement²⁶². Dans un autre dossier où les faits reprochés à la femme placée sous MICAS relèvent essentiellement de ses fréquentations, en l'occurrence, téléphoniques, avec un homme incarcéré « dont certains éléments du dossier, notamment sa complicité avec un délinquant chez qui ont été trouvés des armes, des explosifs et des dessins mettant en scène des attentats, permettent de le considérer comme incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme », le juge estime que les conditions législatives d'édiction d'une MICAS ne sont pas remplies. Bien que le ministère de l'Intérieur rappelle que l'intéressée avait, en 2014, à 17 ans, fomenté un projet de rejoindre la zone irako-syrienne, la mesure est suspendue²⁶³.
- 125 Deux jugements sont particulièrement intéressants de ce point de vue, dans la mesure où ils mènent le juge à valider des MICAS édictées à raison de « fréquentations » non recherchées mais subies par les intéressées : il s'agit, dans les deux cas, de jeunes femmes emmenées très jeunes (à l'âge de 10 ans pour l'une, 14 ou 15 ans pour l'autre), par leur famille, en zone irako-syrienne. L'une d'entre elles y a été mariée aussitôt après son arrivée, où elle a donné naissance à deux enfants alors qu'elle était âgée de 16

ans et 18 ans. Rapatriées en janvier 2023, les deux jeunes femmes ont aussitôt fait l'objet de MICAS ; et c'est, pour chacune, le renouvellement de cette mesure au-delà d'une première période de trois mois qu'elles contestent. Confrontée à la question de savoir si le seul fait, pour une jeune femme, au-delà de tout comportement individuellement répréhensible, d'avoir été élevée dans les territoires occupés par l'organisation État islamique puis dans des camps de prisonniers djihadistes, justifie le placement sous MICAS, le juge administratif répond par l'affirmative. Il juge dans l'une de ces affaires que, parce qu'elle a « été élevée et s'est construite uniquement au sein d'un milieu familial et social soutenant pleinement des thèses pro-terroristes », « le ministre de l'intérieur a pu légalement, par la décision attaquée, renouveler les obligations mises à [leur] charge »²⁶⁴ ; et, dans l'autre, que la requérante « n'apporte aucun élément probant corroborant une condamnation de sa part des actes de terrorisme commis par les membres de la communauté à laquelle elle a appartenu » et que, dès lors, bien qu'elle soutient qu'elle n'entretient « aucune relation avec des personnes impliquées dans le terrorisme djihadiste », « le ministre de l'intérieur et des Outre-mer a pu légalement considérer qu'il existait des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue toujours une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qu'elle est toujours susceptible d'adhérer à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes »²⁶⁵.

- 126 Pour le reste, on trouve plutôt dans le corpus des jugements révélant que les femmes faisant l'objet de MICAS présentent un profil marqué par des condamnations pénales pour des infractions en lien avec le terrorisme. C'est le cas par exemple d'une requérante placée sous MICAS dès sa levée d'écrou en 2022 à l'issue d'une peine purgée « pour actes en relation avec une entreprise terroriste » infligée par la Cour d'appel de Paris²⁶⁶. C'est encore le cas d'une autre requérante, qui avait déjà fait l'objet d'une mesure d'interdiction de sortie du territoire en 2015 du fait de ses velléités de rejoindre la zone irako-syrienne, puis qui avait été interpellée deux fois, en compagnie de son époux, en 2017, la seconde menant à sa condamnation par le tribunal correctionnel de Paris à 5 ans de prison et 2 ans de suivi socio-judiciaire pour « participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme »²⁶⁷. *Idem* pour cette autre requérante placée sous MICAS en octobre 2021, qui avait été « interpellée en 2015 avec son conjoint dans le cadre d'une enquête sur suspicion de préparation d'attentat et trouvée en possession de notices et de matériels destinés à cet effet, ainsi que de documents de propagande émanant de l'organisation terroriste "État islamique" », et qui avait été condamnée le 2 avril 2019 par le tribunal correctionnel de Paris à une peine de sept ans d'emprisonnement pour des faits de « financement d'entreprise terroriste et de participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme »²⁶⁸. Dans un autre dossier, enfin, la requérante n'a pas fait l'objet de poursuites ou de condamnations pénales ; mais le juge fait état de menaces réitérées qu'elle aurait prononcé tant contre la France et ses institutions que contre les forces de l'ordre qui, couplées au fait qu'elle porte le niqab, propage des thèses radicales sur différents sites internet et réseaux sociaux et fréquente deux individus liées au terrorisme – l'un sous MICAS et l'autre faisant l'objet d'une interdiction définitive du territoire –, le convainquant de ce que la mesure est justifiée²⁶⁹. Il est à noter, enfin, qu'un des dossiers analysés est constitué d'une ordonnance de référé qui ne permet pas d'établir avec précision les faits reprochés à la requérante²⁷⁰.

- 127 En outre, il est frappant de constater que le profil des femmes qui ressortent du corpus MICAS – même si le fait qu'on n'en compte qu'un petit nombre (15) doit inciter à la prudence et prémunir contre toute montée en généralité excessive – ne fait plus du tout place à la figure de la femme sous emprise ou influence, ou saisie à ce titre. Au contraire, l'administration et le juge relèvent volontiers le « comportement dominateur »²⁷¹ ou l'« attitude agressive »²⁷² des intéressées pour justifier les MICAS – et donc, le fait qu'elles présenteraient un risque pour l'ordre et la sécurité publics. Même la mineure présentant des troubles psychiques et un état dépressif n'est pas présentée que comme fragile et vulnérable, puisqu'au contraire, le rapport médical cité à l'appui de la mesure souligne qu'elle manifeste un « très grand pouvoir de contrôle » – ce qui semble éloigner ou écarter toute idée d'emprise²⁷³.

B. La MICAS comme habilitation à prendre d'autres mesures de contrôle : les nouveaux rets de l'action publique

- 128 La MICAS, qui consiste donc déjà en un ensemble gradué de mesures d'intensité variable (la « poupée russe »), peut en outre en engendrer d'autres qui démultiplient ses effets, en intensité comme en durée. Certaines d'entre elles lui sont juridiquement corrélées, en ce qu'elles sont directement prévues par le cadre juridique relatif aux MICAS (1). D'autres, en revanche, ne sont pas explicitement prévues par les textes relatifs aux MICAS, mais apparaissent néanmoins à la lecture du corpus ; nous les nommons ici mesures empiriquement corrélées (2).

1. Les mesures juridiquement corrélées

- 129 Au sein des mesures juridiquement corrélées aux MICAS, deux situations sont à distinguer : celles engendrées par la procédure administrative relative à la demande d'aménagement de la mesure, qui est à l'initiative de la personne concernée, et celles engendrées par la procédure pénale consécutive à une violation des obligations de la mesure.

a. Les mesures relatives aux demandes d'aménagement

- 130 Les demandes d'aménagement adressées au ministère de l'Intérieur par les personnes visées par une MICAS aboutissent nécessairement à des décisions, explicites ou implicites. Elles ne semblent cependant jamais faire l'objet de recours contentieux : le corpus d'analyse ne fait apparaître que des décisions relatives à l'édiction ou au renouvellement de la mesure principale, et ne traitent, le cas échéant, qu'incidemment le refus d'une demande d'aménagement ; certaines décisions mentionnent même cette possibilité sans qu'il y ait de trace d'une telle demande, simplement pour en rappeler l'existence au titre des garanties de la MICAS.
- 131 Concernant le traitement de ces demandes d'aménagement, « la doctrine suivie consiste à analyser la demande au regard, d'une part, de la justification de la demande et, d'autre part, de l'impact sur la surveillance exercée »²⁷⁴. Le premier critère impose donc un certain capital juridique, le demandeur devant justifier avec soin sa requête, ce qui est probablement de nature à évincer une partie des demandes pour de pures raisons de forme, même si le seuil précis d'exigence de la DLPAJ est inconnu. Le second permet de traiter les demandes suffisamment justifiées, mais que l'administration

souhaite rejeter. En toute hypothèse, la mise en balance opérée entre ces différents éléments était présentée comme une simple tolérance par le ministère de l'Intérieur à l'issue de la première année d'application de la loi SILT : « Aucun aménagement n'est de droit, y compris pour accomplir des démarches administratives ou participer à une audience. Cette tolérance est toujours appréciée avec la plus grande attention par l'autorité administrative, au regard des considérations opérationnelles *qui doivent primer dans tous les cas* »²⁷⁵.

- 132 La mise en balance n'en est donc pas vraiment une ; ou plutôt, il s'agit d'une balance qui doit toujours faire prévaloir les considérations opérationnelles au détriment d'une demande d'aménagement. Même suffisamment justifiée, une telle demande sera donc rejetée dès lors qu'elle entraîne, aux yeux de la DLPAJ, un impact trop important sur la MICAS.
- 133 Avant de s'intéresser à l'analyse de ce que révèle le corpus d'analyse de ces demandes d'aménagement, il faut souligner l'absence de consécration textuelle de la procédure qu'elles doivent suivre, qui interroge sur la pleine connaissance de cette possibilité par l'ensemble des personnes visées par les MICAS, ainsi que sur les voies de recours éventuelles contre des décisions qui font pourtant incontestablement grief. Les textes ne concernent en effet que les demandes d'aménagement ponctuel, c'est-à-dire les sollicitations d'exemptions temporaires d'une ou plusieurs obligations de la MICAS, et sont à distinguer des demandes d'aménagement permanent, qui nécessitent l'édiction d'un arrêté modificatif.

Les demandes d'aménagement ponctuel

- 134 Les arrêtés des MICAS sont accompagnés d'une « notice d'information », indiquant la possibilité d'obtenir un « sauf-conduit » afin d'autoriser la personne concernée à sortir du périmètre géographique visée par la mesure, ou à déroger à l'obligation de pointage. Ce terme de « sauf-conduit », généralement utilisé en droit des étrangers (rejoignant les autres éléments déjà mentionnés *supra* empruntés à ce droit²⁷⁶), se trouve également dans le chapitre du CSI relatif aux MICAS depuis la loi de 2019 déjà mentionnée²⁷⁷. Le législateur a en effet explicitement consacré la possibilité pour les personnes sous MICAS d'en solliciter, le cas échéant, en lien avec les déplacements (audiences) nécessités par l'exercice de leur droit au recours.
- 135 La loi dispose ainsi que « lorsque la présence du requérant à l'audience est susceptible de méconnaître les obligations résultant de la mesure de surveillance, le requérant peut solliciter un sauf-conduit pour s'y rendre. Le sauf-conduit n'est pas délivré si le déplacement du requérant constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics²⁷⁸ ». Si cet alinéa est donc en principe uniquement relatif aux démarches et déplacements liés aux recours éventuellement formés contre le renouvellement d'une MICAS, la question de la présence du requérant ou de la requérante s'était déjà posée à plusieurs reprises pour l'ensemble des mesures de ce type²⁷⁹.
- 136 Il est d'ailleurs possible que cette intervention législative ait eu vocation à fournir une réponse globale ; mais la réponse apportée n'est pas pour autant unilatéralement favorable aux droits des personnes concernées. En effet, si la loi marque dès lors, pour partie, une amélioration par la clarification en explicitant que, lorsque les obligations de la MICAS sont incompatibles avec l'audience (soit parce que le tribunal compétent est hors du « périmètre géographique déterminé », soit parce que l'affaire est

audiencée à un horaire incompatible avec l'obligation de pointage), l'intéressé·e peut solliciter un sauf-conduit, le fait qu'elle prévoie également que celui-ci « n'est pas délivré si le déplacement du requérant constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics » interroge. Comment, en effet, pourrait-il être considéré que ce n'est pas le cas, alors précisément qu'une MICAS ne peut être édictée qu'à l'encontre de personnes représentant une menace « d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics » ? On est donc bien loin d'un droit des intéressés à obtenir un sauf-conduit ; et c'est la raison pour laquelle nous lisons ces nouvelles dispositions législatives comme consacrant non pas un droit ou une garantie nouvelle au bénéfice des personnes sous MICAS mais, bien plutôt, comme les plaçant de nouveau, en aval de la MICAS, en position de solliciter une tolérance administrative et, partant, de s'exposer à l'appréciation discrétionnaire des autorités.

- 137 D'ailleurs, l'impossibilité des personnes sous MICAS d'assister à l'audience les concernant ne semble pas poser de difficultés au juge. En 2018, le tribunal administratif de Nantes avait eu à connaître de la question à propos d'un requérant assigné à résidence durant l'état d'urgence suite à une perquisition administrative, puis soumis à une MICAS, qui s'était vu refuser sa demande de sauf-conduit la veille de l'audience en référé. C'est huit mois plus tard (sic) que les juges ont estimé qu'il « n'était pas tenu de comparaître personnellement à l'audience dès lors qu'il conservait la possibilité de se faire représenter à l'audience par son avocat, ce qu'il a d'ailleurs fait »²⁸⁰, tout en validant les « considérations opérationnelles » relatives à l'impossibilité alléguée du ministère de l'Intérieur « de mobiliser dans un délai très bref les forces de sécurité nécessaires à l'escorte de l'intéressé »²⁸¹. Il s'agit, à notre connaissance, de l'unique décision répondant à la question de savoir si les personnes contestant une MICAS pouvaient être interdites de se rendre à l'audience les concernant. Qu'il n'existe pas d'autre décision à ce sujet semble plausible, au regard du faible taux global de contestation des MICAS et de l'effectivité questionnable des voies de recours concernant un refus de sauf-conduit compte tenu des délais.
- 138 Une autre affaire, cette fois postérieure à la loi de 2019, a cristallisé les enjeux relatifs aux demandes de dérogation en l'élargissant au-delà de la seule question du sauf-conduit pour se rendre à son audience : le requérant faisait notamment valoir, au titre de l'atteinte grave à sa liberté d'aller et venir ainsi qu'à son droit de mener une vie familiale normale, « la procédure lourde de délivrance de sauf-conduits et son appréciation particulièrement stricte [ayant] un effet dissuasif compte tenu des réponses tardives et des motifs exigés, ce qui l'empêche d'accompagner sa femme enceinte aux échographies et d'être présent pour sa grossesse ». À l'audience, son avocat indiquait justement que son client ne pouvait être présent, faute d'avoir obtenu un sauf-conduit. La représentante du ministère de l'Intérieur répondait qu'il lui avait bien été accordé, présentant une note en délibéré faisant valoir que le sauf-conduit avait été transmis au commissariat où il a l'obligation de pointer et envoyé par courriel ; ce à quoi l'avocat répondait, par une autre note en délibéré, que le sauf-conduit avait été reçu par l'épouse du requérant la veille de l'audience, mais pas par le requérant, et que le sauf-conduit ne lui avait pas été notifié lors de son pointage au commissariat. L'avocat insistait ainsi sur le fait que « l'absence [de l'intéressé] à l'audience témoigne des difficultés d'organisation qu'engendre la mesure en litige ». L'ensemble du recours en référé a toutefois été rejeté pour défaut d'urgence. Le juge ne

s'est donc prononcé sur aucun des griefs allégués ; le jugement illustre cependant le poids procédural de la MICAS, depuis la mesure initiale jusqu'au recours²⁸².

Les demandes d'aménagement permanent

- 139 Concernant les demandes d'aménagement permanent, la « notice d'information » transmise en même temps que la MICAS indique la possibilité de tels aménagements, tout en rappelant néanmoins « que cet aménagement n'est pas de droit et demeure soumis à l'appréciation du ministre de l'intérieur et des outre-mer, au vu des documents fournis en soutien de votre demande et sous réserve des exigences opérationnelles ». Une liste des « documents justificatifs » à produire est également fournie (« contrat de travail et pas seulement promesse d'embauche, document faisant apparaître le lieu de travail et les horaires de présence au travail, emploi du temps scolaire, obligations familiales, trajet emprunté et temps de trajet »), qui n'est pas sans rappeler les listes de documents établies en droit des étrangers pour l'instruction des demandes de titre de séjour. Les demandes d'aménagement permanent incarnent ainsi la latitude dont dispose le ministère de l'Intérieur pour établir les documents éligibles, et apprécier l'issue à donner à ces demandes. Le ministère de l'Intérieur indiquait chaque année dans son rapport au Parlement que le motif d'aménagement permanent ayant mené au plus grand nombre d'arrêtés modificatifs était celui de l'activité professionnelle : « la majorité des demandes d'aménagement et de sauf-conduit formulées pour des raisons professionnelles a été accordée, afin de faciliter la réinsertion professionnelle »²⁸³.
- 140 Pour autant, ici encore, les « considérations opérationnelles » semblent largement primer, comme l'illustrent des jugements rendus à propos d'un requérant qui avait été condamné pour apologie du terrorisme (en ligne, circonstance aggravante²⁸⁴) en août 2016, au cœur de l'état d'urgence, à 18 mois d'emprisonnement dont 9 fermes avec mandat de dépôt et 2 ans de mise à l'épreuve comportant notamment l'obligation d'exercice d'une activité professionnelle, obligation courant donc jusqu'en août 2018. A sa sortie de prison, il fut assigné à résidence. Six mois après, il était interpellé sur la voie publique alors qu'il devait se trouver à son domicile, placé en détention provisoire, puis condamné à une peine couvrant la période de détention. Il fut à nouveau assigné à résidence à sa sortie de prison, puis a fait l'objet d'une MICAS le 31 octobre 2017. Saisi le lendemain, le juge des référés estimait que « si M. B. soutient que l'arrêté en litige fait obstacle à une formation professionnelle, cette circonstance est en tout état de cause sans incidence »²⁸⁵ sur la légalité de la mesure et rejetait la demande. Le Conseil d'État confirma ce rejet en arguant qu'il appartient au requérant, « si son activité professionnelle l'impose [...] [de] solliciter une modification du ressort géographique de l'interdiction de déplacement²⁸⁶ ». C'est ce qu'il fit, demandant une extension du périmètre – à l'échelle de la région puis, suite au rejet du ministère, du département – et proposant son placement sous surveillance électronique mobile²⁸⁷. Sa demande étant à nouveau rejetée par l'administration, il retourne devant le juge, qui rejette son recours au motif que « [le] contrat de travail porte sur un emploi de chauffeur livreur impliquant des déplacements quotidiens en de multiples lieux du département », ce qui « serait de nature à priver d'effet la mesure prise à son encontre ». En outre, le juge souligne que l'intéressé « n'est pas privé d'une possibilité effective de trouver un emploi à durée déterminée n'impliquant pas de sillonner quotidiennement le département, en demandant au besoin l'élargissement au lieu d'exercice de cet emploi

du périmètre à l'extérieur duquel il lui est interdit de se déplacer »²⁸⁸. En appel, le Conseil d'État cite un rapport du juge d'application des peines, qui note pourtant que le respect de l'obligation de travail n'est que partiel, les recherches d'emploi de l'intéressé « étant limitées du fait de son assignation à résidence » ; il fait même écho à l'argument du requérant :

- 141 « Il fait aussi valoir qu'il lui est particulièrement difficile de trouver un travail à Echirolles, en particulier un travail n'impliquant pas de déplacement hors de cette commune, compte tenu de la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance dont il fait l'objet et de la publicité qui entoure localement sa surveillance, ce qui dissuade de très nombreux employeurs de recourir à ses services ».
- 142 Nonobstant, sept mois après avoir rejeté sa première requête contre la MICAS (qui était aussi la première décision du Conseil d'État sur cette mesure) en ayant notamment invoqué la possibilité de demander un aménagement pour écarter les griefs allégués, il rejette à nouveau la requête²⁸⁹.
- 143 Plus généralement, l'analyse des occurrences des termes « sauf-conduit » ou « aménagement » dans le corpus amène à formuler l'hypothèse que cette procédure est généralement mise au service d'un jugement positif sur la proportionnalité du dispositif des MICAS dans son ensemble : la possibilité de faire une demande d'aménagement est ainsi souvent mentionnée au service de l'idée selon laquelle il comprend des éléments permettant d'alléger l'atteinte aux droits et libertés, sans considération des suites données à ces procédures²⁹⁰. Un jugement égrène ainsi les possibilités d'adresser des demandes de dérogation ponctuelles pour chaque activité, afin d'écarter l'atteinte portée à chacune des libertés qui lui est liée : « la mesure prise par le ministre de l'intérieur ne l'empêche pas de voir cet enfant, M. B ne soutenant ni n'alléguant avoir essuyé des refus à une demande de laissez-passer, autorisé par l'article 3 de la décision attaquée. [...], il n'est pas établi qu'un laissez-passer aurait été refusé à M. B pour qu'il voit les autres membres de sa famille, qui ont également toute liberté pour venir le voir. [...], il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il ait sollicité un laissez-passer pour aller voir son avocat dont le cabinet se situe à Paris, ni qu'il n'ait eu accès à aucun moyen de communication audio-visuelle ni que son conseil n'ait pas pu le rencontrer dans un autre endroit »²⁹¹.
- 144 Outre les mesures émanant de demandes par la personne concernée, les mesures engendrées par la procédure pénale consécutive à une violation de leurs obligations constituent une seconde catégorie de mesures juridiquement corrélées aux MICAS.

b. La pénalisation consécutive à une violation des obligations

- 145 Le fait de ne pas respecter les obligations imposées par la MICAS est, comme le prévoit l'article L. 228-7 CSI, puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. Cet article a été appliqué à l'encontre de dix personnes dans le corpus, soit un peu moins d'un dixième ; l'une d'elles ayant été relaxée en appel, après une condamnation à dix mois d'emprisonnement en première instance²⁹², ce sont en réalité neuf personnes qui ont été condamnées dans ce cadre. Autrement dit, pour ce qui se donne à voir dans le corpus d'étude, plus de 90 % des personnes visées par une MICAS ne se sont jamais « soustraites aux obligations » imposées, pour reprendre le vocabulaire de l'article.
- 146 Concernant les neuf personnes condamnées pour un tel manquement, deux caractéristiques apparaissent : d'une part, cette procédure de pénalisation peut être

invoquée lorsque la DLPAJ souhaite renouveler une mesure, mais ne parvient pas à apporter suffisamment d'éléments « nouveaux ou complémentaires » ; elle peut également mener, lorsque les violations des obligations se répètent, à une forme de circularité entre prison et MICAS²⁹³.

- 147 L'invocation d'une violation des obligations est utilisée, pour un tiers des personnes, à l'appui d'un renouvellement de la MICAS au-delà de six mois (pour rappel, la loi subordonne alors le renouvellement à l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires venant justifier la mesure). Ces violations consistent pour ces trois personnes en des retards lors de pointages²⁹⁴, et comme on le verra plus loin, elles n'ont pas permis à elles seules de fonder le renouvellement de la MICAS.
- 148 Un requérant avait d'abord vu le renouvellement de sa mesure validé pour la première fois au-delà de six mois, celui-ci ne s'appuyant d'ailleurs pas uniquement sur le fait qu'il ait « enfreint son obligation de résidence »²⁹⁵, événement qui n'était pas développé. Mais lors du renouvellement suivant, c'est-à-dire pour atteindre la durée maximale d'un an, cet événement est à nouveau invoqué avec davantage de précisions :
- 149 « Le ministre de l'intérieur invoque comme un élément complémentaire la violation, par M. M, de son obligation de résidence, le 15 juillet 2018, lorsqu'il s'est rendu à Grenoble pour assister à la finale de la coupe du monde de football dans une "fan zone". Le ministre avait déjà invoqué cette circonstance dans l'instance n°1805562 [...], alors qu'il ressort de la note des services de renseignements versée au dossier que, ce jour-là, M. M s'est présenté avec une heure et vingt-cinq minutes de retard à l'hôtel de police de Grenoble pour son pointage quotidien et a été placé en garde à vue »²⁹⁶.
- 150 Le requérant s'était donc rendu dans la commune où il devait pointer quotidiennement, mais au lieu de se rendre directement à l'hôtel de police, il s'était d'abord rendu dans la « fan zone » pour y regarder la finale de la coupe du monde de football (que l'équipe de France avait gagné). Il était par ailleurs assigné à une commune limitrophe à celle-ci, qui appartient à son agglomération. Si la « soustraction aux obligations » s'en voit remise en perspective, elle avait néanmoins contribué au premier renouvellement au-delà de six mois ; mais lorsque l'administration fait valoir ce même fait plusieurs mois plus tard, le juge considère que les « éléments nouveaux ou complémentaires » ne sont pas caractérisés et annule la mesure (sans obtention de frais irrépétibles pour autant).
- 151 Une autre personne avait vu le renouvellement de sa MICAS au-delà de six mois, fondé sur le fait qu'elle avait « méconnu l'obligation de présentation quotidienne auprès des services de police » et qu'elle avait été interpellée hors de la commune à laquelle elle était assignée. Le juge a annulé ce renouvellement en retenant que, concernant « la méconnaissance par M. D de l'obligation de présentation quotidienne, [elle] résulte d'un retard de quarante-cinq minutes, sanctionné par un rappel à la loi » ; et, concernant la violation du périmètre géographique auquel il était assigné, que « l'intéressé a été interpellé à Paris dans le restaurant au sein duquel il a été embauché à l'issue de sa période de formation, à l'occasion de son premier jour de travail ». Le ministère de l'Intérieur avait d'ailleurs aménagé la MICAS quelques jours après cette interpellation pour tenir compte de ses nouvelles obligations professionnelles²⁹⁷. Les violations alléguées à la MICAS se trouvent alors à nouveau relativisées.
- 152 Enfin, une requérante avait vu sa MICAS renouvelée une quatrième fois, atteignant ainsi la limite de douze mois²⁹⁸, au motif qu'elle avait « été interpellée pour n'avoir pas respecté les horaires de pointage et que le 5 juin 2023, elle a été condamnée pour ces

faits par le tribunal judiciaire de Nice à un emprisonnement délictuel de trois mois. » Pour annuler la mesure, le juge retient qu'en réalité, « elle s'est présentée le 3 juin 2023 avec trente minutes de retard au commissariat sans avoir pu prévenir préalablement les services de police dès lors que son téléphone portable n'était plus chargé, [et que] d'autre part, le juge de l'application des peines a retenu un aménagement possible de la condamnation précitée avec la participation à des travaux d'intérêt général ou le port d'un bracelet électronique »²⁹⁹.

- 153 Il apparaît donc que l'article L. 228-7 relatif à la sanction des violations des obligations d'une MICAS, en plus de constituer une menace répressive permanente pour l'ensemble des personnes concernées, peut être utilisé comme une ressource par la DLPJ pour renouveler des mesures au-delà de six mois³⁰⁰. Si cette utilisation a systématiquement mené à des annulations au sein du corpus d'analyse, cela ne suffit pas à écarter l'hypothèse qu'il existe par ailleurs des cas, non contestés devant les juridictions administratives, où cette utilisation a permis de renouveler des mesures (ce qui contribuerait à expliquer que cette pratique ne soit pas abandonnée, mais observée en 2019, 2022 et 2023). Et si les trois mesures présentées ont été annulées – et les violations de leur obligation assez peu sanctionnées au vu de la peine fixée par l'article L. 228-7 – il arrive également que cet article entraîne, à l'inverse, une circularité entre l'incarcération et la MICAS.
- 154 Pendant l'état d'urgence, un individu avait ainsi été assigné à résidence à sa sortie de prison, en août 2016 ; ayant contrevenu « aux obligations liées à l'assignation à résidence dont il avait fait l'objet dans le cadre de l'état d'urgence ainsi qu'à celles liées à son contrôle judiciaire et à sa surveillance électronique », il avait été condamné à six mois d'emprisonnement en octobre 2016, et à nouveau assigné à résidence à sa sortie de prison en août 2017. Le 31 octobre 2017 – jour d'entrée en vigueur de la loi SILT et dernier jour de validité de l'état d'urgence, donc de son assignation à résidence –, il fut incarcéré pour « déplacement non autorisé en dehors du périmètre géographique de son assignation » et condamné à dix-huit mois d'emprisonnement³⁰¹. À sa sortie d'incarcération, il fut soumis à une MICAS. De nouveau, il fit l'objet de condamnations « le 1^{er} février 2019, pour un déplacement à l'extérieur du périmètre déterminé par la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance ainsi que le 17 avril 2019 pour non-respect de l'interdiction d'entrer en relation avec certaines personnes. » Pendant quatre ans, le requérant passe donc de l'assignation à résidence puis de la MICAS à la prison, sur le fondement de violations de ces mesures ; en outre, les incidents qui émaillent les détentions subséquentes viennent fonder des MICAS prises dès sa sortie de prison. Il est ainsi relevé « qu'il a eu des comportements agressifs avec le personnel le 30 décembre 2017, le 1^{er} janvier 2018 et le 20 janvier 2018. Ces comportements se sont reproduits le 24 novembre 2018 au centre de semi-liberté de Melun. De même, le 20 décembre 2019, il a été placé à l'isolement au centre pénitentiaire de Fresnes en raison de l'ascendant qu'il exerce sur des jeunes agents et de jeunes détenus pour prévenir une menace à l'ordre public et a refusé d'obtempérer lors d'un incident le 12 décembre 2019 »³⁰².
- 155 De même, un requérant « incarcéré du 30 novembre 2021 jusqu'au 19 août 2022, d'abord en détention provisoire puis en raison de sa condamnation » pour des faits de droit commun, s'était vu notifier une MICAS le jour de sa sortie d'incarcération du fait de sa radicalisation alléguée en détention. Pour contester le renouvellement de cette mesure, il fait valoir « qu'il n'a été condamné pénalement, outre en raison de l'absence de

respect de sa mesure de surveillance édictée le 18 août 2022, qu'une seule fois ». Son recours est rejeté, notamment du fait qu'il avait été condamné à quatre-vingt-dix jours-amendes, puis à cinq mois d'emprisonnement aménageables ayant finalement conduit à son incarcération, et enfin à six mois d'emprisonnement sans mandat de dépôt. Pour rejeter son recours, le juge retiendra également que « S'il se prévaut également de la situation de 'précarité', de l'affectation de son 'état psychique' et des difficultés pour retrouver un emploi induites selon lui par l'arrêté en litige, la rupture de son dernier contrat, conclu à compter du 7 octobre 2022, est due à son incarcération en novembre de la même année en raison de l'absence de respect de ses obligations. Il appartient, le cas échéant, au requérant de solliciter, en application de l'article 3 de l'arrêté en litige, une autorisation écrite ou 'sauf-conduit' pour se déplacer en-dehors du territoire de la commune de Bagnolet, ce à des fins professionnelles et si le lieu de travail est connu et continu »³⁰³.

- 156 Ce considérant illustre une partie des conséquences de la MICAS, au-delà de la mesure à proprement parler et de l'éventuelle pénalisation qui lui est attachée : la violation antérieure de la mesure par le requérant a non seulement entraîné la perte de son travail, mais rend également la recherche d'un nouveau travail plus difficile et impacte globalement sa condition matérielle et psychologique. L'existence formelle d'une procédure administrative de demande d'aménagement, déjà évoquée, est cependant rappelée comme garantie du caractère non disproportionné de la mesure.
- 157 La dernière personne condamnée sur le fondement de l'article L. 228-7 s'était vu notifier sa MICAS le jour de sa sortie de détention. Dix jours plus tard, elle faisait l'objet d'un rappel à la loi, puis d'une condamnation à une amende de 500 euros pour des faits de « non-respect d'une obligation de présentation périodique aux services de police »³⁰⁴ ; un autre juge concèdera ensuite que « seul un retard d'une vingtaine de minutes » lui était reproché concernant cette condamnation³⁰⁵. Sans se prononcer sur sa proportionnalité (bien qu'on pourrait éventuellement la relier au développement des amendes forfaitaires délictuelles³⁰⁶), c'est surtout l'impact qu'a pu avoir cette condamnation sur un contrôle routier intervenu quelques jours plus tard qui illustre les conséquences de la MICAS, au-delà des mesures qui lui sont juridiquement corrélées.

2. Les mesures empiriquement corrélées

- 158 Huit jours après cette condamnation, cette personne fait l'objet d'un contrôle routier alors qu'elle se trouve hors du périmètre géographique auquel elle est assignée (en fait dans une commune limitrophe) et refuse d'abord de présenter un document d'identité, avant de se présenter sous une autre identité, puis de finalement donner une attestation de son permis de conduire. Elle est alors placée en garde à vue pour usurpation d'identité et non-respect d'une obligation de présentation périodique aux services de police pour une personne soumise à une mesure de contrôle administratif, puis placée en détention provisoire pendant un mois. La MICAS sera renouvelée sur ce fondement et le recours du requérant rejeté. Pour le juge, le fait qu'il se soit de surcroît « prévalu de l'identité d'un individu connu pour des faits de radicalisation démontre le risque terroriste [...] qu'il continue de représenter et démontre ainsi suffisamment la légitimité de la prolongation des mesures de surveillance prises à son encontre »³⁰⁷.
- 159 Même lorsque la personne respecte les obligations découlant de sa MICAS, il se peut que cette dernière donne lieu à des situations qui prennent des proportions qu'elles

n'auraient pas hors de ce cadre. Par exemple, la requérante déjà évoquée pour avoir été condamnée à trois mois de prison pour un retard de trente minutes se voit aussi reprocher, à propos d'un pointage antérieur, « un incident non contesté ayant eu lieu à l'occasion de l'accomplissement par la requérante, de son obligation de se présenter périodiquement aux services de police ». La nature de l'incident est floue : elle « a eu envers les fonctionnaires de police une attitude agressive notamment *en les photographiant, acte manifestant sans ambiguïté son intention de mener ou d'organiser à leur rencontre une expédition punitive*³⁰⁸ ». Ceci fonde la prolongation de la mesure au-delà de six mois, ce fait étant donc jugé suffisant pour constituer les éléments nouveaux ou complémentaires requis par le CSI.

- 160 Outre cet ensemble de mesures directement liées à la MICAS, d'autres mesures administratives sont parfois mentionnées dans les décisions. Il apparaît ainsi qu'au moins vingt-huit personnes font ou ont fait l'objet d'autres mesures, soit un quart de l'ensemble (sans compter les mesures judiciaires). Les personnes également soumises à des « visites et saisies » représentent la majorité de ce corpus, et celles soumises à des mesures du droit des étrangers, un quart ; le reste consistant en des mesures d'interdiction de sortie du territoire et de gel des avoirs.
- 161 La mesure la plus fréquente est celle prévue au chapitre du CSI relatif aux « visites et saisies », suivant celui des MICAS. Venue se substituer aux perquisitions administratives de l'état d'urgence (la seule différence étant qu'elles sont subordonnées à une autorisation du JLD, quasiment systématiquement accordée³⁰⁹), elle représente entre 50% et les deux tiers des mesures administratives associées à une MICAS³¹⁰. Cette corrélation semble assez logique, compte tenu des proximités entre ces mesures prévues par les chapitres 8 et 9 du titre du CSI relatif à la « lutte contre le terrorisme et les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation ». L'article L229-1 permet en effet la « visite » d'un lieu et la saisie des documents et données s'y trouvant « lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'un lieu est fréquenté par une personne » correspondant mot pour mot aux critères permettant de fonder une MICAS³¹¹.
- 162 L'autre type de mesures associé aux MICAS relève du droit des étrangers, matière qui contient des mesures d'assignation à résidence spécifiques³¹². Trois personnes, dont une ayant également fait l'objet d'une « visite domiciliaire », étaient soumises à une obligation de quitter le territoire français. Trois autres ont fait l'objet d'une déchéance de nationalité suite à la MICAS, l'une d'elle ayant ensuite fait l'objet d'un arrêté d'expulsion en urgence absolue³¹³.
- 163 Enfin, trois personnes faisaient ou avaient fait l'objet d'une interdiction de sortie du territoire, et deux personnes avaient fait l'objet d'une mesure de gel des avoirs ; l'une d'elles l'étant encore aujourd'hui, après avoir été placée sur les listes de gel des avoirs du Conseil de l'Europe puis de l'Union européenne depuis le 2 juillet 2003. La MICAS se fondait notamment sur cette mesure, et les juges se sont appuyés sur le fait que le médiateur des Nations Unies ait recommandé le maintien du requérant sur cette liste³¹⁴.

C. La MICAS comme parangon du nouveau droit administratif hybride/sécuritaire

- 164 En conclusion de la précédente étude que nous avons menée sur le contentieux administratif pendant l'état d'urgence en vigueur de 2015 à 2017, était soulignée la

« contribution de l'état d'urgence à une évolution des finalités de la police administrative, qui n'apparaît pas comme seulement préventive ou curative des troubles à l'ordre public, mais aussi *prédictive* de divers risques *virtuels* de commission d'infractions »³¹⁵. Le régime de l'état d'urgence et sa *normalisation* allaient transformer le droit administratif, en faisant apparaître un droit administratif répressif. Le mouvement d'anticipation au sein de l'antiterrorisme a été repéré par la doctrine dès le milieu des années 2000 : à la suite de la loi du 23 janvier 2006, qui a amorcé « l'administrativisation' des moyens de lutte contre le terrorisme³¹⁶ », la police administrative serait devenue le « continuum de la procédure pénale³¹⁷ »³¹⁸. En 2008, il pouvait ainsi être observé que « la multiplication des dispositifs administratifs de lutte contre le terrorisme laisse présager le développement de présomptions tirées d'une préqualification terroriste émanant d'autorités extra-judiciaires »³¹⁹, ce qu'ont confirmé les lois du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme et du 24 juillet 2015 relative au renseignement, en rapprochant les moyens de police administrative des prérogatives de police judiciaire. Enfin, l'application de l'état d'urgence à partir du 14 novembre 2015, puis l'intégration de la majorité de ses dispositions dans le droit commun ont approfondi ce mouvement. Il a ainsi pu être question de « l'émergence » d'un « *continuum* répressif »³²⁰ ou « d'un droit répressif de la sécurité nationale »³²¹, marqué par « l'avènement des infractions administrativo-pénales »³²², « argonautes de la lutte contre le terrorisme³²³ »³²⁴. Cette « redéfinition de la police administrative »³²⁵ a ainsi donné naissance à un droit administratif répressif³²⁶, complémentaire d'un droit pénal progressivement devenu davantage préventif.

- 165 La MICAS s'inscrit pleinement dans ce nouveau droit : d'un point de vue méso, elle constitue un supplétif aux mesures du droit pénal en intervenant parfois bien après les faits réprimés, qui ne relèvent d'ailleurs pas nécessairement de faits qualifiés de terroristes. D'un point de vue micro, de nombreuses MICAS sont édictées à l'issue d'une incarcération, venant ainsi former un continuum du droit pénal vers le droit administratif. L'étude de sept années de contentieux suscité par les MICAS – donc du contentieux découlant de la *normalisation* de l'état d'urgence – vient ainsi conforter l'hypothèse de transformations du droit administratif, et notamment de l'apparition d'un droit administratif répressif. La *routinisation* de l'usage du droit administratif antiterroriste se constate par le dépassement de la question soulevée pendant l'état d'urgence, à savoir de l'usage de ce dernier au détriment du droit commun³²⁷. Il semble en effet qu'il ne soit plus réellement question de concurrence entre police administrative et judiciaire en matière antiterroriste, la routinisation de la première aboutissant soit à suppléer la seconde quand elle n'aboutit pas, soit à s'inscrire dans son prolongement. Autrement dit, l'étude empirique des MICAS permet de mettre en lumière l'articulation entre police administrative et police judiciaire antiterroristes : les MICAS viennent ainsi suppléer le droit pénal lorsque celui-ci n'aboutit pas (1), et viennent compléter les punitions prononcées par ce dernier, en étant de véritables relais de la peine d'incarcération (2).

1. La MICAS, ou la police administrative au secours du droit pénal

- 166 Comme cela ressort de l'analyse que nous avons menée *supra* de l'application concrète des conditions législatives à l'édition d'une MICAS, il n'est pas rare que les MICAS illustrent la manière dont le droit administratif vient jouer un rôle supplétif ou palliatif

au droit pénal – dans les cas où celui-ci n'est pas mobilisable ou a épuisé ses effets (non-lieu ou, à l'inverse, peine exécutée). Selon la jurisprudence du Conseil d'État, si « l'autorité de chose jugée appartenant aux décisions des juges répressifs devenues définitives qui s'impose aux juridictions administratives s'attache à la constatation matérielle des faits mentionnés dans le jugement et qui sont le support nécessaire du dispositif », « la même autorité ne saurait, en revanche, s'attacher aux motifs d'un jugement de relaxe tirés de ce que les faits reprochés ne sont pas établis ou de ce qu'un doute subsiste sur leur réalité »³²⁸. En d'autres termes, si une personne a été poursuivie au pénal, mais relaxée, rien n'empêche à l'autorité administrative de se saisir de ces faits pour édicter une mesure administrative.

167 Sont évocateurs de cette circulation entre champs pénal et administratif le cas des MICAS motivées par des poursuites pénales fondées sur une infraction à caractère terroriste, mais qui aboutissent à un non-lieu. À titre d'exemple, le tribunal administratif de Marseille a considéré dans un jugement du 21 janvier 2020 que « si les faits constatés par le juge pénal et qui commandent nécessairement le dispositif d'un jugement ayant acquis force de chose jugée, s'imposent à l'administration comme au juge administratif, la même autorité ne saurait s'attacher aux motifs d'un jugement de relaxe tiré de ce que les faits reprochés ne sont pas établis ou de ce qu'un doute subsiste sur leur réalité. Il appartient dans ce cas à l'autorité administrative d'apprécier si les mêmes faits sont établis »³²⁹. Dans cette affaire, le tribunal administratif a considéré que « si le tribunal correctionnel de Paris a relaxé M.X, le 3 avril 2020, des faits de recrutement d'individus afin de participer à les radicaliser, de réalisation de recherches et d'établissement de contacts destinés à organiser son départ en Syrie pour y rejoindre l'organisation terroriste de l'État islamique et enfin, de recherches, repérages, rencontres et discussions relatives à la préparation d'actions violentes, ce jugement ne revêt pas, s'agissant de la matérialité des faits en cause, l'autorité de chose jugée dès lors que le juge pénal a considéré que ces faits n'étaient pas établis ». Pour considérer que ces faits sont bel et bien établis, le tribunal administratif de Marseille relève, contrairement à ce qu'a conclu le tribunal correctionnel de Paris, d'une part, que selon une note des services de renseignement, « M. X a projeté de se rendre dans la zone syro-irakienne, qu'il en a informé une amie et, bien que sachant comment procéder pour y parvenir, il y a renoncé en raison de ses craintes », et d'autre part, que « lors de leurs auditions par les services de police, les personnes interpellées concomitamment à M. X, ont indiqué que ce dernier leur avait proposé de participer à une action violente consistant notamment à tirer dans la foule puis à s'y faire exploser ». Le tribunal conclut alors que « dans ces conditions, le requérant n'est pas fondé à soutenir que la matérialité des faits précédemment évoqués ne serait pas établie ». Cette affaire illustre ainsi la manière dont des faits peuvent être requalifiés par le juge administratif, menant à ce que, dans une situation où ils sont insuffisants pour emporter la condamnation pénale d'un individu, ils peuvent suffire à caractériser les conditions d'une MICAS.

168 Le cas d'un autre homme assigné à résidence vient également illustrer ce droit administratif palliatif du droit pénal : selon le procès-verbal d'une perquisition menée chez ce dernier, il « avait consulté sur Internet et avait sauvegardé sur son ordinateur portable un nombre significatif de vidéos montrant des scènes de guerre et d'exécution de prisonniers de l'Etat islamique d'une violence extrême », et stocké sur un de ses téléphones portables des photographies de combattants de cette organisation et

d'engins explosifs ». S'il est condamné en première instance pour « diffusion de l'enregistrement d'images relatives à la commission d'une atteinte volontaire à l'intégrité de la personne », il est finalement innocenté en appel, « au motif d'un doute sérieux sur les éléments constitutifs de l'infraction de diffusion ». Néanmoins, le tribunal administratif de Bordeaux s'appuie sur les faits à l'origine des poursuites pour considérer que « cette décision juridictionnelle ne remet pas en cause les constatations relatives à la consultation des sites promouvant l'action de l'Etat islamique, à la conservation et à la collection des vidéos et des photographies précitées, dont la nature comme la quantité attestent de la réalité des convictions du requérant »³³⁰. Cet exemple vient une nouvelle fois illustrer que des faits insuffisants pour caractériser une infraction en droit pénal suffisent pour la prise d'une mesure administrative antiterroriste³³¹.

- 169 On voit ainsi qu'à plusieurs égards, le droit administratif antiterroriste vient soutenir le droit pénal quand il n'aboutit pas. Le cas des personnes condamnées pénalement qui se voit ensuite placées sous MICAS vient également démontrer le rôle de la MICAS comme complément de la peine d'incarcération.

2. La MICAS comme relais de la peine d'incarcération

- 170 Comme cela a été exposé à diverses reprises, une part importante des MICAS s'applique à des personnes ayant un passé pénal : 87 requérants sur 121 ont été incarcérés, soit 72 % du total, dont 53 qui ont été condamnés pour des infractions à caractère terroriste, et 30 pour des faits de droit commun ; la majorité du corpus n'a donc aucun lien avec la commission d'infractions à caractère terroriste. S'il apparaît certain qu'une partie se voit notifier la MICAS le jour de la levée d'écrou, d'autres voient un délai de plusieurs mois s'écouler après leur sortie de prison ; nous les avons tout de même pris en considération dans la mesure où notre hypothèse d'un usage de la MICAS en relais de la peine de prison nous paraît tout de même être vérifiée en ce cas³³². En tout état de cause, il demeure un nombre non négligeable de cas dans lesquels la corrélation est tout à fait certaine, du fait d'une coïncidence temporelle exacte entre fin de la mesure d'incarcération et édicton de la MICAS. Certains jugements font ainsi ressortir que la MICAS initiale dont le renouvellement est contesté a été notifiée aux requérants « le jour de sa sortie de détention » où il purgeait une peine pour vol avec effraction³³³, voire la veille de la sortie³³⁴, ou quelques jours auparavant³³⁵.
- 171 Cet enchaînement fréquent dans le temps entre la fin d'une peine d'incarcération et la délivrance d'une MICAS fait ainsi apparaître une caractéristique très importante de l'usage que fait l'autorité administrative des MICAS, à savoir un usage qui consiste à faire de la police administrative un relais de la peine de prison. Cette configuration confirme à la fois une forme de dénaturation de la police administrative, qui n'est plus ici préventive (dès lors que, par hypothèse, une infraction a déjà été commise et sanctionnée), mais indexée, plus largement, à une logique de surveillance et une nouvelle imbrication entre droit pénal et droit administratif, confirmant là encore les thèses de l'hybridation et/ou de l'apparition d'un droit administratif répressif.
- 172 Cette corrélation se fait parfois correctrice : il en va ainsi lorsque la MICAS vient prendre le relais d'une action pénale avortée. C'est le cas, par exemple, lorsqu'une personne poursuivie est relaxée par la juridiction pénale. Ainsi, dans une affaire, le requérant a été acquitté par la cour d'assises spécialement composée dans le cadre de poursuites pour chef d'infractions à caractère terroriste en raison de doutes sur sa

participation effective (d'autres personnes proches de lui étant condamnées dans la même affaire). Le juge administratif rappelle que « l'autorité de chose jugée par une juridiction pénale française ne s'impose au juge administratif qu'en ce qui concerne les constatations de fait qu'elle a retenues et qui sont le support nécessaire du dispositif d'un jugement qu'elle a rendu et qui est devenu définitif, tandis que la même autorité ne saurait s'attacher aux motifs d'un jugement de relaxe ou d'acquiescement tirés de ce que les faits reprochés ne sont pas établis ou de ce qu'un doute subsiste sur leur réalité. Il n'en va autrement que lorsque la légalité de la décision administrative est subordonnée à la condition que les faits qui servent de fondement à cette décision constituent une infraction pénale, l'autorité de la chose jugée s'étendant alors exceptionnellement à la qualification juridique donnée aux faits par le juge pénal »³³⁶. En l'espèce, dès lors, la décision par laquelle l'intéressé a fait l'objet, dès sa sortie de détention provisoire, d'une MICAS, est légale – étant entendu que le juge s'attache à souligner qu'elle est également justifiée, en sus de ce parcours pénal, par le comportement de l'intéressé en détention, de nature à fonder l'appréciation selon laquelle il présente des risques sérieux ou l'ordre et la sécurité publics.

- 173 On peut aussi parler de corrélation correctrice entre le droit pénal et l'édiction d'une MICAS dans une affaire notable où un individu qui avait été condamné en mai 2020 pour le délit de recel de biens provenant d'une apologie du terrorisme se voit libéré suite à la décision par laquelle le Conseil constitutionnel déclare ce délit inconstitutionnel³³⁷ ; il fait l'objet, le 19 juillet – soit quelques semaines plus tard – d'une MICAS³³⁸. En l'espèce, celle-ci a été annulée après que le juge a estimé que si l'autorité administrative avait pu, à bon droit, considérer que l'intéressé était « en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme et qu'il adhéraient et participait à la diffusion de thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes », la deuxième condition de légalité d'une MICAS faisait défaut car, en effet, « son adhésion [...] à de telles thèses et, dans une moindre mesure, le soutien qu'il a exprimé sur les réseaux sociaux à l'égard de mouvements ou d'actes terroristes, ne peuvent, à eux seuls, constituer des raisons sérieuses de penser que le comportement de l'intéressé constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics »³³⁹. Un schéma comparable se donne à voir dans un autre cas, où une personne sous MICAS, poursuivie pour méconnaissance des obligations afférentes, a été relaxée : aussitôt, une nouvelle MICAS est édictée³⁴⁰.
- 174 Au-delà des configurations décrites plus haut, une autre dimension importante de la corrélation entre prison et MICAS qui se donne à voir à l'étude du corpus d'analyse a trait à la fréquence des motifs tirés du comportement ou des fréquentations en détention dans la justification des MICAS. À certains égards, cette observation ne fait que confirmer une évolution déjà documentée, qu'est celle de l'importance prise par la prison – et, plus précisément, par le renseignement pénitentiaire – dans les politiques publiques d'identification et de lutte contre le terrorisme³⁴¹. Eu égard au fait que, comme on l'a établi ci-dessus, le corpus étudié révèle que la très grande majorité des MICAS ont à voir avec les liens entretenus par les personnes visées avec l'Islam radical, il n'y a pas à être surpris que nombre d'entre elles puisent au renseignement pénitentiaire pour établir des faits justifiant leur édicition. Le comportement en prison – qu'il révèle une pratique « radicale » ou « rigoriste » de la religion, des faits de prosélytisme, une contestation de l'ordre et de l'autorité, ou des violences (que ce soit

contre des codétenus ou du personnel pénitentiaire³⁴²) – est ainsi fréquemment mentionné dans les jugements et arrêts.

175 Au titre de ces éléments tirés du « comportement » en prison, la question des fréquentations en prison interroge. Il n'est pas rare en effet que l'autorité administrative prenne appui sur l'expérience carcérale pour établir que tel ou tel individu « entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme » – critère qui constitue l'une des deux conditions législatives cumulatives pour l'édition d'une MICAS. Or tant du fait de la promiscuité inhérente à l'expérience carcérale que du fait des quartiers spécialisés qui, dans certains établissements pénitentiaires, regroupent les détenus « radicalisés », cette fréquentation paraît parfois inévitable, de sorte que la réalité de ladite condition législative peut paraître, sinon incertaine, un peu forcée. On identifie ainsi un certain nombre de dossiers dont il ressort que les fréquentations reprochées au requérant qui conteste la MICAS dont il fait l'objet remontent, précisément, à la détention. Ainsi du requérant à qui il est reproché d'entretenir des relations avec M. X « qu'il a connu au cours de son incarcération »³⁴³, ou de celui au sujet duquel « il ressort également des notes des services de renseignement que M. Y. a été, lors de son incarcération, en contacts habituels avec différents détenus condamnés pour association de malfaiteurs liée à une entreprise terroriste et fréquente de nombreux individus se revendiquant de l'islam radical »³⁴⁴. De telles configurations interrogent et mettent en lumière la mesure dans laquelle, comme, là encore, l'indiquent un certain nombre de travaux, la prison participe de la radicalisation³⁴⁵. *A fortiori* au regard du fait qu'un des rares cas dans lesquels, au sein de notre corpus, le juge a annulé la MICAS correspond à un cas où le détenu est parvenu à prouver qu'au contraire, il a cherché au cours de sa détention à se tenir à l'écart de tout détenu radicalisé : « il ressort du rapport de l'équipe pluridisciplinaire du service pénitentiaire d'insertion et de probation [...] qu'aucun élément n'a permis de détecter l'adhésion de l'intéressé à une idéologie extrémiste et que s'il adopte une pratique religieuse traditionnelle, depuis le début de son incarcération, les suivis mensuels en détention permettent de constater qu'il a toujours pris soin d'éviter la fréquentation des personnes incarcérées pour des motifs de terrorisme. Le rapport indique encore que M. X. ne présente pas de signe de radicalisation et n'adhère pas aux idées des groupes terroristes qu'il semble haïr. Il exprime beaucoup d'empathie pour les victimes des attentats du 13 novembre 2015 en qualifiant les auteurs des attentats de lâches qui s'attaquent à des personnes innocentes. Pendant les promenades, il s'est toujours tenu à l'écart des autres détenus de son groupe de l'unité dédiée, justifiant cette attitude par le manque de sujets communs qu'il pouvait aborder avec eux. Il déclare qu'il ne souhaite pas discuter avec des gens qui n'ont que la religion comme sujet de discussion »³⁴⁶. Ce raisonnement interroge, dans la mesure où il laisse entendre que le choix de l'isolement social en détention apparaît comme l'une des manières de tenir en échec le raisonnement de l'autorité administrative selon lequel la détention caractérise le fait d'entrer en relation « de manière habituelle » des personnes liées au terrorisme³⁴⁷.

176 Ces liens entre prison et MICAS peuvent être reliés à l'analyse de la circulation entre droit pénal et droit administratif, par deux opérations : la réappropriation administrative de faits antérieurs ayant été pénalement qualifiés ou disqualifiés d'une part, et l'appropriation par le ministère de l'Intérieur de faits exposés par l'administration pénitentiaire d'autre part. La première opération révèle ainsi que le droit administratif antiterroriste vient remettre en question le principe de *non bis in*

idem, dès lors que des mêmes faits peuvent être à la fois punis pénalement, puis administrativement. Les cas où les MICAS sont fondés sur des faits anciens vient prolonger ce constat d'un droit administratif venant dépasser les limites du droit pénal, notamment le principe de non-rétroactivité de la loi pénale, pouvant empêcher la qualification de « terrorisme » des faits qui n'ont pu être appréhendés comme tels, l'arsenal antiterroriste n'étant pas aussi étoffé à l'époque de leurs commissions avant l'essor d'infractions ciblant ces faits. Est évocateur de ce constat un jugement rendu par le tribunal administratif de Lille à propos d'un homme condamné pour des infractions de droit commun à 25 ans d'emprisonnement pour des faits remontant aux années 90, le tribunal relève que ces faits « seraient assimilables aujourd'hui à des actes de terrorisme »³⁴⁸.

- 177 Dans un ouvrage de 2010 intitulé *Libertés et sûreté dans un monde dangereux*³⁴⁹, Mireille Delmas-Marty critiquait le glissement sécuritaire post-11 Septembre, consistant notamment à faire primer la dangerosité criminologique des individus sur leur culpabilité, glissement incarné par la rétention de sûreté récemment adoptée à l'époque. Selon elle, « admettre, au nom de la sécurité collective, des pouvoirs coercitifs de l'État quasi-illimités, est très précisément ce qui caractérise, à l'opposé du modèle libéral, le modèle totalitaire de politique criminelle »³⁵⁰. Quinze ans plus tard, force est de constater que ce glissement a perduré, à ceci près que sa nature est devenue, très largement, administrative.
- 178 Alors que cette étude était en cours, le nombre de MICAS édictées et contestées a considérablement augmenté à l'occasion des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris. Le choix a été fait de ne pas prendre en compte cette période dans la présente analyse, afin d'objectiver et de comparer l'usage des MICAS en période « normale »³⁵¹. Il s'agissait, autrement dit, d'étudier l'usage et le contrôle de mesures supposément extraordinaires en période ordinaire. La première analyse empirique de cette séquence permet de mettre en lumière un effet de la normalisation du droit administratif antiterroriste : la banalisation de l'utilisation des MICAS par l'administration. Présentée au moment de son adoption législative comme devant rester « exceptionnelle », ces six années de mises en pratique indiquent, au contraire, la routinisation de leur usage. Cette étude démontre également que le champ des faits appréhendés par ces mesures est particulièrement large, incluant ce qui a déjà été qualifié pénalement, mais aussi disqualifié, un individu relaxé pouvant être « rattrapé » administrativement. Un marqueur important de cette normalisation est aussi le caractère très élevé du taux de rejet des recours : 91 %. La routinisation administrative de l'usage des MICAS est ainsi validée par le juge administratif, qui se voit lui-même pris dans cette dynamique antiterroriste routinière : celle-ci se caractérise par une validation quasi-systématique des notes blanches des services de renseignement, pièce maîtresse du processus administratif de labellisation terroriste. À ce constat s'ajoute celui d'un législateur qui adopte, voir renforce, très largement les projets de loi qui lui sont soumis visant à étoffer l'arsenal administratif.
- 179 Finalement, la principale leçon à tirer de la normalisation de l'état d'urgence est peut-être celle du rôle majeur joué par le ministère de l'Intérieur – la DLPAJ et les services de renseignement en particulier – dans l'édification de dispositifs juridiques permettant d'étiqueter un individu comme « terroriste ». À la fois entrepreneur de morale³⁵², en tant qu'initiant ou renforçant la norme administrative antiterroriste, il est également exécuteur de celle-ci. Et ces acteurs ne semblent pas considérer que ces nouveaux

instruments antiterroristes constituent un « glissement sécuritaire », comme en témoigne les propos récents de Nicolas Lerner, directeur de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE). À la question d'un journaliste du journal *Le Monde* : « les français n'ont-ils pas quand même perdu en matière de libertés ? », ce dernier a répondu : « bien au contraire ! C'est parce que notre pays s'est doté d'outils efficaces pour lutter contre le terrorisme que les Français ont pu continuer à jouir de leurs libertés fondamentales, le droit de se rassembler, de manifester, etc. Souvenons-nous que lorsqu'on est sorti de l'état d'urgence [en 2017], il y avait seulement 60 personnes assignées à résidence. Lorsque j'ai quitté la DGSI, fin 2023, une quarantaine faisait l'objet de mesures administratives de contrainte. Dans le même temps, depuis 2017, 55 attentats ont été déjoués. Les Jeux olympiques ont été un succès sécuritaire total. Il me semble donc que, tout en étant très efficaces, les outils prévus par la loi sont ciblés sur ceux qui le méritent, dans des proportions très acceptables et équilibrés »³⁵³. L'étude de la fenêtre olympique viendra compléter cette analyse de l'usage des MICAS en exposant comment, à la faveur d'un évènement extraordinaire, l'administration a considérablement étendu le champ des comportements qualifiables de « terroriste », démontrant par là-même tout le potentiel d'instrumentalisation du droit administratif antiterroriste.

NOTES

1. Art. L. 228-2 du Code de sécurité intérieure.
2. Stéphanie Hennette Vauchez, Maria Kalogirou, Nicolas Klausser, Cédric Roulhac, Serge Slama, Vincent Souty, « Analyse contentieuse : l'état d'urgence dans la jurisprudence des juridictions administratives », in Stéphanie Hennette-Vauchez dir., *Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence*, Ed. IFDJ, 2018, pp. 233-341. V. aussi : Flora Hergon, « Contrôle de l'intimité et normes de genre : la qualification d'un comportement suspect et sa contestation dans le cadre de perquisitions et d'assignations à résidence pendant l'état d'urgence », *Genre, sexualité & société*, 2021 [en ligne].
3. V. notamment le dossier « Sécurité intérieure et lutte contre le terrorisme », *AJ pénal*, 2017, n° 11, p. 467-485 ; Olivier Le Bot, « Un état d'urgence permanent ? », *RFDA*, 2017, n° 6, pp. 1115-1126 ; Marc Touillier, « La marche du contrôle : ou l'intégration de l'état d'urgence dans un droit hors du commun par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », *Lexbase Hebdo*, 2017, n° 719, pp. 1-10 ; Patrick Wachsmann, « L'état d'exception dans le droit commun ? », *D.*, 2017, n° 33, pp. 1905-1907 ; Jean-Baptiste Perrier, « La loi renforçant la lutte contre le terrorisme et l'atteinte à l'État de droit », *D.*, 2018, pp. 24-31 ; Farah Safi, « La loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement. Entre pérennisation et extension de l'exception... », *JCP G*, 2021, n° 40, act. 1012 ; Pierre Rousseau, François Rousseau, « Prévention d'actes de terrorisme et renseignement. Commentaire de la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 », *Droit pénal*, 2021, n° 10, étude 18 ; Vincent Louis, « La loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement : un pas de plus dans la fuite en avant sécuritaire », *La Revue des droits*

de l'homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés, 2021 ; Stéphanie Hennette Vauchez, Serge Slama, « Le droit administratif de l'état d'urgence dans la durée », *AJDA*, 2017, p. 137 ; Stéphanie Hennette-Vauchez, *La démocratie en état d'urgence. Quand l'exception devient permanente*, Seuil, 2022, 224 p.

4. Ces assignations à résidence ont été utilisées en Kanaky – Nouvelle-Calédonie récemment, pour la première fois depuis l'application de l'état d'urgence entre 2015 et 2017 : en mai 2024, vingt-neuf arrêtés ont été pris, et vingt et un ont finalement été notifiés, principalement à l'encontre de membres de la Cellule de coordination des actions de terrain (CCAT). Sacha Houlié (AN), Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, « Communication sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie », 29 mai 2024.

5. Art. L. 228-1 CSI.

6. Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, art. 13 ; Arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général du ministère de l'intérieur.

7. En lien local avec les groupes d'évaluation départementaux (GED) pilotés par les préfets, qui reçoivent l'ensemble des signalements pour radicalisation émanant d'institutions publiques. Voir notamment Laurent Bonelli, « Renseignement intérieur et antiterrorisme en France » in Jacques de Maillard, Wesley G. Skogan, *Police et société en France*, 2023, Presses de Sciences Po, p. 214-215 ; Lili Soussoko, « La prévention de la radicalisation au-delà du travail sécuritaire Quand l'expertise fait conflit », *Gouvernement et action publique*, 2023, vol. 12, n°3, pp. 29-51 ; Clément Beunas, « Que deviennent les référents "radicalisation" ? Une étude des référents laïcité citoyenneté de la Protection judiciaire de la jeunesse. *Sociologie*, 2021, vol. 12, n°4, pp. 371-387.

8. Sur les structures des services de renseignement, voir Béatrice Guillaumin, *L'appareil français de renseignement : une administration ordinaire aux attributs extraordinaires*, thèse de droit public, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2021, 662 p. ; Lilian Dailly, *Le renseignement. Étude de droit public*, thèse de droit public, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2022, 638 p.

9. Peter K. Manning, « Haute et basse police selon Jean-Paul Brodeur », *Champ pénal/ Penal field*, 2012, vol. 9 [en ligne].

10. Cette police administrative antiterroriste se superpose à une autre, moins centralisée et plus diffuse, notamment constituée par les référents « radicalisation » de diverses institutions publiques – Agences régionales de santé, préfetures, universités, hôpitaux, entre autres – et partiellement coordonnées par le Comité interministériel de prévention de la radicalisation et de la délinquance (CIPDR).

11. Cette terminologie variant selon les mesures en question.

12. Christiane Besnier, Antoine Megie, Denis Salas, Sharon Weill, *Les filières djihadistes en procès. Approche ethnographique des audiences criminelles et correctionnelles (2017-2019)*, Rapport de recherche, Mission de recherche Droit & Justice, 2019.

13. Raphaëlle Parizot, « La distinction entre police administrative et police judiciaire est-elle dépassée ? », in Marc Touillier (dir.), *Le code de la sécurité intérieure, artisan d'un nouvel ordre ou semeur de désordre ?*, 2017 ; Virginie Gautron, David Monnieaux, « De la surveillance secrète à la prédiction des risques : les dérives du fichage dans le champ de la lutte contre le terrorisme », *Arch. Pol. Crim.*, 2016, n°38.

14. Sur l'usage de la notion de « radicalisation », voir notamment Xavier Crettiez, « Penser la radicalisation Une sociologie processuelle des variables de l'engagement violent », *Revue française de science politique*, 2016, Vol. 66, n°5, pp. 709-727 ; Laurent

Bonelli, Fabien Carrié, *La fabrique de la radicalité. Une sociologie des jeunes djihadistes français*, Seuil, 2018, pp. 16-18.

15. Francis Habouzit, « L'usage de la notion de radicalisation dans le champ pénitentiaire », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2017, n° 3, pp.

587-606 ; Francis Habouzit, L'usage de la notion de radicalisation dans le champ pénitentiaire (suite) : existe-t-il un statut sui generis des personnes « radicalisées » ?, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2018, n° 2, pp. 541-555.

16. Gilles Chantraine, David Scheer, et Clément Beunas, « Sociologie et radicalisation. Pour une approche “par le bas” des effets institutionnels de la lutte contre la radicalisation », *Déviance et Société*, 2022, Vol. 46, n°3, pp. 273-287.

17. David Scheer, Gilles Chantraine, « Intelligence and radicalization in French prisons: Sociological analysis bottom-up », *Security Dialogue*, 2022, vol. 53, n°2, pp. 112-129 ;

Béatrice Guillaumin, « L'enquête en matière de renseignement dans la focale des investigations judiciaires : un mimétisme de façade », *La Revue du Centre Michel de l'Hospital* [en ligne], 2024, vol. 27.

18. Julie Alix, « Répression administrative et répression pénale : l'émergence d'un continuum répressif », *Savoir/Agir*, 2021, vol. 55, n°1, pp. 41-48.

19. <https://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-silt/controle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-securite-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/donnees-chiffrees/mesures-de-police-administrative>

20. 4^{ème} Rapport du Gouvernement au Parlement, Mise en œuvre de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, avril 2022.

21. Il est fait mention au Journal officiel du 7 juin 2023 du dépôt du rapport « du Gouvernement au Parlement relatif à l'application des mesures administratives prises en application du titre II du livre II du code de la sécurité intérieure et des dispositifs judiciaires préventifs mis en œuvre aux fins de lutter contre le terrorisme, au titre de l'année 2022, en application de l'article L. 22-10-1 du code de la sécurité intérieure, transmis à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale », mais ce rapport n'a néanmoins pas été publié.

22. Howard Becker, *Outsiders. Étude de sociologie de la déviance*, Métailié, 2020 (1963), p. 41.

23. Elsa Génard, Mathilde Rossigneux-Méheust, *Routines punitives. Les sanctions du quotidien XIX^e-XX^e siècle*, CNRS Editions, 2023, p. 20.

24. Jacques Chevallier, « Les interprètes du droit », in Curapp, *La doctrine juridique*, PUF, 1993, p. 262-263.

25. Extrait de la convention.

26. La liste des décisions codées, ainsi que les colonnes utilisées, peuvent être téléchargées sur Nakala à ce lien : <https://nakala.fr/10.34847/nkl.be8b429n>. Les décisions ont été réparties entre les trois auteurs de cette étude, qui ont chacune codé ces décisions au sein de ce tableau partagé comprenant trois grilles : une rassemblant toutes les décisions collectées, une autre les classant par requérants, et une dernière les classant par MICAS (la distinction entre ces deux dernières s'expliquant par le fait qu'un requérant ayant pu faire l'objet de plusieurs MICAS).

27. Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dites loi « SILT ».
28. Rapport du Gouvernement au Parlement, Mise en œuvre de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, 1^{er} novembre 2018, p. 45
29. 2^{ème} Rapport du Gouvernement au Parlement, Mise en œuvre de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, novembre 2019, p. 31
30. Marc-Philippe Daubresse (Sénateur), Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le contrôle et le suivi de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité et la lutte contre le terrorisme, 26 février 2020, p. 35
31. 4^{ème} Rapport du Gouvernement au Parlement, Mise en œuvre de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, avril 2022, p. 26.
32. 4^{ème} Rapport du Gouvernement au Parlement, Mise en œuvre de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, mars 2023, p. 26.
33. Christophe Ayad, Arthur Carpentier et Abel Mestre, « Sécurité et Jeux Olympiques : une réussite grâce à d'énormes moyens et beaucoup de répression », Le Monde, 11 septembre 2024
34. Répartis comme suit : Besançon, Clermont-Ferrand, Limoges, Toulon (1) ; Nîmes (2) ; Pau, Rouen (3) ; Dijon, Montpellier, Rennes (4) ; Strasbourg (5) ; Cergy-Pontoise, Marseille, Orléans, Toulouse, Versailles (7) ; Amiens, Bordeaux, Nantes, (8) ; Lille (11) ; Grenoble (12) ; Lyon (13) ; Melun, Paris (17) ; Montreuil (34) ;
35. Les autres recours n'ayant pu être identifié à la lecture de la décision. Pour une présentation des différents recours possibles, voir *infra*.
36. Voici le nombre de MICAS collectées et édictées par années : 6 en 2017 ; 21 en 2018 ; 27 en 2019 ; 30 en 2020 ; 25 en 2021 ; 14 en 2022 ; 19 en 2023 et 9 en 2024 (jusqu'en juin).
37. Pour les deux MICAS restantes permettant d'atteindre le nombre de 158, les décisions ne contiennent pas suffisamment de précisions pour spécifier s'il s'agit de « première » ou de « renouvellement ».
38. Rapport du Gouvernement au Parlement, Mise en œuvre de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, 1^{er} novembre 2018, p. 45.
39. Parmi ces quinze personnes, sept ont exercé quatre recours, deux sont à l'origine de cinq recours, deux de six recours, et un de sept.
40. Sur les profils des personnes placées sous MICAS, voir *infra*.
41. Les autres « issues » des recours sont une suspension pour vice de forme, un non-lieu, et trois sursis à statuer, une question prioritaire de constitutionnalité ayant été transmise.
42. <https://www2.assemblee-nationale.fr/15/commissions-permanentes/commission-des-lois/controle-parlementaire-silt/controle-parlementaire-de-la-loi-renforçant-la-securite-interieure-et-la-lutte-contre-le-terrorisme/donnees-chiffrees/mesures-de-police-administrative>
43. Ainsi que cinq MICAS pour lesquelles les décisions ne permettent pas de déterminer s'il s'agit d'une première ou d'un renouvellement.

44. 4^{ème} Rapport du Gouvernement au Parlement, Mise en œuvre de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, avril 2022, p. 29. L'écart entre les recours contentieux relevés par le ministère de l'Intérieur et le nombre de jugements collectés dans la base Ariane archives confirme également le caractère non-exhaustif de cette dernière : le ministère en relève 140 (sans préciser s'il s'agit de recours exclusivement devant les tribunaux administratifs), et notre corpus en contient 122 (devant les tribunaux administratifs exclusivement).
45. Jacques Chevallier, « Les interprètes du droit », préc., p. 265.
46. Cette partie législative du code a été complétée par une partie réglementaire, cf. décrets 2013-1112 et 2013-1113 du 4 décembre 2013. L'ensemble a, depuis, été enrichi au fil de l'actualité législative – notamment, par les lois n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement ou n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.
47. V. aussi : Marc Touillier dir., *Le code de la sécurité intérieure, artisan d'un nouvel ordre ou semeur de désordre ?*, Dalloz, Coll. Le sens du droit, 2017, 262 p.
48. L'expression est employée par Frédéric Rolin, Serge Slama, « Les libertés dans l'entonnoir de la législation antiterroriste », *AJDA*, 2006, vol. 18, pp. 975-982 ; v. aussi Stéphanie Hennette Vauchez, Serge Slama, « Harry Potter au Palais Royal ? La lutte contre le terrorisme comme cape d'invisibilité de l'état d'urgence et la transformation de l'office du juge administratif », *Cahiers de la justice*, 2017, n°2, pp. 281-295.
49. Stéphanie Hennette Vauchez, Serge Slama, « Le jour sans fin de l'état d'urgence », *Dalloz Actualité*, 9 juin 2017 ; Stéphanie Hennette Vauchez, *La démocratie en état d'urgence. Quand l'exception devient permanente*, Seuil, 2022, 224 p.
50. Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence – étant entendu que ce texte a été considérablement modifié, notamment, au cours de la mise en œuvre suite aux attentats terroristes de 2015. Sur ce texte, v. notamment : Olivier Beaud, Samy Benzina, Cécile Guérin-Bargues, *L'état d'urgence. Une étude constitutionnelle, historique et critique*, 3^{ème} ed., LGDJ, 2024, 332 p. ; Stéphanie Hennette Vauchez dir., *Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence*, Ed. IFDJ, 2018, 402 p. Sur les origines historiques, et notamment coloniales, du texte, v. Sylvie Thénault, « L'état d'urgence (1955-2005). De l'Algérie coloniale à la France contemporaine : destin d'une loi », *Le Mouvement Social*, 2007, vol. 1, n° 218, pp. 63-78.
51. Art. 226-1 CSI : les périmètres de protection ne peuvent être définis qu' « afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un événement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation » ; art. 227-1 CSI : la fermeture administrative d'un lieu de culte ne peut advenir que « aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme » ; art. 228-1 CSI : une MICAS ne peut être prise que « aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme » ; art. 229-1 CSI : les visites et saisies ne peuvent être ordonnées que « aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme ».
52. Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.
53. De fait, cette garantie supplémentaire par rapport aux perquisitions administratives de l'état d'urgence illustre une des caractéristiques principales de ce nouveau « droit administratif répressif » qui apparaît et se déploie depuis le début des années 2010, à savoir l'imbrication inédite des autorités administratives et judiciaires. V. Maxence Chambon, « Une redéfinition de la police administrative », in Julie Alix, Olivier Cahn dir., *L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme. Implications juridiques*,

Dalloz, 2017, Coll. Thèmes et Commentaires, pp. 133-149. Concernant le contrôle opéré par le juge judiciaire sur cette mesure, v. *infra*, n. 308.

54. Sénat, 18 juillet 2017, intervention de M. Christian Favier (groupe communiste, républicain, citoyen).

55. Art. 228-1 CSI.

56. V. par ex. : Julie Alix, « Réprimer la participation au terrorisme », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2014, pp. 849-865 ; Pascal Beauvais, « La nouvelle surveillance pénale », in *Humanisme et Justice*, Dalloz, 2016, p. 259 ; Pauline Le Monnier de Gouville, « De la répression à la prévention », *Les Cahiers de la Justice*, 2017, n° 2, p. 220 : « loi pénale comme outil d'anticipation permettant à la répression de s'exprimer avant même que toute action ne soit commise ».

57. V. les développements consacrés à l'administrativisation de la répression, in Julie Alix, Olivier Cahn, « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2017, vol. 4, n° 4, pp. 845-868 ; ainsi que : Julie Alix, « La lutte contre le terrorisme entre prévention administrative et prévention pénale », in Marc Touillier dir., *Le code de la sécurité intérieure, trois ans après : artisan d'ordre ou semeur de désordre ?*, op. cit., pp. 147-158.

58. Stéphanie Hennette Vauchez, Maria Kalogirou, Nicolas Klausser, Cédric Roulhac, Serge Slama, Vincent Souty, « Analyse contentieuse : l'état d'urgence dans la jurisprudence des juridictions administratives », in Stéphanie Hennette-Vauchez dir., *Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence*, Ed. IFDJ, 2018, pp. 233-341. V. aussi : Flora Hergon, « Contrôle de l'intimité et normes de genre : la qualification d'un comportement suspect et sa contestation dans le cadre de perquisitions et d'assignations à résidence pendant l'état d'urgence », *Genre, sexualité & société*, 2021 [en ligne].

59. Art. L. 228-2, 1° CSI.

60. Art. L. 228-2, 2° CSI.

61. Art. L. 228-3 CSI.

62. Art. L. 228-2, 3° CSI.

63. Art. L. 228-4, 3° CSI.

64. Art. L. 228-5 CSI.

65. TA Amiens, 26 juillet 2024, n° 2400987.

66. Exposé des motifs du projet de loi n° 3225 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions. A propos de l'influence du droit des étrangers sur le droit administratif antiterroriste : Nicolas Klausser, « Le droit des étrangers, un laboratoire de dispositifs sécuritaires sous influence », *Archives de politique criminelle*, 2023, vol. 45, n°1, pp. 127-139.

67. Art. L. 228-7 CSI.

68. Sans surprise car, en effet, les expériences françaises récentes de mise en œuvre de l'état d'urgence (anti-terroriste de 2015 à 2017 mais aussi sanitaire de 2020 à 2022) ont largement confirmé l'écueil abondamment mis en avant par la littérature internationale sur ce type de régimes d'exception, qu'est celui de leur normalisation (v. par exemple Oren Gross, Fionnuala Ni Aolain, *Law in Times of Crisis : Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge University Press, 2006). Ainsi, la levée d'un état d'urgence ne permet pas le retour au *statu quo ante* ; l'état d'urgence laisse toujours des traces. V. Stéphanie Hennette Vauchez, « The State of Emergency in France : days without end ? », *European Constitutional Law Review*, 2018, n°4, pp. 700-721 ; même autrice : « Taming the exception ? Lessons from the routinization of states of

emergency in France », *International Journal of Constitutional Law*, 2022, vol. 20, pp. 1793–181 ; Véronique Champeil Desplats, « Qu'est-ce que l'état d'urgence sanitaire ? D'un état d'urgence à l'autre, ou l'intégration des régimes d'exception dans les États de droit contemporains », *Revue française d'administration publique*, 2020, vol. 4, n° 176, pp. 875-888.

69. Conseil constitutionnel, 30 juillet 2021, n° 2021-822 DC, § 8.

70. Plus précisément, la loi permettait une telle durée allongée de MICAS lorsqu'une telle mesure était prononcée « 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 ».

71. *Ibid.*, § 21 ; et § 22 : « Dès lors, en prévoyant que la durée totale cumulée des mesures prévues aux articles L. 228-2, L. 228-4 et L. 228-5 peut atteindre vingt-quatre mois, le législateur n'a pas 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 ». V. déjà : Conseil constitutionnel, 16 février 2018, n° 2017-691 QPC, cons. 17 : « compte tenu de sa rigueur, la mesure prévue par les dispositions contestées ne saurait, sans méconnaître les exigences constitutionnelles précitées, excéder, de manière continue ou non, une durée totale de douze mois ».

72. TA Nice, 19 avril 2023, n° 2301866 : recours enregistré le 14 avril 2023 contre un arrêté de renouvellement notifié le 23 mars 2023.

73. Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

74. La loi Renseignement avait également créé la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), ainsi qu'une nouvelle formation habilitée secret défense pour connaître du contentieux éventuellement formé en la matière (v. art. L. 841-2 CSI) : V. Stéphanie Hennette Vauchez, Diane Roman, *Droits de l'Homme et libertés fondamentales*, 5^e éd., Dalloz, 2022, p. 517 : « Le 19 octobre 2016, cette nouvelle formation rendait un premier ensemble de 19 décisions qui laissait entrevoir combien le domaine du renseignement se prête mal au jeu des garanties habituelles du procès et de l'État de droit. Contrôlant la légalité des techniques de renseignement préalablement soumises à la CNCTR, le juge administratif se fait des plus laconiques, se bornant à indiquer aux requérants qu'il a été procédé aux vérifications demandées (CE, 19 oct. 2016, n° 396503). Non seulement la procédure est spéciale, mais encore elle est marquée par un contradictoire singulièrement atténué et la quasi-impossibilité pour le juge de motiver son jugement (au risque de divulguer des éléments protégés par le secret). De sorte qu'il est difficile d'évaluer l'intensité du contrôle opéré par le juge - alors même que le Conseil constitutionnel avait laissé entendre qu'il devait s'agir d'un contrôle de proportionnalité (Cons. const., 23 juil. 2015, n° 2015-713 DC, *Loi Renseignement*, § 11-12). Plus récemment encore, le Conseil d'État s'est prononcé sur la conventionnalité du dispositif : bien qu'elle atténue la portée du principe du contradictoire, la procédure spéciale prévue à l'article L. 773-2 du Code de justice administrative ne méconnaît pas les exigences de la CEDH - et notamment de son article 6 (CE, 8 fév. 2017, n° 396550) ». V. aussi CE, 22 mars 2024, n° 476054.

75. Bernard Stirn, « État d'urgence, renseignement et lutte contre le terrorisme : de nouveaux défis pour la jurisprudence du Conseil d'État », *Justice et Cassation*, 2019, pp. 341-345.
76. Pour de premières illustrations de ce contradictoire asymétrique : TA Strasbourg, 5ème Chambre, 11 juillet 2024, n° 2404645 ; TA Strasbourg, 5ème Chambre, 23 juillet 2024, n° 2404809 ; CAA Nancy, 30 juillet 2024, n° 24NC01896 ; CAA Nancy, 20 août 2024, n° 24NC02062 ; TA Montpellier, 13 septembre 2024, n° 2405063 ; TA Paris, 3e section - 3e chambre, 22 octobre 2024, n° 2416819.
77. Sur les profils, voir *infra*.
78. Sur les MICAS prises concernant des personnes sortantes de prison, voir *infra*.
79. TA Montpellier, 19 septembre 2019, n° 1904701, arrêté du 12 avril 2019, début de la MICAS « à compter de la notification » ; TA Lille, 24 novembre 2021, n° 2109095 : arrêté du 29 octobre 2021, notifié le 30 octobre.
80. Voir, entre autres : TA Versailles, 2 janvier 2019, n° 1809204 ; TA Montreuil, 2 novembre 2019, n° 1912020 ; TA Melun, 22 novembre 2019, n° 1909195.
81. Audition de M. Ballestrazzi, directrice centrale de la police judiciaire du ministère de l'Intérieur, par la mission de contrôle parlementaire de l'état d'urgence, 8 janvier 2016.
82. Premier ministre, 4^{ème} Rapport au Parlement, Bilan annuel, Mise en œuvre de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT) confortée par la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, avril 2022, p. 28. V. aussi les propos de Michel Mercier, rapporteur du projet de loi SILT devant le Sénat et auteur de l'amendement ayant inséré ces dispositions au Code de la sécurité intérieure : cette obligation d'information du procureur est destinée à lui permettre d'une part, de vérifier l'existence d'une enquête pénale ouverte sur le fondement de ces mêmes faits et, d'autre part, de favoriser une judiciarisation le plus en amont possible » : Rapport n° 629 (2016-2017) de M. Michel Mercier, fait au nom de la commission des lois, déposé le 12 juillet 2017, p. 54.
83. Conclusions de Denis Perrin sous CAA Douai, 6 octobre 2022, n° 22DA01367.
84. *Ibid.* Cela est également confirmé par la lecture de certaines décisions : « Il ressort des pièces du dossier que le ministre de l'intérieur a informé par courriel le procureur de la république de Paris et les procureurs de Draguignan et de Toulon des mesures de contrôle administratif et de surveillance critiquées » (TA Toulon, 24 octobre 2019, n° 1900900 ; pour un autre exemple, voir TA Orléans, 9 juillet 2019, n° 1901780).
85. Premier ministre, 4^{ème} Rapport au Parlement, Bilan annuel, préc., p. 28.
86. *Ibid.*, p. 24. Le rapport s'appuie notamment sur cette décision : TA Montreuil, 7 août 2021, n° 2110597 : « Les contraintes que la décision attaquée impose à M. X dans le cadre de son suivi judiciaire et de sa mise à l'épreuve ne remettent pas en cause son bien-fondé ».
87. TA Montpellier, 19 septembre 2019, n° 1904701 ; voir également TA Melun, 6 octobre 2020, n° 2005980.
88. TA Melun, 31 décembre 2019, n° 1909459.
89. TA Melun, 18 octobre 2019, n° 1907900.
90. TA Amiens, 6 juillet 2018, n° 1801429.
91. CE, ord., 29 janvier 2021, n° 448968.
92. TA Lille, 13 juill. 2022, n° 2110038.
93. TA Dijon, 22 mars 2019, n° 1803345.

94. Rapport n°164 de la commission des lois sur le projet de loi, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (n°104). (M. Raphaël Gauvain), déposé le jeudi 14 septembre 2017, p. 145, amendement n° CL66 défendu par Jean-Louis Masson.
95. *Ibid.*
96. Rapport n°164 de la commission des lois sur le projet de loi, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (n°104). (M. Raphaël Gauvain), déposé le jeudi 14 septembre 2017, p. 138.
97. L'article L. 22-10-1 CSI dispose en effet : « Le Gouvernement adresse chaque année au Parlement un rapport détaillé sur l'application des mesures administratives prises en application du présent titre et des dispositifs judiciaires préventifs mis en œuvre aux fins de lutter contre le terrorisme ».
98. Rapport d'information n°3700 sur la mise en œuvre des articles 1er à 4 de la loi n°2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, présenté par Mme Yaël Braun-Pivet, MM. Eric Ciotti et Raphaël Gauvain, déposé le 16 décembre 2020, p. 49.
99. 5^{ème} Rapport du Gouvernement au Parlement, Mise en œuvre de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, 2023, p. 26.
100. On rappelle ici le biais contentieux de notre approche ; il s'agit donc de 80 MICAS ayant été renouvelées et ayant fait l'objet d'un recours en justice.
101. CE, 21 mai 2021, n° 452330.
102. Art. L. 228-2 CSI.
103. TA Grenoble, 19 décembre 2019, n° 1906127.
104. Loi n° 2014-1353 du 13 nov. 2014 - art. 5.
105. CE, 26 juillet 2018, n° 422322.
106. Marc-Philippe Daubresse, Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le contrôle et le suivi de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, 26 février 2020, p. 43.
107. TA Montreuil, 4 juin 2020, n° 1901625.
108. Sénat, Proposition de loi instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste, déposée au Sénat le 12 décembre 2023 ; Marc-Philippe Daubresse, Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le contrôle et le suivi de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, Marc-Philippe Daubresse, 26 février 2020, p. 42 : « L'ajustement du cadre légal des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance pour parer à ces écueils paraît pourtant *difficilement envisageable*. Il serait en effet risqué, sur le plan constitutionnel, d'assouplir, comme certains services l'appellent de leurs vœux, les critères fixés par la loi sans fragiliser juridiquement le dispositif » [souligné par nous].
109. Gérard Collomb, compte-rendu des réunions de la Commission des lois du Sénat, 5 juillet 2017.
110. Premier ministre, 4^{ème} Rapport au Parlement. Bilan annuel sur la mise en œuvre de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte

contre le terrorisme (SILT), confortée par la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, p. 25.

111. *Ibid.*, pp. 25-26.

112. TA, CA, et CE inclus.

113. TA Grenoble, 28 février 2019 ; TA Montreuil, 9 septembre 2022, n° 2213535 ; TA Nice, 18 août 2023, n° 2304077 ; CAA Paris, 30 septembre 2022, nos 22PA03186 et 22PA03191.

114. CAA Paris, 30 septembre 2022, nos 22PA03186 et 22PA03191.

115. Sur cet aspect, voir *infra*.

116. TA Melun, 2 juillet 2020, n° 2004091.

117. TA Melun, 6 octobre 2020, n° 2005980.

118. TA Versailles, 2 janvier 2019, n° 1809204. Le tribunal n'a pas eu à se prononcer sur cet argumentaire, le recours ayant été rejeté pour d'autres motifs.

119. TA Nantes, 25 septembre 2018, n° 1804595

120. CE, 14 janvier 2020, n° 4373341.

121. TA Grenoble, 25 octobre 2018, n°1805562

122. TA Grenoble, 28 février 2019, n° 1900058.

123. TA Nice, 19 mai 2023, n° 2302372.

124. TA Grenoble, 19 septembre 2019, n° 1906127.

125. TA Nice, 18 août 2023, n° 2304077.

126. TA Montreuil, 9 septembre 2022, n° 2213535.

127. CE, 14 janvier 2019 n° 4267731.

128. CAA Paris, 30 septembre 2022, nos 22PA03186 et 22PA03191.

129. CC, 30 juillet 2021, n° 2021-822 DC.

130. Sénat, Proposition de loi instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste, n° 59, 30 janvier 2024.

131. Marc-Philippe Daubresse, Rapport n° 258 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste, Sénat, 17 janvier 2024, p. 48.

132. Marc-Philippe Daubresse, Rapport n° 348 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le contrôle et le suivi de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, Sénat, 26 février 2020, p. 43.

133. *Ibid.*

134. *JO Sénat*, CRI de la séance du mardi 18 juillet 2017, 19 juillet 2017, p. 2625, colonne de gauche.

135. Débats en commission des lois de l'Assemblée nationale, p. 136.

136. Étude d'impact de la loi SILT, pp. 56-57.

137. 2^{ème} rapport du Gouvernement au Parlement, Mise en œuvre de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, novembre 2019, p. 30 (souligné par nous).

138. *Ibid.*

139. Premier ministre, 4^{ème} Rapport au Parlement, Bilan annuel, préc., p. 24.

140. Elsa Génard, Mathilde Rossigneux-Méheust, *Routines punitives. Les sanctions du quotidien XIX^e-XX^e siècle*, préc.

141. Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.
142. Rapport n° 629 (2016-2017) de M. Michel Mercier, fait au nom de la commission des lois, déposé le 12 juillet 2017, p. 52.
143. TA Montreuil, 21 décembre 2020, n° 2013779.
144. TA Montreuil, 24 mars 2023, 2303397.
145. Nicolas Klausser, « L'état d'urgence préféré au droit commun : quel usage pour quelles conséquences ? », in Stéphanie Hennette-Vauchez (dir.), *Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence*, Institut Universitaire de Varenne, Collection Colloques & Essais, 2018, pp. 375-384.
146. TA Lille, 19 août 2021, n° 2106254.
147. Didier Paris (AN), CRI, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 13 septembre 2017, compte-rendu n° 17, p. 13.
148. Auxquels peuvent s'ajouter cinq personnes qui n'ont pas été placées en détention : deux personnes mises en examen pour une infraction à caractère terroriste, et trois personnes condamnées pour apologie du terrorisme.
149. TA Lille, 4 août 2021, n° 2106155.
150. TA Montreuil, 20 août 2021, n° 2110727.
151. TA Orléans, 7 juillet 2020, n° 2002173.
152. A la différence des deux autres conditions (et en particulier celle relative au fait d'entrer « en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme »), qui peuvent supposer une temporalité plus présente ; sur ces aspects, voir *infra*.
153. TA Melun, 4 août 2021, n° 2107242.
154. Mémoire produit par le ministère de l'Intérieur, TA Montreuil, 25 juillet 2024, n° 2409954.
155. TA Dijon, 27 septembre 2023, n° 2302688.
156. TA Montreuil, 4 mars 2024, n° 2402125.
157. TA Lyon, 18 mars 2020, n° 2001465.
158. CAA Douai, 22 août 2022, n° 22DA00948 & 22D00999. Pour un autre exemple de MICAS relative une personne condamnés à de longues peines, TA Lyon, 18 mars 2020, n° 2001465.
159. Julie Alix, Olivier Cahn, « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2017, vol. 4, n° 4, pp. 845-868.
160. Howard Becker, *Outsiders. Étude de sociologie de la déviance*, préc., voir notamment p. 41.
161. Marc Pichard, *Le droit à. Étude de législation française*, Economica, 2006, p. 225 et s.
162. Rapport n°164 de la commission des lois sur le projet de loi, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (n°104). (M. Raphaël Gauvain), déposé le jeudi 14 septembre 2017, p. 143, amendement n° CL92.
163. TA Strasbourg, 3 septembre 2020, n° 2004770 : « la circonstance, d'une part, que les intéressés soient issus du même quartier, se connaissent depuis l'enfance et, d'autre part, que la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance de M. X n'ait pas été reconduite, est sans influence sur l'appréciation de ses relations avec un individu incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ».
164. TA Paris, 20 septembre 2023, n° 2319577/3-1.

165. TA Montpellier, 19 septembre 2019, n° 1904701.
166. TA Bordeaux, 24 juin 2021, n° 2102854.
167. TA Clermont-Ferrand, 25 avril 2023, n° 2300830. Pour un autre exemple, voir TA Lille, 26 avril 2023, n° 2303722.
168. TA Lyon, 18 septembre 2019, n° 1906238.
169. TA Rennes, 19 février 2020, n° 2000778.
170. TA Melun, 22 novembre 2019, n° 1909195.
171. TA Paris, 1^{er} avril 2019, n° 1902916/3-2.
172. TA Dijon, 27 septembre 2023, n° 2302688.
173. Voir par exemple TA Paris, 27 novembre 2019, n° 1923559/3-3.
174. TA Versailles, 1^{er} juin 2018, n° 1803727.
175. CE, 16 juillet 2018, n° 421791.
176. TA Orléans, 9 juillet 2019, n° 1901780.
177. CAA Paris, 8 avril 2022, n° 21PA01051.
178. TA Orléans, 7 juillet 2020, n° 2002173. Pour des exemples similaires, voir TA Montreuil, 18 mai 2021, n° 2104669 ; TA Orléans, 9 juillet 2019, n° 1901780.
179. MICAS du 13 octobre 2023 sous TA Cergy-Pontoise, n° 2313793.
180. MICAS du 23 novembre 2020.
181. TA Lyon, 21 janvier 2022, n° 2110468.
182. CAA Douai, 20 octobre 2022, n° 22DA01367, conclusions de Denis Perrin.
183. *Ibid.*
184. TA Lille, 24 novembre 2021, n° 2109095.
185. TA Melun, 4 août 2021, n° 2107242
186. CAA Paris, 30 décembre 2021, n° 21PA04634, 21PA04635.
187. David Scheer, Gilles Chantraine, « Intelligence and radicalization in French prisons: Sociological analysis bottom-up », préc.
188. *Ibid.*
189. Sur les MICAS comme auto-justificatives de la menace, voir *infra*.
190. David Scheer, Gilles Chantraine, « Intelligence and radicalization in French prisons: Sociological analysis bottom-up », préc.
191. Gilles Chantraine, David Scheer, et Clément Beunas, « Sociologie et radicalisation. Pour une approche “par le bas” des effets institutionnels de la lutte contre la radicalisation », préc., p. 278.
192. Étude d'impact, p. 57. Initialement, le projet de loi ne visait pas l'acte de « diffusion », cet élément n'ayant été ajouté qu'au stade de la commission des lois de l'Assemblée nationale, sur proposition de la députée Les Républicains Marine Brenier (amendement n° CL243), « car nous considérons que les personnes qui diffusent des messages incompatibles avec nos valeurs républicaines doivent faire l'objet des mêmes mesures de surveillance que celles qui les soutiennent ou y adhèrent ». Au regard de notre corpus, il est impossible de mesurer l'utilité de cet amendement : en effet, bien souvent, la motivation des décisions ne permet pas de distinguer si le tribunal administratif considère que les éléments en causes sont constitutifs d'une adhésion, d'un soutien, ou de la diffusion, l'ensemble des termes étant repris dans la motivation.
193. TA Pau, 2 juillet 2020, n° 2011108. Pour un exemple similaire, voir TA Paris, 9 janvier 2021, n° 2100087/9.
194. TA Montreuil, 31 juillet 2019, 1908203.

- 195.** Conseil constitutionnel, Décision n° 2020-845 QPC du 19 juin 2020, §23. Voir notamment Vincent Sizaire, « Pas plus qu'il n'est nécessaire », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, 04 octobre 2020.
- 196.** *Ibid.*, §24.
- 197.** *Ibid.*, §26.
- 198.** TA Grenoble, 25 octobre 2018, n° 1805562. Pour un exemple similaire, voir TA Rennes, 16 mai 2023, n° 2302450.
- 199.** TA Amiens, 19 mai 2021, n° 2101660.
- 200.** TA Montreuil, 17 décembre 2020, n° 2013381.
- 201.** TA Montreuil, 20 août 2021, n° 2110727.
- 202.** TA Lille, 24 novembre 2021, n° 2108877.
- 203.** TA Lille, 26 avril 2023, n° 2303722.
- 204.** Mais seulement une suspension totale d'un arrêté MICAS, les autres décisions étant des non-lieux, sursis à statuer, ou annulation pour vice de forme.
- 205.** Selon la formule du commissaire de gouvernement Corneille, sous CE, 9 août 1917, *Baldy*, n° 59855.
- 206.** CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, n° 17413.
- 207.** V. par ex. : Hervé de Gaudemar, « Le contrôle juridictionnel des mesures de police administrative », in Charles-André Dubreuil dir., *L'ordre public*, Cujas, 2013, pp. 333-342 ; Jacques Petit, « Le contrôle juridictionnel des mesures de police par le juge administratif », in Charles Vautrot-Schwarz dir., *La police administrative*, PUF, 2014, pp. 205-219.
- 208.** Conseil d'État, Ass., 26 octobre 2011, n° 317827 : « les requérants sont fondés à soutenir que les mesures prescrites par le décret attaqué ne sont pas adaptées, nécessaires et proportionnées ». Sur ce standard, v. Cédric Roulhac, « La mutation du contrôle des mesures de police administrative. Retour sur l'appropriation du "triple test de proportionnalité" par le juge administratif », *RFDA*, 2018, p. 343.
- 209.** CE, 25 juillet 1985, *Dagostini*,
- 210.** CE, Sect., 11 décembre 2015, n° 395009.
- 211.** Olivier Renaudie, « L'état d'urgence et le juge administratif », in Olivier Gohin, Franck Durand dir., *Annuaire 2017 du droit de la sécurité et de la défense*, Mare et Martin, 2017, pp. 143-158. Il faut noter toutefois que la Cour Européenne des Droits de l'Homme est plus prudente, qui s'en tient à la notion de « contrôle plein et entier », sans évoquer un contrôle de proportionnalité du juge administratif sur les assignations à résidence : CourEDH, 19 janvier 2023, *Pagerie c. France*, n° 4203/16, not. § 82 : « Les assignations à résidence prises sur le fondement de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 sont placées "sous l'entier contrôle du juge de l'excès de pouvoir" (CE, sect., 11 décembre 2015, décisions précitées). À ce titre, le juge administratif exerce, sur le bien-fondé de ces mesures de police administrative, un contrôle portant notamment sur l'exactitude matérielle et la qualification juridique des faits. Il est chargé de s'assurer, ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée du 22 décembre 2015, que ces mesures sont adaptées, nécessaires et proportionnées à la finalité qu'elles poursuivent » [souligné par nous].
- 212.** Louis Dutheillet de Lamothe et Guillaume Odinet, « L'urgence dans tous ses états », *AJDA*, 2016, p. 249, pour lesquels le contrôle de proportionnalité est systématique sur toutes les mesures de l'état d'urgence.
- 213.** Conseil constitutionnel, 22 décembre 2015, n° 2015-527 QPC, cons. 12 [souligné par nous].

- 214.** Stéphanie Hennette Vauchez, Maria Kalogirou, Nicolas Klausser, Cédric Roulhac, Serge Slama, Vincent Souty, « Analyse contentieuse : l'état d'urgence dans la jurisprudence des juridictions administratives », *op. cit.*
- 215.** CE, 29 mars 2023, n° 464527.
- 216.** TA Toulouse, 29 avril 2019, n° 1902234.
- 217.** V. par exemple TA Paris, 16 juillet 2019, n° 1914910 ;
- 218.** Conclusions du rapporteur public sur CAA Douai, 20 octobre 2022, n° 22DA01367.
- 219.** Premier ministre, 4^{ème} Rapport au Parlement, Bilan annuel, préc., p. 23.
- 220.** Pour quelques exemples, voir TA Cergy-Pontoise, 19 août 2022, n° 2211083 ; TA Amiens, 7 avril 2021, n° 2100738 ; TA Orléans, 30 juin 2020, n° 2003238 ; TA Strasbourg, 2003238, n° 30 juin 2020.
- 221.** TA Toulouse, 19 décembre 2019, n° 1906956. Voir également TA Marseille, 7 mars 2022, n° 2103939.
- 222.** Pour un exemple de la CAA de Lyon, 21 janvier 2021, n° 19LY03845 : « compte tenu de son comportement durablement menaçant, de son adhésion à une propagande faisant l'apologie du terrorisme et de ses relations avec des personnes délinquantes avec lesquelles il conserve des liens, et qui sont susceptibles de procurer des armes à des proches, identifiés comme radicalisés ».
- 223.** Voir par exemple TA Montreuil, 7 août 2021, n° 2201203 ; TA Nice, 22 novembre 2019, n° 1905491.
- 224.** CE, Sect., 11 déc. 2015, n° n°394990.
- 225.** Sur ces aspects, voir *supra*.
- 226.** Voir notamment TA Nantes, 4 août 2022, n° 2212026 ; TA Melun, 27 juin 2018, n° 1805180 ; TA Lille, 23 mars 2023, n° 2102039 ; TA Montreuil, 4 août 2022, n° 2212026 ; TA Melun, 2 juin 2021, n° 2104419.
- 227.** CE, Sect., 11 décembre 2015, n° 395009.
- 228.** CE, ord., 14 novembre 2019, n° 426773.
- 229.** *Ibid.*
- 230.** CE, réf., 14 janvier 2019, n° 4267731 : « Si le ministre de l'intérieur, par un arrêté modificatif en date du 2 janvier 2019, a accepté de changer l'horaire de présentation quotidienne de M. A à la gendarmerie et l'a autorisé à se déplacer en dehors du territoire de la commune de Mantes-la-Jolie pour rejoindre son lieu de travail situé dans la commune de Limay, afin de rendre la mesure de contrôle administratif et de surveillance compatible avec ses contraintes professionnelles, ces aménagements ne constituent pas des circonstances particulières de nature à remettre en cause, au cas d'espèce, l'existence d'une situation d'urgence justifiant l'intervention du juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Par suite, M. A est fondé à soutenir que c'est à tort que le juge des référés s'est fondé sur l'absence d'urgence pour rejeter sa demande. ».
- 231.** TA Lille, 23 mars 2021, n° 2102039 ; le juge fait aussi référence à des restrictions à la libre circulation résultant, en toute hypothèse, de la pandémie de Covid-19, tout en soulignant qu'elles n'entraient en vigueur que le 19 mars, ce dont on voit mal en quoi elles auraient pu influencer sur la légalité d'une décision de refus prise le 12 mars.
- 232.** TA Lyon, 23 juin 2023, n° 2305161 ; et TA Lyon, 26 juin 2023, n° 2305216.
- 233.** TA Melun, 2 juin 2021, n° 2104419.
- 234.** CC, Décision n° 2017-691 QPC du 16 fév. 2018, cons. 18 et 19.
- 235.** Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, art. 65.

236. TA Nice, 19 avril 2023, n° 2301866.
237. TA Montreuil, 10 novembre 2023, n° 2313263.
238. CAA Paris, 24 mai 2024, n° 23PA04685.
239. TA Marseille, 30 juillet 2024, n° 2407567. Cette décision, postérieure à celles étudiées ici, fait partie de la période des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, qui fera l'objet d'une étude à part entière.
240. TA Marseille, 24 nov. 2021, n° 2007892 ; TA Marseille, 23 février 2024, n° 2312345.
241. TA Nice, 28 juin 2022, n° 2201386.
242. CAA Nantes, 29 août 2018, n° 18NT01202 et 18NT02086.
243. TA Dijon, 2 mai 2019, n° 1901223 ; TA Montreuil, 28 mai 2019, n° 1905702 ; TA Paris, 11 juil. 2019, n° 1914674/9 ; TA Melun, 26 oct. 2020, n° 2008626 ; TA Montpellier, 8 sept. 2020, n° 2003950 ; TA Bordeaux, 12 juin 2021, n° 2102890 ; TA Bordeaux, 6 août 2021, n° 2104056.
244. CE, 29 janv. 2021, n° 448968 ; CE, 10 janv. 2022, n° 460056.
245. TA Montreuil, 22 déc. 2020, n° 2013780.
246. TA Toulouse, 7 déc. 2021, n° 2106961.
247. TA Lyon, 27 mai 2024, n° 2404837.
248. TA Versailles, 23 février 2024, n° 2401510.
249. TA Lyon, 23 juin 2023, n° 2305161 ; TA Lyon, 26 juin 2023, n° 2305216.
250. Cela avait déjà été le cas dans une recherche précédente portant sur le contentieux de l'état d'urgence : v. Stéphanie Hennette Vauchez, Maria Kalogirou, Nicolas Klausser, Cédric Roulhac, Serge Slama, Vincent Souty, « Analyse contentieuse : l'état d'urgence dans la jurisprudence des juridictions administratives » in Stéphanie Hennette Vauchez dir., *Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence*, Ed. IFDJ, 2018, pp. 233-341.
251. Le Conseil constitutionnel juge même que ce premier fondement juridique de la MICAS (« il existe des raisons sérieuses de penser que [le comportement de la personne visée] constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics ») doit lui-même, en vertu de l'article 228-1 CSI, être en lien avec le terrorisme. Il confirme par ailleurs qu'il doit se cumuler avec le second : v. : « 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 » [souligné par nous] : Conseil constitutionnel, 30 juillet 2021, n° 2021-822 DC, cons. 15.
252. Conseil d'État, Section, 11 décembre 2015, n° 395009.
253. Stéphanie Hennette Vauchez, Maria Kalogirou, Nicolas Klausser, Cédric Roulhac, Serge Slama, Vincent Souty, « Analyse contentieuse : l'état d'urgence dans la jurisprudence des juridictions administratives », *op. cit.*, p. 273.
254. Bien au contraire : depuis 2017, le contrôle et la répression de l'action militante semble au contraire s'être accrue, par deux biais au moins. D'abord, le durcissement de la politique de maintien de l'ordre qui a vu la généralisation de pratiques policières brutales (v. par exemple, sur la nasse policière, que le Conseil constitutionnel n'a pas jugée inconstitutionnelle (Conseil constitutionnel, 12 mars 2021, n° 2020-889QPC),

l'analyse de la Ligue des droits de l'Homme et du Syndicat des avocats de France, décembre 2020 : <https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2019/04/Partie-III-La-nasse-une-pratique-attentatoire-aux-libertes-publiques.pdf>) à la faveur, notamment, d'un nouveau schéma directeur du maintien de l'ordre (sur lequel : Olivier Cahn, « Construction d'un maintien de l'ordre (il)légaliste », *Revue de science criminelle*, 2020, vol. 4, n° 4, pp. 1069-1114). Ensuite, du fait de restrictions inédites à la liberté d'association qui a notamment permis au pouvoir exécutif d'attaquer ou de fragiliser certaines formes de militantisme. De ce point de vue, la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a joué un rôle déterminant, d'une part en créant le contrat d'engagement républicain (CER) désormais imposé à toute association sollicitant des subventions, d'autre part en élargissant les motifs permettant au président de la République de prononcer la dissolution administrative d'associations (v. art. 212-1 et 212-1-1 CSI). Diverses associations ont ainsi été mises en cause pour défaut de respect du CER (Alternatiba Poitiers pour avoir organisé, au cours d'un festival, un atelier théorique sur la désobéissance civile (le juge administratif a toutefois donné tort au préfet : TA Poitiers, 30 novembre 2023, n° 2202694 et 2202695), le Planning Familial pour avoir fait apparaître une femme voilée sur un outil de communication (le Conseil d'Etat a toutefois donné tort à la ville de Châlons-sur-Saône : CE, ord., 10 mars 2022, n° 462140), une compagnie de théâtre de rue en raison « d'engagements militants non conformes au respect des lois de la république consigné dans le CER » (v. <https://www.ldh-france.org/refus-de-subvention-de-la-compagnie-de-theatre-arlette-moreau-les-associations-se-mobilisent/>), menant les rapporteuses de la loi dite « séparatismes » elles-mêmes à reconnaître, dans un rapport remis en mars 2024 sur l'application de la loi, que « les acteurs du monde associatif [puissent faire] part d'un malaise face à une législation perçue, à tort mais de façon compréhensible, comme un signe de défiance à leur encontre » (Sénat, Rapport d'information n°383, mars 2024, p. 17). Quant à la dissolution administrative, elle a connu depuis 2017 un de ses pics historiques d'utilisation (plus de 35 décrets de dissolution sur la période) et soulève aujourd'hui de nombreuses interrogations (dissolutions d'associations antiraciste au motif qu'elles propageraient la haine (Abdellali Hajjat, « Le grand retournement du droit antiraciste : la dissolution paradoxale du Collectif contre l'islamophobie en France », *Revue des droits de l'Homme*, 2024, n° 25 en ligne), mobilisation à géométrie variable du pouvoir de dissolution, élargissement des motifs législatifs permettant la dissolution aux « actions violentes contre les personnes et les biens » (v. not. la dissolution des Soulèvements de la terre, finalement invalidée par le Conseil d'Etat (CE, Sect., 9 novembre 2023, n° 476384)... Sur l'ensemble, Stéphanie Hennette Vauchez, « Lutte contre le séparatisme et liberté d'association », *Etudes*, 2022, n° 4296, pp. 57-68.

255. « Djihadisme, ultradroite et ultragauche : l'appel à la "vigilance" du patron de la DGSI », propos recueillis par Antoine Albertini et Christophe Ayad, *Le Monde*, 10 juillet 2023.

256. Ce chiffre inclut des cas de condamnation du chef de recel d'apologie du terrorisme, infraction que le Conseil constitutionnel a finalement déclarée inconstitutionnelle, v. CC, 19 juin 2020, n° 2020-845 QPC.

257. Auxquels il faut ajouter 4 requérants pour lesquels la décision ne permet pas de connaître les motifs d'incarcération

258. Stéphanie Hennette Vauchez, Maria Kalogirou, « Les femmes requérantes dans le contentieux de l'état d'urgence », in Stéphanie Hennette Vauchez dir., *Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence*, op. cit., pp. 341-362.
259. TA Rennes, 31 janvier 2020, n° 2000283.
260. TA Montpellier, 5 janvier 2022, n° 2106794.
261. TA Paris, 25 septembre 2019, n° 1912196.
262. TA Paris, 16 juillet 2019, n° 1914910.
263. TA Bordeaux, 25 novembre 2017, n° 1705022.
264. TA Clermont-Ferrand, 25 avril 2021, n° 2300830.
265. TA Lille, 26 avril 2023, n° 2303722.
266. TA Paris, 19 mai 2023, n° 2302372.
267. TA Lille, 13 juillet 2022, n° 2110038.
268. TA Montpellier, 5 janvier 2022, n° 2106794.
269. TA Rennes, 31 janvier 2020, n° 2000283.
270. TA Montreuil, 7 août 2020, n° 2007817.
271. TA Montpellier, 5 janvier 2022, n° 2106794.
272. TA Paris, 19 mai 2023, n° 2302372.
273. TA Paris, 25 septembre 2019, n° 1912196.
274. Rapport n° 348 (2019-2020) de M. Marc-Philippe Daubresse au nom de la commission des lois, « Sur le contrôle et le suivi de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme », 26 février 2020, p. 39 [souligné par nous].
275. Ministère de l'Intérieur, *Rapport du Gouvernement au Parlement. Mise en œuvre de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, 2018, p. 52.
276. V. *supra*, n.63.
277. Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.
278. Art. L228-2 et L228-5 CSI.
279. TA Paris, 6 avril 2017, n° 1704886 ; TA Nantes, 24 avril 2018, n° 1708228. V. *infra*.
280. Cette formule évoque celle d'un jugement encore antérieur (TA de Paris du 6 avril 2017, n° 1704886) où il était écrit que l'intéressé était « représenté à l'audience par son avocat et n'était pas tenu de comparaître personnellement devant le juge des référés » [souligné par nous] ; cette affaire ne concernait pas une MICAS, mais l'art. L. 561-1 du CESEDA (art. L. 730-1 et s. depuis la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024).
281. TA Nantes, 24 avril 2018, n° 1708228.
282. TA Nantes, 4 août 2022, n° 2212026.
283. Ministère de l'Intérieur, *Rapport du Gouvernement au Parlement. Mise en œuvre de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, 2018, p. 57 ; Ministère de l'Intérieur, *2^e rapport du Gouvernement au Parlement. Mise en œuvre de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, 2019, p. 36 ; Ministère de l'Intérieur, *4^e rapport du Gouvernement au Parlement. Mise en œuvre de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, 2019, p. 30.
284. Loi n° 2014-1353 du 13 nov. 2014 - art. 5.
285. TA Grenoble, 3 nov. 2017, n° 1706079.
286. CE, 14 déc. 2017, n° 416147.

- 287.** Dispositif prévu par l'art. L228-3 CSI, mais à notre connaissance jamais mis en œuvre.
- 288.** TA Grenoble, 13 juil. 2018, n° 1804403.
- 289.** CE 26 juillet 2018, Juge des référés, n° 422322.
- 290.** La possibilité de demander un sauf-conduit afin de travailler a ainsi pu être mentionnée (TA Melun, 26 oct. 2020, n° 2008626.) V. aussi, sur la mention plus générale de la possibilité de demander des sauf-conduits, entre autres : CAA Douai, 9 juil. 2019, n° 18DA00520 ; TA Paris, 25 sept. 2019, n° 1912196, 1912197/3-2 ; TA Montreuil, 16 déc. 2019, n° 1913796 ; TA Lille, 1 avril 2022, n° 2202060 ; TA Lille, 28 juil. 2022, n° 2205593 ; TA Cergy-Pontoise, 18 août 2022, n° 2211114.
- 291.** TA Montreuil, 21 déc. 2020, n° 2013779.
- 292.** TA Strasbourg, 3 sept. 2020, n° 2004770.
- 293.** Il arrive aussi qu'une mention de violation de la MICAS apparaisse dans une décision, et que la personne concernée n'apparaisse plus dans le corpus par la suite : TA Grenoble, 19 sept. 2019, n° 1906127 ; TA Montpellier, 10 janv. 2022, n° 2106794 ; TA Melun, 8 fév. 2022, n° 2201138.
- 294.** Pour un exemple symptomatique des conséquences que peut engendrer un retard lors d'un pointage, v. aussi, dans le cadre des assignations à résidence prévues par le CESEDA, « Assigné à résidence depuis 10 ans, Kamel Daoudi sera-t-il sanctionné par la justice pour 83 minutes de retard ? Compte rendu d'audience », *lundimatin*#172, 3 janv. 2019 [en ligne] et « Kamel Daoudi, plus vieil assigné à résidence de France, incarcéré pour un retard de 30 minutes », *lundimatin*#257, 6 oct. 2020 [en ligne].
- 295.** TA Grenoble, 25 oct. 2018, n° 1805562. Les autres éléments consistant dans le fait qu'il « répond irrégulièrement aux convocations du service pénitentiaire d'insertion et de probation et refuse de rencontrer les psychologues et éducateurs, et qu'il ne se rend plus depuis le 14 mai 2018 à l'école de la deuxième chance à Grenoble ».
- 296.** TA Grenoble, 28 fév. 2019, n° 1900058. L'autre élément invoqué consistant alors dans l'incarcération du requérant, intervenue là encore avant l'audience précédente, suite à une condamnation pour outrage plus d'un an auparavant.
- 297.** TA Montreuil, 9 sept. 2022, n° 2213535.
- 298.** On verra dans quelles conditions elle avait été renouvelée une première fois au-delà de six mois dans le cadre des mesures corrélées non plus juridiquement, mais empiriquement.
- 299.** TA Nice, 18 août 2023, n° 2304077.
- 300.** Sur ces aspects, voir *supra*.
- 301.** TA Melun, 19 juil. 2019, n° 1903605.
- 302.** TA Melun, 30 juil. 2020, n° 2002948.
- 303.** TA Montreuil, 14 avril 2023, n° 2303956. [Souligné par nous].
- 304.** TA Montreuil, 18 oct. 2019, n° 1911089.
- 305.** TA Montreuil, 2 nov. 2019, n° 1912020.
- 306.** Sur les AFD, v. notamment les travaux d'Aline Daillère : « L'amende forfaitaire, arme du (non-)droit », *Champ pénal/Penal field*, 2022, n°26 [en ligne] ; même autrice, « Le policier, juge de la rue. Les amendes forfaitaires ou l'expansion du discrétionnaire », *Délibérée*, 2023, vol. 20, n° 3, pp. 62-67. V. aussi Joëlle Bordet, Nathalie Tehio, « L'injustice des amendes forfaitaires » *Esprit*, 2023, vol. 4, pp.13-16 ; la décision-cadre de la Défenseure des Droits n° 2023-030 « recommandant de mettre fin à la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle », 30 mai 2023 ; ainsi que le rapport du collectif Romeurop « L'Amende Forfaitaire Délictuelle appliquée à l'installation illicite sur un

terrain. Une discrimination au détriment des Voyageurs et menaçant d'autres publics vulnérables, qui doit impérativement cesser », 2021.

307. TA Montreuil, 2 nov. 2019, n° 1912020.

308. TA Nice, 19 mai 2023, n° 2302372 [souligné par nous].

309. Selon le dernier rapport fourni par le Gouvernement au Parlement, le taux d'acceptation des visites, comme celui d'exploitation des données, était de 100% entre le 1er novembre 2021 et le 31 octobre 2022. Ministère de l'Intérieur, 4^{ème} Rapport du Gouvernement au Parlement, Mise en œuvre de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, mars 2023, p. 34-35. Selon les dernières données publiées par la commission des lois de l'Assemblée nationale – c'est-à-dire au 18 juin 2021 – le taux d'acceptation des visites (pour limité qu'il soit) était de 90%, et celui d'exploitation des données saisies de 95%, la moyenne depuis l'entrée en vigueur de la loi étant même de 98%. La pertinence du taux d'acceptation des visites est limitée par le fait que les refus du JLD peuvent donner lieu à de nouvelles demandes, « modifiées conformément à l'ordonnance de refus », comme le fait valoir le ministère dans ses rapports au Parlement. Ministère de l'Intérieur, *Rapport du Gouvernement au Parlement. Mise en œuvre de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, 2018, p. 65 ; Ministère de l'Intérieur, *2^e rapport du Gouvernement au Parlement. Mise en œuvre de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, 2019, p. 45. Dans son dernier rapport publié, il revendiquait un taux d'acceptation des visites supérieur à 92% : Ministère de l'Intérieur, *4^e rapport du Gouvernement au Parlement. Mise en œuvre de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*, 2021, p. 36.

310. L'euphémisation introduite par la loi SILT des « perquisitions administratives » de l'état d'urgence en « visites et saisies » n'est pas toujours reprise par les juges : il est ainsi encore fréquemment fait mention des premières, même lorsque la mesure est intervenue après l'état d'urgence et relève donc des secondes. Il arrive également qu'il soit simplement mention de perquisition, sans précision de leur nature administrative ou judiciaire, et qu'il soit impossible de déterminer avec certitude sa nature. C'est ainsi le cas pour cinq personnes, sur les dix-neuf concernées ; tandis qu'au moins trois autres personnes du corpus ont fait l'objet d'une perquisition judiciaire, d'autre part.

311. « [...] une personne dont le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit 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. » Article L229-1 CSI.

312. Art. L523-1 et s., L730-1 et s., L751-2 et s., L752-1 et s., L753-1 et s. du CESEDA.

313. TA Dijon, 22 mars 2019, n° 1803345 ; TA Rouen, 23 février 2023, n° 2300061 ; TA Lyon, 21 janvier 2022, n° 2110468.

314. TA Lille, 1 avril 2022, n° 2202060.

315. Stéphanie Hennette-Vauchez dir., *Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence*, Ed. IFDJ, 2018, p. 245. Cette intensification de la répression par l'extension des comportements ciblés, basés sur l'anticipation de ces derniers, et donc d'une justice de plus en plus préventive, a également été mise en lumière à propos du droit pénal antiterroriste, et de la répression du mouvement des Gilets jaunes : Julie Alix, Olivier Cahn, « Mutations

de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *préc.* ; Florence Joshua, « Le traitement judiciaire du mouvement des Gilets jaunes », in Quentin Ravelli, Johanna Siméant-Germanos, Loïc Bonin, Pauline Liochon (dir.), *Les Gilets Jaunes*, Ed. rue d'Ulm, 2024, p. 165.

316. Frédéric Rolin, Serge Slama, « Les libertés dans l'entonnoir de la législation anti-terroriste », *AJDA*, 2006, vol. 18, pp. 975-982 ; sur cette loi « relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers », v. notamment Pierre Gagnière, *Prévention du terrorisme et droit : fondements, mise en œuvre et conséquences au prisme de la loi n° 2006-64 du 23 Janvier 2006*, Thèse de doctorat, Clermont-Ferrand 1, 2011, 503 p, (dactyl.), en particulier les pp. 392-465.

317. *Ibid.*, p. 405.

318. On peut même faire remonter les premières traces d'hybridation entre police administrative et police judiciaire dans le droit de l'antiterrorisme à 1996 – soit dix ans seulement après la création de ce dernier – avec la création du délit autonome d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste, engendrant le « développement progressif d'une véritable politique de *prévention pénale* du terrorisme » (Julie Alix, « Quelle place pour le droit pénal dans la lutte contre le terrorisme ? », in *Humanisme et justice. Mélanges en l'honneur de Geneviève Giudicelli-Delage*, Dalloz, 2016, p. 423-440, p. 428, souligné dans le texte).

319. Julie Alix, *Terrorisme et droit pénal : étude critique des incriminations terroristes*, Dalloz, 2010, p. 194.

320. Julie Alix, « Répression administrative et répression pénale : l'émergence d'un continuum répressif », *Savoir/Agir*, 2021, vol. 55, n°1, p. 41-48.

321. Julie Alix, Olivier Cahn, « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2017, vol. 4, n° 4, p. 845-868.

322. Pierrette Poncela, « Les naufragés du droit pénal », in *Archives de politique criminelle*, n° 1, n° 38, 24 novembre 2016, p. 7-26.

323. Anne Ponseille, « Les infractions de prévention, Argonautes de la lutte contre le terrorisme », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2017, *chron.* n° 26.

324. V. aussi, et entre autres, parmi la doctrine pénaliste : Olivier Cahn, « Un État de (la) police », in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n° 4, vol. 4, 2019, pp. 975-996 ; Julie Alix, « Réprimer la participation au terrorisme », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2014, pp. 85 ; Olivier Cahn, Julie Alix, « Propos introductifs », in J. Alix, O. Cahn (dir.), *L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme. Implications juridiques*, Dalloz, 2017, pp. 1-12 ; Valérie Malabat, « Les mutations du droit pénal à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme », in J. Alix, O. Cahn (dir.), *L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme, op. cit.*, pp. 173-188 ; Pauline Le Monnier de Gouville, « De la répression à la prévention », *Les Cahiers de la Justice*, n° 2, vol. 2, 2017, pp. 209-225 ; Raphaëlle Parizot, « La distinction entre police administrative et police judiciaire est-elle dépassée ? », in M. Touillier (dir.), *Le code de la sécurité intérieure, artisan d'un nouvel ordre ou semeur de désordre ?*, Dalloz, 2017, pp. 133-146 ; Julie Alix, « La lutte contre le terrorisme entre prévention pénale et prévention administrative », in M. Touillier (dir.), *Le Code de la Sécurité Intérieure, artisan d'un nouvel ordre ou semeur de désordre ?*, *op. cit.*, pp. 147-158.

325. Maxence Chambon, « Une redéfinition de la police administrative », in J. Alix, O. Cahn (dir.), *L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme. Implications juridiques*, Dalloz, 2017, pp. 133-149.

- 326.** V. notamment Stéphanie Hennette-Vauchez et Serge Slama, « Harry Potter au Palais royal ? La lutte contre le terrorisme comme cape d'invisibilité de l'état d'urgence et la transformation de l'office du juge administratif », in *Les Cahiers de la Justice*, n° 2, vol. 2, 2017, pp. 281-298 ; *Ibid.*, « Le droit administratif de l'état d'urgence dans la durée », *AJDA*, 2017, pp. 137-139 ; *Ibid.*, « La valse des états d'urgence », pp. 1753-1755 ; *Ibid.*, « Etat d'urgence : l'émergence d'un droit administratif de l'ennemi », *AJDA*, 2017, édito ; Olivier Renaudie, *Les transformations de la police administrative*, Lexis Nexis, 2023, 90 p. ; Denis Salas, « L'état d'urgence : poison ou remède contre le terrorisme ? », *Archives de Politique Criminelle*, 2016, vol. 1, n°38, p. 86 ; Maxence Chambon, « Une redéfinition de la police administrative », in J. Alix, O. Cahn (dir.), *L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme. Implications juridiques*, Dalloz, 2017, pp. 133-149.
- 327.** Nicolas Klausser, « L'état d'urgence préféré au droit commun : quel usage pour quelles conséquences ? », in S. Hennette-Vauchez (dir.), *Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence*, préc., pp. 375-384.
- 328.** CE, 16 février 2018, n° 395371. Pour un autre exemple, voir CE, 28 février 2019, n° 414821 : « l'autorité de chose jugée par une juridiction pénale française ne s'impose au juge administratif qu'en ce qui concerne les constatations de fait qu'elle a retenues et qui sont le support nécessaire du dispositif d'un jugement qu'elle a rendu et qui est devenu définitif, tandis que la même autorité ne saurait s'attacher aux motifs d'un jugement de relaxe ou d'acquiescement tirés de ce que les faits reprochés ne sont pas établis ou de ce qu'un doute subsiste sur leur réalité. »
- 329.** TA Marseille, 21 septembre 2020, n° 2005825.
- 330.** TA Bordeaux, 9 mai 2018, n° 1801223. A noter que dans cette affaire, d'autres faits sont pris en considération pour la justifier, telle qu'une autre condamnation pénale.
- 331.** Pour un autre exemple : TA Montreuil, 17 juin 2020, n° 2004663 : « Il résulte de ce qui précède que si la cour d'assises a acquitté M. A en raison de doutes sur sa participation à une association de malfaiteurs, il appartient à l'autorité administrative d'apprécier si les faits sont suffisamment établis et, dans l'affirmative, s'ils justifient la mise en place d'une mesure administrative, sans que M. A puisse utilement se prévaloir de l'autorité de la chose jugée au pénal ».
- 332.** Pour un exemple de ce type, voir CAA Douai, 22 août 2022, n° 22DA00948,22DA00999 : « Le 22 septembre 2021, le juge de l'application des peines du tribunal judiciaire d'Alençon a accordé à l'intéressé une libération conditionnelle sous le régime de la détention à domicile sous surveillance électronique, confirmée par la cour d'appel de Caen par un arrêt du 28 octobre 2021. Par arrêté du 13 mars 2022, modifié le 17 mars 2022, le ministre de l'intérieur a pris à l'encontre de M. X une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance ».
- 333.** TA Montreuil, 2 novembre 2019, n° 1912020.
- 334.** TA Paris, 28 février 2020, n° 2002839 ; MICAS notifiée le 9 août à une personne sortant de prison le 10 après avoir purgé une peine en lien avec une condamnation à 8 ans de prison dont 64 mois de sûreté pour association de malfaiteurs à caractère terroriste. V. encore, pour un arrêté du 14 février concernant un individu sortant de prison le 15 sans que le jugement ne permette de savoir à quels motifs l'incarcération était liée : TA Lyon, 28 février 2020, n° 2001463.
- 335.** TA Melun, 30 juillet 2020, n° 2002948 : MICAS notifiée le 5 mars à une personne sortant de prison le 9 à l'issue d'une peine pour infractions en lien avec le terrorisme.
- 336.** TA Montreuil, 17 juin 2020, n° 2004663.
- 337.** Conseil constitutionnel, 19 juin 2020, n° 2020-845 QPC.

- 338.** TA Grenoble, 22 septembre 2020, n° 2005153.
- 339.** *Ibid.*
- 340.** TA Strasbourg, 3 septembre 2020, n° 2004770.
- 341.** David Scheer, Gilles Chantraine, « Intelligence and radicalization in French prisons: Sociological analysis bottom-up », *préc.*
- 342.** Pour un exemple où tous ces types de comportement sont reprochés au requérant : TA Melun, 30 juillet 2020, n°2002948 : « Il ressort d'une annexe à la note de la direction pénitentiaire ... qu'il a été placé à plusieurs reprises en cellule d'isolement ... au motif qu'il incitait les autres détenus à adopter une démarche contestataire vis à vis du personnel pénitentiaire et appelait à la prière, et qu'il a été sanctionné à de nombreuses reprises par des jours en quartier disciplinaire pour son comportement violent à l'égard du personnel pénitentiaire ...et... en raison de l'ascendant qu'il exerce sur des jeunes agents et de jeunes détenus pour prévenir une menace à l'ordre public et a refusé d'obtempérer lors d'un incident ».
- 343.** TA Paris, 28 février 2020, n° 2002839.
- 344.** TA Paris, 17 juillet 2019, n° 1915029 ; v. aussi, par exemple : TA Orléans, 7 juillet 2020, n° 2002173 : « durant son incarcération à la maison d'arrêt de Fleury-Merogis, M. K a fréquenté plusieurs individus condamnés pour des faits de terrorisme » ; ou encore, de manière plus nette : TA Melun, 26 octobre 2020, n° 2008626 : « au cours de ses différentes incarcérations, il a recherché des relations avec d'autres détenus incarcérés ou condamnés pour des faits de terrorisme ».
- 345.** Sur les enjeux de la réintégration sociale des personnes considérées comme terrorise, voir notamment Nicolas Amadio, Massil Benbouriche, Bruno Domingo, Rachel Sarg, « Social reintegration of individuals convicted of terrorism in France: From paradox to blind spot ? », *European Journal of Probation*, 2024, vol. 16, n° 2, pp. 154-175.
- 346.** TA Melun, 18 février 2021, n° 2100773.
- 347.** Sur les adaptations des détenus considérés comme radicalisés en détention, lire notamment Gilles Chantraine, David Scheer, « Stratégies, ruses et dissimulations dans les “quartiers d'évaluation de la radicalisation” (QER) – France », *Déviance et Société*, 2022, Vol. 46, n° 3, p. 375-407.
- 348.** TA Lille, 1^{er} avril 2022, n° 2202060.
- 349.** Mireille Delmas-Marty, *Libertés et sûreté dans un monde dangereux*, La couleur des idées, Seuil, 2010, 276 p.
- 350.** *Ibid.*, p. 31.
- 351.** Une prochaine étude viendra spécifiquement analyser les MICAS édictées pendant les JOP.
- 352.** H. Becker, *Outsiders. (...)*, *préc.*, p. 171 et s.
- 353.** Christophe Ayad, « Nicolas Lerner, directeur général de la DGSE : “Le terrorisme islamiste est une menace à laquelle nos sociétés devront faire face dans la durée” », *Le Monde*, 13 janvier 2025.

ABSTRACTS

Already well-documented, the normalization of emergency powers initially rooted in regimes of exception has led to an increase of the Home office's powers; it has notably allowed the ministry of Interior to restrict individuals' freedom of movement by house arrest orders as long as such measures are justified by the prevention of terrorism. These new measures – named individual measure of control and surveillance (MICAS) – raise important issues regarding the normalization of emergency powers and their effects on the rule of law : seven years after their creation, how are MICAS used by administrative authorities ? Are the profiles of the individuals they target the same as during the state of emergency ? What is their impact on the articulation of administrative and judiciary antiterrorist policies ? Moreover, what is the level of jurisdictional scrutiny over such measures ? Using the same approach as a previous study during the state of emergency, the present article proposes an exhaustive analysis of the case law pertaining to MICAS.

Déjà bien documentée, la normalisation des dispositifs d'exception issus de l'état d'urgence a conféré au ministère de l'Intérieur le pouvoir d'édicter, en tout temps, des mesures administratives limitant la liberté d'aller et de venir des individus en les assignant à résidence, à condition de démontrer que celles-ci visent à « prévenir la commission d'actes de terrorisme ». Ces nouvelles prérogatives soulèvent une série de questions pour qui s'intéresse à la banalisation de mesures exceptionnelles et ses effets sur l'État de droit : sept ans après la loi SILT du 30 octobre 2017 qui a fait entrer ce dispositif dans le droit commun, quel usage en est-il fait par les autorités ? Les profils ciblés sont-ils les mêmes que pendant l'état d'urgence ? Le brouillage des frontières entre police administrative et police judiciaire en matière antiterroriste s'est-il accentué au profit de la première ? Et surtout, quel est le standard de contrôle juridictionnel qui s'exerce sur ces mesures ? Reprenant la même approche que l'étude menée par une équipe de recherche du CREDOF pendant l'état d'urgence sécuritaire, le présent article analyse le contentieux généré par la mise en œuvre des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS).

INDEX

Mots-clés: état d'urgence, normalisation, MICAS, police administrative antiterroriste, contrôle juridictionnel.

Keywords: state of emergency, normalization, MICAS, administrative antiterrorist police, jurisdictional control

AUTHORS

STÉPHANIE HENNETTE-VAUCHEZ

Professeure de droit public à l'Université Paris-Nanterre, membre senior de l'Institut universitaire de France, rattachée au Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF)

NICOLAS KLAUSSER

Chargé de recherche au CNRS, Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales (CESDIP)

VINCENT LOUIS

Doctorant en droit public à l'Université Paris-Nanterre (CREDOF)