

Cour administrative d'appel de Toulouse, 8 juillet 2025, n° 24TL02982

 Cour administrative d'appel  Toulouse  3ème chambre  8 juillet 2025

Sujets abordés dans les motifs

- #1 [actes de terrorisme](#)
- #2 [ministre de l'intérieur](#)
- #3 [atteinte disproportionnée](#)
- #4 [frais non compris dans les dépens](#)

Chronologie de l'affaire

[Tribunal administratif - Nîmes](#)
3ème chambre
31/10/2024
N° 2403892



Cour administrative d'appel - Toulouse
3ème chambre
08/07/2025
N° 24TL02982

Exposé des faits

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. A B a demandé au tribunal administratif de Nîmes d'annuler l'arrêté du 25 septembre 2024 par lequel le ministre de l'intérieur, en application des articles L. 228-1 et suivants du code de la sécurité intérieure et pour une durée de trois mois à compter du 9 octobre 2024, lui a fait interdiction de se déplacer en dehors du territoire de la commune de Nîmes sauf à obtenir une autorisation écrite (sauf-conduit), l'a obligé à se présenter une fois par jour au commissariat

de police de Nîmes, situé 245 avenue Pierre Gamel, y compris les dimanches, jours fériés et chômés, et lui a imposé de déclarer et de justifier son lieu d'habitation auprès de ce commissariat, ainsi que tout changement de celui-ci.

Par un jugement n° 2403892 du 31 octobre 2024, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 27 novembre 2024, M. B, représenté par Me Guez Guez, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Nîmes du 31 octobre 2024 ;

2°) d'annuler l'arrêté en litige du 25 septembre 2024 ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'arrêté méconnaît les dispositions de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure dès lors que le ministre de l'intérieur ne démontre pas qu'il représente une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, et notamment qu'il aurait diffusé sur internet des publications faisant l'apologie d'actes de terrorisme et manifesté lui-même à cette occasion une adhésion à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes ; les publications qu'il a effectuées, notamment sur " Facebook " en octobre et novembre 2023, et qu'il a supprimées depuis, ne contiennent aucune manifestation de soutien à ces thèses ;

- l'arrêté porte une atteinte disproportionnée à ses droits et libertés fondamentales garanties par les articles 3 et 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi qu'à sa liberté d'aller et de venir.

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 mars 2025, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par une décision du 14 février 2025, le bureau d'aide juridictionnelle n'a pas admis M. B au bénéfice de l'aide juridictionnelle.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- 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 X, président rapporteur,
- les conclusions de X, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. En application des dispositions des articles L. 228-1 à L. 228-7 du code de la sécurité intérieure, le ministre de l'intérieur a pris, le 25 septembre 2024, à l'encontre de M. B, ressortissant français né le 17 décembre 1990, une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance. Cet arrêté a interdit à M. B de se déplacer, sans autorisation préalable, hors du territoire de la commune de Nîmes (Gard), lui a fait obligation de se présenter une fois par jour au commissariat de police de Nîmes, situé 245 avenue Pierre Gamel, et lui a imposé de préciser et de justifier son domicile ainsi que tout changement ultérieur de celui-ci. Ces mesures étaient applicables pour une durée de trois mois à compter du 9 octobre 2024. M. B a demandé au tribunal administratif de Nîmes l'annulation de l'arrêté du 25 septembre 2024. Il relève appel du jugement rendu le 31 octobre 2024 par lequel le tribunal a rejeté sa demande.

Sur la légalité de l'arrêté du 25 septembre 2024 :

#1 actes de terrorisme

2. En premier lieu, 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 entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes 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. / () 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. () ".

3. Il résulte des dispositions précitées de l'article L. 228-1 du même code que les mesures qu'il prévoit 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.

#2 ministre de l'intérieur

4. Il ressort de la " note blanche " produite par le ministre de l'intérieur que M. B, qui appartient au courant salafo-frériste, est susceptible d'exercer une influence locale, notamment auprès de la jeunesse, en ses qualités de président d'une association responsable d'activités éducatives au sein de la mosquée de Vauvert (Gard) et de secrétaire de l'association gestionnaire de cette mosquée. Après l'attaque terroriste menée en Israël le 7 octobre 2023, il a diffusé

sur sa page " Facebook " des publications exprimant son soutien aux actions du Hamas qu'il présentait comme un mouvement non terroriste accomplissant des actes de résistance. Il ressort également des pièces du dossier que M. B a, le 26 octobre 2023, publié une image du drapeau israélien sur lequel figurait une croix gammée à la place de l'étoile de David, puis, le 30 octobre, un message indiquant que " nous ne pouvons plus considérer Israël et tous ses soutiens comme des êtres humains ". Le 4 novembre 2023, M. B a encore diffusé un " post " glorifiant les attaques du 7 octobre et la terreur qu'elle est parvenue à inspirer en Israël sur fond de propos à connotation antisémite.

5. Il ressort des pièces du dossier que, le 18 décembre 2023, M. B a été placé en garde à vue, puis mis en examen pour apologie publique du terrorisme commise au moyen d'un service de communication en ligne et incitation à la haine ou à la violence en raison de l'origine, la nation, l'ethnie, la race ou la religion. La saisie de son matériel informatique, effectuée au cours de l'enquête ayant conduit à cette mise en examen, a permis de découvrir des photographies le représentant en possession d'armes accompagné d'un individu dont il a refusé de donner l'identité aux gendarmes.

6. Les faits relevés à l'encontre de M. B s'inscrivent, en outre, dans un contexte marqué par les tensions que suscitent en France le conflit israélo-palestinien et l'augmentation de la menace d'attentats terroristes, laquelle a conduit les autorités à hausser le plan " Vigipirate " au niveau le plus élevé " urgence attentat " début 2024.

7. Dans ces circonstances, il existe des raisons sérieuses de penser que M. B représente une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics. Ainsi, en prenant à l'égard de M. B la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance en litige, le ministre de l'intérieur n'a pas méconnu les conditions posées par les dispositions précitées de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure.

8. En deuxième lieu, aux termes de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : " 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. / 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. ".

#3 atteinte disproportionnée

9. Si M. B soutient qu'il a été porté une atteinte disproportionnée à son droit à une vie privée et familiale, il résulte de ce qui précède que la décision attaquée été prise aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme et qu'elle est ainsi nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique et à la prévention des infractions pénales. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que M. B s'est vu remettre, lors de la notification de l'arrêté en litige, une notice lui rappelant son droit de saisir l'administration pour faire valoir tout motif lui permettant de prétendre à un aménagement de ses obligations. C'est ainsi que par un arrêté du 19 août 2024, le ministre de l'intérieur a aménagé les obligations de M. B en lui permettant de se présenter au commissariat à 10h15 au lieu de 9h00 afin qu'il puisse accompagner ses enfants à l'école et à la crèche lors de la rentrée scolaire. En outre, le 30 septembre 2024, M. B a bénéficié d'un sauf-conduit lui permettant de se déplacer à Nice pour rencontrer son avocat. Enfin, les mesures prescrites par l'arrêté en litige sont limitées dans le temps dès lors qu'elles doivent cesser à l'expiration d'un délai de trois mois à compter du 9 octobre 2024. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que la décision attaquée aurait porté une atteinte disproportionnée à la vie privée et familiale de M. B doit être écarté.

10. En troisième lieu, aux termes de l'article 2 du protocole n° 4 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales " 1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler

librement et d'y choisir librement sa résidence. () ". Compte tenu de ce qui a été dit au point 9, M. B n'est pas fondé à soutenir que la décision attaquée aurait porté une atteinte excessive à sa liberté de circulation.

11. En quatrième et dernier lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier que les contraintes que la décision attaquée fait peser sur M. B seraient susceptibles, par elles-mêmes, de constituer des traitements inhumains ou dégradants prohibés par l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans ces conditions, le moyen tiré de la méconnaissance des stipulations de cet article doit être écarté.

12. Il résulte de tout ce qui précède que M. B n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa demande d'annulation de l'arrêté en litige du 25 septembre 2024.

Sur les frais de l'instance :

#4 frais non compris dans les dépens

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle aux conclusions présentées par M. B tendant à ce que l'Etat, qui n'est pas la partie perdante à l'instance, lui verse une somme au titre des frais, non compris dans les dépens, qu'il a exposés.

Dispositif

DÉCIDE :

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

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à M. A B et au ministre de l'intérieur.

Délibéré après l'audience du 24 juin 2025 à laquelle siégeaient :

M. X, président,

M. X, président-assesseur,

Mme X , première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 8 juillet 2025.

Le président-assesseur,

M. X

Le président,

M. X

La greffière,

Mme X

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur 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 du présent arrêt.

N°24TL02982