

Conseil d'État, Juge des référés, formation collégiale, 25/04/2017, 409725, Inédit au recueil Lebon

Islamisme et Dérives radicalisées

Jurisprudence administrative (CE, TA, CAA)

Date 25/04/2017**Juridiction / Nature** CETAT**ECLI** ECLI:FR:CEORD:2017:409725.20170425**URL Légifrance** <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000034496468>**Préjudices :**

Préjudice de perte du libre arbitre

Préjudice de privation d'autonomie

Préjudice d'isolement social

Préjudice d'exclusion sociale

RÉSUMÉ IA

Cette affaire concerne un homme assigné à résidence par le ministre de l'Intérieur pour une durée de trois mois, avec obligation de pointage quotidien et confinement nocturne. Le requérant conteste cette mesure en invoquant une atteinte grave à sa liberté d'aller et venir et conteste les allégations de liens avec le djihadisme et le recrutement de combattants pour le jihad.

RÉSUMÉ OFFICIEL LÉGIFRANCE

[...] En 2006, il a fréquenté une madrasa qui formait des personnes envisageant de participer au djihad puis a poursuivi sa formation religieuse, devenant une personnalité salafiste reconnue en Ile-de-France [...]

Vu la procédure suivante :

M. H...a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Melun, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 20 mars 2017 par lequel le ministre de l'intérieur l'a assigné à résidence sur le territoire de la commune de Bussy-Saint-Georges pour une durée de trois mois, avec l'obligation de se présenter trois fois par jour, à 8 heures, 12 heures et 19 heures, au commissariat de police tous les jours de la semaine, y compris les jours fériés ou chômés et 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 Seine-et-Marne. Par une ordonnance n° 1702393 du 29 mars 2017, le juge des référés du tribunal administratif de Melun a rejeté sa demande.

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 12 et 16 avril 2017, au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. F...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 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 présumée remplie ;
- le maintien d'une assignation à résidence au-delà d'une durée de douze mois revêt un caractère exceptionnel, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision QPC n° 2017-624 du 16 mars 2017 ;
- le ministre de l'intérieur a maintenu son assignation à résidence alors que sa situation ne répond pas aux trois conditions fixées par le Conseil constitutionnel dans sa décision QPC du 16 mars 2017 ;
- l'arrêté contesté porte une atteinte grave et manifestement illégale à sa liberté d'aller et venir ;

- son comportement ne constitue pas une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics dès lors que, d'une part et contrairement à ce qu'a jugé le juge des référés du tribunal administratif de Melun, il n'a jamais été " impliqué " dans une filière d'acheminement de jihadistes vers la Syrie ou mis en cause dans plusieurs affaires en lien avec le terrorisme et, d'autre part, il n'a pas incité ni recruté de futurs combattants pour le jihad par l'intermédiaire de l'association " Fraternité Musulmane Sanâbil " ;
- le juge des référés du tribunal administratif de Melun a commis une erreur de fait en estimant que le maintien de ses liens avec Mme C...d'une part, et la dissolution de l'association " Fraternité Musulmane Sanâbil " d'autre part, constituent des éléments nouveaux de nature à justifier le maintien au-delà d'un an de la mesure d'assignation à résidence ;
- la mesure d'assignation à résidence est inutile et sévère dans ses modalités d'application, eu égard à sa situation de père de famille dont la compagne est sur le point d'accoucher, à la durée de la mesure qui s'élève à dix-sept mois et aux obligations complémentaires qui pèsent sur lui, dont une interdiction de sortie du territoire ;
- les " éléments nouveaux ou complémentaires " que l'administration doit produire pour renouveler l'assignation à résidence doivent, d'une part, être postérieurs à la dernière mesure d'assignation, d'autre part, lui être personnellement imputables et, enfin, de nature à révéler une menace d'une particulière gravité à l'ordre public.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 14 avril 2017, la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen demande au juge des référés du Conseil d'Etat de faire droit aux conclusions de la requête. Elle fait siens les moyens présentés par M. F....

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 avril 2017, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il fait valoir que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- 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 ;
- la loi n° 2016-1767 du 19 décembre 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 ;

Vu les décisions du Conseil constitutionnel n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015 et n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, M. F... et la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, d'autre part, le ministre de l'intérieur ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du mardi 18 avril 2017 à 10 heures au cours de laquelle ont été entendus :

- M.F... ;
- le représentant de M.F... ;
- la représentante du ministre de l'intérieur ;
- Me Spinosi, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen ;

et à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction ;

Considérant ce qui suit :

Sur le cadre juridique du litige :

1. L'article L. 521-2 du code de justice administrative prévoit que le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, peut ordonner toute mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une autorité administrative aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale.

2. En application de la loi du 3 avril 1955, l'état d'urgence a été déclaré sur le territoire métropolitain et en Corse par le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015, à compter du même jour à zéro heure. Il a ensuite été prorogé par la loi à cinq reprises, pour une durée de trois mois par l'article 1er de la loi du 20 novembre 2015, 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, pour une durée de deux mois par la loi du 20 mai 2016, pour une durée de six mois à compter du 21 juillet 2016 par la loi du même jour, et, en dernier lieu, jusqu'au 15 juillet 2017 par l'article 1er de la loi du 19 décembre 2016.

3. En vertu de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, dans la rédaction que lui a donnée la loi du 20 novembre 2015, l'état d'urgence permet au ministre de l'intérieur de prononcer l'assignation à résidence, dans un lieu qu'il fixe, d'une personne " à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour l'ordre et la sécurité publics ". Cet article précise que la personne assignée à résidence " 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 " et que le ministre peut prescrire à cette personne " l'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, selon une fréquence qu'il détermine, et dans la limite de trois présentations par jour ". Il ajoute que la personne assignée à résidence " peut se voir interdire par le ministre de l'intérieur de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec certaines personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ". Ainsi que le Conseil constitutionnel l'a constaté dans sa décision 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, M. A...D., il revient au juge administratif de s'assurer que les mesures de police administrative prescrites sur le fondement de ces dispositions sont adaptées, nécessaires et proportionnées à la finalité qu'elles poursuivent.

4. La loi du 19 décembre 2016 a introduit à l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 des dispositions relatives à la durée maximale de l'assignation à résidence. Elle prévoit ainsi qu'" à compter de la déclaration de l'état d'urgence et pour toute sa durée, une même personne ne peut être assignée à résidence pour une durée totale équivalente à plus de douze mois ". Elle autorise toutefois le

ministre de l'intérieur à prolonger une assignation à résidence au-delà de cette durée, en précisant que la prolongation ne peut excéder une durée de trois mois. Par sa décision 2017-624 QPC du 16 mars 2017, M. D... I., le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions de cette loi qui, au-delà d'une première période transitoire de trois mois, subordonnaient la possibilité pour le ministre de l'intérieur de décider une telle prolongation à une autorisation du juge des référés du Conseil d'Etat. Il a en outre jugé qu' " au-delà de douze mois, une mesure d'assignation à résidence ne saurait, sans porter une atteinte excessive à la liberté d'aller et de venir, être renouvelée que sous réserve, d'une part, que le comportement de la personne en cause constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, d'autre part, que l'autorité administrative produise des éléments nouveaux ou complémentaires, et enfin que soient prises en compte dans l'examen de la situation de l'intéressé la durée totale de son placement sous assignation à résidence, les conditions de celle-ci et les obligations complémentaires dont cette mesure a été assortie ". Il revient au juge administratif de s'assurer qu'une décision par laquelle le ministre de l'intérieur prolonge, au-delà de douze mois, une assignation à résidence respecte les réserves ainsi formulées par le Conseil constitutionnel. Il lui appartient en conséquence de vérifier que le comportement de la personne concernée constitue une menace d'une particulière gravité pour l'ordre et la sécurité publics. Il lui incombe aussi de s'assurer que l'administration fait état d'éléments nouveaux ou complémentaires, qui résultent de faits qui sont survenus ou qui ont été révélés postérieurement à la décision initiale d'assignation à résidence ou aux précédents renouvellements, au cours des douze mois précédents. De tels faits peuvent résulter d'agissements de la personne concernée, de procédures judiciaires et même, si elles sont fondées sur des éléments nouveaux par rapport à ceux qui ont justifié la première mesure d'assignation, de décisions administratives. Le juge administratif contrôle enfin que l'administration a pris en compte la durée totale de l'assignation et l'ensemble des contraintes qui s'y attachent.

Sur l'intervention de la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen :

5. la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen a intérêt à l'annulation de l'ordonnance attaquée. Par suite son intervention est recevable.

Sur l'appel de M.F... :

6. Né en 1978 en République démocratique du Congo, M. F... est arrivé en France à l'âge de trois

ans, en compagnie de sa mère qui s'est vue reconnaître la qualité de réfugiée politique. Il a poursuivi des études en France et s'est marié en 2000 ; le couple a eu cinq enfants mais, en 2012, l'épouse de M. F... est partie vivre au Royaume Uni et le divorce a été prononcé en 2017. M. F... a acquis la nationalité française par décret en 2001. Par arrêté du 15 novembre 2015, il a été assigné à résidence sur le territoire de Torcy. Cette mesure d'assignation à résidence a été renouvelée par quatre arrêtés des 24 février, 24 mai, 22 juillet et 20 décembre 2016, la mesure ayant fait l'objet, à plusieurs reprises, à la demande de l'intéressé, de modifications du lieu d'assignation pour tenir compte de ses changements de résidence. M. F...a demandé la suspension de l'arrêté du 15 novembre 2015 mais sa demande a été rejetée par une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris du 27 novembre 2015 ; il a également présenté des demandes d'annulation de cet arrêté ainsi que d'un arrêté modificatif pris en décembre 2015 qui ont été rejetées, pour la première par un jugement du tribunal administratif de Melun du 12 février 2016 et pour la seconde par un arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 8 juillet 2016. Une requête en référé liberté contre l'arrêté du 24 février 2016 modifié par un arrêté du 16 mars 2016 en ce qui concerne le lieu d'assignation à résidence de M. F...a été rejetée le 13 avril 2016 par le juge des référés du tribunal administratif de Versailles. Une demande d'annulation de l'arrêté du 22 juillet 2016 a été rejetée par un jugement du 31 mars 2017 du tribunal administratif de Melun.

7. M. F...a fait l'objet, le 30 septembre 2016, d'une interdiction de sortie du territoire en application de l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure. Par un arrêté conjoint des ministres du ministre des finances et des comptes publics et du ministre de l'intérieur en date du 26 octobre 2016, les fonds, instruments financiers et ressources économiques de M. F...ont fait l'objet d'une mesure de gel prise sur le fondement de l'article L. 562-1 du code monétaire financier.

8. M. F...était le président de l'association " Fraternité musulmane Sanâbil " dont la dissolution a été prononcée par un décret du Président de la République du 24 novembre 2016 sur le fondement des dispositions des 6° et 7° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure et dont les avoirs financiers ont également fait l'objet d'une mesure de gel. Une requête en référé liberté contre le décret de dissolution de l'association a été rejetée le 23 décembre 2016 par le juge des référés du

Conseil d'Etat aux motifs notamment que, sous couvert d'une assistance morale, logistique ou de bienfaisance aux détenus de confession musulmane, l'association requérante avait développé au travers de ses activités un important réseau relationnel en lien avec l'islamisme, que son influence pouvait conduire certains détenus à se radicaliser et qu'elle entretenait des liens avec des réseaux terroristes.

9. Pour prolonger l'assignation à résidence de M.F..., au-delà de douze mois, le ministre de l'intérieur a saisi le juge des référés du Conseil d'Etat d'une demande fondée sur les dispositions introduites dans la loi du 3 avril 1955 par la loi du 19 décembre 2016. Après la décision du Conseil constitutionnel du 16 mars 2017, il s'est désisté de cette demande et le juge des référés du Conseil d'Etat lui a donné acte de ce désistement par une ordonnance du 17 mars 2017. Puis il a pris le 20 mars 2017 l'arrêté dont M. F... a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Melun, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Par une ordonnance du 29 mars 2017, le juge des référés du tribunal administratif de Melun a rejeté sa demande. M. F...fait appel de cette ordonnance.

10. Plusieurs notes blanches, soumises au contradictoire, attestent de l'ancienneté et de la persistance des liens entre M. F...et de nombreux militants de la mouvance islamiste radicale. En 2006, il a fréquenté une madrasa qui formait des personnes envisageant de participer au djihad puis a poursuivi sa formation religieuse, devenant une personnalité salafiste reconnue en Ile-de-France. Dès 2006, il a fait la connaissance des frères Fabien et Jean-Michel Clain, avec lesquels il est resté en relations suivies et auxquels il a apporté son aide notamment en hébergeant l'un d'entre eux. Il a également été en relation avec plusieurs personnes impliquées dans l'organisation de filières d'acheminement vers les zones de combat en Irak ou en Syrie. En sa qualité de président de l'association " Fraternité musulmane Sanâbil " il a organisé plusieurs manifestations de recueil de fonds auxquelles ont participé de nombreux islamistes dont certains, comme Amédée Coulibaly, Sabri Mehdi Belhoucine, Adrien Guihal, Léonard Lopez, Nezar Pastor Al Watik, ont été auteurs ou complices d'attentats commis sur le sol français ou ont rejoint l'organisation dénommée état islamique. Il a également fréquenté le garage " auto-service plus " dont les gérants et plusieurs salariés ont rejoint cette même organisation, justifiant ces contacts par les nécessités de l'entretien du véhicule de l'association Sanâbil. Sous sa présidence, cette association, a permis,

comme le relève l'ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat du 23 décembre 2016, le développement d'un important réseau relationnel en lien avec l'islam radical, a favorisé la radicalisation de détenus et a développé des liens avec des réseaux terroristes. M. F... a en outre fait état à plusieurs reprises de sa volonté de quitter la France pour rejoindre un pays compatible avec sa pratique religieuse.

11. Au regard de l'ensemble de ces éléments, ainsi que des échanges, tant au cours de l'instruction écrite que de l'audience, il apparaît que le comportement de M. F..., qui n'a manifesté à aucun moment la volonté de rompre avec l'islamisme radical, constitue une menace d'une particulière gravité pour l'ordre et la sécurité publics.

12. Depuis la première assignation à résidence de M. F..., plusieurs mesures administratives ont, ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, été prises. Une interdiction de sortie du territoire est intervenue le 30 septembre 2016 et une mesure de gel de ses avoirs financiers est intervenue le 26 octobre 2016. Par ailleurs, l'association " Fraternité musulmane Sanâbil " qu'il présidait a été dissoute par un décret du Président de la République et les avoirs de cette association ont fait l'objet d'une mesure de gel. Ces décisions, même si elles ont été prises par l'administration, sont fondées sur des éléments en partie nouveaux ou complémentaires par rapport à ceux qui avaient justifié son assignation à résidence. Enfin, il résulte d'une note blanche et il n'est au demeurant pas contesté par l'intéressé qu'en dépit de la dissolution de l'association, celui-ci a continué de fréquenter d'anciens membres ou salariés de l'association et en particulier d'apporter assistance à MmeC..., ancienne responsable de l'association, également assignée à résidence et qui a fait l'objet, ainsi que son mari, à la suite de leur interpellation en décembre 2016, d'une condamnation pénale pour délit d'apologie du terrorisme. L'assistance a notamment consisté dans le prêt, pendant plusieurs semaines, de la voiture de M. F... à MmeC..., pour permettre à celle-ci de rendre visite à son mari incarcéré. Des éléments nouveaux ou complémentaires survenus ou révélés au cours des douze derniers mois de nature à justifier la prolongation de l'assignation à résidence de M. F... sont ainsi réunis.

13. L'assignation à résidence de M. F... est faite à son lieu de résidence habituelle. Dans les mois précédents, plusieurs modifications ont été apportées pour tenir compte du changement de lieu de résidence de l'intéressé. Les obligations de demeurer à son domicile de 21 heures 30 à 7 heures et

de se présenter au commissariat de la Ville de Noisiel à 8 heures, 12 heures et 19 heures n'imposent pas de contraintes excessives par rapport à l'intérêt qu'elles représentent. Des sauf-conduits ont été accordés à plusieurs reprises au requérant, en particulier pour accompagner sa compagne lors de rendez-vous médicaux pour le suivi de sa grossesse. Dans ces conditions et en dépit de la durée de l'assignation à résidence, il apparaît que l'administration prend en compte l'ensemble des contraintes qui s'attachent à celle-ci sans imposer à l'intéressé des obligations excessives.

14. Il résulte de ce qui précède que l'arrêté prolongeant l'assignation à résidence de M. F...ne fait pas apparaître d'illégalité manifeste. L'appel de M. F..., y compris ses conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, doit en conséquence être rejeté. O R D O N N E :

Article 1er : L'intervention de la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen est admise.

Article 2 : La requête de M. F...est rejetée.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à M.F..., au ministre de l'intérieur et à la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen.

Délibéré à l'issue de la séance du 18 avril 2017 où siégeaient : M. Bernard Stirn, président de la section du contentieux, présidant ; Mme I...et Mme E...B..., conseillers d'Etat, juges des référés.
ECLI:FR:CEORD:2017:409725.20170425

RÉFÉRENCE

CETAT, 25 avril 2017, ECLI:FR:CEORD:2017:409725.20170425. Disponible sur Légifrance :
<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000034496468> (consulté le 28 juillet 2026).