

CAA de PARIS, 3ème chambre, 03/10/2023, 22PA03750, Inédit au recueil Lebon

Islamisme et Dérives radicalisées

Complotisme et Survivalisme

Séquestration et privation de liberté en contexte sectaire

Jurisprudence administrative (CE, TA, CAA)

Date 03/10/2023**Juridiction / Nature** Cour administrative d'appel de Paris**Formation** 3ème chambre**URL Légifrance** <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000048184335>

RÉSUMÉ AUTOMATIQUE

Cette décision porte sur le litige suivant : L'association Citoyens de l'Elsau (CIEL) et M. B... J... ont demandé au tribunal administratif de Paris, d'une part, d'annuler l'arrêté du 11 octobre 2021 par lequel le ministre de l'économie, des finances et de la relance et le ministre de l'intérieur ont prononcé, pour une durée de six mois, le gel de leurs fonds, instruments financiers et ressources économiques en application des articles L. 562-2 et suivants du code monétaire et financier et, d'autre part, d'enjoindre au ministre de l'économie, des finances et de la relance et au ministre de l'intérieur de publier la décision à intervenir dans le Journal officiel, dans un délai de deux jours à compter du jugement à intervenir sous astreinte de 300 euros par jour de retard.

RÉSUMÉ OFFICIEL LÉGIFRANCE

[...] CIEL d'avoir toléré que des imams officiant au sein de la mosquée de l'Elsau, sous couvert de la défense de la cause palestinienne ou de la dénonciation de l'islamophobie, diffusent une idéologie complotiste [...]

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Citoyens de l'Elsau (CIEL) et M. B... J... ont demandé au tribunal administratif de Paris, d'une part, d'annuler l'arrêté du 11 octobre 2021 par lequel le ministre de l'économie, des finances et de la relance et le ministre de l'intérieur ont prononcé, pour une durée de six mois, le gel de leurs fonds, instruments financiers et ressources économiques en application des articles L. 562-2 et suivants du code monétaire et financier et, d'autre part, d'enjoindre au ministre de l'économie, des finances et de la relance et au ministre de l'intérieur de publier la décision à intervenir dans le Journal officiel, dans un délai de deux jours à compter du jugement à intervenir sous astreinte de 300 euros par jour de retard.

Par un jugement n° 2123498 du 13 juin 2022, le tribunal administratif de Paris a rejeté leur demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête enregistrée le 9 août 2022 et un mémoire en réplique enregistré le

1^{er} septembre 2023, l'association Citoyens de l'Elsau (CIEL) et M. B... J..., représentés par Me Boukara, demandent à la Cour :

1°) d'annuler le jugement du 13 juin 2022 du tribunal administratif de Paris ;

2°) d'annuler l'arrêté du 11 octobre 2021 par lequel le ministre de l'économie, des finances et de la relance et le ministre de l'intérieur ont prononcé, pour une durée de six mois, le gel de leurs fonds, instruments financiers et ressources économiques en application des articles L. 562-2 et suivants du code monétaire et financier ;

3°) d'enjoindre au ministre de l'économie, des finances et de la relance et au ministre de l'intérieur de publier la décision à intervenir dans le Journal officiel, dans un délai de deux jours à compter du jugement à intervenir, sous astreinte de 300 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le versement à Me Boukara de la somme de 5 915 euros TTC au titre des frais de procédure de première instance et de 3 000 euros TTC au titre des frais de procédure d'appel et le versement à

l'association CIEL de la somme de 5 915 euros TTC au titre des frais de procédure de première instance et de 3 000 euros TTC au titre des frais de procédure d'appel.

Ils soutiennent que :

- le jugement attaqué est entaché d'une omission à statuer sur le moyen tiré de ce que les conditions d'application des articles L. 562-1 et L. 562-2 du code monétaire et financier n'étaient pas réunies ;
- le jugement attaqué est entaché d'une insuffisance de motivation sur la nécessité pour l'administration d'établir une menace à l'ordre public qui soit actuelle ;
- l'arrêté litigieux est irrégulier faute de signature de son auteur ;
- il est insuffisamment motivé, en violation des articles L. 211-1 et L. 211-5 du code des relations entre le public et l'administration ;
- il est entaché d'une méconnaissance du principe du contradictoire, en violation des articles L. 121-1 et L. 121-2 du code des relations entre le public et l'administration ;
- il est entaché d'une violation des articles 8 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et de l'article 1er du Protocole 1 de cette convention ;
- il viole la présomption d'innocence ;
- il viole le droit à une vie privée et familiale ;
- il viole la liberté d'association ;
- il viole le droit de propriété ;
- il viole le droit à un procès équitable ;
- la publication de la mesure litigieuse n'a pas été assortie par le législateur de garanties procédurales préalables ;
- les conditions d'application des articles L. 562-1 et L. 562-2 du code monétaire et financier n'étaient pas réunies, les faits allégués ne pouvant être qualifiés d'actes de terrorisme, de contribution ou d'incitation à de tels actes tels que définis au niveau européen et n'étant pas contemporains de la mesure de police ;
- l'arrêté litigieux est entaché d'erreurs de fait et d'erreur manifeste d'appréciation ; la preuve des

accusations portées contre les requérants ne peut être exclusivement rapportée par une note de renseignement anonyme ; ce mode de preuve viole le droit à un procès équitable ;

- l'arrêté litigieux viole les règles relatives à la protection des données personnelles ;
- il est entaché d'un détournement de pouvoir et d'un détournement de procédure.

Par un mémoire en défense enregistré le 7 avril 2023, 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.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code pénal,
- le code de la sécurité intérieure,
- le code monétaire et financier,
- 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. C...,
- les conclusions de Mme Dégardin, rapporteure publique,
- et les observations de Me Boukara, avocate de l'association Citoyens de l'Elsau (CIEL) et de M. J....

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 11 octobre 2021, publié au Journal officiel du 12 octobre suivant, le ministre de l'économie, des finances et de la relance et le ministre de l'intérieur ont, sur le fondement de l'article L. 562-2 et suivants du code monétaire et financier, décidé le gel des fonds et ressources économiques possédés, détenus ou contrôlés par l'association Citoyens de l'Elsau (CIEL) dont le siège est situé à Strasbourg et dont M. J... est coprésident, et par M. J... pour une période de six mois. Ces derniers relèvent appel du jugement du

13 juin 2022 par lequel le tribunal administratif de Paris a rejeté leur demande tendant à

l'annulation de cet arrêté et à ce qu'il soit enjoint au ministre de l'économie, des finances et de la relance et au ministre de l'intérieur de publier la décision à intervenir au Journal officiel dans un délai de deux jours à compter du jugement à intervenir, sous astreinte de 300 euros par jour de retard.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la régularité du jugement attaqué :

2. Aux termes de l'article L. 562-2 du code monétaire et financier : " Le ministre chargé de l'économie et le ministre de l'intérieur peuvent décider, conjointement, pour une durée de six mois, renouvelable, le gel des fonds et ressources économiques : / 1° Qui appartiennent à, sont possédés, détenus ou contrôlés par des personnes physiques ou morales, ou toute autre entité qui commettent, tentent de commettre, facilitent ou financent des actes de terrorisme, y incitent ou y participent (...) ". Aux termes de l'article L. 562-1 du même code : " Pour l'application du présent chapitre, on entend par : / 1° "Acte de terrorisme" : les actes définis au 4° de l'article 1er du règlement (UE) no 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ;

(...) ". Ces dispositions renvoient elles-mêmes à la définition qui figure à l'article 1er, paragraphe 3, de la position commune 2001/931/PESC, aux termes duquel : " Aux fins de la présente position commune, on entend par "acte de terrorisme", l'un des actes intentionnels suivants, qui, par sa nature ou son contexte, peut gravement nuire à un pays ou à une organisation internationale, correspondant à la définition d'infraction dans le droit national, lorsqu'il est commis dans le but de : / i) gravement intimider une population, ou / ii) contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou / iii) gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale : / a) les atteintes à la vie d'une personne, pouvant entraîner la mort ; / b) les atteintes graves à l'intégrité physique d'une personne ; / c) l'enlèvement ou la prise d'otage ; / d) le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, y compris un système informatique, à une plate-forme fixe située sur le plateau continental, à un lieu

public ou une propriété privée susceptible de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables ; / e) la capture d'aéronefs, de navires ou d'autres moyens de transport collectifs ou de marchandises ; / f) la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport, la fourniture ou l'utilisation d'armes à feu, d'explosifs, d'armes nucléaires, biologiques ou chimiques ainsi que, pour les armes biologiques ou chimiques, la recherche et le développement ; / g) la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ; /h) la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource naturelle fondamentale ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ; / i) la menace de réaliser un des comportements énumérés aux point a) à h) ; / j) la direction d'un groupe terroriste ; / k) la participation aux activités d'un groupe terroriste, y compris en lui fournissant des informations ou des moyens matériels, ou toute forme de financement de ses activités, en ayant connaissance que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe. / Aux fins du présent paragraphe, on entend par "groupe terroriste", l'association structurée, de plus de deux personnes, établie dans le temps, et agissant de façon concertée en vue de commettre des actes terroristes. Les termes "association structurée" désignent une association qui ne s'est pas constituée par hasard pour commettre immédiatement un acte terroriste et qui n'a pas nécessairement de rôles formellement définis pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structure élaborée. ".

3. Enfin aux termes de l'article 421-1 du code pénal : " Constituent des actes de terrorisme, lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, les infractions suivantes : 1° Les atteintes volontaires à la vie, les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, l'enlèvement et la séquestration ainsi que le détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport, définis par le livre II du présent code ; 2° Les vols, les extorsions, les destructions, dégradations et détériorations, ainsi que les infractions en matière informatique définis par le livre III du présent code ; 3° Les infractions en matière de groupes de combat et de mouvements dissous définies par les articles 431-13 à 431-17 et les infractions définies par les articles 434-6 et 441-2 à 441-5 ; 4° Les infractions en matière d'armes, de produits explosifs ou de matières nucléaires définies par les articles 222-52 à 222-54, 322-6-1 et 322-11-1 du présent code,

le I de l'article

L. 1333-9, les articles L. 1333-11 et L. 1333-13-2, le II des articles L. 1333-13-3 et

L. 1333-13-4, les articles L. 1333-13-6, L. 2339-2, L. 2339-14, L. 2339-16, L. 2341-1,

L. 2341-4, L. 2341-5, L. 2342-57 à L. 2342-62, L. 2353-4, le 1° de l'article L. 2353-5 et l'article L. 2353-13 du code de la défense, ainsi que les articles L. 317-7 et L. 317-8 à l'exception des armes de la catégorie D définies par décret en Conseil d'Etat, du code de la sécurité intérieure ; 5° Le recel du produit de l'une des infractions prévues aux 1° à 4° ci-dessus ; 6° Les infractions de blanchiment prévues au chapitre IV du titre II du livre III du présent code ; 7° Les délits d'initié prévus aux articles L. 465-1 à L. 465-3 du code monétaire ".

4. Il ressort de la décision litigieuse que la mesure de gel des fonds et ressources économiques possédés, détenus ou contrôlés par l'association CIEL et de M. B... J... est fondée sur le fait que " les propos et agissements des représentants de l'association susnommée, de ses membres actifs ou des personnes officiant en leur sein doivent être regardés comme incitant et provoquant à la diffusion de thèses appelant à la commission d'actes de terrorisme ", entrant ainsi dans le champ d'application de l'article L. 562-2 du code monétaire et financier. Il ressort également de cette décision qu'est reproché aux dirigeants de l'association CIEL, sous couvert d'organiser le culte musulman dans le quartier de l'Elsau, d'être " acquis aux thèses pro-djihadistes " et de diffuser par le biais des prêches radicaux des imams de la mosquée et par le biais de l'enseignement dispensé au sein d'une école non déclarée qu'elle abrite, une idéologie radicale et communautaire.

5. D'une part, aux termes de la décision litigieuse il est notamment reproché à

M. J..., coprésident de l'association, d'avoir en 2009, initié ou participé à plusieurs manifestations pro-palestiniennes au cours desquelles des déclarations antisémites ont été proférées et des drapeaux israéliens incendiés, d'avoir créé un compte Facebook sur lequel des commentaires incitant à brûler la grande mosquée de Strasbourg ont été publiés sans qu'il les modère, au motif de la participation de ce lieu de culte en 2014 à un festival interreligieux en présence du Chœur de Jérusalem, d'avoir eu pour mentor M. D... G..., fondateur du parti des musulmans de France dont les avoirs ont été gelés en raison de son apologie du djihad armé, d'avoir exercé son influence sur un jeune homme, mort en 2013 en zone irako-syrienne après avoir rejoint l'Etat islamique, sa proximité, en 2014, avec une personne à qui la nationalité française a été refusée pour ses idées

radicales et antisémites, d'avoir été à l'initiative en 2019 d'un comité de soutien à M. H... F..., ancien imam de la mosquée, afin de protester contre les mesures administratives, en particulier son assignation à résidence, dont il a fait l'objet et d'avoir organisé à cette fin plusieurs rassemblements sur la voie publique.

6. Il ressort des pièces du dossier que certains de ces griefs, contestés par

M. J..., ont été à l'origine d'une procédure d'expulsion engagée par le préfet du Bas-Rhin, qui a donné lieu à un avis défavorable de la commission d'expulsion du 2 novembre 2015 et qui n'est pas allée à son terme. Il également ressort de la note blanche des services de renseignement versée au dossier par le ministre de l'intérieur que M. J... est seulement " fortement soupçonné " d'avoir " exercé une influence néfaste sur M. A..., jeune K... ayant rejoint l'État islamique en zone irako-syrienne où il est décédé en 2013 ". Il ressort également des pièces du dossier que l'ensemble des faits cités au point 5, même s'ils pourraient recevoir une qualification pénale, ne peuvent suffire à démontrer une implication personnelle de M. J... dans des actes de terrorisme ou d'incitation, de facilitation ou de financement de tels actes tels que définis aux dispositions précitées aux points 2 et 3.

7. D'autre part, aux termes de la décision litigieuse il est notamment reproché à l'association CIEL d'avoir toléré que des imams officiant au sein de la mosquée de l'Elsau, sous couvert de la défense de la cause palestinienne ou de la dénonciation de l'islamophobie, diffusent une idéologie complotiste, cultivant la haine des juifs ou légitiment les attentats terroristes. Il est en particulier reproché à la mosquée d'avoir consacré la prière du 11 octobre 2013 " aux défunts " c'est-à-dire, selon la note blanche précitée, aux combattants français de Daesh, à un ancien imam, M. F..., d'avoir justifié les attentats contre le journal satirique Charlie Hebdo et à la mosquée, d'avoir abrité une école non déclarée, ainsi que l'a révélé une inspection des services académiques dans les locaux de la mosquée le 18 décembre 2017, une visite des locaux réalisée 12 octobre 2021 sur autorisation du juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Paris, en application de l'article L. 229-1 du code de la sécurité intérieure, ayant par ailleurs permis de saisir un ouvrage faisant l'objet d'une interdiction de circulation, de distribution et de mise en vente en raison de sa tonalité violemment anti-occidentale, antisémite et incitant à la haine raciale. Enfin, la décision litigieuse indique que M. E..., coprésident de l'association, a été mis en cause en 2008 pour injure

publique envers un élu, en raison de sa race, de sa religion, ou de son origine et que M. I..., autre coprésident de l'association, a fréquenté l'imam de la mosquée salafiste " Abu Darda " de Giguean dans l'Hérault, fermée par arrêté préfectoral en 2018. Toutefois, les appelants font valoir que l'association CIEL n'est pas gestionnaire du lieu de culte et que dès lors que la mosquée d'Elsau est gérée par l'association " Mosquée d'Elsau " qui est liée pour la mise à disposition de ses locaux par une convention à la ville de Strasbourg et dont elle est juridiquement distincte, elle ne saurait se voir imputer la responsabilité des faits précités. En tout état de cause, d'une part, il n'est pas allégué par l'administration que la mosquée d'Elsau, dont la fermeture a été envisagée par la préfète du Bas-Rhin en application de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure ainsi qu'il résulte du courrier de cette dernière en date du 12 octobre 2021, aurait fait l'objet d'une telle mesure, d'autre part, les faits litigieux, même s'ils pourraient recevoir une qualification pénale, ne peuvent suffire à démontrer une implication de l'association CIEL dans des actes de terrorisme ou d'incitation, de facilitation ou de financement de ces actes, tels que définis aux dispositions précitées aux points 2 et 3.

8. Enfin, il est reproché à l'association CIEL et à M. J... d'avoir joué un rôle déterminant dans le processus de radicalisation des jeunes du quartier, parmi lesquels figurent plusieurs dizaines d'individus qui ont rejoint les rangs de l'organisation terroriste Daesh en zone irako-syrienne. Si de tels faits relèvent d'actes d'incitation à commettre des actes de terrorisme, au sens des dispositions précitées aux points 2 et 3, ils sont insuffisamment établis par les pièces du dossier.

9. Il résulte de tout ce qui précède que les appelants sont fondés à soutenir que le ministre de l'économie, des finances et de la relance et le ministre de l'intérieur ont fait une inexacte application des dispositions de l'article L. 562-2 et suivants du code monétaire et financier. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, l'association CIEL et M. J... sont fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Paris a rejeté leur demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 11 octobre 2021 par lequel le ministre de l'économie, des finances et de la relance et le ministre de l'intérieur ont prononcé, pour une durée de six mois, le gel de leurs fonds, instruments financiers et ressources économiques.

Sur les conclusions à fin d'injonction sous astreinte :

10. La publication au Journal officiel des décisions de justice n'est pas au nombre des mesures qui peuvent être ordonnées au titre de l'article L. 911-1 du code de justice administrative. Dès lors, les conclusions de l'association CIEL et de M. J... tendant à la publication du présent arrêt au Journal officiel de la République française ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les frais de l'instance :

11. Il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat le versement à M. J... sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice, une somme de 1 500 euros au titre des frais de première instance et d'appel et de rejeter les conclusions présentées à ce titre par son avocat à son propre bénéfice.

D E C I D E :

Article 1er : Le jugement n° 2123498 du 13 juin 2022 du tribunal administratif de Paris et l'arrêté du 11 octobre 2021 par lequel le ministre de l'économie, des finances et de la relance et le ministre de l'intérieur ont prononcé, pour une durée de six mois, le gel des fonds, instruments financiers et ressources économiques de l'association CIEL et de M. J..., sont annulés.

Article 2 : L'Etat versera à M. J... une somme de 1 500 euros à au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de l'association CIEL et de M. J... est rejeté.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Citoyens de l'Elsau (CIEL), à M. B... J..., au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Délibéré après l'audience du 12 septembre 2023, à laquelle siégeaient :

- M. Ivan Luben, président de chambre,
- Mme Marie-Isabelle Labetoulle, première conseillère,
- Mme Gaëlle Mornet, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 3 octobre 2023.

Le président-rapporteur,

I. C...L'assesseure la plus ancienne,

M-I. LABETOULLELa greffière,

N. DAHMANILa République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique 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 de la présente décision.

N° 22PA03750 2

RÉFÉRENCE

Cour administrative d'appel de Paris, 3ème chambre, 3 octobre 2023. 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/CETATEXT000048184335>. 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.