

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE TOULOUSE**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N°23TL02155

M. B... A...

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Armelle Geslan-Demaret
Présidente de chambre

La cour administrative d'appel de Toulouse

Mme Michèle Torelli
Rapporteuse publique

2^{ème} chambre

Séance du 20 mai 2025
Décision du 1^{er} juillet 2025

22-04

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. B... A... a demandé au Conseil d'Etat d'annuler la décision du 28 septembre 2020 par laquelle le ministre de la justice a rejeté sa demande d'attribution de la médaille nationale de reconnaissance aux victimes de terrorisme, d'enjoindre au ministre de la justice de réexaminer sa demande dans un délai déterminé et sous astreinte et de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Par une ordonnance du 9 mars 2021, le président de la Section du contentieux du Conseil d'Etat a transmis la requête au tribunal administratif de Montpellier.

Par un jugement n° 2101240 du 13 juillet 2023, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 24 août 2023 et 19 mars 2024, M. A..., représenté par la SCP d'avocats Manuel Gros, Héroïse Hicter, Audrey d'Halluin et associés, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 13 juillet 2023 ainsi que la décision du 28 septembre 2020 ;

2°) d'enjoindre au garde des sceaux, ministre de la justice de réexaminer sa demande dans un délai déterminé et sous astreinte ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision est entachée d'incompétence de son signataire ;
- les premiers juges ont entaché leur jugement d'une erreur de droit dès lors que seul le Président de la République disposait de la délégation de compétence pour refuser l'attribution de la médaille de reconnaissance aux victimes de terrorisme ;
- la décision litigieuse se fonde sur une circulaire illégale ;
- elle est entachée d'une erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation dans la qualification juridique de l'acte de terrorisme ;
- elle porte atteinte au principe de non-discrimination et est entachée d'un détournement de pouvoir.

Par un mémoire en défense enregistré le 14 mars 2024, le garde des sceaux, ministre de la justice conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés par M. A... ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 21 octobre 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 21 novembre 2024.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code pénal ;
- la loi n°88-1028 du 9 novembre 1988 ;
- la loi n°90-33 du 10 janvier 1990 ;
- le décret n°2016-949 du 12 juillet 2016 ;
- l'arrêté du 30 décembre 2019 relatif à l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère de la justice ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Armelle Geslan-Demaret, présidente rapporteure,
- et les conclusions de Mme Michèle Torelli, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. M. A... exerçait en qualité de gendarme à Fayaoué, île d'Ouvéa (Nouvelle-Calédonie), le 22 avril 1988, où il a été pris en otage, avec vingt-six de ses collègues, par des indépendantistes kanaks, séquestré dans les grottes de Mouli, avant d'être libéré le 25 avril 1988. Par courriel daté du 26 juillet 2019, il a saisi le secrétariat général du ministère de la justice d'une demande d'attribution de la médaille nationale de reconnaissance aux victimes du

terrorisme. M. A... relève appel du jugement du 13 juillet 2023 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision de refus d'attribution qui lui a été opposée le 28 septembre 2020 et à ce qu'il soit enjoint de procéder au réexamen de la demande d'attribution de cette médaille.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. D'une part, aux termes de l'article 1^{er} du décret du 12 juillet 2016 portant création de la médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme : « *Il est créé une médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme destinée à manifester l'hommage de la Nation aux victimes d'actes terroristes commis sur le territoire national ou à l'étranger. La médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme est attribuée par décret du Président de la République* ». Aux termes de l'article 2 de ce décret : « *La médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme est décernée, à compter du 1er janvier 1974 :/ 1°) Aux Français tués, blessés ou séquestrés lors d'actes terroristes commis sur le territoire national ou à l'étranger ; 2 °) Aux étrangers tués, blessés ou séquestrés lors d'actes terroristes commis sur le territoire national ou à l'étranger contre les intérêts de la République française.* ».

3. D'autre part, l'article 421-1 du code pénal dispose que : « *Constituent des actes de terrorisme, lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, les infractions suivantes : 1° Les atteintes volontaires à la vie, les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, l'enlèvement et la séquestration ainsi que le détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport, définis par le livre II du présent code ;* ».

4. Par ailleurs, aux termes de l'article 80 de la loi du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 : « *Sont amnistiées les infractions commises avant le 20 août 1988, à l'occasion des événements d'ordre politique, social ou économique en relation avec la détermination du statut de la Nouvelle-Calédonie ou du régime foncier du territoire.* ». Selon l'article 1 de la loi n°90-33 du 10 janvier 1990 portant amnistie d'infractions commises à l'occasion d'évènements survenus en Nouvelle-Calédonie : « *Sont amnistiées les infractions commises avant le 20 août 1988 à l'occasion des événements d'ordre politique, social ou économique en relation avec la détermination du statut de la Nouvelle-Calédonie ou du régime foncier du territoire, par les personnes mentionnées au deuxième alinéa de l'article 80 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.* ».

5. Pour rejeter la demande d'attribution de la médaille nationale de reconnaissance de victime du terrorisme, la secrétaire générale du ministère de la justice s'est fondée sur un premier motif tiré de ce que les faits dont le requérant a été victime en avril-mai 1988 n'ont pas donné lieu à la qualification d'actes terroristes dans la procédure judiciaire instruite sur ces faits. Elle a en outre relevé, par un second motif, que le juge d'instruction en charge de la procédure pénale avait rendu une ordonnance de non-lieu en date du 11 avril 1990, déclarant l'action publique éteinte en application des dispositions des lois d'amnistie citées au point 4.

6. En se fondant uniquement sur l'absence de qualification juridique des faits en actes de terrorisme par le juge pénal ainsi que sur l'intervention des lois d'amnistie qui ont mis un terme à la procédure pénale, l'administration s'est placée en situation de compétence liée. Toutefois, les dispositions du décret du 12 juillet 2016 portant création de la médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme, dans leur version issue du décret du 6 mars 2019 portant modification du décret du 12 juillet 2016 portant création de la médaille nationale de

reconnaissance aux victimes du terrorisme, ne font pas obstacle par elles-mêmes à la faculté ouverte à l'administration de procéder à une telle qualification notamment pour des faits qui n'ont pu être qualifiés comme tels par le juge pénal. Par suite, en se limitant à opposer au requérant les motifs ainsi énoncés sans procéder à une appréciation des mérites de sa demande, l'administration a entaché sa décision d'une erreur de droit.

7. Il résulte de ce qui précède que M. A... est fondé à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande d'annulation de la décision de refus d'attribution de la médaille nationale de reconnaissance de victime du terrorisme prise par la secrétaire générale du ministère de la justice le 28 septembre 2020, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

8. L'annulation de la décision attaquée implique nécessairement qu'il soit enjoint au garde des sceaux, ministre de la justice, de réexaminer la demande de M. A... dans un délai de trois mois suivant la notification du présent arrêt, sans qu'il soit besoin d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais d'instance :

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 000 euros à verser à M. A... sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Le jugement n° 2101240 du 13 juillet 2023 du tribunal administratif de Montpellier et la décision du 28 septembre 2020 refusant l'attribution de la médaille nationale de reconnaissance de victime du terrorisme à M. A... sont annulés.

Article 2 : Il est enjoint au garde des sceaux, ministre de la justice de réexaminer la demande de M. A... dans un délai de trois mois suivant la notification du présent arrêt.

Article 3 : L'Etat versera à M. A... une somme de 1 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à M. B... A... et au garde des sceaux, ministre de la justice.

Délibéré après l'audience du 20 mai 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Geslan-Demaret, présidente de chambre,
Mme Teuly-Desportes, présidente assesseure,
Mme Dumez-Fauchille, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 1^{er} juillet 2025.

La présidente rapporteure,

La présidente assesseur,

A. Geslan-Demaret

D. Teuly-Desportes

La greffière,

M-M. Maillat

La République mande et ordonne au garde des sceaux, ministre de la justice, en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent arrêt.