

Conseil d'État, Juge des référés, 20/01/2017, 406618, Inédit au recueil Lebon

Islamisme et Dérives radicalisées

Jurisprudence administrative (CE, TA, CAA)

Date 20/01/2017**Juridiction / Nature** CETAT**ECLI** ECLI:FR:CEORD:2017:406618.20170120**URL Légifrance** <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000034113822>**Préjudices :**

Préjudice d'exclusion sociale

Préjudice de privation de liberté de conscience

Préjudice économique ou patrimonial (dons, travail gratuit, spoliation)

RÉSUMÉ IA

Cette affaire porte sur la fermeture administrative d'une mosquée (Al Rawda) à Stains ordonnée par le préfet pendant l'état d'urgence. Une association culturelle conteste cette fermeture devant le Conseil d'État, arguant qu'elle porte atteinte à la liberté de culte et aux droits des fidèles, ainsi qu'à ses intérêts économiques (loyer de 8 000 euros mensuels). Le juge examine la légalité et la proportionnalité de cette mesure de police administrative.

[...] libertés fondamentales ; - l'arrêté contesté est entaché d'erreurs manifestes d'appréciation dès lors que la mosquée " Al Rawda " ne constitue pas un lieu de référence de l'influence de la mouvance salafiste [...] nombreux fidèles parfois très jeunes dont une part importante venaient d'autres communes, diffusait un message appelant à la haine et la violence et était devenue un lieu de polarisation de la mouvance salafiste [...]

Vu la procédure suivante :

L'association " Centre culturel franco-égyptien - L'association Maison d'Egypte " a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Montreuil, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, à titre principal, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 21 décembre 2016 par lequel le préfet de la Seine-Saint-Denis a ordonné, sur le fondement de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955, la fermeture jusqu'à la fin de l'état d'urgence de la mosquée " Al Rawda ", située 39, avenue Monmousseau à Stains, et à titre subsidiaire, de lui permettre d'utiliser les locaux pour les manifestations ne concernant pas la mosquée " Al Rawda ". Par une ordonnance n° 1610364 du 30 décembre 2016, le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil, après avoir estimé que l'arrêté de fermeture litigieux ne concernait que la mosquée et ne trouvait donc à s'appliquer qu'à la partie de l'immeuble loué par l'association abritant cette mosquée, a rejeté sa demande.

Par une requête, enregistrée le 5 janvier 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association " Centre culturel franco-égyptien - L'association Maison d'Egypte " 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, sauf en ce qu'elle reconnaît la possibilité d'utiliser les locaux destinés aux cours d'apprentissage privé de l'arabe et à des manifestations festives ;
- 2°) de faire droit à sa demande de première instance ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la condition d'urgence est remplie dès lors, en premier lieu, que la fermeture administrative des locaux litigieux, pour la location desquels elle supporte un loyer mensuel de 8 000 euros, l'empêche d'y tenir ses manifestations habituelles, en deuxième lieu, que les fidèles de la mosquée sont dans l'impossibilité de choisir librement leur lieu de culte alors que les capacités d'accueil des autres mosquées de Stains sont limitées, en troisième lieu, que le renouvellement de la mesure

litigieuse l'a privée de la possibilité d'exercer un recours devant le Conseil d'Etat, et, enfin, que l'intérêt public ne saurait prévaloir sur ses intérêts alors même que la mesure ne repose pas sur des faits graves et matériellement établis et que l'autorité a attendu presque un an pour décider de la mesure sans justifier d'éléments nouveaux ;

- l'arrêté contesté porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte, et au droit de propriété, dont le corollaire est le droit pour tout locataire de disposer librement des biens pris à bail ;

- la mesure de fermeture se fonde exclusivement sur une note blanche, en méconnaissance du droit à un procès équitable garanti par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- l'arrêté contesté est entaché d'erreurs manifestes d'appréciation dès lors que la mosquée " Al Rawda " ne constitue pas un lieu de référence de l'influence de la mouvance salafiste, que l'imam, qui aurait tenu des propos radicaux, a été écarté et que l'association s'est engagée à recruter un nouvel imam sous le contrôle de l'Union des associations musulmanes de la Seine-Saint-Denis, que le président de la mosquée, M.A..., n'entretient plus de relations avec ses deux fils depuis 2012-2013 et qu'il condamne le communautarisme et la radicalité et, enfin, que les notes blanches faisant état d'une fréquentation de la mosquée par des personnes radicalisées ne sont pas précises et circonstanciées, alors qu'une simple fréquentation ne permet pas d'établir un lien entre ces personnes et la mosquée ;

- le renouvellement de la mesure litigieuse par l'arrêté contesté ne tient pas compte de l'évolution de la situation de la mosquée " Al Rawda " dès lors que le précédent imam officiant dans la mosquée a été mis à l'écart par l'association et qu'elle entend recruter un nouvel imam ;

- cette mesure est disproportionnée en l'absence manifeste d'éléments la fondant et parce qu'elle affecte les autres activités pour lesquelles l'association utilise les locaux.

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 janvier 2017, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient que la condition d'urgence n'est pas remplie et qu'il n'est porté aucune atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées.

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, l'association " Centre culturel franco-égyptien - L'association Maison d'Egypte ", d'autre part, le ministre de l'intérieur ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du jeudi 12 janvier 2017 à 16 heures 30 au cours de laquelle ont été entendus :

- les représentants de l'association " Centre culturel franco-égyptien - L'association Maison d'Egypte " ;
- la représentante du ministre de l'intérieur ;

et à l'issue de laquelle le juge des référés a différé la clôture de l'instruction au lundi 16 janvier 2017 à 18 heures ;

Vu les pièces complémentaires, produites le 16 janvier 2016, par l'association " Centre culturel franco-égyptien - L'association Maison d'Egypte " ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 17 janvier 2016, présentée par le ministre de l'intérieur ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 18 janvier 2016, présentée par l'association " Centre culturel franco-égyptien - L'association Maison d'Egypte " ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, et notamment son préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 modifiée ;
- la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 ;
- la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 ;
- la loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 ;
- le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 ;
- la décision n° 2016-535 QPC du Conseil constitutionnel ;
- le code de justice administrative ;

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 ; il a été 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 pour une durée de six mois par l'article premier de la loi du 21 juillet 2016 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste. L'article 4 de la loi du 3 avril 1955 prévoyant que " La loi portant prorogation de l'état d'urgence est caduque à l'issue d'un délai de quinze jours francs suivant la date de démission du Gouvernement ou de dissolution de l'Assemblée nationale. ", le terme de la prorogation de six mois prévue par loi du 21 juillet 2016 a été ramené au 21 décembre à minuit à la suite de la démission du gouvernement, survenue le 6 décembre 2016. Par la suite, l'article 1er de la loi du 19 décembre 2016 a, à nouveau, prorogé l'état d'urgence à compter du 22 décembre 2016, jusqu'au 15 juillet 2017.

3. Aux termes de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955 modifié par l'article 3 de la loi du 21 juillet 2016 : " Le ministre de l'intérieur, pour l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence, et le préfet, dans le département, peuvent ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature, en particulier des lieux de culte au sein desquels sont tenus des propos constituant une provocation à la haine ou à la violence ou une provocation à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes, dans les zones déterminées par le décret prévu à l'article 2 ".

4. Aux termes de l'article 14 de la loi du 3 avril 1955 : " Les mesures prises en application de la présente loi cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence. ". Par sa décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en vertu de ces dispositions, les mesures de fermeture provisoire prises en application de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955 cessent au plus tard en même temps que prend fin l'état d'urgence. Il a en outre précisé que si le législateur prolonge l'état d'urgence par une nouvelle loi, les mesures de fermeture provisoire prises antérieurement ne peuvent être prolongées sans être renouvelées ;

5. Il résulte de l'instruction que, par un arrêté du 2 novembre 2016, le préfet de la Seine-Saint-

Denis a, sur le fondement de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955, ordonné, jusqu'à la fin de l'état d'urgence, la fermeture de la mosquée " Al Rawda ", située 39, avenue Monmousseau à Stains, dont l'association " Centre culturel franco-égyptien - L'association Maison d'Egypte " assure la gestion. Par une ordonnance n° 1609319 du 6 décembre 2016, le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, a rejeté la demande de suspension de l'exécution de cet arrêté dont l'avait saisi cette association. L'association a fait appel de cette ordonnance mais, par une ordonnance n° 406013 du 22 décembre 2016, le juge des référés du Conseil d'Etat a relevé que l'arrêté du 2 novembre 2016 avait cessé de produire ses effets en même temps que la prorogation de l'état d'urgence opérée par la loi du 21 juillet 2016, soit le 21 décembre 2016 à minuit, ce qui avait privé d'objet les conclusions et en a déduit qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur les conclusions d'appel de l'association intéressée. Par un nouvel arrêté du 21 décembre 2016, le préfet de la Seine-Saint-Denis a, sur le fondement de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955, ordonné la fermeture de la mosquée " Al Rawda " de Stains jusqu'à la fin de l'état d'urgence. L'association a alors saisi le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil d'une demande tendant à la suspension de l'arrêté du 21 décembre 2016 et par une ordonnance n° 1610364 du 30 décembre 2016, le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, a, après avoir énoncé que l'arrêté litigieux ne concernait que la mosquée à l'exclusion de la partie distincte des locaux dans lesquels l'association menait diverses activités non cultuelles, rejeté sa demande. Se prévalant des atteintes portées à la liberté de culte et au droit de propriété l'association relève appel de cette ordonnance.

6. La liberté du culte a le caractère d'une liberté fondamentale or, telle qu'elle est régie par la loi, cette liberté ne se limite pas au droit de tout individu d'exprimer les convictions religieuses de son choix dans le respect de l'ordre public, elle a également pour composante la libre disposition des biens nécessaires à l'exercice d'un culte. Aussi, un arrêté prescrivant la fermeture d'un lieu de culte est susceptible de porter atteinte à cette liberté fondamentale, il est également susceptible de porter atteinte au droit de propriété.

7. 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 lieu de réunion, compte tenu de la situation ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, ou dans la détermination des modalités de la fermeture.

8. Pour prendre la mesure de fermeture provisoire contestée, le préfet de la Seine-Saint-Denis s'est fondé, en substance, sur ce que, dans le contexte de l'état d'urgence créé par la survenance sur le territoire national d'actes terroristes d'une extrême gravité, la mosquée " Al Rawda ", lieu de référence fréquenté par de très nombreux fidèles parfois très jeunes dont une part importante venaient d'autres communes, diffusait un message appelant à la haine et la violence et était devenue un lieu de polarisation de la mouvance salafiste, qu'elle représentait ainsi, par son fonctionnement et sa fréquentation, une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics.

9. D'une part, si la liberté de culte est une liberté fondamentale à laquelle la fermeture d'un lieu de culte est susceptible de porter atteinte et si l'association soutient que les fidèles les plus âgés résidant à proximité de la mosquée, ne peuvent pas se rendre dans un autre lieu de culte pour assister aux prières, il n'a pas été démenti lors de l'audience que la commune de Stains compte deux autres mosquées vers lesquelles se sont reportés la plupart des fidèles qui demeurent dans cette commune. Il ressort en outre de l'instruction que près de la moitié des fidèles qui fréquentaient la mosquée " Al Rawda " n'étaient pas domiciliés dans la commune de Stains et ont eu la possibilité de se rendre dans d'autres lieux de culte de la région parisienne.

10. D'autre part, alors qu'aucune disposition législative ni aucun principe ne s'oppose à ce que des faits relatés par des notes blanches produites par le ministre, qui ont été versées au débat contradictoire et ne sont pas sérieusement contestées par le requérant, soient susceptibles d'être pris en considération par le juge administratif, il ressort d'une note blanche, soumises au débat contradictoire, que la mosquée, ouverte en 2013, et dans laquelle l'imam principal tenait des propos radicaux, a été fréquentée par plusieurs individus jihadistes notoirement connus pour leur engagement et leurs agissements et par des candidats au jihad soupçonnés, pour certains, d'être les instigateurs d'une tentative d'attentat terroriste sur le territoire français et que, par la suite, elle est devenue un lieu de rassemblement identifié pour les individus radicaux ou en cours de radicalisation.

11. La mesure de fermeture provisoire prise par le préfet a pour objet de prévenir la continuation ou le retour des troubles à l'ordre public découlant des prédications prononcées dans la mosquée et de la fréquentation même de celle-ci. Il en résulte que les circonstances que, d'une part, l'association qui gère la mosquée et son président n'étaient pas informés de la teneur de ces prêches ou de la fréquentation de la mosquée par des individus radicaux et, d'autre part, qu'eux-mêmes auraient empêché ces agissements s'ils en avaient eu connaissance sont sans incidence sur la légalité de la mesure.

12. A la suite de l'audience de référé, le conseil d'administration de l'association a, le 15 janvier 2017, décidé notamment de se séparer de l'imam radical qui avait officié au sein de la mosquée, d'accepter les imams proposés par l'Union des associations musulmanes de Seine Saint-Denis, d'adhérer à cette association, de mettre en place un système de vidéosurveillance et de créer dans un délai d'un mois une équipe de vigilance chargée d'alerter sur toute expression de radicalité. Par ailleurs, l'un des imams pressentis a accepté formellement le 16 janvier 2017 de participer à un collège d'imams pour cette mosquée. Enfin, l'association a créé un site internet, actif depuis quelques jours et sur lequel elle a fait figurer un message de condamnation des propos radicaux tenus au sein de la mosquée et de certains individus qui l'ont fréquentée. Si ces mesures importantes sont de la nature de celles qui permettraient de faire cesser le risque de retour des troubles à l'ordre public constatés, elles n'ont été prises que très récemment et, pour certaines d'entre elles, notamment la constitution d'une équipe de vigilance, ne sont pas complètement concrétisées. Dans ces conditions et alors même que, comme le relève le ministre de l'intérieur dans une note en délibéré, elle pourraient éventuellement donner lieu à la formulation ultérieure d'une demande d'abrogation, elles ne permettent pas à elles seules, en l'état de l'instruction, de considérer que, compte tenu de la gravité des troubles constatés dans cette mosquée, du risque de retour de tels troubles, de la possibilité pour la quasi-totalité des fidèles de se rendre dans un autre lieu de culte situé à proximité de leur domicile, le préfet de la Seine Saint-Denis a, par l'arrêté de fermeture litigieux, porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte ni, en tout état de cause, au droit de propriété et à son corollaire le droit de bail dont se prévaut l'association au seul motif de l'impossibilité d'utiliser des locaux pour lesquels elle paye un loyer de 8 000 euros.

13. Il résulte de ce qui précède que la requête de l'association " Centre culturel franco-égyptien - L'association Maison d'Egypte " ne peut qu'être rejetée, y compris en ce qu'elle tend à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.O R D O N N E :

Article 1er : La requête de l'association " Centre culturel franco-égyptien - L'association Maison d'Egypte " est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association " Centre culturel franco-égyptien - L'association Maison d'Egypte " et au ministre de l'intérieur.ECLI:FR:CEORD:2017:406618.20170120

RÉFÉRENCE

CETAT, 20 janvier 2017, ECLI:FR:CEORD:2017:406618.20170120. Disponible sur Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000034113822> (consulté le 29 juillet 2026).