

# Conseil d'État, , 10/01/2022, 460056, Inédit au recueil Lebon

Islamisme et Dérives radicalisées

Jurisprudence administrative (CE, TA, CAA)

|                      |                                                                                                                                       |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Date                 | 10/01/2022                                                                                                                            |
| Juridiction / Nature | Conseil d'État (Paris)                                                                                                                |
| ECLI                 | ECLI:FR:CEORD:2022:460056.20220110                                                                                                    |
| URL Légifrance       | <a href="https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000044971562">https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000044971562</a> |

## RÉSUMÉ AUTOMATIQUE

Cette décision porte sur le litige suivant : M. M'Hamed A... a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Toulouse, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 18 novembre 2021 par lequel le ministre de l'intérieur a prononcé, sur le fondement des articles L. 228-1 à L. 228-7 du code de la sécurité intérieure, à son encontre une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance pour une durée de trois mois.

## RÉSUMÉ OFFICIEL LÉGIFRANCE

[...] l'intéressé, ses menaces de mort individuelles ou collectives, ainsi que les insultes fréquentes qu'il a proférées, se sont accompagnés d'un discours fondé sur une rhétorique religieuse caractéristique d'un islamisme [...]

Vu la procédure suivante :

M. M'Hamed A... a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Toulouse, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 18 novembre 2021 par lequel le ministre de l'intérieur a prononcé, sur le fondement des articles L. 228-1 à L. 228-7 du code de la sécurité intérieure, à son encontre une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance pour une durée de trois mois. Par une ordonnance n° 2106945 du 6 décembre 2021, le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande.

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 3 et 5 janvier 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. A... demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) de faire droit à ses conclusions de première instance ;

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 condition d'urgence est satisfaite ;

- la décision du ministre de l'intérieur porte atteinte de manière grave et manifestement illégale à sa liberté d'aller et venir ;

- la mesure qui tient compte des infractions de droit commun commises ne tient pas compte de la chronologie des événements et notamment de son évolution comportementale depuis le diagnostic d'un état schizophrénique et du traitement mis en place conduisant à constater l'absence de menace de type terroriste ;

- la décision porte atteinte au principe de proportionnalité posé par les dispositions de l'article L. 228-6 du code de la sécurité intérieure.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- code de la sécurité intérieure ;
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : " Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures ". En vertu de l'article L. 522-3 du même code, le juge des référés peut, par une ordonnance motivée, rejeter une requête sans instruction ni audience lorsque la condition d'urgence n'est pas remplie ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée

2. Aux termes de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure : " Aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, 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 entré 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 peut se voir prescrire par le ministre de l'intérieur les obligations prévues au présent chapitre. " Aux termes de l'article L. 228-2 du même code : " Le ministre de l'intérieur peut, après en avoir informé le procureur de la République antiterroriste et le procureur de la République territorialement compétent, faire obligation à la personne mentionnée à l'article L. 228-1 de : / 1° Ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur au territoire de la commune. 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 ; / 2° Se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite d'une fois par jour, en précisant si cette obligation s'applique les dimanches et jours fériés ou chômés ; / 3° Déclarer et justifier de son lieu d'habitation ainsi que de tout changement de lieu d'habitation. L'obligation prévue au 1° du présent article peut 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. Cette interdiction tient compte de la vie familiale et professionnelle de la personne concernée. Sa durée est strictement limitée à celle de l'événement, dans la limite de trente jours. (...). / Les obligations prévues aux 1° à 3° du présent article sont prononcées pour une durée maximale de trois mois à compter de la notification de la décision du ministre. Elles peuvent être renouvelées par décision motivée, pour une durée maximale de trois mois, lorsque les conditions prévues à l'article L. 228-1 continuent d'être réunies. (...). / La personne soumise aux obligations prévues aux 1° à 3° du présent article peut, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision, (...), demander au tribunal administratif l'annulation de cette décision. Le tribunal administratif statue dans un délai de quinze jours à compter de sa saisine. Ces recours, (...), s'exercent sans préjudice des procédures prévues au huitième alinéa du présent article ainsi qu'aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du même code ". Aux termes de l'article L. 228-6 de ce code : " Les décisions du ministre de l'intérieur prises en application des articles L. 228-2 à L. 228-5 sont écrites et motivées. 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. (...) ".

3. Il résulte de l'instruction que, par un arrêté du 18 novembre 2021, le ministre de l'intérieur a prononcé à l'encontre de M. A... une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance régie par les articles L. 228-1 et suivants du code de la sécurité intérieure lui interdisant de se déplacer en dehors du territoire de la commune de Toulouse sans avoir obtenu préalablement une autorisation écrite (sauf-conduit), l'obligeant à se présenter une fois par jour, à 10 heures, au commissariat de Toulouse tous les jours de la semaine, y compris les dimanches, les jours fériés ou chômés, de justifier de son lieu d'habitation ainsi que de tout changement d'adresse, l'ensemble de ces mesures étant prévu pour une durée de trois mois. M. A... relève appel de

l'ordonnance par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande, présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, tendant à la suspension de cette mesure.

4. Il appartient au juge des référés de s'assurer, en l'état de l'instruction devant lui, que l'autorité administrative, opérant la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public, n'a pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale dans l'application de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure qui permet de prendre à l'égard d'une personne les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance prévues aux articles suivants, dont celles de l'article L. 228-2. Par ailleurs, il résulte de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure que ces mesures doivent être prises aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme et sont subordonnées à deux conditions cumulatives, la première tenant à la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics résultant du comportement de l'intéressé, la seconde aux relations qu'il entretient avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ou, de façon alternative, au soutien, à la diffusion ou à l'adhésion à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes.

5. En premier lieu, il résulte de l'instruction, et il n'est d'ailleurs pas contesté, que M. A..., né le 16 juillet 2003, de nationalité française et algérienne, vivant à Toulouse et domicilié chez sa mère, est depuis 2017 connu pour des actes de délinquance graves et répétés, consistant notamment en divers faits de violence avec ou sans armes, de menaces de mort ou de crime, d'outrages à personnes dépositaires de l'autorité publique, de vols, de détention et d'usage illicite de stupéfiants. Il a été condamné à de multiples reprises pour avoir commis l'un ou l'autre de ces faits, notamment à des peines d'emprisonnement en 2019, 2020 et 2021. Il résulte également de l'instruction qu'il a commis de nombreux incidents lors des audiences devant le tribunal pour enfants devant lequel il comparaissait ou dans le cadre de son incarcération en particulier au cours de l'année 2021, s'en prenant tant aux biens qu'aux personnes, notamment aux différentes catégories de personnels qui le prenaient en charge. Certains de ces incidents ont d'ailleurs donné lieu à des sanctions disciplinaires en milieu carcéral. Il résulte, par ailleurs, des propos retranscrits dans sa notice individuelle, et il n'est d'ailleurs pas contesté que, durant l'année 2021, le

comportement agressif de l'intéressé, ses menaces de mort individuelles ou collectives, ainsi que les insultes fréquentes qu'il a proférées, se sont accompagnés d'un discours fondé sur une rhétorique religieuse caractéristique d'un islamisme radical prônant l'action terroriste individuel et prenant Mohammed Mehah ou ses actions comme exemple à imiter ou comme justification de son attitude. Enfin, il résulte de l'instruction que la dégradation sensible de son comportement au cours de l'année 2021 a conduit à une prise en charge en soins psychiatriques et que celle-ci a permis de poser le 26 juin 2021 le diagnostic d'une pathologie de type schizophrénie paranoïde se manifestant notamment par des " délires mystiques alimenté par des phénomènes hallucinatoires accoustico-verbaux et des illusions ". Il a été alors pris en charge en cours d'incarcération dans des unités de soins spécialisées. Depuis sa sortie, le 17 novembre 2021, il continue de faire l'objet d'une mesure de soins sous contrainte organisée désormais dans un cadre ambulatoire à la suite de l'intervention de l'arrêté du préfet de Haute-Garonne du 24 novembre 2021. Par un avis motivé du 30 novembre 2021, le médecin psychiatre a indiqué à l'autorité préfectorale que l'état mental de l'intéressé nécessite la poursuite des soins psychiatriques sous la forme d'un programme de soins après avoir estimé que cet état était de nature à compromettre la sûreté des personnes ou à porter atteinte de façon grave à l'ordre public. M. A... ne démontre pas une évolution sensible de la situation à la date de la présente décision. Il résulte de l'ensemble de ces éléments qu'eu égard au comportement de l'intéressé et en particulier de sa capacité à passer à l'acte de manière brutale et violente, le cas échéant avec armes, contre les personnes de son entourage ou étrangères dans un contexte de fragilité psychique, M. A... présente, en l'état de l'instruction, une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics. En outre, les différents propos qu'il a tenus à de multiples reprises lors d'audiences ou en milieu carcéral où ils ont pu être consignés, doivent être regardés, en l'état de l'instruction, comme manifestant une adhésion explicite à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant leur apologie. Il n'est pas davantage contesté que, dans un contexte où la menace terroriste demeure très élevée, diverses organisations terroristes revendiquant une version renouvelée de la notion de " djihad " relaient sur des réseaux sociaux des appels au passage à l'action terroriste notamment en France et sur un mode individuel. La circonstance que le comportement de l'intéressé et ses propos ne soient pas sans lien avec la pathologie psychiatrique dont il souffre, n'est pas, dans les circonstances de l'espèce, de nature à supprimer tout risque de passage à l'acte mais au contraire de nature à le

favoriser, les différentes mesures administratives et thérapeutiques mises en place à sa sortie de prison ayant précisément pour objet de prévenir sa réalisation. Il ne résulte pas enfin de l'instruction qu'à la date de la présente décision, l'état de santé de l'intéressé aurait évolué de telle sorte qu'il serait manifeste que le risque de réitération de ses comportements violents et de mise en œuvre de ses menaces d'action de type terroriste pourrait être regardé comme raisonnablement maîtrisé.

6. En deuxième lieu, la circonstance que les mesures prévues par l'arrêté du préfet de Haute-Garonne du 24 novembre 2021 mentionné au point précédent consistant en deux soins en mode ambulatoire deux fois par mois sous la forme d'une consultation chez un psychiatre d'un centre médico-psychologique et la visite d'une infirmière pour lui administrer une piqûre retard, se cumulent avec les mesures de contrôle et de surveillance contenues dans l'arrêté contesté du 18 novembre 2021 ne suffit pas, contrairement à ce qui est soutenu, à faire regarder ces dernières comme présentant, au moins depuis le 24 novembre 2021, de manière manifeste, un caractère excessif. Ces différentes mesures ne présentent pas davantage, contrairement à ce qui est allégué, de contradiction entre elles mais au contraire sont complémentaires. Enfin, il ne résulte pas de l'instruction que les obligations particulières de contrôle judiciaire fixées par la décision du tribunal pour enfants du 8 juillet 2021 consistant en particulier à prévenir le service pénitentiaire d'insertion et de probation de ses changements d'adresse, d'emploi et de tout déplacement d'une durée supérieure à quinze jours et d'informer le juge de l'application des peines préalablement à tout voyage à l'étranger et celles liées à l'obligation d'exécuter une peine de travail d'intérêt général de 70 heures à accomplir dans les 18 mois de sa condamnation contenue dans la décision du même tribunal du 9 septembre 2021, conduisent à priver de nécessité celles prises par l'arrêté ministériel dont la suspension est demandée ou à regarder leur cumul, eu égard à leur différence de nature et aux différents objectifs poursuivis par chacune d'elles, comme revêtant de manière manifeste un caractère disproportionné au regard de l'article L. 228-6 précité.

7. Dans ces conditions, et en l'état de l'instruction, M. A... qui n'apporte aucun élément nouveau en appel, n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse a estimé que la mesure individuelle d'interdiction et de contrôle administratif en litige ne portait pas une atteinte grave et manifestement illégale à sa

liberté d'aller et venir de l'intéressé de nature à justifier une mesure de suspension de son exécution sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

8. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence, la requête de M. A... doit être rejetée comme manifestement non fondée selon la procédure prévue par l'article L. 522-3 du même code, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

-----

Article 1er : La requête de M. A... est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à M. M'Hamed A....

Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur.

Fait à Paris, le 10 janvier 2022

Signé : Olivier YeznikianECLI:FR:CEORD:2022:460056.20220110

---

## RÉFÉRENCE

Conseil d'État (Paris), 10 janvier 2022, ECLI:FR:CEORD:2022:460056.20220110. Base open data des décisions de la juridiction administrative, tenue par le Conseil d'État. Diffusée via Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000044971562>. Données sous Licence Ouverte 2.0. Dernière mise à jour de cette fiche le 3 septembre 2026.

Reproduction non opposable : seule la décision notifiée par la juridiction fait foi.