

Conseil d'État, Juge des référés, formation collégiale, 26/04/2022, 462685, Inédit au recueil Lebon

Islamisme et Dérives radicalisées

Jurisprudence administrative (CE, TA, CAA)

Date	26/04/2022
Juridiction / Nature	CETAT
ECLI	ECLI:FR:CEORD:2022:462685.20220426
URL Légifrance	https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000045693294

RÉSUMÉ IA

Cette affaire concerne la fermeture administrative d'une mosquée à Pessac (Gironde) prononcée par la préfète pour une durée de six mois. Le ministre de l'intérieur demande au Conseil d'État de confirmer cette fermeture, justifiée par des publications haineuses sur les réseaux sociaux, des propos incitant à la haine et la violence tenus par les imams, et des activités jugées incompatibles avec le respect des valeurs républicaines. L'association gestionnaire du lieu de culte conteste cette décision comme constituant une atteinte grave à la liberté de culte.

RÉSUMÉ OFFICIEL LÉGIFRANCE

[...] Al Farouk de Pessac " accueillerait depuis plusieurs années des imams connus pour leur appartenance à la mouvance islamiste, s'illustrant par des propos radicaux, et qu'il diffuserait sur les réseaux sociaux [...]

Vu la procédure suivante :

L'association " Rassemblement des Musulmans de Pessac " a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 14 mars 2022 par lequel la préfète de la Gironde a prononcé la fermeture, pour une durée de six mois, du lieu de culte dénommé " E... Al Farouk de Pessac " géré par l'association requérante. Par une ordonnance n° 2201564 du 22 mars 2022, le juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux a, d'une part, estimé qu'il n'y avait pas lieu de transmettre au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'association " Rassemblement des Musulmans de Pessac " et, d'autre part, suspendu l'exécution de l'arrêté du 14 mars 2022 par lequel la préfète de la Gironde a prononcé la fermeture, pour une durée de six mois, du lieu de culte dénommé " E... Al Farouk de Pessac ".

Par un recours, enregistré le 27 mars 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre de l'intérieur 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°) statuant en référé, de confirmer le bien-fondé de la fermeture de la E... de Pessac, sur le fondement de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure, et de rejeter la demande de l'association " Rassemblement des Musulmans de Pessac " ;

3°) à titre subsidiaire, de confirmer le bien-fondé de cette décision sur le fondement de l'article 36-3 de la loi du 9 décembre 1905, et de ne la suspendre qu'en tant que sa durée excède deux mois.

Il soutient que :

- c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux a jugé que la décision contestée portait une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte ;
- la décision contestée est justifiée au regard des dispositions de l'article L. 227-1 du code de sécurité intérieure, dès lors qu'il ressort d'éléments circonstanciés et précis des notes des services de renseignements, en premier lieu, que l'association requérante n'a procédé à la suppression des publications de sa page Facebook présentant un caractère haineux qu'après que la procédure

contradictoire prévue par les dispositions de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration a été engagée, sans les condamner ni les désapprouver, et de façon incomplète, en deuxième lieu, que les propos tenus par les imams de la E... sont constitutifs d'incitation à la haine et à la violence à l'encontre des non-musulmans, en troisième lieu, que l'association gestionnaire de la E... et l'association " Les Alliés de la Paix ", qui a le même dirigeant, diffusent sur les réseaux sociaux, d'une part, des propos qui provoquent à la haine et à la discrimination, dont certains sont de nature à susciter un ressentiment à l'égard des institutions de la République et des forces de l'ordre et d'autres revêtent un caractère antisémite, d'autre part, des messages de soutien à des organisations et à des personnes promouvant un islam radical, en dernier lieu, qu'elle instrumentalise un discours outrancier selon lequel les autorités françaises mèneraient un combat contre les musulmans, qui est susceptible de constituer le terreau d'actions terroristes, comme en attestent les propos d'un groupe de jeunes fidèles A... la E... qui se sont accordés pour justifier l'attentat ayant causé la mort de M. D... C... ;

- dans ces conditions, et dans le contexte actuel de menace terroriste, la décision contestée ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté de culte dès lors que les fidèles de la E... de Pessac peuvent se rendre dans d'autres lieux de culte situés à proximité ;

- à titre subsidiaire, si la fermeture pour six mois de la E... de Pessac ne pouvait être justifiée sur le fondement de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure, elle le serait sur le fondement de l'article 36-3 de la loi du 9 décembre 1905, pour une durée de deux mois.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 avril 2022, l'association " Rassemblement des Musulmans de Pessac " conclut au rejet du recours. Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire distinct, enregistré le 8 avril 2022, l'association " Rassemblement des Musulmans de Pessac ", à l'appui de son mémoire en défense, demande au Conseil d'Etat, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions de l'article 36-3 de la loi du 9 décembre 1905. Elle soutient que ces dispositions sont applicables au litige, qu'elles n'ont jamais été déclarées conformes à la Constitution et que la question de leur conformité à la Constitution en ce qu'elles portent atteinte aux libertés

d'association, de réunion et de culte présente un caractère sérieux.

Par un mémoire enregistré le 12 avril 2022, le ministre de l'intérieur soutient que les conditions posées par l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ne sont pas remplies, et, en particulier, que la question soulevée ne présente pas un caractère sérieux.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, et notamment son Préambule ;
- l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, le ministre de l'intérieur, et d'autre part, l'association " Rassemblement des Musulmans de Pessac " ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 13 avril 2022, à 10 heures 30 :

- les représentantes du ministre de l'intérieur ;
- les représentants de l'association " Rassemblement des Musulmans de Pessac ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a fixé la clôture de l'instruction au 19 avril 2022 à 18 heures ;

Vu, enregistré le 14 avril 2022, le mémoire présenté par l'association " Rassemblement des Musulmans de Pessac ", qui maintient ses conclusions tendant au rejet du recours et fait état des nouvelles mesures correctrices prises depuis l'audience ;

Vu, enregistré le 19 avril 2022, le mémoire du ministre de l'intérieur qui maintient ses conclusions tendant à l'annulation de l'ordonnance attaquée et au rejet de la demande ;

Vu, enregistrée le 20 avril 2022, la note en délibéré présentée par l'association " Rassemblement des Musulmans de Pessac ", produite après la clôture de l'instruction ;

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. (...) ".

Sur le cadre juridique applicable au litige :

2. Aux termes de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure : " Aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut prononcer la fermeture des lieux de culte dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes. / Cette fermeture, dont la durée doit être proportionnée aux circonstances qui l'ont motivée et qui ne peut excéder six mois, est prononcée par arrêté motivé et précédée d'une procédure contradictoire dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre Ier du code des relations entre le public et l'administration. / L'arrêté de fermeture est assorti d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à quarante-huit heures, à l'expiration duquel la mesure peut faire l'objet d'une exécution d'office. Toutefois, si une personne y ayant un intérêt a saisi le tribunal administratif, dans ce délai, d'une demande présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la mesure ne peut être exécutée d'office avant que le juge des référés ait informé les parties de la tenue ou non d'une audience publique en application du deuxième alinéa de l'article L. 522-1 du même code ou, si les parties ont été informées d'une telle audience, avant que le juge ait statué sur la demande ".

3. Il résulte de ces dispositions législatives ainsi que de l'interprétation que le Conseil constitutionnel en a donnée dans sa décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, que la mesure de fermeture d'un lieu de culte ne peut être prononcée qu'aux fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme et que les propos tenus en ce lieu, les idées ou théories qui y sont diffusées ou les activités qui s'y déroulent doivent soit constituer une provocation à la violence, à la haine ou à la discrimination en lien avec le risque de commission d'actes de terrorisme, soit provoquer à la commission d'actes de terrorisme ou en faire l'apologie.

4. La provocation à la violence, à la haine ou à la discrimination en lien avec le risque de commission d'actes de terrorisme, à la commission d'actes de terrorisme ou à l'apologie de tels actes peut, outre des propos tenus au sein du lieu de culte, résulter des propos exprimés, dans les médias ou sur les réseaux sociaux, par les responsables de l'association chargée de la gestion de ce lieu ou par les personnes en charge du culte qui y officient ainsi que des propos émanant de tiers et diffusés dans les médias ou sur les réseaux sociaux relevant de la responsabilité de cette association ou de ces personnes en charge du culte.

5. Peut également révéler la diffusion, au sein du lieu de culte, d'idées ou de théories provoquant à la violence, à la haine ou à la discrimination en lien avec le risque de commission d'actes de terrorisme, à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie au sens des dispositions de ce même article, notamment, la fréquentation du lieu de culte par des tiers prônant ces idées ou théories, l'engagement en faveur de telles idées ou théories des responsables de l'association chargée de la gestion de ce lieu et des personnes en charge du culte qui y officient ou la présence, sur le lieu de culte ou dans des lieux contrôlés par l'association gestionnaire ou les officiants du culte, d'ouvrages ou de supports en faveur de ces idées ou théories.

Sur l'office du juge des référés :

6. Il appartient au juge des référés de s'assurer, en l'état de l'instruction devant lui, qu'en prescrivant la fermeture d'un lieu de culte sur le fondement de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure, 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, que ce soit dans son appréciation de la menace que constitue le lieu de culte ou dans la détermination des modalités de la fermeture.

7. La liberté du culte qui présente le caractère d'une liberté fondamentale confère à toute personne, dans le respect de l'ordre public, le droit d'exprimer les convictions religieuses de son choix et le droit de participer collectivement à des cérémonies, en particulier dans les lieux de culte. Elle emporte par ailleurs la libre disposition des biens nécessaires à l'exercice du culte, sous la même réserve. Ainsi, un arrêté prescrivant la fermeture d'un lieu de culte, qui affecte l'exercice du droit de propriété, est susceptible de porter atteinte à cette liberté fondamentale. En revanche, la liberté d'association, tant des fidèles que de l'association gestionnaire du lieu de culte, n'est pas

affectée par la fermeture de celui-ci.

Sur le litige en référé :

8. Par un arrêté du 14 mars 2022, la préfète de la Gironde a prononcé la fermeture administrative, pour une durée de six mois, du lieu de culte dit " E... al Farouk de Pessac ", sur le fondement des dispositions de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure. Le ministre de l'intérieur relève appel de l'ordonnance du 22 mars 2022 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, a fait droit à la demande de l'association " Rassemblement des Musulmans de Pessac " tendant à la suspension de l'exécution de cet arrêté.

9. L'arrêté litigieux est motivé, en premier lieu, par la circonstance que le lieu de culte " E... Al Farouk de Pessac " accueillerait depuis plusieurs années des imams connus pour leur appartenance à la mouvance islamiste, s'illustrant par des propos radicaux, et qu'il diffuserait sur les réseaux sociaux, à travers les comptes de l'association gestionnaire du lieu de culte, de l'association " Les Alliés de la paix ", de leurs dirigeants et des principaux intervenants, des messages incitant au repli identitaire, à méconnaître les lois de la République présentées comme incompatibles avec l'islam et condamnant les musulmans ne partageant pas leur vision rigoriste, en deuxième lieu, par la dénonciation d'un acharnement à l'égard des musulmans, afin d'accréditer l'idée d'une islamophobie de la communauté nationale et de créer un ressentiment à l'encontre des institutions de la République et des forces de l'ordre, et par un parallèle fait entre la lutte contre le séparatisme islamique et les persécutions antisémites durant la seconde guerre mondiale, en troisième lieu, par la diffusion, sous couvert d'un soutien au peuple palestinien, de publications antisémites et haineuses à l'encontre d'Israël, en quatrième lieu, par le soutien qu'apporterait l'association à des organisations ou des personnes promouvant un islam radical, en cinquième lieu, par la proximité idéologique de l'association gestionnaire avec des mouvements favorables à des actions terroristes, et, en sixième lieu, par la radicalisation d'une partie des fidèles de la E... qui résulterait de la diffusion de ces idées et théories, ainsi qu'en attesterait le fait qu'un groupe de jeunes fidèles aurait tenu des propos justifiant l'attentat terroriste du 16 octobre 2020 ayant entraîné la mort de M. D... C....

10. En premier lieu, il ne résulte pas de l'instruction que les imams intervenant ou étant intervenus

à la E... de Pessac ont tenu dans le cadre de leurs prêches des propos de nature à encourager la haine et la violence à l'égard des non-musulmans ou des musulmans ne partageant pas leurs convictions. Par ailleurs, si le ministre de l'intérieur invoque une discussion le 22 octobre 2021 d'un groupe de jeunes fidèles ayant justifié l'assassinat de M. C..., ces propos et les liens entre les personnes en cause et l'association gestionnaire du lieu de culte ne sont pas suffisamment établis pour en imputer la responsabilité à celle-ci.

11. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que l'association gestionnaire du lieu de culte ou son président ont publié régulièrement sur leurs sites internet ou sur les réseaux sociaux des textes de tiers, aux thèses desquels ils se sont associés de manière évidente qui, adoptant une posture volontairement victimaire, rendent les institutions de la République, les responsables politiques, voire la société française dans son ensemble, responsables d'un prétendu climat d'islamophobie, incitent au repli identitaire et contestent le principe de laïcité. Il résulte également de l'instruction que l'association " Rassemblement des Musulmans de Pessac " a publié des messages, dans certaines de ses publications sur le réseau social Facebook, de soutien à des associations dissoutes ou à des organisations ou à des personnes promouvant un islam radical. Toutefois, ces publications ne présentent pas, compte tenu de leur teneur et dans les circonstances de l'espèce, un caractère de provocation à la violence, à la haine ou à la discrimination.

12. En troisième lieu, il résulte de l'instruction, et notamment des notes blanches précises et circonstanciées des services de renseignements, soumises au débat contradictoire, que l'association gestionnaire du lieu de culte a diffusé sur son compte Facebook, les 9 et 12 mai 2021, un message appelant à la prière pour refouler les juifs de Jérusalem et une publication qualifiant Israël d'Etat terroriste, ayant suscité un commentaire qui présentait un caractère ouvertement antisémite et incitait à la violence. Toutefois, ces éléments, qui n'ont été supprimés qu'en mars 2022, s'ils sont susceptibles de caractériser la diffusion, au sein de la E... de Pessac, d'idées et de théories provoquant à la violence, à la haine ou à la discrimination envers une personne ou un groupe de personnes ou tendant à justifier ou à encourager cette haine ou cette violence, de nature le cas échéant à fonder une mesure de fermeture temporaire du lieu de culte en application de l'article 36-3 de la loi du 9 décembre 1905, ne permettent pas, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce et de leur caractère isolé au regard des nombreuses pièces produites, et

alors au surplus que l'association " Rassemblement des Musulmans de Pessac " a pris, après l'engagement de la procédure de fermeture administrative, des mesures correctrices pour modérer les échanges sur ses réseaux sociaux, de caractériser un lien avec un risque de commission d'actes de terrorisme ou une apologie de tels actes au sens des dispositions de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure.

13. Il résulte de ce qui précède qu'en décidant, sur le fondement de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure, la fermeture de la " E... Al Farouk de Pessac " pour une durée maximale de six mois, la préfète de la Gironde a pris une mesure de police qui porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte. Si, à titre subsidiaire, le ministre de l'intérieur demande au Conseil d'Etat de constater que cette mesure pouvait être prise sur le fondement de l'article 36-3 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat et, en conséquence, de ne la suspendre qu'en tant que sa durée excède la durée de deux mois prévue par cet article, il n'appartient pas au juge des référés, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de procéder à une telle substitution de base légale, qui ne saurait au surplus fonder une décision identique à celle contestée.

14. Il résulte de tout ce qui précède que le ministre de l'intérieur n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux a fait droit à la demande de l'association " Rassemblement des Musulmans de Pessac ".

15. Eu égard à ce qui a été dit au point 13, il n'y a pas lieu de statuer sur la demande de renvoi au Conseil constitutionnel de la question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 36-3 de la loi du 9 décembre 1905 présentée par l'association " Rassemblement des Musulmans de Pessac ".

O R D O N N E :

Article 1er : Il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'association " Rassemblement des Musulmans de Pessac ".

Article 2 : Le recours du ministre de l'intérieur est rejeté.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au ministre de l'intérieur et à l'association " Rassemblement des Musulmans de Pessac ".

Délibéré à l'issue de la séance du 13 avril 2022 où siégeaient : Mme Christine Maugüé, présidente adjointe de la section du contentieux, présidant ; Mme B... F... et M. Jean-Yves Ollier, conseillers d'Etat, juges des référés.

Fait à Paris, le 26 avril 2022.

Signé : Mme Christine MaugüéECLI:FR:CEORD:2022:462685.20220426

RÉFÉRENCE

CETAT, 26 avril 2022, ECLI:FR:CEORD:2022:462685.20220426. Disponible sur Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000045693294> (consulté le 27 juillet 2026).