

Conseil d'État, Juge des référés, 23/11/2016, 404916, Inédit au recueil Lebon

Islamisme et Dérives radicalisées

Jurisprudence administrative (CE, TA, CAA)

Date	23/11/2016
Juridiction / Nature	Conseil d'État (Paris)
Formation	Juge des référés
ECLI	ECLI:FR:CEORD:2016:404916.20161123
URL Légifrance	https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000033473445

RÉSUMÉ AUTOMATIQUE

Cette décision porte sur le litige suivant : M. D...A...a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Toulouse, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 22 juillet 2016 par lequel le ministre de l'intérieur l'a assigné à résidence sur le territoire de la commune de Toulouse avec l'obligation de se présenter trois fois par jour, à 9 heures, 14 heures 30 et 20 heures, au commissariat de police tous les jours de la semaine, y compris les jours fériés ou chômés, de demeurer, tous les jours, de 21 heures 30 à 7 heures, à son domicile avec interdiction de se déplacer de son lieu d'assignation à résidence sans avoir obtenu préalablement l'autorisation écrite du préfet de la Haute-Garonne.

RÉSUMÉ OFFICIEL LÉGIFRANCE

[...] L. 562-1 et L. 562-3 du code monétaire et financier, en raison du soutien qu'elle apporte à des détenus radicalisés ou incarcérés pour faits de terrorisme et de l'implication de ses membres dans l'islamisme [...]

Vu la procédure suivante :

M. D...A...a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Toulouse, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 22 juillet 2016 par lequel le ministre de l'intérieur l'a assigné à résidence sur le territoire de la commune de Toulouse avec l'obligation de se présenter trois fois par jour, à 9 heures, 14 heures 30 et 20 heures, au commissariat de police tous les jours de la semaine, y compris les jours fériés ou chômés, de demeurer, tous les jours, de 21 heures 30 à 7 heures, à son domicile avec interdiction de se déplacer de son lieu d'assignation à résidence sans avoir obtenu préalablement l'autorisation écrite du préfet de la Haute-Garonne. Par une ordonnance n° 1604592 du 20 octobre 2016, le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande.

Par une requête, enregistrée le 7 novembre 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. A...demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

- 1°) d'annuler cette ordonnance ;
- 2°) de faire droit à sa demande de première instance ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la condition d'urgence est remplie ;
- l'arrêté contesté porte une atteinte grave et manifestement illégale à sa liberté d'aller et venir ;
- la mesure d'assignation à résidence repose sur une analyse inexacte et déformée des faits qui ne permet pas de caractériser l'existence de raisons sérieuses de penser qu'il constitue une menace pour l'ordre et la sécurité publics ;
- les modalités de son assignation à résidence portent une atteinte disproportionnée à sa liberté d'aller et venir et à son droit de mener une vie privée et familiale normale en ce qu'elles le privent de la possibilité d'exécuter sa peine.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 novembre 2016, le ministre de l'intérieur conclut au

rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, M. A..., d'autre part, le ministre de l'intérieur ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du 17 novembre 2016 à 10 heures au cours de laquelle ont été entendus :

- Me Pinatel, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de M. A... ;
- M.A... ;
- le représentant de M.A... ;
- le représentant du ministre de l'intérieur ;

et à l'issue de laquelle le juge des référés a différé la clôture de l'instruction jusqu'au 21 novembre 2016 à 18 heures ;

Vu les deux nouveaux mémoires, enregistrés le 21 novembre 2016, par lesquels M. A...persiste dans ses précédents écritures ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 21 novembre 2016, présenté par le ministre de l'intérieur, qui conclut à nouveau au rejet de la requête ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code pénal ;
- le code de procédure pénale ;
- le code monétaire et financier ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ;
- la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 ;
- la loi n° 2016-162 du 19 février 2016 ;
- la loi n° 2016-629 du 20 mai 2016 ;
- la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 ;

- le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 ;
 - le décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 ;
 - le décret n° 2015-1478 du 14 novembre 2015 ;
 - le code de justice administrative ;
- Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : " Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures ".

2. En application de la loi du 3 avril 1955, l'état d'urgence a été déclaré par le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015, à compter du même jour à zéro heure, sur le territoire métropolitain et prorogé pour une durée de trois mois, à compter du 26 novembre 2015, par l'article 1er de la loi du 20 novembre 2015, puis prorogé à nouveau pour une durée de trois mois à compter du 26 février 2016 par l'article unique de la loi du 19 février 2016, une durée de deux mois à compter du 26 mai 2016 par l'article unique de la loi du 20 mai 2016 et pour une durée de six mois à compter du 21 juillet 2016 par l'article 1er de la loi du 21 juillet 2016.

3. Aux termes de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, dans sa rédaction issue de la loi du 20 novembre 2015 : " Le ministre de l'intérieur peut prononcer l'assignation à résidence, dans le lieu qu'il fixe, de toute personne résidant dans la zone fixée par le décret mentionné à l'article 2 et à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics dans les circonscriptions territoriales mentionnées au même article 2. (...) / La personne mentionnée au premier alinéa du présent article peut également être astreinte à demeurer dans le lieu d'habitation déterminé par le ministre de l'intérieur, pendant la plage horaire qu'il fixe, dans la limite de douze heures par vingt-quatre heures. / L'assignation à résidence doit permettre à ceux qui en sont l'objet de résider dans une agglomération ou à proximité immédiate d'une agglomération. (...) / L'autorité administrative devra prendre toutes dispositions pour assurer la subsistance des personnes astreintes à résidence ainsi que celle de leur famille. / Le ministre de l'intérieur peut prescrire à la personne assignée à résidence : / 1°

L'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, selon une fréquence qu'il détermine dans la limite de trois présentations par jour, en précisant si cette obligation s'applique y compris les dimanches et jours fériés ou chômés (...) ". Sur le fondement de ces dispositions, M. A...a fait l'objet d'un arrêté d'assignation à résidence le 15 novembre 2015, l'astreignant à résider sur le territoire de la commune de Fresnes. Par un arrêté du 14 décembre 2015, le ministre de l'intérieur a confirmé cette assignation à résidence en ramenant l'obligation pesant sur l'intéressé de se présenter au commissariat de quatre à trois fois par jour, à 8 heures 30, 13 heures, et 20 heures, et en astreignant M. A...à demeurer à son domicile tous les jours de 21 heures 30 à 7 heures 30. Cette assignation à résidence a été renouvelée, dans les mêmes conditions, par un arrêté du 24 février 2016, puis par un arrêté du 24 mai 2016. A la suite du déménagement de M. A...à Toulouse, un arrêté du 10 juin 2016 du ministre de l'intérieur l'a assigné à résider sur le territoire de cette commune, en l'obligeant à demeurer chez lui chaque jour de 21 heures 30 à 7 heures 30 et à se présenter au commissariat de police trois fois par jour, à 9 heures, 14 heures 30 et 20 heures. Cette assignation à résidence a été renouvelée, dans les mêmes conditions, par un arrêté du 22 juillet 2016, dont M. A...a demandé l'annulation au tribunal administratif de Toulouse. Le requérant a par ailleurs saisi le juge des référés de ce tribunal, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'une demande tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté du 22 juillet 2016. Le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande par une ordonnance du 20 octobre 2016 dont M. A...relève appel.

4. Aux termes du second alinéa de l'article 14-1 de la loi du 3 avril 1955, dans sa rédaction issue de la loi du 21 juillet 2016 : " La condition d'urgence est présumée satisfaite pour le recours juridictionnel en référé formé contre une mesure d'assignation à résidence ". Aucun des éléments que le ministre de l'intérieur, qui ne la conteste pas, a fait valoir, dans ses écritures et au cours de l'audience publique, ne conduit à remettre en cause, au cas d'espèce, la présomption d'urgence ainsi instituée par la loi.

5. Il appartient au juge des référés de s'assurer, en l'état de l'instruction devant lui, que l'autorité administrative, opérant la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public, n'a pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale,

que ce soit dans son appréciation de la menace que constitue le comportement de l'intéressé, compte tenu de la situation ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, ou dans la détermination des modalités de l'assignation à résidence. Le juge des référés, s'il estime que les conditions définies à l'article L. 521-2 du code de justice administrative sont réunies, peut prendre toute mesure qu'il juge appropriée pour assurer la sauvegarde de la liberté fondamentale à laquelle il a été porté atteinte.

6. Pour renouveler l'assignation à résidence litigieuse, le ministre de l'intérieur s'est fondé sur la gravité de la menace terroriste sur le territoire national, qui a justifié la prolongation de l'état d'urgence, et sur le comportement de M.A..., qu'il a caractérisé par quatre éléments : le fait que l'intéressé a participé, en 2012, à la création d'une filière d'acheminement de combattants jihadistes vers le Mali, participation pour laquelle M.A..., considéré comme le responsable de cette filière, a été condamné à une peine de cinq ans d'emprisonnement pour association de malfaiteurs dans le but de commettre des actes terroristes ; le fait que, libéré en 2014, M. A...s'est ensuite particulièrement investi dans les activités de l'association " Fraternité Musulmane Sanâbil ", notoirement connue pour le soutien logistique qu'elle apporte aux détenus pratiquant un islam radical et écroués pour des faits de terrorisme, ainsi qu'à leurs familles ; les relations étroites qu'il entretient avec d'autres militants pro-jihadistes ; enfin la participation du requérant à la création et au développement du site Internet " Repère de Sagesse ", qui affiche ouvertement une propagande anti-occidentale à travers des vidéos et des biographies de référents religieux impliqués dans le jihad international.

7. En premier lieu, M. A...soutient que l'assignation à résidence contestée porte une atteinte grave et manifestement illégale à sa liberté d'aller et venir en ce qu'elle repose sur une analyse inexacte et déformée des faits qui ne permet pas de caractériser l'existence de raisons sérieuses de penser qu'il constitue une menace pour l'ordre et la sécurité publics. Il affirme, qu'alors que le ministre prétend qu'il maintient des liens avec des militants pro-jihadistes, qu'il n'a pas été entendu par l'autorité judiciaire, n'a pas été placé en garde à vue et n'a pas été inquiété en raison de tels liens avant son assignation à résidence ou depuis que celle-ci a été décidée, et que les affirmations figurant sur ce point dans la " note blanche " invoquées par le ministre sont imprécises ou infondées. S'il reconnaît les faits qui ont justifié sa condamnation par le tribunal correctionnel de

Paris, il rappelle qu'il a bénéficié d'un non-lieu du juge d'instruction concernant les poursuites relatives à un projet d'attentat, que son implication directe dans l'envoi de combattants au Mali n'a pas été reconnue et que son comportement depuis sa remise en liberté ainsi que l'aménagement de peine dont il a bénéficié attestent qu'il ne représente plus une menace pour l'ordre public. Le requérant soutient encore que l'association " Fraternité Musulmane Sanâbil ", régulièrement déclarée en préfecture, a pour objet d'apporter aide et assistance aux détenus et à leurs familles, notamment par des courriers, des visites et une modique aide financière, et que ce soutien est apporté par un réseau de bénévoles, sans distinction liée à leurs convictions religieuses. M. A...affirme en outre que son rôle au sein de cette association s'est limité à une activité bénévole de traduction et de rédaction de courriers pour les détenus. Enfin, le requérant soutient qu'il n'a nullement participé à la création du site Internet " Repère de Sagesse ", son implication s'étant bornée à l'envoi de vidéos traitant de l'éthique et du bon comportement du musulman, de la jurisprudence du ramadan et du calcul des horaires de prière.

8. D'une part, si M. A...reproche au ministre de ne fonder sur aucun élément factuel concret et précis son appréciation sur l'association " Fraternité Musulmane Sanâbil ", il résulte de l'instruction que cette association a fait l'objet, le 26 octobre 2016, d'un arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre de l'économie et des finances décidant le gel de ses avoirs sur le fondement des articles L. 562-1 et L. 562-3 du code monétaire et financier, en raison du soutien qu'elle apporte à des détenus radicalisés ou incarcérés pour faits de terrorisme et de l'implication de ses membres dans l'islamisme radical. L'administration a par ailleurs déclenché la procédure contradictoire préalable à la dissolution de cette association, sur le fondement de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure. Cependant, il ressort des échanges qui ont eu lieu au cours de l'audience publique que le ministre ne conteste pas que l'implication bénévole de M. A...dans cette association en tant que traducteur et correspondant, qui ne l'a occupé que quelques heures par semaine à compter de mars 2014, a pris fin au début de l'année 2015. D'autre part, si M. A...ne conteste pas que le site " Repère de Sagesse " affichait une propagande anti-occidentale illustrée par de multiples références au jihad international et à l'islam radical, il résulte de l'instruction et des explications fournies au cours de l'audience publique que l'envoi par le requérant, sur ce site qui n'existe plus, de vidéos dont le visionnage sur Youtube confirme le contenu décrit par M. A...a eu lieu à une époque antérieure à sa condamnation, en décembre 2014. Par conséquent, tant la

nature de ces éléments que leur caractère ancien ne permettent d'établir l'existence de raisons sérieuses de penser que le comportement de M. A...constituait une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics justifiant le renouvellement de son assignation à résidence par l'arrêté contesté du 22 juillet 2016.

9. Toutefois et d'une part, par un jugement du 12 décembre 2014, le tribunal correctionnel de Paris a condamné M. A...à une peine de cinq ans d'emprisonnement, dont deux ans assortis d'un sursis avec mise à l'épreuve pendant trois ans, pour participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme. Dans les motifs de son jugement, le tribunal correctionnel de Paris a relevé que le requérant avait joué un rôle primordial, au cours de l'année 2012 et jusqu'en février 2013, dans la constitution et la direction d'un groupement de six personnes dont la finalité était de participer au jihad, en particulier au Mali, par une préparation physique et une caisse commune facilitant les départs. Trois des membres de ce groupement ont rejoint ou tenté de rejoindre le Mali pour participer à la lutte armée. D'autre part, si M. A...affirme n'avoir plus été en contact avec M.B..., qui a fait l'objet d'un arrêté d'expulsion le 24 février 2016, depuis qu'il a cessé de collaborer au site " Repère de Sagesse ", il résulte de l'instruction, notamment de la note de renseignement complémentaire versée au dossier le 21 novembre 2016, que le requérant est demeuré en relation téléphonique ou par l'intermédiaire de l'application Whatsapp avec cette personne au cours de l'été 2015, ce que M. A...ne conteste pas, même s'il qualifie ces contacts de " formalités ". Si le requérant affirme n'avoir plus été en relation avec M.C..., qui a été sous mandat de dépôt le 10 septembre 2016 dans le cadre d'une information judiciaire pour des faits de détention d'images à caractère terroriste et apologie du terrorisme, et M. Bolamba-Digbo, président de l'association " Fraternité Musulmane Sanâbil ", lui aussi assigné à résidence, depuis qu'il ne participe plus aux activités de cette association, il résulte de l'instruction que M. A... a été en relation téléphonique avec M. C...jusqu'au 8 septembre 2015 et avec M. Bolamba-Digbo jusqu'au 28 novembre 2015. Enfin, la note de renseignement complémentaire produite par le ministre conteste l'éloignement de M. A...de la mouvance islamiste radicale postérieurement à sa condamnation en décembre 2014 en faisant également état de l'échange de 12 708 messages de type SMS entre le 14 juillet et le 13 août 2015 entre le requérant et MmeE..., actuellement mise en examen et incarcérée dans le cadre de l'enquête sur une tentative d'attentat à Paris le 3 septembre 2016. M.A..., qui ne conteste pas l'existence de ces contacts, affirme qu'ils

sont intervenus dans le cadre d'un projet de mariage religieux qui n'a pas abouti. Sur la base de l'ensemble de ces éléments, il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, que le ministre de l'intérieur, conciliant les intérêts en présence, ait porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir de M. A...en estimant qu'il existait des raisons sérieuses de penser que son comportement constituait une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics justifiant le renouvellement de son assignation à résidence par l'arrêté contesté.

10. En second lieu, il résulte de l'instruction que, par un jugement du 21 septembre 2015, le vice-président du tribunal de grande instance de Paris chargé de l'application des peines, compétent en matière de terrorisme, constatant que M. A...avait trouvé un emploi à temps partiel dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée et justifiait d'un environnement familial et d'une activité professionnelle stables, a décidé son placement sous surveillance électronique à compter du 29 septembre 2015, et dit qu'il exercerait la profession de vendeur au sein de la société Zinour, située 106, rue Jean-Pierre Timbaud à Paris (11ème) les lundi, mardi, mercredi, jeudi, samedi et dimanche de 14 heures 30 à 18 heures 30, qu'il serait domicilié.... Le jugement précisait en outre que le requérant devait respecter certaines obligations prévues par le code de procédure pénale et le code pénal, en particulier répondre aux convocations du juge de l'application des peines et du service pénitentiaire d'insertion et de probation et recevoir les visites de ce service. L'assignation à résidence à Fresnes de M.A..., à compter du 15 novembre 2015 ayant compliqué l'exécution de sa peine, en raison notamment de l'obligation qui lui a alors été faite de se présenter quatre fois par jour au commissariat de police de l'Haÿ-les-Roses et du refus du ministre de lui délivrer un " sauf conduit " qui lui aurait permis de poursuivre son activité professionnelle à Paris, le ministère public a sollicité le retrait de l'aménagement de peine accordé le 21 septembre 2015. Par un arrêt du 16 février 2016, la cour d'appel de Paris, constatant que l'assignation à résidence sur le territoire de la commune de Fresnes rendait matériellement impossible la mise en oeuvre des modalités d'aménagement de la peine dont avait bénéficié M. A...en ce qui concerne le volet professionnel, ce qui vidait de sens la mesure prise par le juge d'application des peines, a ordonné la suspension de l'aménagement de peine décidé par le jugement du 21 septembre 2015 " jusqu'à la mainlevée de toute assignation à résidence prise à l'encontre du condamné ". Le requérant en déduit que les modalités de son assignation à résidence portent une atteinte disproportionnée à sa liberté d'aller et venir et à son droit de mener une vie privée et familiale normale en ce qu'elles le

privent de la possibilité d'exécuter sa peine.

11. Si l'assignation à résidence de M. A...sur le territoire de la commune de Fresnes l'a effectivement empêché de poursuivre son activité professionnelle à Paris, rendant impossible le maintien de l'aménagement de peine décidé par le jugement du 21 septembre 2015, il résulte de l'instruction que le requérant est, depuis le 10 juin 2016, assigné à résidence sur le territoire de la commune de Toulouse. Par conséquent, ce n'est pas tant l'arrêté contesté du 22 juillet 2016 renouvelant cette assignation à résidence à Toulouse qui fait obstacle à ce que cesse la suspension de l'aménagement de peine prévu par ce jugement du 21 septembre 2015 que la circonstance que M.A..., en déménageant à Toulouse au mois de juin 2016, a rendu impossible le respect des prescriptions de ce jugement, qui prévoient notamment qu'il serait assigné à résidence à son domicile de Fresnes avec l'autorisation de quitter celui-ci pour se rendre sur son lieu de travail, dans le onzième arrondissement de Paris.

12. L'arrêt du 16 février 2016 de la cour d'appel de Paris, s'il suspend cet aménagement de peine organisé entre les communes de Fresnes et de Paris, ne fait toutefois pas obstacle à ce que le requérant saisisse le juge de l'application de peines d'une nouvelle demande d'aménagement de peine à Toulouse, en justifiant avoir bâti, depuis son installation dans cette commune, un environnement familial et une activité professionnelle stables justifiant un tel aménagement. Il résulte d'ailleurs des éléments cités au point 10 que c'est grâce à l'emploi à temps partiel qu'il avait trouvé à Paris que M. A...avait sollicité l'aménagement de peine qui lui a été accordé par le jugement du 21 septembre 2015. Le requérant n'ayant pas établi ni même allégué que son assignation à résidence sur le territoire de la commune de Toulouse et les trois obligations de présentation au commissariat de police qu'elle prévoit, à 9 heures, 14 heures 30 et 20 heures, feraient échec à ce qu'il trouve un emploi, même à temps partiel, dans cette commune, dont il a lui-même rappelé au cours de l'audience qu'il s'agissait de la quatrième ville de France par sa population, il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, que les modalités de l'arrêté contesté portent une atteinte disproportionnée à sa liberté d'aller et venir et, en tout état de cause, à son droit de mener une vie privée et familiale normale en ce qu'elles le priveraient de la possibilité d'exécuter sa peine dans le cadre d'un nouvel aménagement.

13. Il résulte de tout ce qui précède que M. A...n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par

l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande. Par suite, son appel ne peut qu'être rejeté, y compris les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.O R D O N N E :

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

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à M. D...A...et au ministre de l'intérieur.ECLI:FR:CEORD:2016:404916.20161123

RÉFÉRENCE

Conseil d'État (Paris), Juge des référés, 23 novembre 2016, ECLI:FR:CEORD:2016:404916.20161123.
Base open data des décisions de la juridiction administrative, tenue par le Conseil d'État.
Diffusée via Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000033473445>. Données sous Licence Ouverte 2.0. Dernière mise à jour de cette fiche le 3 septembre 2026.

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