

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

N° 2419458

M. A... B...

Mme D...
Rapporteuse

Mme E...
Rapporteuse publique

Audience du 25 juillet 2024
Décision du 30 juillet 2024

49
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Paris

(3^{ème} section – 1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance du 17 juillet 2024, enregistrée le même jour au greffe du tribunal, la présidente du tribunal administratif de Melun a transmis au tribunal, en application de l'article R. 351-3 du code de justice administrative, la requête présentée par M. A... B...

Par cette requête et deux mémoires, enregistrés au greffe du tribunal administratif de Melun les 15 et 17 juillet 2024, et au greffe du tribunal administratif de Paris le 25 juillet 2024, M. A... B..., représenté par Me Bourdon et Me Brengarth, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 27 juin 2024, modifié par les arrêtés des 16 et 18 juillet 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 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Dans le dernier état de ses écritures, il soutient que :

- l'arrêté attaqué est entaché d'un vice de forme tenant à l'absence d'identification de son signataire en méconnaissance de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration ; dans ces conditions, il n'est pas possible de vérifier la compétence du signataire de l'acte ;

- il est entaché d'un vice de procédure en l'absence d'information des autorités judiciaires mentionnées à l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure ;

- il porte une atteinte grave et manifestement illégale et à sa liberté d'aller et venir et au principe de libre circulation des personnes dans l'espace européen, principe fondamental de l'Union européenne ;

- il porte une atteinte grave à sa vie privée et familiale ;
- il méconnaît l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure dans la mesure où son comportement actuel ne constitue pas une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, il n'adhère à aucune idéologie extrémiste et il n'entretient pas de façon habituelle des relations avec des personnes adhérant à une telle idéologie ;
- les faits qui lui sont reprochés ne sont pas établis ; d'une part, l'administration se fonde sur des éléments invalidés par le Conseil d'Etat par une ordonnance du 22 janvier 2016, d'autre part, les quarante-huit signalements invoqués ne sont pas établis ; en outre, son adhésion à l'islam radical n'est pas établie ; enfin, il ne connaît pas les six personnes mentionnées dans la note blanche, avec lesquelles les relations évoquées ne couvrent de surcroît que la période 2016-2021 ;
- il est disproportionné, compte tenu en particulier de sa durée, des modalités de pointage et des interdictions de paraître qui lui sont imposées, alors que les mesures ne sont ni nécessaires ni justifiées et s'apparentent à une mesure d'assignation à résidence ;
- il méconnaît l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure dans la mesure où les interdictions de paraître lui ont été notifiées le 16 juillet 2024 alors que certaines d'entre elles débutent dès le 13 juillet 2024, en méconnaissance du délai de quarante-huit heures prévues par cet article sans que l'urgence ne soit justifiée ;
- il méconnaît l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure dans la mesure où deux interdictions de paraître ont été prises à son encontre alors que le législateur a limité ces interdictions à une période de trente jours.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 juillet 2024, le ministre de l'intérieur et des outre-mer conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- les moyens tirés du vice de forme et de l'incompétence du signataire des décisions attaquées ne sont pas fondés dans la mesure où il pouvait notifier une ampliation à l'intéressé et produire l'original de la décision hors contradictoire en application de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration et de l'article L. 773-9 du code de justice administrative ;
- le moyen tiré du vice de procédure relatif à l'information aux procureurs de la République est inopérant ; en tout état de cause, le moyen est infondé ;
- le moyen tiré de l'inexactitude matérielle des faits qui avaient fondé les motifs de la décision d'assignation à résidence du requérant dans le cadre de l'état d'urgence et qui ont donné lieu à l'ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat, est inopérant dans la mesure où ces faits ne sont pas au fondement de la décision attaquée ;
- le moyen tiré de l'erreur d'appréciation dans l'application de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure n'est pas fondé ;
- le moyen tiré de la disproportion de la mesure n'est pas fondé.

Le ministre de l'intérieur a produit, le 24 juillet 2024, l'original des arrêtés attaqués, dans les conditions prévues par les dispositions de l'article L. 773-9 du code de justice administrative.

Par une ordonnance du 25 juillet 2024, la clôture de l'instruction a été fixée, en dernier lieu, au 25 juillet 2024 à 13 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- 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 Mme D...,
- les conclusions de Mme E..., rapporteure publique,
- les observations de Me Brengarth et Me Villetard, avocats de M. B....

Une note en délibéré, présentée par le ministre de l'intérieur et des outre-mer, a été enregistrée le 25 juillet 2024.

Considérant ce qui suit :

1. M. B... est un ressortissant français et algérien né le 2 mai 1980. Le 11 juillet 2024, alors qu'il se trouvait à l'aéroport de Paris Orly avec son épouse et leurs enfants pour embarquer dans un vol à destination de la Tunisie, il s'est vu notifier un arrêté du 27 juin 2024 par lequel le ministre de l'intérieur a pris à son encontre, sur le fondement des dispositions des articles L. 228-1 et L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance lui faisant, d'une part, interdiction de se déplacer, sans autorisation écrite préalable, en dehors du territoire de la commune de Vitry-sur-Seine pendant trois mois, d'autre part, obligation, pendant la même période, de se présenter une fois par jour, à 9 heures, au commissariat de police de Vitry-sur-Seine, y compris les dimanches, les jours fériés ou chômés et de confirmer, justifier et déclarer son lieu d'habitation auprès du commissariat puis tout changement ultérieur. En outre, l'arrêté lui interdit de paraître le 21 juillet 2024 sur le passage de la flamme olympique à Vitry-sur-Seine dans un périmètre qu'il délimite. Par des courriers électroniques des 12 et 15 juillet 2024, M. B... a demandé le retrait ou la modification de l'arrêté du 27 juin 2024, ou à défaut un sauf-conduit, dans la mesure où il habite désormais à Paris.

2. Par des arrêtés des 16 et 18 juillet 2024, le ministre de l'intérieur a modifié, à la demande de M. B..., le lieu de résidence, le périmètre de déplacement, le lieu et l'heure de présentation et les interdictions de paraître qui figuraient initialement dans l'arrêté du 27 juin 2024. Ainsi, l'arrêté du 27 juin 2024, modifié par les arrêtés des 16 et 18 juillet 2024, interdit à M. B... de se déplacer en dehors de la commune de Paris et de paraître dans les différents périmètres qu'il délimite dans le cadre des jeux olympiques et des jeux paralympiques le 26 juillet 2024 et au cours des périodes du 13 juillet 2024 au 11 août 2024 et du 12 août 2024 au 8 septembre 2024 inclus. En outre, l'arrêté modifié oblige l'intéressé à se présenter une fois par jour à 10 heures 30 au commissariat de police du 13^e arrondissement de Paris, tous les jours de la semaine, y compris les jours fériés ou chômés. Par la présente requête, M. B... demande l'annulation de l'arrêté du 27 juin 2024, modifié par les arrêtés des 16 et 18 juillet 2024.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

3. 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 entré 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* ». Aux termes de l'article L. 228-2 du même code : « *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. L'obligation prévue au 1° du présent article peut être assortie d'une interdiction de paraître dans un ou plusieurs lieux déterminés se trouvant à l'intérieur du périmètre géographique mentionné au même 1° et dans lesquels se tient un événement exposé, par son ampleur ou ses circonstances particulières, à un risque de menace terroriste. Cette interdiction tient compte de la vie familiale et professionnelle de la personne concernée. Sa durée est strictement limitée à celle de l'événement, dans la limite de trente jours. Sauf urgence dûment justifiée, elle doit être notifiée à la personne concernée au moins quarante-huit heures avant son entrée en vigueur. 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 (...)* ».

4. Il résulte des dispositions de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure précitées 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.

5. Il ressort des pièces du dossier que, pour considérer 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, le ministre de l'intérieur a tenu compte, au vu d'une note blanche des services de renseignement, outre du contexte de menace terroriste particulièrement élevée sur le territoire national, en particulier pendant la tenue des jeux olympiques, des nombreux faits délictueux, notamment de violence, pour lesquels son comportement a été signalé entre 1994 et 2016.

6. Toutefois, d'une part, si le ministre fait valoir que M. B... a fait l'objet de quarante-huit signalements en raison de son comportement délictueux, il ne mentionne en réalité dans ses écritures que onze signalements. Or il ne produit aucun élément probant permettant d'établir les circonstances et la réalité même de ces signalements, alors que ceux-ci sont contestés par le requérant qui démontre à l'inverse qu'à la date du 18 juillet 2024, seuls six signalements le concernant figuraient au fichier automatisé des empreintes digitales (F.A.E.D) dont cinq en lien avec les mesures administratives de surveillance dont il a fait l'objet en novembre 2015 et en juillet 2024 et un concernant des faits anciens de recel de vol en bande organisée commis en janvier 2009 et pour lesquels il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il aurait été condamné. D'autre part, si le ministre de l'intérieur invoque « l'attachement à la violence » du requérant, il ne fait état à ce titre que de la « mise en cause » de l'intéressé pour des faits, dont les circonstances ne sont aucunement précisées, de vol avec violence et violence ayant entraîné moins de huit jours d'ITT signalés en 1996 et en 2003, soit plus de vingt ans auparavant. Par ailleurs, si le ministre fait également état, dans son mémoire en défense, de la mise en cause du requérant pour des faits de participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un crime, entre le 1^{er} septembre 2008 et le 23 janvier 2009, il ressort des pièces du dossier que ces faits concernent une affaire de trafic de véhicules dont le juge des référés du Conseil d'Etat a relevé, dans une ordonnance du 22 janvier 2016 n° 396116, que l'intéressé avait été entendu comme simple témoin et qu'aucun élément n'avait permis d'accréditer l'existence d'un contexte d'islamisme radical. Or le ministre n'a pas apporté d'élément nouveau sur ces faits. De même, les éléments de contexte évoqués dans l'arrêt attaqué, tenant au signalement de la présence du requérant, au mois de mai 2015, aux abords du domicile du directeur de la publication de Charlie Hebdo, ont, en tout état de cause, également été écartés, par le Conseil d'Etat, dans l'ordonnance précitée du 22 janvier 2016. S'agissant, en outre, de l'implication de M. B... dans une filière d'envoi de jeunes franciliens dans les écoles coraniques salafistes au Yémen, mentionnée dans l'arrêt attaqué, il ressort de la note blanche que l'intéressé n'a en réalité pas été renvoyé devant le tribunal pour ces faits qui font l'objet d'une contestation appuyée de sa part. Ainsi, les seules condamnations pénales dont M. B... a fait l'objet qui sont établies par les pièces versées au dossier concernent le non-respect d'une mesure prise dans le cadre de l'état d'urgence le 27 novembre 2015 et le non-respect de la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance, objet du présent litige, sanctionné par le juge pénal le 19 juillet 2024. Or ces seules condamnations, dont la dernière est postérieure aux arrêts attaqués, ne suffisent pas, en l'absence de tout autre élément avéré, à établir que le comportement de M. B... constituerait une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics au sens de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure, et ce en dépit du contexte de menace terroriste particulièrement élevée sur le territoire français.

7. Enfin, ainsi qu'il a été dit au point 4 du présent jugement, les deux conditions mentionnées à l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure étant cumulatives, le ministre de l'intérieur et des outre-mer n'est, en tout état de cause, pas fondé à soutenir que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de tenir compte, pour apprécier la première condition relative à la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, de l'adhésion de M. B... à l'islam radical et aux relations qu'il entretient avec des personnes mises en cause pour leur participation ou leur soutien à des actes de terrorisme, lesquelles sont au demeurant mentionnées par la note blanche seulement jusqu'en 2021.

8. Il résulte de ce qui a été énoncé aux points 6 et 7 du présent jugement que le requérant est fondé à soutenir que le ministre de l'intérieur et des outre-mer a commis une erreur d'appréciation en considérant que le comportement de l'intéressé caractérise une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics au sens de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure.

9. Il s'ensuit que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, M. B... est fondé à demander l'annulation de l'arrêté du ministre de l'intérieur et des outre-mer du 27 juin 2024, modifié par les arrêtés des 16 et 18 juillet 2024.

Sur les frais liés au litige :

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par M. B... et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du ministre de l'intérieur et des outre-mer du 27 juin 2024, modifié par les arrêtés des 16 et 18 juillet 2024, est annulé.

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

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. A... B... et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Délibéré après l'audience du 25 juillet 2024, à laquelle siégeaient :

Mme H..., présidente,
Mme D..., première conseillère,
M. I..., premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 juillet 2024.

La rapporteure,

La présidente,

K. D...

J. H...

Le greffier,

M.L...

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer 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.