

Requête n° 2410661

M. E...

Rapporteur : Xavier Pottier

Audience du 10 septembre 2024

CONCLUSIONS

Mme Marion Leboeuf, rapporteure publique

1. Dans le contexte, notamment, des jeux olympiques et paralympiques organisés à Paris respectivement du 24 juillet au 11 août 2024 et du 28 août au 8 septembre 2024, le ministre de l'intérieur et des outre-mer a prescrit à l'égard de plusieurs personnes des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance prévues aux articles L. 228-1 à L. 228-7 du code de la sécurité intérieure.

C'est ainsi que, par un arrêté du 26 juin 2024, le ministre de l'intérieur et des outre-mer a, notamment, interdit à M. B... E... de se déplacer en dehors du territoire de la commune de Nogent-sur-Marne, où il réside, lui a fait obligation de se présenter une fois par jour, à neuf heures, au commissariat de cette commune pour une durée de trois mois et lui a interdit de paraître dans un périmètre situé à l'intérieur de la commune pour la journée du 21 juillet 2024, en raison du passage de la flamme olympique.

Par la requête qui vient d'être appelée, M. E... vous demande l'annulation de cet arrêté.

2. Vous pourrez, tout d'abord, admettre M. E... au bénéfice de l'aide juridictionnelle provisoire, sur simple demande de sa part, compte tenu de l'urgence.

3. Cette requête ne posant pas de problème de recevabilité, nous pouvons en venir directement à son examen au fond, en commençant par un bref rappel des fondements juridiques sur lesquels reposent les mesures prises à l'encontre de l'intéressé.

2.1. Vous savez qu'en vertu de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure, créé par la loi¹ du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance peut être prononcée à l'encontre d'une personne déterminée aux fins de prévenir la commission d'un acte de terrorisme. Deux conditions doivent être réunies :

- d'une part, il doit exister des raisons sérieuses de penser que le comportement de la personne visée par la mesure constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics ;

- d'autre part, il doit être établi soit que cette personne « *entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme* », soit qu'elle « *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* ».

Dans ses décisions n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018 ainsi que n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021, le Conseil constitutionnel a confirmé qu'il résulte de la rédaction de ces dispositions que :

- La mesure ne peut être prononcée qu'aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme ;
- Les deux conditions précitées sont cumulatives ;
- La menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics mentionnée dans la première condition doit être nécessairement en lien avec le risque de commission d'un acte de terrorisme.

S'agissant d'une mesure de police, il appartient au juge de l'excès de pouvoir d'exercer un contrôle normal sur la décision de l'administration, afin de s'assurer qu'elle présente un caractère adapté, nécessaire et proportionné (voyez, par analogie : CE, Assemblée, 6 juillet 2016, M. A... et autres, n° 398234, au Recueil², ainsi que la décision précitée du Conseil constitutionnel du 29 mars 2018 qui rappelle la condition de proportionnalité). On se rappelle également que, dans le cadre des mesures prises en application des textes sur l'état d'urgence le Conseil constitutionnel avait précisé que « *tant la mesure d'assignation à résidence que sa durée, ses conditions d'application et les obligations complémentaires dont elle*

¹ Loi n° 2017-1510.

² Voir aussi : CE, 9 novembre 2023, Les Soulèvements de la Terre et autres, n° 476384, au Recueil ; CE, 15 novembre 2017, Ligue française pour la défense des droits de l'Homme et du citoyen, n° 403275, aux Tables ; CE, 11 juillet 2014, Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire c/ M. Finas et Mme Namias, n° 359394.

peut être assortie doivent être justifiées et proportionnées aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence ; que le juge administratif est chargé de s'assurer que cette mesure est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit » (Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015).

La matérialité des faits, qui est également contrôlée par le juge, saisi de moyens en ce sens, peut être établie par la production en défense de « notes blanches », soumises au contradictoire, lorsqu'elles relatent des éléments précis et circonstanciés, et en tenant compte de la qualité de la contestation du requérant (CE, Section, 11 décembre 2015, M. Domenjoud, n° 395009, au Recueil ; CE, 26 janvier 2018, Association Rahma de Torcy-Marne-la-Vallée, n° 412312, aux Tables).

2.2. Le requérant invoque, tout d'abord, plusieurs moyens de légalité externe qui ne vous retiendront pas.

2.2.1. En premier lieu, il soutient un peu confusément que l'arrêté attaqué serait entaché d'incompétence et ne comporterait pas la signature de son auteur, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Vous savez qu'aux termes du second alinéa de cet article : « Toutefois, les décisions fondées sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme ou des actes d'ingérence 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. »

Par ailleurs, les dispositions de l'article L. 773-9 du code de justice administratives prévoient que lorsque dans le cadre d'un recours contre une des décisions mentionnées à ce second alinéa, 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, 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.

En l'espèce, le ministre de l'intérieur et des outre-mer, a transmis, dans les conditions mentionnées par ces dispositions, l'original de l'arrêté, revêtu de la signature de son auteur et mentionnant ses nom, prénom et qualité, ainsi que justifié de sa compétence.

Vous pourrez, dès lors, écarter les deux moyens.

2.2.2. En deuxième lieu, le requérant soutient que l'arrêté attaqué a été pris à l'issue d'une procédure irrégulière, en l'absence d'information préalable du procureur de la République antiterroriste et du procureur de la République territorialement compétent, comme l'imposent les dispositions du premier alinéa de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure.

Il ressort néanmoins des pièces du dossier que, par un courriel du 27 mai 2024, l'administration a informé ces deux autorités des mesures qu'elle envisageait de prendre à l'égard de M. E....

En tout état de cause vous pourriez également, comme plusieurs juges du fond, regarder ce moyen comme inopérant dès lors que formalité en cause constitue une pure mesure d'information et non un préalable obligatoire conditionnant la légalité de la mesure (voyez, par exemple : CAA Paris, 24 mai 2024, n° 23PA04685 ; CAA Lyon, 5 octobre 2023, n° 21LY02295).

2.3. Nous pouvons désormais en venir à l'examen des moyens de légalité interne soulevés par le requérant.

2.3.1. M. E... soutient, en premier lieu, que l'arrêté attaqué est entaché d'une erreur de fait et d'une erreur d'appréciation dans la mise en œuvre des critères prévues à l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure.

Contrairement à ce que l'on a pu constater dans la plupart des autres dossiers relatifs à ce type de mesures prises à l'occasion des jeux olympiques et paralympiques de Paris, le ministre de l'intérieur et des outre-mer a distingué, dans la motivation de l'arrêté, les faits retenus au titre de la première condition et ceux retenus au titre de la seconde.

En ce qui concerne la première condition, le ministre s'est fondé, d'une part, sur l'adoption par M. E... d'un comportement inadapté à son environnement professionnel, du fait de sa radicalisation religieuse et, d'autre part, sur sa condamnation pour des faits de violence conjugale et menace de mort sur sa

conjointe. Sur le premier point, l'arrêté fait plus précisément état d'un changement d'apparence physique et d'un refus de s'adresser à ses collègues féminines. Il précise que le requérant a fait l'objet de plusieurs avertissements avant d'être licencié par la RATP le 29 juin 2021.

C'est en ce qui concerne les causes de ce licenciement que le requérant soutient que l'arrêté est entaché d'une inexactitude matérielle. Il fait valoir que c'est à tort que le ministre a retenu qu'il a fait l'objet d'avertissements et a été licencié pour avoir refusé de s'adresser à des collègues féminines alors que le motif de licenciement réside dans son refus de respecter les consignes d'hygiène et de sécurité. Il produit la lettre de licenciement confirmant ce motif. Cependant, à s'en tenir à une lecture stricte, l'arrêté ne dit pas que le comportement de M. E... à l'égard des femmes est la cause de son licenciement, même si la rédaction de l'arrêté peut prêter à confusion car elle juxtapose le comportement empreint de fondamentalisme religieux imputé à l'intéressé et son licenciement. Vous pourrez, dès lors, écarter le moyen tiré de l'erreur de fait.

En tout état de cause, si vous deviez retenir une telle erreur de fait, il résulte de l'instruction que le ministre aurait pris la même décision s'il s'était fondé sur les autres faits mentionnés dans l'arrêté.

Il ressort en effet des pièces du dossier que M. E... a été condamné, par un jugement du tribunal correctionnel de Créteil, à une peine de huit mois d'emprisonnement, pour des violences conjugales commises en janvier 2020 et des menaces de mort adressées par écrit à son ex-conjointe le 3 mai 2023.

Le requérant fait valoir que ces faits sont sans lien avec le risque de commission d'un acte de terrorisme et ne caractérisent pas une menace suffisamment grave.

Dans un précédent dossier, nous avons considéré que des faits de violence conjugale n'étaient, à eux-seuls, pas suffisant pour caractériser la menace mentionnée à l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure dès lors que le ministre n'apportait pas d'éléments permettant de penser que la violence de l'intéressé pouvait s'étendre à des tiers. En l'espèce, cependant, les violences conjugales se sont accompagnées, après la séparation du couple, de menaces de mort. Même si, en l'état, le lien entre, d'une part ces violences et les menaces et, d'autre part, le radicalisme religieux de M. E..., avancé par le ministre, n'est pas établi, il y a dans les menaces de mort un cran supplémentaire dans la gravité des violences dont l'intéressé s'estime lui-même capable.

En défense, le ministre se prévaut, en outre, au titre de cette première condition, des relations entretenues par le requérant avec des personnes condamnées pour des infractions terroristes. La « note blanche », établie par les services de renseignement et versée au débat contradictoire, précise que M. E... a participé, à partir de la fin de l'année 2020, à un groupe de prière comprenant Ismail Benadda et Ahmed Mosteghanemi, condamnés chacun pour des faits d'association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme, Mohamed Benadda, condamné pour des faits de provocation directe à la commission d'un acte terroriste, Théo Coquelin-Magot, condamné pour des faits d'apologie du terrorisme et Said Kerrouche, condamné pour avoir proféré des menaces d'attentat. La note précise que M. E... utilisait son véhicule personnel pour transporter ses camarades vers des lieux de culte. Au regard de ces informations circonstanciées, et du caractère laconique de la contestation du requérant, l'existence de ces relations apparaît établie. De plus, si la note précise que certaines de ces relations ont cessé depuis l'été 2022, les faits sont tout de même récents.

Comme nous l'avons précisé dans de précédents dossiers, sauf à ignorer tout à fait le caractère cumulatif des deux conditions mentionnées à l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure, l'existence de relations avec des « *personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme* » ne peut, par elle-même, être assimilée, pour la mise en œuvre de la première condition, à un « *comportement* », lequel suppose tout de même un certain nombre d'actes positifs émanant spécifiquement de l'intéressé. Cependant, il nous semble que la participation active à un groupe de personnes répondant à cette qualification peut être prise en considération pour caractériser la gravité de la menace et le lien avec le risque de commission d'un acte terroriste.

Dans ces conditions, le premier critère apparaît rempli.

Par ailleurs, au regard de ce que nous venons de dire concernant les relations habituelles de M. E... avec les personnes citées, vous pourrez retenir qu'il en est de même du second critère.

Vous pourrez, dès lors, écarter le moyen tiré de l'erreur d'appréciation.

2.3.2. En second lieu, le requérant soutient que l'arrêté attaqué porte une atteinte disproportionnée à sa liberté d'aller et venir, à sa vie privée et familiale et méconnaît les dispositions du 1 de l'article 3 de la convention internationale

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
8^{ème} chambre

relative au droit de l'enfant, en faisant principalement valoir qu'elle l'empêche d'exercer son droit de visite à l'égard de son fils, qui réside à Champigny-sur-Marne.

Néanmoins, au regard de la gravité de la menace, dans le contexte de l'organisation des jeux olympiques et paralympiques, ainsi qu'à la possibilité laissée à l'intéressé d'obtenir ponctuellement des sauf-conduits pour l'exercice de son droit de visite parental, le moyen ne nous paraît pas fondé.

PCMNC au rejet de la requête.