



HAL
open science

Le raisonnement préventif ou quand le contrôle devient hors de contrôle

Irene Lizzola

► To cite this version:

Irene Lizzola. Le raisonnement préventif ou quand le contrôle devient hors de contrôle. Droit et Société: Revue internationale de théorie du droit et de sociologie juridique, 2022, N° 111 (2), pp.251-267. <10.3917/drs1.111.0251>. <hal-03799932>

HAL Id: hal-03799932

<https://hal.science/hal-03799932v1>

Submitted on 15 Oct 2022

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.



Distributed under a Creative Commons CC BY 4.0 - Attribution - International License

Le raisonnement préventif ou quand le contrôle devient hors de contrôle

Irene Lizzola

Les Afriques dans le Monde (LAM), Sciences Po Bordeaux, Campus de Pessac, 11, Allée Ausone, F-33600 Pessac.

<irene.lizzola@scpobx.fr>

Résumé : Dans la lutte contre le terrorisme, l'accélération des procédures et la modification des dispositifs judiciaires donnent une place prépondérante à la conception sécuritaire de l'urgence. À travers l'analyse de deux recours pour excès de pouvoir contre des mesures administratives prises en vue de prévenir des « atteintes à l'ordre public », nous étudierons comment les contraintes procédurales du dispositif français de l'antiterrorisme encadrent le développement du raisonnement préventif. Élaboré par les agents chargés de la surveillance, ce dernier se construit en amont de la saisine des affaires par les instances judiciaires, tout en étant constamment remis en discussion lors du développement des contentieux. Dans ce raisonnement, l'impératif sécuritaire prime sur celui de la protection des droits et des libertés fondamentales.

Mots clés : *Antiterrorisme – Catégorisations d'appartenance – Prévisibilité – Raisonnement préventif – Urgence.*

Summary: *Preventive Reasoning or When Controls Become Uncontrolled*

In the fight against terrorism, the acceleration of procedures and the modification of judicial systems give a prominent place to the safe design of emergency measures. Through the analysis of two appeals for misuse of power against administrative measures, taken to prevent “offenses against public order,” we study the ways in which procedural constraints on the French anti-terrorism system frame the development of the preventive reasoning. Developed by the agents in charge of surveillance, this reasoning is pre-fabricated prior to the referral of cases by judicial authorities, while being constantly subject to discussion during the development of litigation. In this reasoning, the security imperative takes precedence over protecting fundamental rights and freedoms.

Key words: *Antiterrorism – Emergency – Membership categorizations – Predictability – Preventive reasoning.*

Introduction

Dans le dispositif français de lutte contre le terrorisme, la détection de la menace implique la réalisation d'une enquête policière préalable à la saisine des affaires par la justice administrative. Les acteur·ices chargé·es de la surveillance construisent une première catégorisation des individus reposant non pas sur la détection de faits censés constituer des crimes mais, dans une logique d'« anticipation de la répression »¹, sur des comportements constitutifs d'une situation de menace.

Le travail « d'objectivation juridique du temps »², c'est-à-dire les procédés à travers lesquels les acteur·ices du droit thématisent et qualifient la temporalité, est indissociable des spécificités de la procédure et de la nature du contentieux dans lequel il s'inscrit. En ce sens, nous verrons comment la temporalité propre aux procédures judiciaires cadre et conditionne la façon dont le temps lui-même est saisi et qualifié par le droit, *via* l'emploi des notions d'urgence et de risque.

Dans le cas des recours en référé³, le conflit entre les parties porte sur la qualification de la situation comme relevant de l'urgence. Différents rapports au temps s'expriment car s'opposent d'un côté une conception sécuritaire de l'urgence – dérivée de la détection d'un risque et apte à justifier le recours à des mesures préventives pour contrecarrer les menaces à l'ordre public – et, de l'autre, une conception de l'urgence motivée par l'impératif du respect des droits et des libertés fondamentales, ces derniers étant enfreints, d'après la défense des intéressés, par la mise en œuvre des mesures restrictives des libertés individuelles. Or les durées du travail de construction de la catégorisation élaborée par l'accusation et de celle, nouvelle et opposée, proposée par la défense, sont inégales : si, d'un côté, l'accusation repose sur des notes blanches⁴ produites au cours du temps long de l'activité de surveillance, se déroulant pendant plusieurs années, de l'autre, la défense dispose d'un temps plus resserré pour remettre en question la catégorisation portée sur l'intéressé. Face à un raisonnement qui rend pertinent le recours à la prévisibilité, la défense des personnes surveillées s'inscrit dans un horizon temporel opposé, qui met l'accent, de manière rétrospective, sur les mesures préventives et privatives des libertés prises à leur encontre et les préjudices réels qu'elles entraînent. Comme on le verra, la confrontation de ces deux logiques de l'urgence, l'une tournée – dans une optique de prévention de la menace – vers la prévision de faits possibles à venir et fondée sur des faits censés permettre de détecter la présence d'un risque effectif, et l'autre sur une situation présente préjudiciable, conduit le paradigme sécuritaire à largement l'emporter sur l'impératif de la garantie des droits et des libertés fondamentales.

1. Olivier CAHN, « “Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre”. Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi », *Archives de politique criminelle*, 38, 2016, p. 89-121, p. 98.

2. Baudouin DUPRET, « Le temps du droit : ethnographie d'un raisonnement objectivant », in Julie COLEMANS et Baudouin DUPRET (dir.), *Ethnographies du raisonnement juridique*, Issy-Les-Moulineaux : LGDJ Lextenso, coll. « Droit et Société. Recherches et travaux », 2018, p. 173-187, p. 180. Le temps est ici considéré comme une « pertinence » identifiée comme telle par les acteur·ices et non pas comme « un facteur qui s'impose à leur insu » (*op. cit.*, p. 180). En d'autres termes, « c'est bien le présent qui organise le passé de référence [et le futur prévisible, peut-on ajouter dans notre cas], à l'intérieur d'une structure de pertinence juridique » (*op. cit.*, p. 181).

3. Le référé-suspension (article L. 521-1 du Code de la justice administrative – CJA) et le référé-liberté (article L. 521-2 CJA) sont des procédures d'urgence qui obligent le juge à statuer dans un délai de quarante-huit heures.

4. La « note blanche » est un document rédigé par des agents des services de police ou de renseignement et qui ne reporte pas la date et la signature de son rédacteur.

Nous étudierons les implications des contraintes procédurales dictées par le dispositif de la lutte antiterroriste dans le raisonnement judiciaire, en situant ce dernier dans la « trame de pertinences »⁵ de ses références, y compris temporelles, pour en décrire le fonctionnement préventif. Le concept de trame de pertinences renvoie à l'organisation « tramée » du droit en action : ici, les acteur·ices combinent les références normatives pertinentes dans des « séquences de prises, reprises et échanges de propos »⁶. En opérant une « réévaluation permanente »⁷ des contraintes procédurales « pour les besoins de l'affaire en cours »⁸, les acteur·ices thématisent la temporalité, dans des orientations prospectives et rétrospectives.

Dans la confrontation entre la logique sécuritaire et l'impératif de protection des droits fondamentaux, comment se développe le raisonnement pratique qui conduit à caractériser prospectivement et à justifier préventivement la présence du risque, en légitimant le recours au paradigme sécuritaire ? Quel est l'impact des contraintes procédurales sur son élaboration au fil du déroulement des affaires ?

En décrivant le développement du raisonnement judiciaire dans sa « séquentialité »⁹ et dans son caractère « dialogique »¹⁰, nous mettrons en lumière le travail de catégorisation prospectif, porté sur les actions et les personnes « dangereuses », qui accompagne le déploiement de la logique préventive.

Pour ce faire, nous nous inscrivons dans l'approche praxéologique du « droit en action »¹¹ et nous mobilisons les outils analytiques de l'étude des catégorisations d'appartenance¹². Cette approche permet d'explicitier l'organisation pratique et morale propre au travail de catégorisation opéré par les acteur·ices. Ainsi, nous étudierons la trajectoire des catégorisations appliquées aux acteur·ices dans les enquêtes policières, puis dans les décisions administratives, et enfin dans les recours présentés devant les instances administratives par les prévenus. En ce sens, nous verrons comment des catégories formulées dans un premier lieu et de manière prospective par les agents de la surveillance, chargé·es de détecter préventivement la menace, sont reprises, contestées ou adoptées par les acteur·ices de la scène judiciaire.

5. Le concept renvoie à l'organisation situationnelle des pertinences produites par les acteur·ices au cours d'une interaction. Le temps lui-même est « thématisé et objectivé dans une trame de pertinence tissée pour les besoins de l'affaire en cours » : cette trame résulte du travail réflexif des acteur·ices engagé·es dans une « réévaluation permanente » des contraintes procédurales propres à l'activité judiciaire (Baudouin DUPRET, « Le temps du droit : ethnographie d'un raisonnement objectivant », *op. cit.*, p. 173-174).

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*

8. *Ibid.*

9. À la différence des approches axées sur le « positivisme narratif » (cf. Andrew ABBOT, « From Causes to Events: Notes on Narrative Positivism », *Sociological Methods & Research*, 20, 1992, p. 428-455), nous nous inscrivons dans l'analyse praxéologique du droit en action et entendons par « séquentialité » le fait que les acteur·ices « s'orientent vers des étapes passées et futures d'une action en cours, s'appuyant sur les unes et anticipant les autres [...]. La combinaison séquentielle de prises, reprises et échanges de propos donne à la trame du droit en action une dimension souvent dialogique associant des lieux et des temps multiples » (Baudouin DUPRET, « Le temps du droit : ethnographie d'un raisonnement objectivant », *op. cit.*, p. 175). Ainsi, la séquentialité est celle de l'enchaînement des étapes telles que construites par les acteur·ices, et non par le sociologue.

10. Le terme « dialogique » désigne des discours (et des productions catégorielles) qui se répondent les uns aux autres. Dans notre analyse, nous verrons comment la notion de l'urgence sécuritaire « répond » et rentre en contraste avec celle motivée par l'atteinte portée aux droits fondamentaux.

11. Max TRAVERS et John MANZO, *Law in Action: Ethnomethodological and Conversation Analytic Approaches to Law*, Dartmouth : Ashgate, 1997.

12. L'analyse des catégorisations d'appartenance, introduite par Harvey SACKS (« On the Analysability of Stories by Children », in John J. GUMPertz et Dell HYMES (eds.), *Directions in Sociolinguistics: The Ethnography of Communication*, New York : Holt, Rinehart & Winston, 1972, p. 325-345) et reprise par Lena JAYYUSI (*Catégorisation et ordre moral*, Paris : Economica, 2010), rend compte des méthodes ordinaires de raisonnement et de catégorisation employées par les acteur·ices pour rendre intelligibles leurs narrations, lors des pratiques communicationnelles. Le travail de catégorisation étant moralement implicatif, il indexe la dimension morale du jugement porté sur les individus et leurs actions.

Notre étude est réalisée principalement à partir des pièces composant les dossiers judiciaires et, dans une moindre mesure, d'une série d'observations effectuées dans le cadre d'audiences publiques. Elle est le fruit d'un travail de terrain ethnographique¹³ mené en suivant la procédure de deux recours pour excès de pouvoir contre des mesures administratives préventives d'actes « portant atteinte à l'ordre public », initiés en avril et juillet 2015. La première affaire concerne un imam assigné à résidence dont les propos sont considérés par le ministère de l'Intérieur comme étant « antioccidentaux », « apologétiques du jihad armé » et « antisémites ». La seconde implique un agent d'escorte¹⁴ dont la « moralité » et le « comportement » sont perçus comme constituant une « menace à l'ordre public », au point d'inciter l'autorité préfectorale à lui refuser l'accès aux zones aéroportuaires de sûreté. Ces recours se sont poursuivis après la réintroduction du régime de l'état d'urgence en novembre 2015¹⁵ tout en restant, au niveau des procédures, indépendants de celui-ci. Cependant, dans les deux cas, l'état d'urgence a représenté un élément de contexte essentiel soutenant une logique sécuritaire, qui a servi d'appui pour l'élaboration des raisonnements judiciaires au cœur de notre analyse.

La première partie de l'article se concentre sur la construction de la notion d'urgence dans la logique sécuritaire promue dans la lutte antiterroriste, qui met l'accent sur la prévisibilité et sur l'anticipation du risque et qui prime sur la conception de l'urgence fondée sur l'impératif du respect des droits et des libertés fondamentales (I.1). L'attention est également portée sur le rapport entre temporalités des procédures et dispositifs judiciaires, et sur la manière dont cela s'articule avec la détection du risque sécuritaire (I.2). La deuxième partie porte sur l'élaboration et la construction « tramée » du raisonnement préventif, ce dernier étant considéré dans son évolution séquentielle et dialogique, et revient sur l'analyse des catégorisations appliquée aux deux recours (II.1 et II.2).

I. L'affirmation d'un principe d'urgence dans la logique préventive de l'antiterrorisme

Depuis 1996, l'antiterrorisme s'appuie sur la détection de « la dangerosité potentielle »¹⁶ pour « neutraliser »¹⁷ les risques. Face à la menace d'un terrorisme « globalisé »¹⁸, un « droit répressif de la sécurité nationale »¹⁹ a émergé, amenant à une confusion de plus en plus marquée entre « la prévention et la répression »²⁰. Dans ce cadre, la surveillance, en tant que travail de détection de la menace, s'oriente vers la construction d'une situation d'urgence

13. En ethnométhodologie, nous considérons l'ethnographie comme la description des méthodes de raisonnement ordinaire des membres d'une interaction (Cf. Melvin POLLNER et Robert M. EMERSON, « Ethnomethodology and Ethnography », in Paul ATKINSON, Amanda COFFEY, Sara DELAMONT *et al.* (eds.), *Handbook of Ethnography*, Londres : SAGE, 2001, p. 118-135).

14. L'agent d'escorte est membre du personnel des compagnies aériennes et s'occupe de l'accueil du public à l'intérieur des aéroports.

15. Cf. loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 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.

16. Stéphanie HENNETTE-VAUCHEZ, Maria KALOGIROU, Nicolas KLAUSSER *et al.*, « Ce que le contentieux administratif révèle de l'état d'urgence », *Cultures & Conflits*, 112, 2018, p. 35-74, p. 98.

17. *Ibid.*, p. 48.

18. Julie ALIX et 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*, 4, 2017, p. 846-868, p. 846.

19. *Ibid.*

20. Olivier CAHN, « "Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre". Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi », article cité, p. 109.

entraînant la mise en œuvre de mesures administratives préventives. La logique préventive, réaffirmée dans le Livre blanc sur la sécurité intérieure face au terrorisme de 2006, est devenue la norme régissant la pratique de la lutte contre « l'infra terrorisme »²¹, i.e. l'ensemble de pratiques suspectes car susceptibles de conduire à des futures actions terroristes. Depuis, l'usage des notes blanches est devenu systématique²².

I.1. Deux logiques d'urgence en conflit face à l'anticipation de la répression

Dans la mise en œuvre de la logique préventive, un même raisonnement est adopté par les instances administratives, institutionnelles et judiciaires : celui des enquêteurs policiers. Celui-ci est caractérisé par le flou qui entoure les critères de rattachement du standard juridique de la « menace à l'ordre public » aux comportements considérés comme suspects.

Les services de renseignement « orientent le cadre du contrôle »²³ et, dans l'absence d'une définition juridique relative à l'identité du terroriste, se chargent de « définir les contours du phénomène criminel visé » par eux-mêmes, « selon leurs propres critères de la dangerosité terroriste »²⁴. La maîtrise de cette zone d'ambiguïté leur permet de dicter l'interprétation à donner aux faits. Ainsi, cette logique anticipatrice donne une place centrale aux observations produites par l'activité de surveillance en amont des faits jugés et de la procédure judiciaire elle-même.

Dans le cadre des recours que nous allons analyser, la logique préventive motivant la prise de mesures limitatives des libertés personnelles, fondée sur la détection du risque imminent, se heurte à la revendication, du côté de la défense des accusés, de la présence d'une urgence justifiée par l'existence de situations portant préjudice aux droits fondamentaux.

Dans l'affaire de l'imam, les différentes instances de la justice administrative considèrent que la « situation d'urgence imminente » supposée fonder le recours en référé-liberté n'est pas « justifiée », la mesure d'assignation à résidence ne portant pas une « atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale »²⁵. Dans la deuxième affaire, l'urgence fondée sur l'atteinte présumée à la vie privée et familiale de l'agent d'escale est accueillie dans un premier temps puis écartée, suite à la communication de la note blanche, au motif que la décision préfectorale serait « nécessaire à la sécurité nationale [et] à la sûreté publique »²⁶.

21. Julie ALIX et Olivier CAHN, « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », article cité, p. 849.

22. *Ibid.*, p. 850.

23. *Ibid.*, p. 855.

24. *Ibid.*

25. Ordonnance du TA, 5 mars 2016.

26. Ordonnance du TA, 3 février 2017.

Encadré 1

Chronologie de l'affaire de l'imam faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion du territoire national et assigné à résidence

Suite à une enquête de surveillance s'étant déroulée à plusieurs reprises et sur des temps courts entre 2010 et 2013, le 23 juin 2014, l'intéressé, imam d'origine égyptienne résidant régulièrement en France, est convoqué devant une commission préfectorale qui émet un avis favorable à son expulsion du territoire national ²⁷.

En réponse à l'avis de la commission préfectorale, le 11 juillet, la commission d'expulsion du tribunal de grande instance se dit défavorable à l'expulsion. En dépit de cela, le 22 décembre, le ministère de l'Intérieur communique à l'intéressé un arrêté d'expulsion du territoire national.

Dans le cadre de la procédure d'expulsion, l'intéressé fait l'objet d'un arrêté ministériel d'assignation à résidence qui lui est communiqué le 22 juillet, puis modifié le 14 septembre et le 4 novembre.

Le 31 août, l'intéressé dépose une demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), qui refuse de lui octroyer le statut de réfugié.

En octobre 2015, il présente deux recours : le premier devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), pour demander l'annulation de la décision de l'OFPRA ; le deuxième devant le juge du référé-liberté du tribunal administratif (TA), demandant la suspension de l'arrêté ministériel d'assignation à résidence.

Dans le cadre du premier recours, en novembre 2015, la CNDA prend la décision de suspendre l'exécution de l'arrêté d'expulsion au motif que le pays de destination (l'Égypte) serait à « risque ». Suite à cette décision, le ministère de l'Intérieur s'engage à ne pas expulser l'intéressé. En parallèle, la requête présentée devant le TA est rejetée par ordonnance du juge du référé-liberté.

La procédure administrative continue en 2016. Notre enquête de terrain se met alors en place ²⁸. Une nouvelle requête est enregistrée par le TA le 19 février et une audience publique est fixée pour la fin du mois.

Le 5 mars, le juge du référé-liberté du TA rejette la requête.

Les 22 et 29 mars 2016, une requête et un mémoire complémentaire sont enregistrés auprès du secrétariat du contentieux du Conseil d'État. Ici, le requérant demande l'annulation de l'ordonnance du TA et la suspension des effets de l'arrêté du 4 novembre 2015.

Suite à l'audience qui a lieu à la fin du mois de mars, le 1^{er} avril, la requête est rejetée par ordonnance du juge des référés du Conseil d'État.

Devant le TA, d'un côté, la défense de l'imam, qui présente ce dernier en tant que « malade » ayant besoin d'un « suivi régulier »²⁹ et spécialisé, considère que la situation d'urgence décrite à l'article L. 521-2 du CJA est « présumée en matière d'expulsion »³⁰. Elle fait appel à l'urgence dans le cadre de la procédure en référé-liberté car l'assignation à résidence constituerait, d'après elle, un « traitement inhumain et dégradant » (article 3 CEDH). De l'autre côté, pour le ministère de l'Intérieur, pour qui l'urgence n'est pas « caractérisée » car le requérant a accès aux soins et aux structures hospitalières, l'assignation a été motivée par la nécessité et l'urgence de « soustraire [l'intéressé] au milieu islamiste radical auquel il

27. L'individu a été jugé expulsable sur la base d'une note blanche produite par les services de renseignement témoignant, d'après la préfecture, d'un « discours antisémite obsessionnel, pouvant être perçu comme une véritable incitation à la haine et à la violence contre les juifs » par les fidèles assistant aux prêches de l'imam. Cette conclusion, formulée dans la note blanche, constitue l'unique élément factuel d'appui aux procédures judiciaires.

28. Au cours de l'activité de terrain, nous avons suivi la procédure devant les instances de la justice administrative.

29. Extrait du jugement rendu par le TA le 5 mars 2016.

30. *Ibid.* [Une présomption d'urgence s'applique aux décisions administratives d'expulsion.]

appartenait »³¹. Le juge du référé-liberté du TA s’aligne sur l’avis du ministère, qui voit dans l’assignation une mesure justifiée par « des impératifs de sûreté publique »³².

Le débat créé par le contentieux en référé-liberté ne remet pas en discussion des éléments concourant à justifier la présence du risque sécuritaire, tirés des notes blanches. En effet, la procédure du référé-liberté se caractérise par un contrôle strict de « proportionnalité, nécessité et adaptation »³³, exercé par le juge vis-à-vis de la décision administrative contestée. Cependant, la réintroduction de l’état d’urgence a modifié l’espace de la controverse : dans le débat en référé-liberté, le jugement se concentre sur le caractère potentiellement inexact, imprécis, ancien des faits contenus dans la note blanche et non pas sur la proportionnalité de l’atteinte à une liberté fondamentale³⁴.

Dans l’affaire de l’imam, le juge des référés s’aligne sur l’interprétation des faits du ministère de l’Intérieur sans remettre en question ses critères et considère la note blanche comme « suffisamment détaillée et circonstanciée ».

Démontrant la relation entre rythme du travail judiciaire et qualification temporelle des faits, l’accélération de la procédure a exclu du débat judiciaire l’argument des libertés fondamentales pour qualifier la situation d’« urgente ». La conception de l’urgence qui prime est donc celle d’une approche sécuritaire. Cela s’explique par le fait que les enquêteurs détiennent la maîtrise de la qualification temporelle des faits comme étant susceptibles de créer une situation d’urgence et de menace ; or, l’accusation réitère ce discours.

I.2. Temps des procédures et dispositifs judiciaires

Dans la deuxième affaire, qui porte sur la contestation d’une décision préfectorale de refus d’accès aux zones de sûreté des aéroports, prise à l’encontre d’un individu dont la « moralité » et le « comportement » sont jugés par les autorités policières et administratives comme étant « incompatibles à l’exercice de ses fonctions », deux procédures se sont développées en parallèle : un recours en référé-suspension d’un côté, dans le cadre duquel le juge des référés est dans l’obligation de statuer dans le quarante-huit heures à partir de sa saisine, et un recours au fond pour excès de pouvoir, une procédure qui peut durer jusqu’à deux ans, de l’autre.

31. *Ibid.*

32. *Ibid.*

33. Cf. Conseil constitutionnel, décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015 in Stéphanie HENNETTE-VAUCHEZ, Maria KALOGIROU, Nicolas KLAUSSER *et al.*, « Ce que le contentieux administratif révèle de l’état d’urgence », article cité, p. 62.

34. *Ibid.*, p. 63.

Encadré 2

Chronologie de l'affaire de l'agent d'escale qui se voit refuser l'accès aux zones de sûreté de l'aéroport

Dans le cadre d'un renouvellement de l'habilitation à accéder aux zones de sûreté de l'aéroport pour un agent d'escale, une enquête administrative est réalisée le 18 novembre 2014 par la police aux frontières (PAF).

Une note blanche rédigée par la PAF et résultant de cette enquête est transmise au préfet le 27 juillet 2016.

Bien avant cette date, le 6 février 2015, la PAF émet un avis défavorable au renouvellement de l'habilitation au motif de l'« incompatibilité du comportement et de la moralité de l'intéressé à l'exercice de sa fonction en zone de sûreté à accès réglementé ». Peu après, le 25 février, le préfet communique sa décision de refus, validant l'avis de la PAF.

Dans le cadre d'une requête au fond, le 22 avril, l'agent saisit le TA pour obtenir l'annulation de la décision de refus d'habilitation. À cette occasion, le préfet demande à la PAF de lui communiquer les éléments ayant motivé la décision défavorable.

En parallèle, le 24 avril, l'intéressé saisit le TA dans le cadre d'une requête en référé-suspension et obtient (dans les quarante-huit heures) la suspension de l'ordonnance litigieuse (avec injonction de réexamen de la situation de la part du préfet).

Suite à un nouveau refus de l'habilitation de la part du préfet, une deuxième procédure en référé-suspension est engagée en mai 2015, au terme de laquelle le préfet octroie l'habilitation pour une période de six mois. À la fin de cette période, en mars 2016, le préfet réitère cependant son refus.

Environ un an après la saisine du TA de la part de l'intéressé, en l'absence de réponse du préfet (motivée par le préfet par l'attente de la réponse de la direction centrale de la PAF concernant les éléments ayant fondé son avis défavorable), le TA clôture l'instruction en juillet 2016.

Le 27 juillet, le tribunal reçoit le mémoire en défense du préfet et s'oppose à la demande d'annulation présentée par l'intéressé. Annexée au mémoire, la note blanche ayant motivé l'avis défavorable de la PAF est rendue publique pour la première fois depuis le début du contentieux.

En réponse à l'action du préfet, la défense de l'intéressé envoie au TA un mémoire complémentaire demandant l'annulation de la décision préfectorale.

En octobre 2016, le préfet accorde l'habilitation pour une durée de six mois. Le 10 novembre, il adresse un mémoire au TA par lequel il notifie l'octroi de l'habilitation et conclut au non-lieu de statuer.

Suite à l'audience du 23 janvier 2017, le 3 février, le TA communique le rejet de la requête en annulation.

La différence fondamentale entre les deux dispositifs judiciaires, le référé-suspension³⁵ et la requête au fond³⁶, concerne la note blanche, absente du référé-suspension et présente dans la procédure au fond, où elle est jugée comme « suffisamment précise et circonstanciée ». D'un côté, la procédure accélérée et le temps court du référé-suspension ont conduit à ce que le dispositif judiciaire ne repose pas sur l'élément de « preuve » de la note blanche, et donc à la décision de suspension des refus d'habilitation préfectoraux. De l'autre côté, le temps long de la procédure au fond a placé au cœur du dispositif l'analyse du contenu de la note blanche et aboutit au rejet de la requête.

Les délais distincts des jugements rendus dans le cadre des deux procédures ont donné lieu à deux solutions opposées. Cela a dépendu de la possibilité pour les parties de produire, consulter

35. Cf. note 3.

36. Il s'agit d'une procédure de recours pour excès de pouvoir (Arrêt *Ministre de l'agriculture c/ Dame Lamotte*, Conseil d'État, Assemblée, du 17 février 1950).

et communiquer les « preuves » sur lesquelles le jugement rendu se fonde, à savoir les éléments contenus dans la note blanche. Dans ce document, auquel on peut reconnaître le statut d'« infra preuve »³⁷ qui légitime l'action de la police administrative et de l'État « là où le droit pénal ne permettrait pas encore de punir »³⁸, la détection du danger s'accompagne du « pronostic du passage à l'acte »³⁹. La présence de la note déséquilibre les pouvoirs de l'accusation et de la défense, en faveur de la première. En effet, si la procédure courte du référé-suspension est défavorable à l'accusation dans un premier temps, cela est dû aux délais du travail policier, qui font que la note blanche est communiquée relativement tard par rapport au début de l'affaire. Ainsi, la défense joue stratégiquement avec ces délais, et profite de l'absence de la note pour obtenir la suspension des refus préfectoraux.

II. La construction « tramée » du raisonnement préventif

Le raisonnement préventif commence à se construire en amont de la « fixation et formalisation juridiques »⁴⁰ des faits incriminés dans le travail judiciaire. Prendre en compte la séquentialité de la construction de ce raisonnement met en lumière le travail de catégorisation préalable mené par les agents chargés de la surveillance et validé par l'administration par le biais de ses prises de décisions limitant les libertés personnelles (ici, l'assignation à résidence et le refus d'octroi de l'habilitation à accéder aux zones aéroportuaires de sûreté). Cette première catégorisation des faits est ensuite remise en discussion lors du développement de l'affaire judiciaire, là où la défense des intéressés décrit comme insuffisante la justification apportée au rattachement opéré entre les faits et le standard juridique de la menace.

Les deux temps, celui de l'enquête et celui de la procédure judiciaire, se suivent : cette séquentialité met en évidence la « trame de pertinences »⁴¹ qui se crée lorsque les catégorisations des individus se construisent dans une logique dialogique de type « question-réponse »⁴² : par exemple, la catégorisation d'« imam modéré » est construite par la défense contre celle d'« imam radical », élaborée par l'accusation dans un premier temps. Dans le cadre du contentieux, au développement chronologique des affaires s'ajoute le temps tel qu'il est objectivé par les acteurs confrontés aux contraintes procédurales.

II.1. Des catégorisations non pas rétrospectives, mais prospectives

La note blanche, seul et unique élément de preuve justifiant les décisions administratives privatives des libertés prises à l'encontre des individus, se construit à partir d'une opération de sélection d'éléments factuels se réalisant sur une longue durée. La note est soumise à l'administration dès lors que les éléments recueillis sont jugés constitutifs d'une situation d'urgence due à la présence d'un risque, auquel les autorités doivent répondre préventivement

37. Julie ALIX, « Répression administrative et répression pénale : l'émergence d'un continuum répressif », *Savoir/Agir*, 55, 2021, p. 41-48, p. 41.

38. *Ibid.*

39. Olivier CAHN, « “Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre”. Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi », article cité, p. 104.

40. Baudouin DUPRET, *Le jugement en action. Ethnométhodologie du droit, de la morale et de la justice en Égypte*, Genève : Librairie Droz, Le Caire : CEDEJ, 2006, p. 284.

41. *Op. cit. supra*, note 5.

42. Ivan LEUDAR et Jiri NEKVAPIL, « On Dialogical Networks: Arguments about the Migration Law in Czech Mass Media in 1993 », in Stephen HESTER et William HOUSLEY, *Language, Interaction and National Identity*, Aldershot : Ashgate, 2002.

et rapidement. La lecture des notes blanches par leurs destinataires (le préfet, le ministère de l'Intérieur, les juges, etc.) est « instruite »⁴³ : nous pouvons faire l'hypothèse que la présentation des éléments sous forme de liste, ainsi que leur qualification de « menace », oriente la lecture qui en sera faite par les autorités administratives et judiciaires.

En ce sens, la note contient en elle-même sa propre analyse et les éléments servant d'appui à la prise de décision : en vertu de la perception d'une menace, dans l'urgence, l'administration et le juge ne font que la valider. La rédaction de la note et les catégorisations qui y sont formulées sont donc orientées vers le futur et « vers la pertinence »⁴⁴ de définir les contours de la « menace à l'ordre public ». Comme nous le verrons, l'analyse des catégories d'action listées dans les notes rend compte des raccourcis opérés pour rattacher ces mêmes catégories au standard de la « menace à l'ordre public ».

Encadré 3 **La note blanche dans l'affaire de l'imam**⁴⁵

Depuis fin 2010, il attire l'attention en raison des prêches virulents et antisémites qu'il tient [...] lors des prières du vendredi.

Concernant ses prises de position récentes :

[...]

– Le 27 septembre 2013, l'imam [prénom, nom] se charge de l'office devant environ 180 fidèles. L'imam effectue un prêche sur la nécessité de travailler entre musulmans, d'éviter d'éventuelles tensions entre membres de la communauté et de rechercher d'une manière générale, l'unité en tous points. Il termine son discours en abordant la situation en Syrie et au Liban, rendant Bachar El Assad responsable de tous les désordres survenant dans ces deux pays ainsi que de la situation et prise de position des chrétiens, qui d'après lui, « sont armés par les juifs qui sont des cafards, dans le but de combattre les musulmans ».

– Environ 230 personnes ont assisté à l'office du 11 octobre 2013 qui s'est déroulé au sein de la salle de prières de [nom de la ville], [...] l'imam dénonce ensuite les agissements du président Bachar El Assad et de ses troupes qui ont tué de nombreuses personnes parmi leur propre peuple. Il déclare également que « cette situation fait le jeu des juifs et des mécréants ("kouffars") à cause de l'attitude des musulmans à travers le monde, qui ne parviennent pas à s'entendre sur un front commun ».

[...]

– Le 13 décembre 2013, [...] comme à l'accoutumée, ce religieux a dénigré les personnes de confession israélite dans leur ensemble, les rendant responsables de tous les maux de la Terre.

Conclusion

Par ses propos anti-occidentaux, antisémites ou apologétiques du jihad armé, l'imam [prénom, nom] représente une menace particulièrement grave pour l'ordre public.

La prise d'un arrêté ministériel d'expulsion à son encontre permettra de limiter la diffusion d'un discours banalisant les appels au jihad et à la haine contre les Juifs dont le contenu est susceptible d'être perçu par certains fidèles comme une véritable incitation à commettre des actions violentes.

43. Eric LIVINGSTON, *An Anthropology of Reading*, Bloomington : Indiana University Press, 1995. Eric Livingston introduit le concept de « lecture instruite » pour désigner une lecture qui, en tant qu'activité pratique des membres, peut être guidée et orientée par des « indices contextuels », présents dans le texte lui-même objet de la lecture, qui indiquent comment il faut l'interpréter.

44. Baudouin DUPRET, *Le Jugement en action*, op. cit., p. 109.

45. L'extrait est tiré du contenu d'une des trois notes blanches produites par les services de renseignement.

L'appréciation de la dangerosité de l'individu est marquée par des attributions catégorielles présentées comme cohérentes vis-à-vis des actions et des comportements détectés (cf. des catégories et des attributs comme « anti-occidental », « jihad armé », « antisémitisme »), ces derniers laissant une marge de doute sur la logique sous-tendant leur sélection, qui reste implicite dans le document. S'adressant à une *overreading audience*, au sens où le document est adressé à différents acteurs (police, préfet, rapporteur, juge) à des moments différents⁴⁶, la note blanche est construite pour être employée en tant que pièce constitutive du dossier judiciaire, soumise aux lectures successives qui en seront faites. Suivant cette logique, le principe organisateur⁴⁷ de la liste des catégories d'actions reportées dans la note blanche semble pouvoir être tiré de l'objectif même du document, c'est-à-dire du fait qu'il constitue l'élément de base pour argumenter en faveur de la nécessité du recours à l'arrêté d'expulsion et à l'assignation à résidence.

Encadré 4 **L'audience devant le Conseil d'État**⁴⁸

Lors de l'audience devant le Conseil d'État, la représentante du ministère de l'Intérieur précise que la décision d'assignation était rendue nécessaire car la commune d'origine de l'intéressé ne représentait pas un lieu « idéal » d'assignation. Il semblait fondamental d'éloigner l'intéressé de son « environnement », puisqu'il avait fait preuve de « radicalité » et d'« islamisation » et avait gagné en « notoriété ».

Compte tenu du contenu de ses prêches et des propos « contraires aux valeurs de la République » et « antisémites » qu'il aurait prononcés, ainsi que de leur inscription dans un « contexte de menace terroriste forte », d'après le ministère, la seule solution envisageable serait l'éloignement du département d'origine.

Interrogé par le juge au sujet des propos « violemment antisémites » qu'il aurait tenus, l'imam répond en indiquant qu'il les conteste. En réponse, la représentante du ministère de l'Intérieur met en avant la durée des propos incriminés, tenus depuis « vingt-cinq ans ». Elle ajoute qu'en 1993, l'intéressé s'était vu refuser sa demande de naturalisation parce qu'il avait menacé de mort une personne de confession juive.

Le juge demande à l'intéressé à quand remonte son dernier sermon et l'imam précise qu'il a prêché une dernière fois en décembre 2013.

L'avocate indique qu'il existe un « décalage » entre le contenu de la note et « le type de vie » pratiqué par le requérant. Alors que la note blanche le concernant fait allusion au discours « antisémitisme » et « favorable au djihad armé » tenu par l'imam, qui serait porteur d'une vision « rigoriste et archaïque de l'Islam », l'avocate insiste sur le constat que les filles du requérant ne portent pas de voile, qu'elles n'ont pas été éduquées selon des « modes de vie archaïques ». Or, « tous les imams qui ont des propos radicaux élèvent les filles de manière archaïque », dit-elle.

Le « contexte de menace terroriste forte » évoqué par le ministère fait écho à la période post-attentats de 2015, caractérisée par la réintroduction de l'état d'urgence. Celui-ci constitue un facteur auquel les parties se réfèrent dans l'élaboration de leurs positionnements réciproques.

46. Baudouin DUPRET, *Le Jugement en action*, op. cit., p. 115.

47. Le principe organisateur d'une liste de catégories est celui qui en détermine la pertinence et l'emploi simultané et séquentiel, en rendant cohérent l'ensemble des catégories évoquées (cf. Lena JAYYUSI, *Catégorisation et ordre moral*, op. cit.).

48. L'extrait est tiré des notes d'observation de l'audience devant le Conseil d'État.

Le juge du référé du Conseil d'État, ayant comme « finalité pratique » la qualification juridique des faits⁴⁹, afin d'évaluer la prise de distance de l'intéressé vis-à-vis des propos contestés, enquête par rapport à la durée et à l'ancienneté de ces derniers. Son rejet de la requête, fruit de son alignement sur l'avis du ministère de l'Intérieur, s'appuie sur le fait que le rapprochement de l'imam de son foyer familial constituerait une mise en danger de la sécurité publique car il pourrait exercer un pouvoir d'« influence » sur la communauté musulmane de la commune :

Encadré 5

Le jugement du Conseil d'État⁵⁰

Considérant, en premier lieu, que, pour assigner [l'intéressé] dans une commune située à près de 300 kilomètres de la commune de [...], le ministre de l'Intérieur s'est fondé sur le danger que [l'intéressé] présente pour l'ordre public, en raison notamment de ses prêches antisémites ; que si [l'intéressé] fait valoir que la commission d'expulsion des étrangers a rendu le 11 juillet 2014 un avis défavorable à son expulsion, il ressort toutefois de l'instruction, et notamment d'une note blanche précise et circonstanciée versée au débat contradictoire, que [l'intéressé], en qualité d'imam, a prononcé *de manière répétée, pendant plusieurs années et au moins jusqu'en novembre 2013*, des prêches violents et antisémites dans plusieurs mosquées [du département] et qu'il dispose d'une réelle autorité sur les membres de sa communauté ; que, dans ces conditions, il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, qu'en prononçant l'assignation à résidence de [l'intéressé], et en la maintenant jusqu'à ce jour, le ministre de l'Intérieur ait porté une atteinte grave et manifestement illégale à sa liberté d'aller et venir ou à son droit au respect de sa vie familiale ainsi qu'à l'intérêt supérieur de ses enfants [...], rien ne s'opposant à ce que sa famille le rejoigne.

II.2. La qualification de l'urgence en contexte sécuritaire

Dans le cadre du régime de l'état d'urgence – réintroduit suite aux attentats de Paris du 13 novembre 2015, prolongé à plusieurs reprises et inscrit dans le droit commun avec la loi du 30 novembre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme –, la « suspicion prédictive »⁵¹ mène à l'adoption de mesures de privation des libertés non seulement à l'encontre du péril « imminent »⁵², mais aussi dans l'optique d'une « anticipation de la répression »⁵³.

L'état d'urgence s'inscrit dans un « paradigme sécuritaire »⁵⁴ à l'œuvre bien avant novembre 2015, celui de la « logique d'anticipation et de prédiction »⁵⁵ du dispositif de droit commun de lutte contre le terrorisme. Dans ce cadre, le droit administratif a progressivement rejoint le droit pénal en s'alignant sur la tendance de ce dernier à agir de manière de plus en plus « précoce »⁵⁶.

49. Baudouin DUPRET, *Le Jugement en action*, op. cit., p. 108.

50. L'extrait est tiré du texte du jugement rendu par le Conseil d'État.

51. Didier BIGO et Laurent BONELLI, « Ni État de droit, ni État d'exception : l'état d'urgence comme dispositif spécifique ? Introduction », *Cultures & Conflits*, 112, 2018, p. 7-14, p. 10.

52. Stéphanie HENNETTE-VAUCHEZ, Maria KALOGIROU, Nicolas KLAUSSER *et al.*, « Ce que le contentieux administratif révèle de l'état d'urgence », article cité, p. 59.

53. *Ibid.*, p. 70.

54. *Ibid.*, p. 69.

55. *Ibid.*, p. 47.

56. *Ibid.*, p. 71.

La note blanche produite dans le cadre de l'enquête de moralité effectuée par la PAF (cf. infra) rapporte une série d'informations présentées en forme de « synthèse », qui concernent l'agent d'escale objet de la surveillance, qualifié de « personnel sensible ». Sur la base de cette enquête, le préfet a estimé que le « comportement » et la « moralité » de l'agent sont « incompatibles avec sa fonction en zone de sûreté à accès règlementé ».

Encadré 6

La note blanche dans l'affaire de l'agent d'escale (extraits)

« Il a été aperçu en septembre 2005, dans l'aérogare en compagnie de son épouse alors qu'il ne travaillait pas. [Nom, prénom] portait une tenue musulmane traditionnelle et sa femme revêtait la burqa. Ex salariée [...], sa femme connaissait à l'époque des difficultés avec ses collègues et notamment liées à sa pratique religieuse assidue ».

Année 2006 :

« Il fait partie du comité de gestion de la mosquée de [nom de la ville]. » « Suite à la diffusion par Charlie Hebdo des caricatures de Mahomet, il aurait tenu des propos virulents. »

« À l'issue, il s'est fait de plus en plus discret et il a cessé de fréquenter la mosquée de l'aérogare. »

Année 2008 :

« Il adresse un SMS à la fois syndical, politique et religieux à sa direction dénonçant l'absence d'action sociale dans l'entreprise [nom]. Il a aussitôt été mis à pied et licencié. [Nom, prénom] a saisi les médias locaux et un article a été rédigé par [nom du journal]. Cette défense agressive a surpris ses collègues. Il n'a obtenu aucun soutien syndical. »

« De 2009 à 2013 : aucun fait de prosélytisme ou implication religieuse n'est rapporté. » [...] « Il n'évoque jamais son rôle associatif sur l'aéroport et ne semble effectuer aucun prosélytisme. »

Année 2015 :

« Il a demandé à "Google" d'effacer des données personnelles. Ainsi, les photos sur lesquelles il apparaissait ont été retirées, de même qu'un article du magazine [nom] intitulé [titre] (magazine destiné à la communauté musulmane et portant sur la pratique de l'islam en famille ». Il a été permis de récupérer un extrait de cet article. [Nom, prénom] y présente sa femme [nom], ancienne agente d'escale qui, en raison du port du voile, aurait connu des difficultés relationnelles avec ses collègues et sa direction. Par la suite, elle aurait décidé de ne plus travailler pour se consacrer à ses convictions religieuses et à sa famille. Il y décrit également le déroulement d'une journée en famille dans la stricte application de la religion avec l'apprentissage du Coran à leurs trois enfants. »

Dans le cadre de l'enquête, les possibles actions découlant de la catégorisation du surveillé en tant que « menace » sont « anticipées »⁵⁷ : le raisonnement préventif opère des projections sur les possibles actions d'un individu dont la « moralité » et le « comportement » sont considérés dangereux. Ainsi, la dangerosité détectée par les agents s'exprime dans des appréciations vis-à-vis de la pratique religieuse jugée « assidue » du surveillé, considérée comme décalée par rapport à ce qui serait normalement « attendu »⁵⁸ de la part d'un musulman « non dangereux ».

57. Lena JAYYUSI, *Catégorisation et ordre moral*, op. cit., p. 68.

58. Baudouin DUPRET, Michael LYNCH et Tim BERARD, *Law at Work. Studies in Legal Ethnomethods*, Oxford : Oxford University Press, p. 19.

Dans le cadre du recours en référé-liberté contre la décision préfectorale devant le TA, l'intéressé fait valoir l'atteinte au droit au travail et à la vie privée et familiale, condition qui serait « de nature à caractériser une situation d'urgence ». Il dénonce l'« insuffisance de motivation » et l'« erreur manifeste d'appréciation » tout en justifiant d'« exercer depuis 2013 la fonction d'agent de sûreté en donnant pleine satisfaction ». Le juge des référés ordonne le réexamen de la situation et la suspension de la décision du préfet, qui prolonge de six mois l'habilitation. Un an après, le 27 juillet 2016, le préfet communique au TA son mémoire en défense, cette fois-ci accompagné de la note blanche.

Encadré 7

Le mémoire en défense du préfet ⁵⁹

Le préfet déclare que le « comportement » de l'agent a été considéré à juste titre comme susceptible de représenter un « risque » pour la « sécurité du territoire français » et que le manque d'informations complètes est justifié par la nécessité de garder le secret-défense quant à certaines informations « sensibles ».

Le « profil » de l'agent, connu par la police, serait « très inquiétant dans l'état actuel de la menace terroriste qui pèse sur notre pays ». Tout en décrivant le comportement et la moralité du requérant comme constituant un « risque pour la sûreté aéroportuaire de l'État », le préfet rappelle le concept de « sûreté » qu'il doit évaluer au cas par cas :

La notion de sûreté recouvre des événements liés aux rixes, disputes, émeutes, risques d'attentats de nature à troubler l'ordre public ou à porter atteinte à la sûreté de l'État sur un secteur d'activité hautement sensible comme l'est celui de la zone réservée de [nom de l'aéroport].

Selon le préfet, il est opportun d'apprécier les faits à la lumière du « contexte » du post-attentats de janvier 2015 et de la hausse conséquente du niveau d'alerte du plan « Vigipirate » : d'après lui, parmi les raisons pertinentes à prendre en compte pour évaluer le niveau de dangerosité du comportement de l'agent, le « contexte actuel géopolitique de sécurité intérieure » légitimerait le recours au principe constitutionnel de précaution.

Le conflit oppose la menace sécuritaire à l'atteinte portée aux libertés fondamentales : la première, qui prime, légitime à la fois la précaution et la prévention.

Dans le mémoire en réponse adressé par l'avocate de l'agent au TA, cette dernière fait référence au fait que le préfet n'a pas communiqué les motifs soutenant sa prise de décision à l'intéressé dans les délais prévus. Elle fait valoir que la décision contestée est « dépourvue de toute motivation en fait », « ne fait état d'aucune urgence absolue pouvant justifier un tel défaut de motivation » et par conséquent elle est « illégale » : « les faits sont présentés sous l'angle de prétendues tentatives de dissimulation d'information par le requérant, dans le but de dresser le portrait d'une personne "inquiétante" pour reprendre le terme du préfet dans son mémoire », dénonce l'avocate.

Le juge du TA rejette la requête et estime que, en se fondant sur la note blanche, le préfet n'a pas commis d'erreur d'appréciation, car le refus d'habilitation n'est pas disproportionné au regard de l'atteinte portée à la vie privée et familiale. L'agent d'escorte, quant à lui, ne

59. Le contenu résumé est tiré du mémoire en défense produit par le préfet et communiqué au TA le 27 juillet 2016.

présenterait pas « [les] garanties requises au regard de la sûreté de l'État, de la sécurité publique, de la sécurité des personnes et de l'ordre public »⁶⁰.

Conclusion

Le conflit entre les logiques de la nécessaire prévention du risque et de l'urgence créée par l'atteinte aux droits fondamentaux entraîne la production de catégorisations contrastées sur les intéressés visant, du côté de l'accusation, à motiver rétrospectivement les mesures limitatives des libertés fondamentales et, de celui de la défense, à argumenter prospectivement en faveur de leur suspension en vertu de l'atteinte portée aux libertés.

Des temporalités contradictoires sont à l'œuvre, liées aux modalités de construction des récits de l'accusation et de la défense, et à leur contenu. D'un côté, dans l'enquête policière, la narration se construit dans le temps long de la réalisation de l'enquête. Tout en étant concentré, le récit produit par cette dernière porte sur des faits courts. Le « tournant » se produit alors quand l'activité de surveillance est « conclue », et que l'interprétation d'un ensemble de « faits » les amène à être constitutifs d'une situation de « menace » et d'urgence sécuritaire, les critères régissant cette qualification restant cependant flous. Les administrations policière et judiciaire maîtrisent le maintien de ce flou : c'est précisément cette ambiguïté qui leur permet de légitimer la logique sécuritaire préventive. De l'autre côté, la défense opère dans un temps plus court. En revanche, son récit repose sur une narration plus longue des faits, qui retrace la biographie des individus.

La dimension asymétrique de la construction de ces narrations et la dissonance relative au contenu du récit mettent en lumière des maîtrises du temps judiciaire opposées entre les parties.

L'étude des catégorisations d'appartenance permet d'analyser l'effet de la temporalité de la procédure sur le raisonnement préventif, qui est produit séquentiellement et dialogiquement par les acteur·ices. Elle met en lumière les raccourcis opérés par le raisonnement préventif dans sa construction orientée et instruite : les catégorisations élaborées par les acteur·ices et la considération relative à leur portée dans un « contexte » de « menace terroriste » jugé « préoccupant » sont le résultat de contraintes procédurales impliquant une réflexion, menée par les différentes parties, sur les critères légitimant le recours aux notions d'urgence et de risque.

Dans ce cadre, face à une surveillance s'étalant sur plusieurs années, le jugement porté sur la dangerosité de la personne s'opère selon plusieurs temporalités. D'une part, celle de l'urgence qui caractérise les procédures en référé. Il s'agit d'une temporalité resserrée qui contribue, en présence d'une note blanche, à l'adoption par la justice du raisonnement préventif formulé en premier lieu par les enquêteurs. D'autre part, celle, plus longue, de la requête au fond, qui aboutit pourtant, en présence de la note, au même résultat.

La perception de l'urgence sécuritaire, suggérée par l'enquête de surveillance, accompagne la prise de décision administrative et judiciaire, et se nourrit d'éléments de contexte concourant à la légitimer.

Caractérisée par la présence jugée avérée d'une menace, elle prime dans toutes les procédures où le raisonnement judiciaire peut se fonder sur des notes blanches, qui permettent

60. Jugement rendu par le TA le 3 février 2017.

l'adoption, par les différentes instances de la justice administrative, du raisonnement préventif formulé en premier lieu par les enquêteur·ices et rédacteur·ices des notes.