

CAA de PARIS, 4ème chambre, 17/01/2025, 24PA03728, Inédit au recueil Lebon

Islamisme et Dérives radicalisées

Jurisprudence administrative (CE, TA, CAA)

Date	17/01/2025
Juridiction / Nature	Cour administrative d'appel de Paris
Formation	4ème chambre
URL Légifrance	https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000050999013

RÉSUMÉ AUTOMATIQUE

Cette décision porte sur le litige suivant : M. E... B... a demandé au tribunal administratif de Montreuil d'annuler l'arrêté du 27 juin 2024 par lequel le ministre de l'intérieur et des outre-mer a prononcé à son encontre une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance pour une durée de trois mois.

RÉSUMÉ OFFICIEL LÉGIFRANCE

[...] plusieurs protagonistes de la filière djihadiste de Sevrans au sein de la mosquée clandestine dite du " Radar ", également appelée mosquée " Daesh ", par l'intermédiaire de laquelle une dizaine de jeunes islamistes [...] franciliens étaient partis rejoindre la zone de djihad syro-irakien, qu'en juillet 2020, il s'est marié religieusement avec une femme qui a quitté la France en mai 2016 avec un islamiste belge afin de [...]

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. E... B... a demandé au tribunal administratif de Montreuil d'annuler l'arrêté du 27 juin 2024 par lequel le ministre de l'intérieur et des outre-mer a prononcé à son encontre une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance pour une durée de trois mois.

Par un jugement n° 2410321 du 8 août 2024, le tribunal administratif de Montreuil a rejeté sa demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête, enregistrée le 16 août 2024, M. B..., représenté par Me David, demande à la Cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler cet arrêté ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 2 400 euros TTC sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le jugement est irrégulier en ce qu'il ne comporte pas les signatures prévues à l'article R. 741-7 du code de justice administrative ;
- l'arrêté contesté est entaché d'un vice d'incompétence dès lors que son auteur n'est pas identifiable et qu'il n'est pas démontré qu'il bénéficiait d'une délégation de signature ;
- il est entaché d'un vice de procédure en ce que le procureur de la République antiterroriste et le procureur de la République territorialement compétent n'ont pas été informés préalablement, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure ;
- il méconnaît les dispositions de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure ;
- l'arrêté contesté est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation en ce que les mesures qu'il contient revêtent un caractère disproportionné, qu'il s'agisse de l'interdiction de se déplacer en dehors de la commune de Sevrans ou de sa présentation quotidienne aux services de police ;

- l'arrêté contesté viole son droit au travail garanti par l'article 1er de la charte sociale européenne, par l'article 6 du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, par l'article 15 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par l'article 23 de la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ;

- il viole l'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant.

Par un mémoire en défense enregistré le 14 octobre 2024, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par M. B... ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- 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. Mantz, rapporteur,
- les conclusions de Mme Lipsos, rapporteure publique,

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 27 juin 2024, le ministre de l'intérieur et des outre-mer a, sur le fondement des articles L. 228-1 et L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, prononcé à l'encontre de M. B..., une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance, d'une durée de trois mois, ayant pour objet, en premier lieu, de lui interdire de se déplacer en dehors du territoire de la commune de Sevran (93), excepté pour se présenter au commissariat de police d'Aulnay-sous-Bois (93) ou sur autorisation préalable écrite, en deuxième lieu, de l'obliger à se présenter une fois par jour, à 10 heures, au commissariat de police d'Aulnay-sous-Bois, situé

26-28 rue Louis Barrault, tous les jours de la semaine, y compris les dimanches et jours fériés ou chômés, en troisième lieu, de l'obliger à confirmer et justifier son lieu d'habitation auprès du commissariat dans un délai de vingt-quatre heures à compter de la notification de l'arrêté ainsi que

de tout changement ultérieur de lieu d'habitation et, en dernier lieu, de lui interdire de paraître, le 25 juillet 2024, de 11 heures à 14 heures, sur l'itinéraire du passage de la flamme olympique à Sevrans dans le périmètre délimité par l'arrêté. M. B... relève appel du jugement du 8 août 2024 par lequel le tribunal administratif de Montreuil a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cet arrêté.

Sur la régularité du jugement :

2. Aux termes de l'article R. 741-7 du code de justice administrative : " Dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, la minute de la décision est signée par le président de la formation de jugement, le rapporteur et le greffier d'audience ". Il résulte de ces dispositions que seule la minute du jugement est signée, à l'exclusion de l'ampliation délivrée aux parties. En l'espèce, la minute signée est conservée au dossier du tribunal et a été transmise à la Cour. Par suite, le requérant n'est pas fondé à se prévaloir d'une irrégularité du jugement attaqué sur ce point.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

3. En premier lieu, aux termes de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration : " Toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci. Toutefois, les décisions fondées sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme sont prises dans des conditions qui préservent l'anonymat de leur signataire. Seule une ampliation de cette décision peut être notifiée à la personne concernée ou communiquée à des tiers, l'original signé, qui seul fait apparaître les nom, prénom et qualité du signataire, étant conservé par l'administration ". Aux termes de l'article L. 773-9 du code de justice administrative : " Les exigences de la contradiction mentionnées à l'article L. 5 sont adaptées à celles de la protection de la sécurité des auteurs des décisions mentionnées au second alinéa de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration. Lorsque dans le cadre d'un recours contre l'une de ces décisions, le moyen tiré de la méconnaissance des formalités prescrites par le même article L. 212-1 ou de l'incompétence de l'auteur de l'acte est invoqué par le requérant ou si le juge entend relever d'office ce dernier moyen, l'original de la décision ainsi que la justification de la compétence du signataire sont communiqués par l'administration à la juridiction qui statue sans

soumettre les éléments qui lui ont été communiqués au débat contradictoire ni indiquer l'identité du signataire dans sa décision ".

4. D'une part, l'arrêté attaqué ayant été pris pour des motifs liés à la prévention des actes de terrorisme, cette décision est au nombre de celles qui, en application des dispositions précitées, ne peuvent faire l'objet d'une notification que sous la forme d'une ampliation anonymisée. Dans ces conditions, M. B... ne peut utilement contester sa régularité au motif que l'ampliation qui lui a été notifiée ne comportait pas les mentions visées par les dispositions précitées du premier alinéa de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration.

5. D'autre part, le ministre a produit devant la Cour, dans les conditions prévues par les dispositions précitées de l'article L. 773-9 du code de justice administrative, l'original de l'arrêté attaqué, qui revêt l'ensemble des mentions requises par le premier alinéa de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration, dont notamment l'identité et la signature de son auteur, lequel disposait d'une délégation régulière attribuée par le ministre de l'intérieur. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence de l'autorité signataire doit être écarté.

6. En second lieu, aux termes de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure : " Le ministre de l'intérieur peut, après en avoir informé le procureur de la République antiterroriste et le procureur de la République territorialement compétent, faire obligation à la personne mentionnée à l'article L. 228-1 de : 1° Ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur au territoire de la commune. La délimitation de ce périmètre permet à l'intéressé de poursuivre une vie familiale et professionnelle et s'étend, le cas échéant, aux territoires d'autres communes ou d'autres départements que ceux de son lieu habituel de résidence ; 2° Se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite d'une fois par jour, en précisant si cette obligation s'applique les dimanches et jours fériés ou chômés ; 3° Déclarer son lieu d'habitation et tout changement de lieu d'habitation (...) ".

7. La circonstance que le ministre de l'intérieur n'aurait pas informé le procureur de la République, ainsi que le prévoient les dispositions précitées, reste sans incidence sur la légalité de la décision attaquée dès lors que cette information ne constitue pas une procédure préalable obligatoire conditionnant la légalité d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance. En tout état de cause, il ressort d'un courrier électronique du 29 mai 2024 que le ministre de

l'intérieur et des outre-mer a informé le procureur de la République antiterroriste et le procureur de la République de Bobigny qu'il envisageait de prononcer à l'égard de M. B... une telle mesure et leur a indiqué l'essentiel des mesures particulières envisagées. Par suite, le moyen tiré d'un défaut d'information manque en fait.

8. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure : " Aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes peut se voir prescrire par le ministre de l'intérieur les obligations prévues au présent chapitre. ". L'article L. 228-2 du même code énonce que : " Le ministre de l'intérieur peut, après en avoir informé le procureur de la République antiterroriste et le procureur de la République territorialement compétent, faire obligation à la personne mentionnée à l'article L. 228-1 de : / 1° Ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur au territoire de la commune. La délimitation de ce périmètre permet à l'intéressé de poursuivre une vie familiale et professionnelle et s'étend, le cas échéant, aux territoires d'autres communes ou d'autres départements que ceux de son lieu habituel de résidence ; / 2° Se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite d'une fois par jour, en précisant si cette obligation s'applique les dimanches et jours fériés ou chômés ; / 3° Déclarer et justifier de son lieu d'habitation ainsi que de tout changement de lieu d'habitation.(...) / Les obligations prévues aux 1° à 3° du présent article sont prononcées pour une durée maximale de trois mois à compter de la notification de la décision du ministre. (...) ".

9. Il résulte des dispositions de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure que les mesures qu'il prévoit doivent être prises aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme et sont subordonnées à deux conditions cumulatives, la première tenant à la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics résultant du comportement de l'intéressé, la

seconde aux relations qu'il entretient avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ou, de façon alternative, au soutien, à la diffusion ou à l'adhésion à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes.

10. Pour prononcer la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance du 27 juin 2024, le ministre s'est fondé sur la circonstance que l'intéressé, dès 2014, a côtoyé régulièrement plusieurs protagonistes de la filière djihadiste de Sevran au sein de la mosquée clandestine dite du " Radar ", également appelée mosquée " Daesh ", par l'intermédiaire de laquelle une dizaine de jeunes islamistes franciliens étaient partis rejoindre la zone de djihad

syro-irakien, qu'en juillet 2020, il s'est marié religieusement avec une femme qui a quitté la France en mai 2016 avec un islamiste belge afin de rejoindre l'Algérie, puis la Libye, que le couple a été arrêté en juin 2016, puis incarcéré en Algérie, qu'il a fréquenté plusieurs personnes connues pour leur idéologie pro-djihadiste, qu'en décembre 2022 et en octobre 2023, il a effectué, par le biais d'une carte prépayée, de nombreux virements à destination d'un couple, pour un montant cumulé de 5 085 euros et que ces virements correspondaient, en montant et en date, à des virements réalisés par ledit couple au bénéfice de M. A... C..., personne incarcérée et condamnée à une peine de douze ans de réclusion criminelle assortie d'une période de sûreté des deux tiers pour avoir eu un rôle, au cours des années 2014 et 2015, au sein d'une filière d'acheminement de volontaires djihadistes vers la Syrie pour rejoindre les rangs de l'organisation terroriste Daesh, qu'au début de l'année 2024, l'intéressé était toujours en contact régulier avec cette même personne, que l'intéressé a aussi été en lien avec deux personnes connues pour avoir posté de nombreux messages favorables à l'organisation terroriste Daesh sur les réseaux sociaux, qu'il est toujours en contact avec plusieurs individus connus pour leur radicalisme religieux et que parmi ces individus, l'un a fréquenté la mosquée clandestine Tawhid de Sevran dite mosquée " Daesh " et qu'un autre individu a été condamné en janvier 2020 par la cour d'assises de Paris à cinq ans d'emprisonnement et trois ans de sursis avec mise à l'épreuve pour des faits d'association de malfaiteurs en vue de préparer des actes de terrorisme, que la perquisition menée à son domicile et l'exploitation des supports numériques saisis ont permis de mettre en exergue de la propagande djihadiste et des échanges avec des djihadistes sur zone et que plusieurs de ses fréquentations

actuelles sont connues pour fréquenter de nombreuses personnes dans la sphère djihadiste et notamment des personnes qui se sont rendues sur zone, dont l'un est présumé mort en Syrie. Le ministre a déduit de l'ensemble de ces éléments qu'il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement de M. B... constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qu'il doit aussi être regardé comme entrant en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, motifs qui relèvent des deux conditions cumulatives mentionnées au point 9.

11. Le requérant soutient cependant que la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics n'est pas invocable à son encontre dès lors que le ministre se réfère à des faits qui ne sont plus d'actualité, qu'il n'a jamais participé de près ou de loin aux actes pour lesquels ses amis d'enfance ont pu être condamnés et qu'il n'a d'ailleurs jamais été inquiété pour ces faits, que le ministre n'explique pas en quoi les virements reprochés auraient été illégaux et qu'il aurait déjà été inquiété depuis longtemps si ces virements étaient en lien avec du blanchiment de fonds provenant d'une organisation terroriste, que les liens qu'il entretiendrait avec des personnes connues pour leur radicalisme religieux ou qui auraient posté des messages de soutien à Daesh sur les réseaux sociaux sont insuffisants à caractériser une menace pour l'ordre public, que la perquisition administrative réalisée à son domicile n'a permis la découverte d'aucun élément inquiétant et que s'il constituait un quelconque danger pour la société, son emploi de directeur d'accueil d'un centre de loisirs aurait été remis en cause par son employeur, la ville de Sevrans. Enfin, il fait valoir qu'en tout état de cause, la Cour devra, en application de l'arrêt du

16 mai 2024 de la Cour européenne des droits de l'homme, M. D..., contrôler l'exactitude matérielle et la précision des faits allégués dans la note blanche produite par le ministre de l'intérieur et vérifier si ceux-ci sont ou non sérieusement contestés. Toutefois, l'ensemble des éléments ainsi invoqués ne suffisent pas à remettre en cause les motifs du ministre précisés au point 10, qui s'appuient sur les faits, précis et circonstanciés et non sérieusement contestés, contenus dans la note des services de renseignements produite en première instance, laquelle contient notamment l'identité précise des différentes personnes connues pour leur radicalisme religieux avec lesquelles le requérant est toujours en contact, dont certaines ont fait l'objet d'une condamnation lourde en lien avec leur activité au service d'une organisation terroriste, ou d'une

mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance, ainsi que les éléments saillants de leur parcours et les circonstances dans lesquelles elles ont interagi avec le requérant.

12. Par suite et compte tenu de l'ensemble de ces éléments qui doivent être appréciés au regard d'un contexte national et international dans lequel la menace terroriste demeure à un niveau particulièrement élevé, notamment en considération du conflit israélo-palestinien à la suite de l'attaque perpétrée par le Hamas le 7 octobre 2023 et de la tenue des Jeux Olympiques et Paralympiques à l'été 2024, le ministre de l'intérieur et des outre-mer a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation ni méconnaître les dispositions de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure, prendre à l'encontre de M. B... la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance attaquée.

13. Enfin, si M. B... soutient que la décision contestée est disproportionnée au regard de son " profil " et porte atteinte, tant à son droit au travail qu'à l'intérêt supérieur de sa fille, dont il a la garde tous les week-ends, ainsi qu'à celui des enfants dont il a la responsabilité d'organiser les activités, notamment au mois d'août, en sa qualité de directeur d'un centre de loisirs, il ressort des pièces du dossier, alors qu'il est loisible à l'intéressé, à condition d'en avoir fait préalablement la demande, de se voir délivrer des autorisations écrites de sortie en dehors du périmètre géographique défini à l'article 1er de l'arrêté attaqué, que les mesures de restriction géographique et d'obligation de présentation au commissariat d'Aulnay-sous-Bois ne revêtent pas un caractère disproportionné aux buts en vue desquels elles ont été prises. Il ressort ainsi des pièces du dossier que l'intéressé, par deux arrêtés en date du 26 juillet 2024, a obtenu une modification de son horaire de pointage ainsi que du périmètre au sein duquel il a interdiction de sortir, afin de lui permettre de travailler et de s'occuper de sa fille dans le cadre de la garde partagée dont il bénéficie. Il a également bénéficié de sauf-conduits pour se rendre chez son avocat et à l'audience tenue par le tribunal le 6 août 2024, ainsi que pour aller chercher sa fille ou la ramener au domicile de sa mère, à des dates précises. En revanche, M. B... s'est vu refuser des sauf-conduits en lien avec son activité professionnelle, au motif que la nature de cette activité impliquait de nombreuses sorties à l'extérieur de son lieu de travail et ne permettait pas d'obtenir une prévisibilité sur ses déplacements, ou l'aurait conduit à s'éloigner de manière trop importante du périmètre autorisé, ce qui serait contraire à l'objectif même de la mesure dont il fait l'objet. En tout

état de cause, l'intéressé n'établit pas ni même n'allègue que sa présence, en tant que directeur, serait indispensable à la tenue des sorties avec les enfants et qu'il ne pourrait être remplacé par d'autres animateurs du centre. S'agissant de la garde de sa fille, le requérant n'établit pas que les contraintes de la mesure de contrôle et de surveillance seraient telles qu'il ne pourrait s'en occuper, notamment lors de la période estivale, ou qu'il ne serait pas en mesure de lui permettre de bénéficier d'activités de loisirs, à Sevran ou à l'extérieur de cette ville, dans un cadre sécurisé. S'agissant des enfants dont il a la responsabilité, M. B... ne saurait sérieusement soutenir que la mesure contestée est de nature à les priver de leurs seuls loisirs, dès lors qu'ainsi qu'il a été dit, il ne soutient ni même n'allègue ne pouvoir se faire remplacer par d'autres animateurs du centre. Enfin, si M. B... soutient que le ministre aurait dû limiter la durée de la mesure attaquée à la période des Jeux Olympiques et des Jeux Paralympiques, il ne ressort pas des pièces du dossier que le maintien de la mesure au-delà de cette période, et pour une période limitée, ne présentait pas de caractère nécessaire et proportionné compte tenu de son comportement et de ses relations. Par suite, les moyens tirés de la disproportion de la mesure contestée, de la violation du droit au travail et de la méconnaissance de l'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant doivent être écartés.

14. Il résulte de tout ce qui précède que M. B... n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montreuil a rejeté sa demande. Sa requête doit donc être rejetée dans l'ensemble de ses conclusions, y compris celles tendant au bénéfice des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D É C I D E :

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

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à M. E... B... et au ministre de l'intérieur.

Délibéré après l'audience du 20 décembre 2024 à laquelle siégeaient :

- Mme Doumergue, présidente,
- Mme Bruston, présidente-assesseure,
- M. Mantz, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 janvier 2025.

Le rapporteur,

P. MANTZ La présidente,

M. DOUMERGUE

La greffière,

E. FERNANDO

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur, en ce qui le concerne, et à tous huissiers 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.

2

N° 24PA03728

RÉFÉRENCE

Cour administrative d'appel de Paris, 4ème chambre, 17 janvier 2025. 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/CETATEXT000050999013>. 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.