

**Tribunal administratif de ...**

*[en fonction du lieu de résidence du  
requérant]*

## **REQUETE ET MEMOIRE**

**POUR :** Monsieur/Madame ...,  
né(e) le ... à ..., de nationalité ...,  
demeurant ... ;

ayant pour avocat : M<sup>e</sup> ...,  
avocat au Barreau de ...  
*[adresse]*

**CONTRE :** L'arrêté ... *[indiquer les références précises de l'acte  
attaqué : auteur, date, intitulé]*

L'exposant défère la décision susvisée à la censure du Tribunal en tous les faits et chefs qui lui font grief, et en demande l'annulation par les moyens ci-après exposés.

## I. FAITS

*[Exposer la situation du requérant, en précisant la date de l'arrêté attaqué, l'autorité administrative signataire, la date de notification au requérant, les dispositions du code de la sécurité intérieure invoquées comme fondement juridique, les motifs de la décision, la nature des obligations imposées, leur durée, ainsi qu'un éventuel renouvellement. Préciser également si le requérant avait déjà été soumis à une mesure d'assignation à résidence dans le cadre de l'état d'urgence.]*

## II. DISCUSSION

L'arrêté susvisé est entaché d'illégalité et devra en conséquence être annulé. Le requérant entend soulever plusieurs moyens d'annulation, tant sur le plan de la légalité externe que sur celui de la légalité interne.

### A. Sur la légalité externe

*[Plusieurs moyens sont envisageables, selon les circonstances de l'affaire. Vérifier la régularité des délégations de signature, ainsi que le respect des formes prescrites par la loi et notamment l'obligation de motivation.]*

#### 1. Sur l'incompétence de l'auteur de l'acte

*[si les circonstances de l'affaire le justifient]*

L'arrêté attaqué doit être annulé pour incompétence car la délégation de signature opérée au bénéfice de ... *[préciser les nom et qualité de l'autorité administrative en cause]* et signataire de l'arrêté, est irrégulière.

En effet, une délégation de signature ne peut être que partielle et ne saurait porter sur l'ensemble des actes relevant de la compétence du délégant (cf. CE, ass., 13 mai 1949, *Couvrat*). Les limites de la délégation doivent donc être définies avec précision (CE, 12 mars 1975, n° 93.439 ; CE, 18 févr. 1998, n° 152.572).

Or, le Tribunal constatera que l'arrêté *[indiquer les références précises de l'arrêté de délégation de signature]* donnant délégation de signature à ... est formulé dans les termes les plus larges, délégation étant donnée « ... » *[citer le passage pertinent]*

Le champ de la délégation de signature étant trop large et trop imprécis, celle-ci est irrégulière. Partant, ... était incompétent pour prendre l'arrêté attaqué, qui devra être annulé de ce chef.

## **2. Sur le vice de forme résultant d'une insuffisance de motivation**

*[si les circonstances de l'affaire le justifient – à articuler avec le moyen de légalité interne tiré de l'inexactitude matérielle des faits]*

L'arrêté attaqué encourt également l'annulation en raison d'une insuffisance de motivation.

Aux termes de l'article L. 228-6 du code de la sécurité intérieure : « *Les décisions du ministre de l'intérieur prises en application des articles L. 228-2 à L. 228-5 sont écrites et motivées* ».

Cette exigence de forme ne fait que rappeler les dispositions plus précises des articles L. 211-2, 1° et L. 211-5 du code des relations entre le public et l'administration, faisant obligation aux mesures de police restreignant l'exercice des libertés publiques de « *comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision* ».

L'arrêté attaqué est formulé comme suit : « ... » *[citer le passage pertinent]*

Force est de constater que cette formulation minimaliste est insuffisante pour identifier les faits *[ou, le cas échéant, le fondement juridique]* ayant motivé la décision prise à l'encontre du requérant.

De ce chef également, l'arrêté attaqué est entaché d'illégalité et devra être annulé.

## **B. Sur la légalité interne**

Le requérant entend soulever sur le plan de la légalité interne plusieurs moyens d'annulation. Seront successivement examinés les moyens tirés d'une incompatibilité des dispositions législatives servant de fondement à l'acte attaqué avec les stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« CEDH »), d'une erreur résultant de l'inexactitude matérielle des faits *[si les circonstances de l'affaire le justifient]*, d'une erreur d'appréciation, et enfin d'un détournement de pouvoir *[si les circonstances de l'affaire le justifient]*.

## 1. Sur l'incompatibilité des dispositions pertinentes du code de la sécurité intérieure avec la CEDH

L'arrêté attaqué devra être annulé car les dispositions des articles L. 228-1 et ... *[préciser les autres dispositions applicables en fonction des obligations imposées au requérant]* du code de la sécurité intérieure dont il fait application sont incompatibles avec les obligations découlant de la CEDH.

L'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure est ainsi rédigé :

*« 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. »*

Il convient de souligner que si la prévention d'actes de terrorisme constitue un motif légitime permettant aux États contractants d'apporter, dans l'intérêt public, des restrictions justifiées et proportionnées à certaines libertés consacrées par la Convention, ces derniers « *ne disposent pas pour autant d'une latitude illimitée* ». La Cour européenne des droits de l'homme, « *consciente du danger [...] de saper, voire de détruire, la démocratie au motif de la défendre, affirme [que les États] ne sauraient prendre, au nom de la lutte contre [...] le terrorisme, n'importe quelle mesure jugée par eux appropriée* » (*Klass et autres c/ Allemagne*, 6 sept. 1978, req. n° 5029/71, § 49).

C'est donc à de strictes exigences de nécessité et de proportionnalité que doit répondre toute restriction apportée par les États aux droits et libertés consacrés par la CEDH.

À ce titre, il importe de souligner que l'état d'urgence ayant pris fin le 1<sup>er</sup> novembre 2017, la France ne peut plus se prévaloir des dérogations permises au titre de l'article 15 de la CEDH. Les obligations découlant de la Convention, relatives notamment aux exigences de nécessité et de proportionnalité, s'imposent donc à nouveau pleinement à l'État.

#### **a) Sur l'atteinte à la liberté de circulation**

En premier lieu, les dispositions du code de la sécurité intérieure précitées portent une atteinte disproportionnée à la liberté de circulation, consacrée à l'article 2 du Protocole n° 4 à la CEDH.

Aux termes du paragraphe troisième de cet article, les restrictions apportées à la liberté d'aller et venir doivent répondre à de strictes exigences :

*« L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, [...] »*

L'exigence de restrictions « prévues par la loi » n'est pas purement formelle mais comporte également une dimension matérielle. La Cour de Strasbourg a ainsi jugé :

*« L'une des exigences découlant de l'expression « prévue par la loi » est la prévisibilité. On ne peut donc considérer comme « une loi » qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite ; [...] il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences qui peuvent découler d'un acte déterminé. [...] La Cour rappelle qu'une norme est « prévisible » lorsqu'elle offre une certaine garantie contre des atteintes arbitraires de la puissance*

publique [...]. Une loi conférant un pouvoir d'appréciation doit en fixer la portée ». (Tommaso c/ Italie, 23 févr. 2017, req. n° 43395/09, § 107)

Or, force est de constater que les critères définis par l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure ne présentent pas les garanties de clarté et de prévisibilité exigées par la jurisprudence.

Pour mémoire, les dispositions en question permettent l'édiction de mesure de contrôle et de surveillance à l'encontre de « 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 ».

Ces dispositions ne prévoient aucun élément factuel précis permettant de circonscrire les « comportements » susceptibles de représenter une « menace ». L'expression « raisons sérieuses de penser » est éminemment subjective et confère à l'administration une discrétion quasi-illimitée. Les autres critères prévus par la loi sont tout aussi imprécis et ne permettent guère plus aux administrés d'anticiper les cas dans lesquels ces dispositions auraient vocation à s'appliquer. Les dispositions litigieuses font ainsi référence à des « relations habituelles » avec certaines personnes, mais ne précisent ni la forme que doivent revêtir ces relations, ni surtout leur fréquence. Enfin, le critère de « soutien » ou « adhésion » à des « thèses » ou une « idéologie » – notions floues là encore non définies – génère un risque majeur d'arbitraire.

C'est précisément ce que dénonçait le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans son courrier à la commission des lois du Sénat en date du 10 juillet 2017 :

*« cette disposition pose un problème, [...] parce que l'autorité administrative dispose d'un pouvoir d'appréciation, sans critères précis, pour caractériser une menace terroriste, ce qui peut aboutir à une interprétation extensive de cette notion ».*

Ces dispositions ne définissent donc pas de façon suffisamment précise les conditions d'édiction des mesures individuelles de contrôle et de surveillance, conférant de fait à l'autorité administrative un pouvoir discrétionnaire excessif et plaçant les administrés dans l'impossibilité de prévoir les conséquences de leur conduite.

Dans l'affaire *Tommaso* précitée, la Grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a été amenée à censurer les dispositions d'une loi italienne relative à l'édition de « mesures de prévention » permettant notamment d'imposer l'obligation de résider dans une commune déterminée à toutes personnes « *dont on peut estimer, sur la base d'éléments factuels, qu'elles se livrent habituellement à des activités délictueuses* ».

Il est pertinent de reproduire en partie la motivation de la Cour :

*« l'application [des mesures de prévention] reste liée à une appréciation prospective [...], étant donné que ni la loi ni la Cour constitutionnelle n'ont identifié clairement les « éléments factuels » ou les comportements spécifiques qui doivent être pris en compte pour évaluer la dangerosité sociale de l'individu et qui peuvent donner lieu à l'application de telles mesures. Dès lors, la Cour estime que la loi en cause ne prévoyait pas de manière suffisamment détaillée quels comportements étaient à considérer comme socialement dangereux. [...] En définitive, la Cour considère que, faute d'avoir défini avec la clarté requise l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation considérable ainsi conféré aux juridictions internes, la loi [...] n'était pas formulée avec une précision suffisante pour offrir une protection contre les ingérences arbitraires » (Tommaso c/ Italie, précité, §§ 117-118).*

Le raisonnement de la Cour, qui a conclu à l'unanimité à une violation de l'article 2 du Protocole n° 4, trouve pleinement à s'appliquer en l'espèce.

De ce seul chef, le Tribunal ne pourra que constater l'incompatibilité des dispositions de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure avec les exigences de clarté et de prévisibilité découlant des stipulations de l'article 2 du Protocole n° 4 de la CEDH.

Par ailleurs et en conséquence, les dispositions du code de la sécurité intérieure permettant l'édition de mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance ne sont ni proportionnées, ni même nécessaires, à l'objectif de prévenir des actes de terrorisme.

La nécessité et la proportionnalité des ingérences dans les libertés garanties par la Convention, notamment en matière de lutte contre le terrorisme, doivent être examinées au regard « *de toutes les circonstances de la cause, par exemple la nature, l'étendue et la durée des mesures éventuelles, les raisons requises pour les ordonner* » (*Klass et autres c/ Allemagne, précité, § 50*).

Or, l'extrême imprécision des critères énoncés dans les dispositions litigieuses fait craindre un champ d'application excessivement large, susceptible de porter atteinte aux libertés d'un nombre important de personnes. En l'état, le texte permet à

l'administration de déduire la dangerosité du comportement d'une personne sur le seul fondement de son soutien à des « thèses » ou de son adhésion à une « idéologie », en l'absence de tout élément factuel objectif laissant supposer la participation de l'intéressé à la commission ou à la préparation d'une infraction.

Il est donc manifeste que les dispositions litigieuses du code de la sécurité intérieure ne sont ni proportionnées ni même nécessaires à l'objectif poursuivi.

De ce chef également, l'incompatibilité des dispositions de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure avec la CEDH est caractérisée.

***b) Sur l'atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale***

*[si les circonstances de l'affaire le justifient]*

En deuxième lieu, les dispositions du code de la sécurité intérieure précitées, en ce qu'elles permettent l'édiction de mesures susceptibles d'empêcher les personnes visées de rendre visite à des membres de leur famille, portent une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale, consacré à l'article 8 de la CEDH.

Aux termes du second paragraphe de cet article :

*« Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice [du droit au respect de la vie privée et familiale] que pour autant que cette ingérence est prévues par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, [ou] à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales [...] ».*

L'argumentaire exposé précédemment au sujet de l'exigence de clarté et de prévisibilité découlant de l'expression « prévue par la loi » trouve pleinement à s'appliquer, *mutatis mutandis*, aux stipulations de l'article 8 de la Convention relatives au droit au respect de la vie privée et familiale (v. *Kruslin c/ France*, 24 avr. 1990, req. n° 11801/85, §§ 27 et 30-36). Il en va de même concernant le défaut de nécessité et de proportionnalité.

En conséquence, le Tribunal ne pourra que constater l'incompatibilité des dispositions de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure avec les obligations découlant de l'article 8 de la CEDH.



### *c) Sur l'atteinte à la liberté de pensée, de conscience et de religion*

En troisième lieu, les dispositions du code de la sécurité intérieure précitées portent une atteinte disproportionnée à la liberté de pensée, de conscience et de religion, consacrée à l'article 9 de la CEDH.

Le pouvoir discrétionnaire considérable conféré à l'administration, lui permettant de déduire la dangerosité d'une personne du seul fait de son soutien ou de son adhésion à certaines « thèses » ou « idéologies », constitue une ingérence dans l'exercice de la liberté de conscience et, bien que le texte ne fasse pas directement référence à une quelconque religion, dans l'exercice de la liberté de religion.

En effet, la crainte ressentie par les personnes concernées, de se voir soumises à des mesures de contrainte du seul fait des propos qu'elles peuvent tenir, y compris dans la sphère privée, ou de leurs lectures, ou de tout autre élément susceptible de caractériser la manifestation de leur adhésion à une idéologie, est de nature à limiter de façon significative l'exercice de ces libertés fondamentales.

Cette ingérence dans la liberté de conscience et de religion ne satisfait pas aux conditions édictées par la CEDH. Aux termes du second paragraphe de l'article 9 de la Convention :

*« La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »*

Il importe de souligner que la sécurité nationale ne fait pas partie des motifs pouvant justifier une ingérence dans l'exercice de la liberté de conscience.

L'argumentaire exposé précédemment au sujet de l'exigence de clarté et de prévisibilité découlant de l'expression « prévue par la loi » trouve pleinement à s'appliquer, *mutatis mutandis*, aux stipulations de l'article 9 de la Convention (v. *Perry c/ Lettonie*, 8 nov. 2007, req. n° 30273/03, § 62). Il en va de même concernant le défaut de nécessité et de proportionnalité.

En conséquence, le Tribunal ne pourra que constater l'incompatibilité des dispositions de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure avec les obligations découlant de l'article 9 de la CEDH.

#### *d) Sur l'atteinte au droit à un recours effectif*

En quatrième lieu, les dispositions du code de la sécurité intérieure précitées privent les personnes concernées d'un recours effectif au sens de l'article 13 de la CEDH.

Cet article « garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de [se] prévaloir des droits et libertés de la Convention tels qu'ils peuvent s'y trouver consacrés ». Cette exigence n'est pas satisfaite lorsque les tribunaux sont « *en pratique* » dans l'impossibilité d'exercer un contrôle de nécessité et de proportionnalité adéquat (*Smith et Grady c/ Royaume-Uni*, 27 sept. 1999, req. n<sup>os</sup> 33985/96 et 33986/96, §§ 135-137).

Si l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure prévoit bien en son alinéa quatrième la possibilité pour toute personne faisant l'objet de mesures de contrôle et de surveillance de saisir le juge administratif pour demander l'annulation des mesures le concernant, force est de constater que le juge de l'excès de pouvoir est de fait dans l'incapacité d'exercer efficacement son pouvoir de contrôle pour s'assurer de la compatibilité des mesures aux droits et libertés garantis par la Convention.

L'impossibilité d'un réel contrôle juridictionnel résulte de la conjugaison de deux éléments.

Le premier est l'imprécision et la subjectivité des critères édictés par l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure, qui confèrent un pouvoir discrétionnaire considérable à l'administration et limitent d'autant la capacité du juge à s'assurer de la nécessité et de la proportionnalité des mesures.

L'impossibilité d'un contrôle juridictionnel effectif résulte également de la nature des éléments de preuve sur lesquels se fonde l'administration pour prendre ses décisions. Les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance sont communément ordonnées au vu d'éléments communiqués par les services de renseignement au moyen de « notes blanches » non signées, qui ne précisent souvent pas leurs sources, et ne sont souvent étayées par aucun élément matériel.

Concernant l'utilisation comme mode de preuve d'éléments confidentiels recueillis par les services de renseignement, la jurisprudence exige que « *chacun des intéressés conserv[e] la possibilité de contester utilement les accusations portées contre lui* ». Ainsi, « *il [est] essentiel que chacun des requérants se [voie] communiquer autant d'informations que possible sur les griefs et les éléments à charge retenus contre lui* ». Il importe notamment que les allégations soient « suffisamment circonstanciées pour permettre aux intéressés de les contester utilement » ; ainsi, les exigences du recours effectif ne sont pas satisfaites lorsque les griefs retenus contre les intéressés « *consist[ent] exclusivement en des assertions générales* » (*A. et autres c/ Royaume-*

Uni, 19 févr. 2009, req. n° 3455/05, §§ 218-224 ; v. également **Chahal c. Royaume-Uni**, 15 nov. 1996, req. n° 22414/93, § 131).

En l'espèce, force est de constater que l'utilisation des « notes blanches » comme mode de preuve place le requérant dans l'incapacité de contester les griefs retenus à son encontre, et affaiblit considérablement le pouvoir de contrôle du Tribunal.

Il résulte de ces éléments que les personnes visées par des mesures de contrôle administratif et de surveillance sont de fait, sinon en droit, privées de la possibilité d'exercer un recours effectif.

Le Tribunal ne pourra que constater l'incompatibilité des dispositions des articles L. 228-1 et L. 228-2 du code de la sécurité intérieure avec les obligations découlant de l'article 13 de la CEDH.

Au vu de l'atteinte disproportionnée portée à de nombreux droits et libertés protégés par la CEDH, l'annulation de l'arrêté attaqué s'impose.

## **2. Sur l'erreur résultant de l'inexactitude matérielle des faits**

*[Si les circonstances de l'affaire le justifient. Deux hypothèses : soit les griefs invoqués par l'administration sont trop imprécis et ne peuvent être matériellement établis, soit il est possible de démontrer l'inexactitude des éléments de fait invoqués par l'administration.]*

*[Hypothèse 1 – à articuler avec le moyen de légalité externe tiré de l'insuffisance de motivation :]* L'erreur de fait est caractérisée lorsque les éléments invoqués par l'administration ne sont pas matériellement établis, notamment lorsqu'aucun élément suffisamment précis et circonstancié ne permet d'établir la réalité des affirmations figurant dans une « note blanche » produite par les services de renseignement et servant de fondement à l'acte attaqué (TA Lyon, 15 juin 2016, n° 1600360 ; cf. TA Nantes, réf., 21 janv. 2016, n° 1600385).

En l'espèce, l'arrêté attaqué se borne à affirmer que ... *[citer le passage pertinent]*.

Cette affirmation au caractère très général, de toute évidence tirée d'analyses produites par les services de renseignement, ne repose sur aucun élément de fait précis et n'est pas circonstanciée.

Force est de constater que les éléments produits par l'administration ne permettent aucunement d'établir la réalité de ces griefs.

*[Hypothèse 2 :]* Le Tribunal devra constater que les éléments invoqués par l'administration pour justifier les mesures imposées à l'encontre du requérant sont inexacts.

*[dans la mesure du possible, démontrer, au vu de la situation personnelle du requérant, l'inexactitude des éléments de fait invoqués par l'administration – cf. CE, réf., 22 janv. 2016, n° 396.116 ; 15 avr. 2016, n° 398.377 ; 20 mai 2016, n° 399.692]*

De ce chef également, l'arrêté attaqué encourt la censure.

### **3. Sur l'erreur d'appréciation**

Le requérant entend également soulever le moyen tiré de ce que le ministre de l'Intérieur a commis une erreur d'appréciation dans l'exercice des pouvoirs qu'il tire des articles L. 228-1 et suivants du code de la sécurité intérieure.

Il convient de rappeler que le juge de l'excès de pouvoir doit s'assurer que les atteintes portées, pour des exigences d'ordre public, à l'exercice des libertés fondamentales sont nécessaires, adaptées et proportionnées. Cette exigence a été rappelée par le Conseil constitutionnel à propos des mesures d'assignation à résidence sous le régime de l'état d'urgence (**déc. n° 2015-527 QPC, 22 déc. 2015 ; déc. n° 2017-624 QPC, 16 mars 2017**), et est tout aussi impérieuse concernant les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance relevant à présent du droit commun. Il appartient ainsi au juge de s'assurer que l'administration n'a pas commis d'erreur dans son appréciation de la menace que constitue le comportement de l'intéressé, ainsi que dans la détermination des modalités de mise en œuvre de la mesure (cf. CE, réf., **22 janv. 2016, n° 396.116**).

Le juge de l'excès de pouvoir exerce à cette fin un plein contrôle d'adéquation (cf. CE, sect., **11 déc. 2015, n° 395.009**).

*[le cas échéant]* Lorsque le requérant avait déjà été soumis à une mesure d'assignation à résidence sous le régime de l'état d'urgence, il appartient ainsi au juge administratif de vérifier, au regard des faits déjà pris en compte, ainsi que de l'ensemble des circonstances intervenues depuis lors, si les conditions posées par l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure sont bien remplies au moment où sont ordonnées les mesures individuelles de contrôle et de surveillance (CE, réf., **14 mars 2018, n° 418.689**).

Pour mémoire, les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance ne peuvent être ordonnées qu'« [a]ux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme » et uniquement à l'égard d'une 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 ».

Cette exigence générale est rappelée par le ministre de l'Intérieur dans la circulaire n° INTK1721270J du 31 octobre 2017 relative à la mise en œuvre des articles 1 à 5 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dans des termes dépourvus de toute ambiguïté :

*« Ces mesures ne peuvent être prononcées que dans le but de prévenir un acte de terrorisme. Leur champ d'application est plus encadré que celui des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence. Alors que celles-ci peuvent être mises en oeuvre pour prévenir toute atteinte à l'ordre et la sécurité publics, y compris sans relation avec le péril imminent ayant justifié la déclaration de l'état d'urgence, les mesures définies par les quatre premiers articles de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme ont pour unique finalité et pour condition commune de « prévenir la commission d'actes de terrorisme ». »*

L'erreur d'appréciation est ainsi caractérisée lorsque les éléments invoqués par l'administration ne permettent pas d'établir l'existence d'une menace grave pour l'ordre public, ou *a fortiori* d'une menace d'actes de terrorisme tels que définis aux articles L. 421-1 et suivants du code pénal.

Encourt ainsi l'annulation l'arrêté ordonnant l'assignation à résidence de l'intéressé lorsque *[adapter selon les circonstances de l'affaire, par exemple :]* les éléments sur lesquels se fonde l'administration ne précisent ni l'ancienneté, ni la nature, ni la fréquence des relations supposément entretenues par l'intéressé avec des tiers ; ni la nature ni le contexte des propos radicaux imputés à ce dernier (CAA Versailles, 22 nov. 2016, n° 16VE02307). De la même façon, doit être annulé l'arrêté ordonnant l'assignation à résidence d'une personne pratiquant un islam rigoriste et étant en relation avec des individus appartenant à la mouvance islamiste radicale susceptibles de se rendre en zone irako-syrienne, dans la mesure où ces éléments sont insuffisants pour caractériser une activité dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics (TA Grenoble, 2 juin 2016, n° 1600123).

*[Dans l'hypothèse d'un renouvellement portant la durée cumulée de la mesure à six mois ou plus :]* Par ailleurs, aux termes de l'alinéa deuxième de l'article *[L. 228-2, L. 228-4, ou L. 228-5, selon les circonstances]* du code de la sécurité intérieure, le renouvellement d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance au-delà de six mois ne peut être ordonné par l'administration qu'au regard d'éléments nouveaux ou complémentaires. *[à noter que la jurisprudence n'exige pas d'éléments nouveaux ou complémentaires dans l'hypothèse où des mesures de contrôle administratif et de surveillance sont ordonnées à la suite d'une assignation à résidence sous le régime de l'état d'urgence et où la durée totale cumulée des mesures dépasse six mois : v. CE, réf., 14 mars 2018, n° 418.689]*

Or, en l'espèce, *[Démontrer l'absence de menace d'une particulière gravité pour l'ordre public et de risque de commission d'actes de terrorisme au regard de la situation personnelle du requérant (sa personnalité, ses activités militantes, ses croyances et sa pratique de la religion, son environnement familial, social et professionnel) et des autres circonstances de l'affaire ; insister notamment sur le fait qu'aucun élément ne permet de supposer que le requérant soit susceptible de participer à la commission ou à la préparation d'infractions pénales constitutives d'actes de terrorisme. Dans le cas d'un renouvellement portant la durée cumulée de la mesure à six mois ou plus, souligner le cas échéant l'absence d'éléments nouveaux ou complémentaires.]*

En tout état de cause, au vu des éléments ci-dessus rappelés, force est de constater qu'à la date de la présente le comportement du requérant ne saurait être considéré comme étant de nature à justifier la mesure dont il fait l'objet. L'arrêté attaqué encourt donc la censure (cf., en matière de référés, **CE, réf., 9 févr. 2016, n° 396.570 ; 23 févr. 2016, n° 396.872**).

En outre, les conséquences qu'entraînent pour le requérant les obligations qui lui sont imposées par l'arrêté litigieux sont excessives et disproportionnées au regard des griefs invoqués par l'administration.

En effet, *[rappeler la gravité des conséquences qu'entraîne la mesure pour la vie privée et l'activité professionnelle du requérant : la suspension s'impose notamment au moins en partie lorsque celui-ci est empêché d'exercer normalement son activité professionnelle (cf. TA Rennes, réf., 4 juin 2016, n° 1602381 ; TA Orléans, réf., 19 janv. 2016, n°1600148)]*

*[Dans l'hypothèse où le requérant s'est vu interdire d'entrer en contact avec certaines personnes nommément désignées sur le fondement de l'article L. 228-5 :]* Par ailleurs, il convient de rappeler que, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, l'administration doit « *tenir compte, dans la détermination des personnes dont la fréquentation est interdite, des liens familiaux de l'intéressé et de s'assurer en particulier que la mesure d'interdiction de fréquentation ne porte pas une atteinte disproportionnée à son droit de mener une vie familiale normale* » (**déc. n° 2017-695 QPC, 29 mars 2018, cons. 51**). Or, force est de constater que ces éléments n'ont pas été pris en compte par l'administration *[développer au regard des circonstances de l'affaire]*

Au vu de l'erreur commise par l'administration dans l'appréciation des conditions d'édiction et de mise en œuvre de l'arrêté litigieux, ce dernier devra être annulé.

#### **4. Sur le détournement de pouvoir**

*[si les circonstances de l'affaire le justifient et permettent d'en apporter la preuve]*

De jurisprudence ancienne, la poursuite par l'administration, dans l'exercice des pouvoirs qu'elle tire de la loi, d'un but autre que celui en vue duquel ces pouvoirs lui sont limitativement conférés, entache d'illégalité les actes ainsi réalisés, quand bien même le but poursuivi serait l'intérêt public (CE, 26 nov. 1875, n° 47.544).

Pour mémoire, les pouvoirs de police conférés à l'administration par l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure ne peuvent être exercés qu'« [a]ux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme ».

Or, en l'espèce, contrairement au but exigé par la loi et invoqué par l'administration, il est manifeste que l'acte attaqué n'a pas vocation à prévenir la commission d'actes de terrorisme.

En effet, *[Rappeler, au regard de la situation personnelle du requérant et des circonstances de l'affaire, l'absence de tout élément permettant de laisser supposer la participation du requérant à la commission ou à la préparation d'actes de terrorisme. Dans la mesure du possible, démontrer le motif réel des mesures, au regard des circonstances de l'affaire et du comportement de l'administration.]*

Ces éléments établissent une présomption sérieuse de détournement de pouvoir que l'administration, qui n'a produit aucune justification précise de nature à établir l'existence d'un quelconque risque d'actes de terrorisme, n'est pas en mesure de combattre (cf. CE, 3 avr. 1991, n° 82.600).

Le détournement de pouvoir étant caractérisé, l'annulation de l'arrêté attaqué s'impose une fois de plus.

## PAR CES MOTIFS

et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin même d'office, le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

- **ANNULER** l'arrêté *[indiquer les références précises]* ;
- **METTRE À LA CHARGE** de l'État la somme de ... euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

avec toutes conséquences de droit.

*[signature de l'avocat]*

## Productions :

*[lister les pièces produites]*