

CAA de DOUAI, 1ère chambre, 20/10/2022, 22DA01367, Inédit au recueil Lebon

Islamisme et Dérives radicalisées

Jurisprudence administrative (CE, TA, CAA)

Date 20/10/2022**Juridiction / Nature** CETAT**URL Légifrance** <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000046492753>**Préjudices :**

Préjudice lié à l'état de contrôle coercitif

Préjudice de privation d'autonomie

Préjudice d'exclusion sociale

Préjudice de perte de chance (études, carrière, vie sociale)

Préjudice lié à la peur permanente ou à l'état de sujétion

RÉSUMÉ IA

Cette affaire concerne le renouvellement d'une mesure de contrôle administratif et de surveillance imposée à un individu par le ministre de l'intérieur sur la base de la loi antiterroriste, en raison de présumés liens avec le terrorisme ou l'islamisme. La cour administrative d'appel examine la légalité de cette mesure restrictive et ses vices procéduraux, notamment l'absence d'identification du signataire et le non-respect du contradictoire.

RÉSUMÉ OFFICIEL LÉGIFRANCE

[...] C... est à l'origine avec d'autres personnes islamistes radicalisés du " gang de Roubaix ", qui avait pour but de financer le djihad armé, et qu'il s'est engagé en Bosnie-Herzégovine dans une unité djihadiste [...]

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. D... C... a demandé au tribunal administratif de Lille d'annuler l'arrêté du 7 juin 2022 par lequel le ministre de l'intérieur a renouvelé, à compter du 14 juin 2022 et pour une durée de trois mois, les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance prises à son encontre sur le fondement des articles L. 228-1 et suivants du code de la sécurité intérieure.

Par un jugement n° 2204325 du 11 juin 2022, le tribunal administratif de Lille a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 27 juin 2022, M. C..., représenté par Me Benoît David, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler l'arrêté du ministre de l'intérieur du 7 juin 2022 ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros hors taxes, soit 3 600 euros toutes taxes comprises, à verser à Me David, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991, ou à défaut à lui verser.

Il soutient que :

- le tribunal a commis une erreur de fait, une erreur de droit et une erreur manifeste d'appréciation sur le bien-fondé de la mesure ;
- c'est à tort que les premiers juges n'ont pas procédé à la mesure d'instruction qu'il sollicitait concernant le contenu des échanges qu'il aurait eus avec des codétenus, qui aurait permis d'apporter des éléments au débat contradictoire ;
- la décision portant seulement la mention " signé " pour le ministre par délégation, sans le nom et le prénom de son signataire, méconnaît les dispositions de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration et ne permet ni d'identifier son auteur, ni de contrôler sa compétence ;
- la procédure suivie par le ministre de l'intérieur pour justifier de la signature de la décision ne

permet pas de respecter l'égalité des armes entre les parties et le respect du contradictoire ;

- elle méconnaît les dispositions procédurales des articles L. 228-2 et L. 228-5 du code de la sécurité intérieure dès lors qu'il n'est pas établi que le procureur de la République antiterroriste et le procureur territorialement compétent ont été informés avant l'adoption de l'arrêté contesté ;
- la décision en litige est entachée d'une erreur d'appréciation au regard des dispositions de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure dès lors qu'il ne représente pas une menace actuelle particulièrement grave pour l'ordre et la sécurité publics et qu'il n'a pas de relations habituelles avec des personnes en lien avec des actes terroristes ;
- la mesure prise à son encontre n'est pas justifiée et l'empêche de mener une vie normale et toute forme d'activité notamment professionnelle et apparait démesurée au regard de son profil.

Par un mémoire, enregistré le 11 août 2022, le ministre de l'intérieur et des outre-mer conclut au rejet de la requête.

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

La clôture de l'instruction a été fixée au 26 septembre 2022 à 12 heures, par ordonnance du 24 août 2022.

Un mémoire a été enregistré pour M. C... le 3 octobre 2022.

M. C... a obtenu le bénéfice de l'aide juridictionnelle totale par décision du 1er septembre 2022 du tribunal judiciaire de Douai.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de sécurité intérieure ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- 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. X, premier conseiller,
- les conclusions de M. Y, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 13 mars 2022, modifié le 17 mars 2022, le ministre de l'intérieur a pris à l'encontre de M. C... une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance en application des articles L. 228-1 et L. 228-2 du code de la sécurité intérieure pour une durée de trois mois. Le ministre de l'intérieur a renouvelé cette mesure pour une nouvelle durée de trois mois, par arrêté du 7 juin 2022. M. C... relève appel du jugement du 11 juin 2022 par lequel le tribunal administratif de Lille a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cet arrêté.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. En premier lieu, le moyen tiré de ce que les premiers juges ont commis une erreur de fait, une erreur de droit et une erreur d'appréciation relève du bien-fondé du jugement et non de sa régularité.

3. En second lieu, il appartient au juge de l'excès de pouvoir de former sa conviction sur les points en litige au vu des éléments versés au dossier par les parties. S'il peut écarter des allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées, il ne saurait exiger de l'auteur du recours que ce dernier apporte la preuve des faits qu'il avance. Le cas échéant, il revient au juge, avant de se prononcer sur une requête assortie d'allégations sérieuses non démenties par les éléments produits par l'administration en défense, de mettre en œuvre ses pouvoirs généraux d'instruction des requêtes et de prendre toutes mesures propres à lui procurer, par les voies de droit, les éléments de nature à lui permettre de former sa conviction, en particulier en exigeant de l'administration compétente la production de tout document susceptible de permettre de vérifier les allégations du demandeur.

4. En l'espèce, M. C... a contesté devant les premiers juges les faits qui lui étaient reprochés tenant à ses échanges avec des personnes condamnées pour des faits de terrorisme et à son comportement prosélyte. Le ministre de l'intérieur y a répondu de manière argumentée et s'est notamment fondé sur une note des services de renseignement, non datée mais confectionnée d'après ses termes en vue de l'instruction de la demande de renouvellement de la mesure. Il ressort des éléments ainsi versés au dossier de première instance par les parties que le tribunal pouvait former sa conviction sur les points en litige, sans procéder à une mesure d'instruction pour

connaître le contenu des échanges de M. C... avec des détenus incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme. Ainsi, le défaut d'une telle mesure n'entache pas le jugement d'irrégularité.

Sur le bien- fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne la légalité externe de l'arrêté du 7 juin 2022 :

5. 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 son lieu d'habitation et 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. 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 (...) ". Aux termes de l'article L. 228-5 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 toute personne mentionnée à

l'article L. 228-1, y compris lorsqu'il est fait application des articles L. 228-2 à L. 228-4, de ne pas se trouver en relation directe ou indirecte avec certaines personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité publique ".

6. En premier lieu, aux termes de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration : " Toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci. Toutefois, les décisions fondées sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme sont prises dans des conditions qui préservent l'anonymat de leur signataire. Seule une ampliation de cette décision peut être notifiée à la personne concernée ou communiquée à des tiers, l'original signé, qui seul fait apparaître les nom, prénom et qualité du signataire, étant conservé par l'administration ". Par ailleurs, aux termes de l'article L. 773-9 du code de justice administrative : " Les exigences de la contradiction mentionnées à l'article L. 5 sont adaptées à celles de la protection de la sécurité des auteurs des décisions mentionnées au second alinéa de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration. Lorsque dans le cadre d'un recours contre l'une de ces décisions, le moyen tiré de la méconnaissance des formalités prescrites par le même article L. 212-1 ou de l'incompétence de l'auteur de l'acte est invoqué par le requérant ou si le juge entend relever d'office ce dernier moyen, l'original de la décision ainsi que la justification de la compétence du signataire sont communiqués par l'administration à la juridiction qui statue sans soumettre les éléments qui lui ont été communiqués au débat contradictoire ni indiquer l'identité du signataire dans sa décision ".

7. L'arrêté contesté ayant été pris pour des motifs liés à la prévention des actes de terrorisme ainsi que le prévoit l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure, il est au nombre des décisions qui, en application des dispositions précitées, peuvent faire l'objet d'une notification sous la forme d'une ampliation anonyme. Dans ces conditions, l'appelant ne peut utilement contester sa régularité au motif que l'ampliation qui lui a été notifiée ne comportait pas les mentions visées par les dispositions du premier alinéa de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration.

8. En deuxième lieu, le ministre a produit devant la cour, dans les conditions prévues par les dispositions précitées de l'article L. 773-9 du code de justice administrative, l'original de l'arrêté du 11 juin 2022 en litige, qui revêt l'ensemble des mentions requises par le premier alinéa de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration, dont notamment l'identité et la signature de son auteur, lequel disposait d'une délégation régulière donnée par le ministre de l'intérieur. Par suite, les moyens soulevés par M. C... tirés de la méconnaissance des dispositions du code des relations entre le public et l'administration et de l'incompétence de l'auteur de la mesure litigieuse doivent être écartés. Par ailleurs, cette dérogation au principe du contradictoire qui est fixée par l'article L. 5 du code de justice administrative, étant expressément prévue par la loi, le moyen tiré de la méconnaissance de ce principe ne peut qu'être écarté.

9. En troisième lieu, il ressort du dossier de première instance que le procureur de la République antiterroriste et le procureur de la République territorialement compétent ont été informés le 7 juin 2022 de la mesure prise à l'encontre de M. C.... Il n'est pas établi que cette information aurait été postérieure à l'édition de l'arrêté. Par suite, le moyen tiré du défaut d'information de ces autorités, en méconnaissance de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, doit être écarté comme manquant en fait.

En ce qui concerne la légalité interne de l'arrêté du 7 juin 2022 :

10. En premier lieu, il résulte des dispositions de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure que les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance prévues aux articles suivants, dont celles des articles L. 228-2 et L. 228-5, 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. Lorsque, comme en l'espèce, la durée cumulée de la mesure et du renouvellement est inférieure à six mois, ce renouvellement n'est pas subordonné à la production par le ministre de l'intérieur d'éléments nouveaux ou complémentaires, mais à la seule circonstance que les conditions prévues par l'article L. 228-1 continuent d'être

réunies.

11. En l'espèce, s'agissant de la condition tenant à la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, la décision en litige est fondée sur les antécédents judiciaires de M. C..., et notamment sur les faits retenus par la cour d'assises de Paris, le 5 avril 2007, de vol en bande organisée avec arme, de complicité de tentative de meurtre d'un dépositaire de l'autorité publique dont la qualité est apparente ou connue, de tentative de vol en bande organisée avec arme, de tentative de destruction en bande organisée du bien d'autrui par un moyen dangereux pour les personnes, de détention de dépôt d'armes ou de munitions, d'usage de fausses plaques d'immatriculation et de port prohibé d'armes pour lesquels M. C... a été condamné à vingt-cinq ans de réclusion criminelle, assortie d'une période de sûreté des deux tiers. M. C... a également été condamné, le 1er avril 2011 par la cour d'appel de Bologne (Italie) à une peine d'emprisonnement de quatre ans et neuf mois pour des faits de contrefaçon de sceaux publics destinés à des authentications publiques, recel et violation des dispositions relatives au contrôle d'armes de guerre. L'arrêté du 7 juin 2022 relève également que l'intéressé est un " vétéran du djihad ", notamment comme combattant en Bosnie-Herzégovine en 1994 et a été à l'origine d'un projet d'attentat devant le commissariat de police de Lille à l'occasion d'une réunion du G7 dans cette ville. Par ailleurs, il ressort de la note des services de renseignement que, lors de sa détention, M. C... avait un comportement agressif à l'encontre de l'administration pénitentiaire et apparaissait comme manipulateur à l'encontre de certains détenus, souvent en lien avec un discours fondé sur la religion. Il a fait l'objet de plusieurs sanctions, les dernières les 23 mars 2019, 29 juin 2019 et 18 juillet 2019. Si le rejet du recours administratif contre cette dernière sanction a été annulé par un jugement du 16 mars 2021 du tribunal administratif de Caen, il l'a été pour un vice de procédure. Il résulte de ces éléments que les mesures prises à l'encontre de M. C... ont, compte tenu de son passé et dans un contexte international et national où la menace terroriste demeure élevée, comme seule fin la prévention d'actes de terrorisme, conformément aux exigences de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure.

12. Si l'intéressé souligne le caractère ancien des faits à l'origine de ses condamnations, il résulte également de ces éléments, que ces faits sont d'une extrême gravité et que l'intéressé a continué à avoir un comportement menaçant pour l'ordre public en détention, y compris dans la période

récente. En outre, le médiateur des Nations Unies a recommandé, dans un rapport remis en avril 2021, de maintenir M. C... sur la liste des personnes sanctionnées pour leurs liens avec les organisations Daech ou Al-Qaïda. Dans ces conditions, eu égard au parcours de

M. C..., le ministre de l'intérieur a pu légalement estimer qu'il y avait toujours, à la date de l'arrêté attaqué, des raisons sérieuses de penser que le comportement de M. C... constituait une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics.

13. S'agissant de la condition relative aux relations habituelles avec des personnes incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, il ressort également de la note des services de renseignement produite par le ministère de l'intérieur que M. C... est à l'origine avec d'autres personnes islamistes radicalisés du " gang de Roubaix ", qui avait pour but de financer le djihad armé, et qu'il s'est engagé en Bosnie-Herzégovine dans une unité djihadiste. Si ces faits sont anciens, la note précitée mentionne également que M. C... a maintenu tout au long de sa détention des relations avec des détenus condamnés pour des actes de terrorisme, y compris sur la période récente. Elle fait ainsi état d'échanges réguliers en avril 2018 dans la cour de promenade ou lors d'activités au centre pénitentiaire de Condé-sur-Sarthe avec un détenu condamné à six ans d'emprisonnement pour des faits de participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme. Elle mentionne également au cours de l'année 2019, au sein du même centre pénitentiaire, de nombreuses discussions de M. C... avec un détenu condamné à neuf ans d'emprisonnement également pour des faits de participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme. L'intéressé ne nie pas qu'il a pu rencontrer de tels détenus compte tenu de leur affectation dans les mêmes quartiers de détention que lui. S'il soutient que les propos échangés sont restés anodins, ces éléments établissent néanmoins qu'il restait en relation habituelle avec des personnes incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme. Ainsi, au regard de ces éléments qui ne sont pas entachés d'erreur de fait, le ministre de l'intérieur a pu légalement estimer que M. C... entretenait des relations avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme.

14. Il résulte de ce qui précède que pour les seuls motifs rappelés ci-dessus, le ministre de l'intérieur a pu sans commettre d'erreur d'appréciation considérer qu'étaient réunies les conditions, posées à l'article L. 228-1 précité du code de la sécurité intérieure, pour prolonger la

mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance.

15. En second lieu, il résulte de l'arrêté contesté que M. C... a interdiction de se déplacer en dehors du territoire de la commune de Dunkerque et doit se présenter une fois par jour, à 10 heures, au commissariat de police de Dunkerque. M. C... soutient que les obligations auxquelles il est ainsi astreint sont disproportionnées. En particulier, il fait valoir que son employeur lui a proposé un contrat de professionnalisation le 4 mai 2022 et qu'il a conditionné cette offre à la fin de la mesure individuelle de contrôle et de surveillance. Toutefois, il n'établit pas que des saufs-conduits pour exercer son activité professionnelle en dehors du lieu de pointage lui auraient été refusés. Par ailleurs, si l'intéressé est astreint à résider à Dunkerque, le petit studio dans lequel il habite lui permet de recevoir son épouse et son fils. Et s'il n'est pas en mesure de recevoir, en même temps, les quatre enfants qu'il a eus d'une précédente union, cette seule circonstance ne permet pas d'établir que la mesure porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de sa vie privée et familiale.

16. Il résulte de tout ce qui précède que M. C... n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lille a rejeté sa demande. Sa requête doit donc être rejetée, y compris en ses conclusions au titre de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

DÉCIDE :

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

Article 2: Le présent arrêt sera notifié à M. D... C..., au ministre de l'intérieur et des outre-mer et à Me Benoît David.

Délibéré après l'audience publique du 6 octobre 2022 à laquelle siégeaient :

- Mme XX, présidente-assesseure, assurant la présidence de la formation de jugement en application de l'article R. 222-26 du code de justice administrative,
- M. X, premier conseiller,
- M. YY, premier conseiller.

Par décision du 15 septembre 2022, la présidente de la cour administrative d'appel a autorisé l'occultation du nom des magistrats et greffier en application des articles L.10 alinéa 3 et R.741-14 alinéa 2 du code de justice administrative.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 20 octobre 2022.

Le rapporteur,

Signé: M.X

La présidente de formation de jugement,

Signé: Mme B...La greffière

Signé: Mme A...

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer en ce qui le concerne ou 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.

Pour expédition conforme,

La greffière en chef,

Par délégation,

La greffière,

2

N° 22DA01367

RÉFÉRENCE

CETAT, 20 octobre 2022. Disponible sur Légifrance :

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000046492753> (consulté le 25 août 2026).