

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MONTPELLIER**

N° 2101235

---

M. D

---

M. Jean-Philippe Gayrard  
Président-Rapporteur

---

Mme Clarisse Moynier  
Rapporteuse publique

---

Audience du 23 juin 2023  
Décision du 13 juillet 2023

---

D

Vu la procédure suivante :

Par ordonnance du 9 mars 2021, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a, en application de l'article R. 351-8 du code de justice administrative, transmis au tribunal administratif de Montpellier la requête présentée par M. D.

Par une requête et un mémoire enregistrés les 9 novembre 2020 et 28 février 2021, M. D, représenté par la SCP d'avocats M et associés, demande au tribunal :

1°) 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 ;

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

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision attaquée a été prise par une autorité incompétente ;
- elle est entachée d'une erreur de droit ;
- elle est fondée sur une circulaire illégale ;
- elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- elle est entachée d'un détournement de pouvoir.

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le Tribunal administratif de Montpellier,

(3<sup>ème</sup> Chambre)

Par un mémoire enregistré le 28 janvier 2021, le ministre de la justice conclut au rejet de la requête.

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

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 90-33 du 10 janvier 1990 ;
- le décret n° 2016-949 du 12 juillet 2016 portant création de la médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme ;
- l'arrêté du 30 décembre 2019 relatif à l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère de la justice ;
- la circulaire du 26 novembre 2019 relative à la médaille nationale de reconnaissance aux victimes de terrorisme ;
- 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 M. Gayrard, président-rapporteur,
- et les conclusions de Mme Moynier, rapporteure publique,

Considérant ce qui suit :

1. M. D était gendarme affecté à la gendarmerie de Fayaoué sur l'île d'Ouvéa en Nouvelle-Calédonie et a été capturé le 22 avril 1988 avec ses collègues par des indépendantistes avant d'être libéré. M. D a demandé, par un courrier du 19 juin 2020 au ministre de la justice, l'attribution de la médaille nationale de reconnaissance aux victimes de terrorisme. Par une décision du 28 septembre 2020, le ministre de la justice a rejeté sa demande d'attribution de ladite médaille. M. D demande l'annulation de cette décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2016-949 du 12 juillet 2016 portant création de la médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme qui dispose : « *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 la circulaire du 26 novembre 2019 relative à la médaille nationale de reconnaissance aux victimes de terrorisme prévoit que : « *le secrétariat général constitue le point d'entrée unique des demandes de médaille.* ». Il résulte de l'arrêté du 30 décembre 2019 relatif à l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère de la justice que le secrétariat général est notamment composé d'un service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes, ce qui inclut celles en raison d'actes de terrorisme.

3. S'il ressort des dispositions susvisées que l'attribution de la médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme ne peut être accordée que par décret du Président de la République, aucune disposition réglementaire, ni aucun principe général, ne requiert l'intervention d'un tel acte s'agissant d'une décision de refus d'attribution de médaille. Dès lors, en vertu des textes cités au point précédent, la secrétaire générale du ministère de la justice était directement compétente pour instruire la demande d'attribution de la médaille de reconnaissance aux victimes du terrorisme et opposer un refus.

4. En deuxième lieu, l'illégalité d'un acte administratif non réglementaire ne peut utilement être invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale.

5. La circulaire du 6 mars 2018 relative à la médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme, ayant été abrogée par une nouvelle circulaire du 26 novembre 2019, ne constitue pas la base légale de la décision du 28 septembre 2020 et n'en constitue pas une mesure d'application. Par suite, le moyen tiré de l'illégalité de la décision par voie d'exception est inopérant et doit être écarté.

6. En troisième lieu, aux termes de l'article 2 du décret n° 2016-949 du 12 juillet 2016 portant création de la médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme : « *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.* ». Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 10 janvier 1990 portant amnistie d'infractions commises à l'occasion d'événements 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.* »

7. Il résulte de la décision litigieuse que, pour rejeter la demande d'attribution de la médaille nationale de reconnaissance aux victimes du terrorisme, le ministère de la justice s'est fondé sur l'absence de qualification d'actes de terrorisme des faits dont ils ont été victimes à Ouvéa ainsi que sur l'extinction de l'action publique. Contrairement à ce que soutient le requérant, une condition d'octroi de la médaille précitée est l'existence d'une qualification d'actes de terrorisme par les autorités judiciaires compétentes, qualification qui n'a jamais été retenue lors de la procédure pénale ayant suivi les événements d'Ouvéa de 1988 avant le prononcé d'une amnistie des infractions commises par la loi n° 90-33 du 10 janvier 1990, ni même, au demeurant, par les pouvoirs publics depuis lors. L'absence de qualification d'actes de terrorisme de ces événements, qui ne constitue pas une condition illégalement ajoutée au décret du 12 juillet 2016, fait ainsi obstacle à ce que les services du secrétariat général vérifient ensuite l'inscription sur les listes des victimes établies par le parquet compétent ou sur la liste du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) ou, en

cas de non inscription sur ces listes, la justification apportée par les intéressés de la présence sur le lieu des faits, reconnus comme étant des actes terroristes, ou du lien de causalité entre ces actes et l'éventuel décès de la victime. Dans ces conditions, la secrétaire générale, qui n'a opéré aucune restriction irrégulière des cas d'attribution de la médaille, a légalement pu opposer aux requérants l'absence de qualification d'actes de terroristes des événements dont le requérant a été victime pour refuser les médailles sollicitées

8. En quatrième lieu, il n'appartient pas au juge administratif de contrôler la qualification d'actes terroristes, qui relève de la seule compétence des autorités judiciaires. Au surplus, comme indiqué supra les faits litigieux ont été amnistiés par la loi précitée du 10 janvier 1990. Par suite, le moyen tiré de l'erreur d'appréciation est inopérant et doit être écarté.

9. En cinquième lieu, le requérant n'établit pas, par de simples allégations, le détournement de pouvoir et de procédure allégués.

10. Il résulte de tout ce qui précède, que M. D n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision du 28 septembre 2020, par laquelle le ministre de la justice lui a refusé l'attribution de la médaille nationale de reconnaissance aux victimes de terrorisme.

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

11. Le présent jugement qui rejette les conclusions aux fins d'annulation n'implique aucune mesure d'exécution. Les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte présentées par le requérant doivent ainsi être rejetées.

Sur les frais liés à l'instance :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante, quelque somme que ce soit au titre des frais liés au litige.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de M. D est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. D et au garde des sceaux, ministre de la justice.

Délibéré après l'audience du 23 juin 2023 à laquelle siégeaient :

M. Gayrard, président,

Mme Bayada, première conseillère.

Mme Bossi, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 juillet 2023.

Le président-rapporteur,

L'assesseur la plus ancienne,

JP. Gayrard

A. Bayada

La greffière,

B. Flaesch

La République mande et ordonne au garde des sceaux, ministre de la justice, en ce qui le concerne, et 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 de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
Montpellier, le 13 juillet 2023.

La greffière,

B. Flaesch