

Cour administrative d'appel de PARIS,
4ème chambre, 19 juin 2025, Décision 24PA03971

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. A... B... a demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler l'arrêté du 30 juin 2024, notifié le 5 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 d'une durée de trois mois.

Par un jugement n° 2418457/3-1 du 17 juillet 2024, le tribunal administratif de Paris a annulé cet arrêté.

Procédure devant la Cour :

Par une requête, enregistrée le 12 septembre 2024, le ministre de l'intérieur demande à la Cour :

- 1°)** d'annuler le jugement du tribunal administratif de Paris du 17 juillet 2024 ;
- 2°)** de rejeter la demande présentée par M. B... devant le tribunal administratif de Paris.

Il soutient que :

- la mesure prise répond aux deux conditions cumulatives posées par l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure ;
- l'intéressé représente une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre public résultant de son comportement, ainsi qu'il ressort de la note des services de renseignements, laquelle a valeur probante ;
- l'intéressé a manifesté son soutien et son adhésion à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme, par ses écrits et ses menaces proférées sur les réseaux sociaux.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 novembre 2024, M. B..., représenté par Me Gras, demande à la Cour, de prononcer un non-lieu à statuer, de confirmer le jugement du tribunal administratif et 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 administratif.

Il soutient que :

- les moyens de la requête ne sont pas fondés ;
- la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance ayant pris fin le 5 octobre 2024, la requête du ministre est devenue sans objet.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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 Doumergue, présidente-rapporteuse,

- les conclusions de Mme Lipsos, rapporteure publique,
 - les observations de Me Gras, avocate de M. B..., présent.
- Une note en délibéré, présentée par M. B..., a été enregistrée le 12 mai 2025.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 30 juin 2024, notifié le 5 juillet 2024, M. B... a fait l'objet d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance, d'une durée de trois mois, par laquelle le ministre de l'intérieur et des outre-mer, sur le fondement des articles

L. 228-1 et suivants du code de la sécurité intérieure, lui a interdit, en premier lieu, de se déplacer en dehors du territoire du département de Paris, sauf autorisation écrite préalable, en deuxième lieu, l'a obligé à se présenter une fois par jour, à 9 heures, au commissariat de police du 20ème arrondissement de Paris, tous les jours de la semaine, y compris les dimanches et jours fériés ou chômés, en troisième lieu, l'a obligé à déclarer et justifier son lieu d'habitation ainsi que tout changement d'adresse, en dernier lieu, lui a interdit, notamment, de paraître dans le périmètre de plusieurs zones d'itinéraire de passage de la flamme olympique dans Paris les

14 et 15 juillet 2024. Le ministre de l'intérieur relève appel du jugement n° 2418457/3-1 du 17 juillet 2024 par lequel le tribunal administratif de Paris a annulé l'arrêté précité.

En ce qui concerne l'exception de non-lieu soulevée en défense :

2. La seule circonstance que les mesures prescrites par l'arrêté du 30 juin 2024, notifié le 5 juillet 2024, auraient pris fin le 5 octobre 2024, ne rend pas sans objet l'appel du ministre de l'intérieur contre le jugement annulant cet arrêté. Dans ces conditions, l'exception de non-lieu à statuer soulevée par M. B... doit être écartée.

En ce qui concerne le moyen d'annulation retenu par le tribunal administratif :

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 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 son lieu d'habitation et 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. (...) ".

4. 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.

5. Pour considérer qu'il existait des raisons sérieuses de penser que le comportement de M. B... constituait une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics, d'une part, et participait à la diffusion de thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes, d'autre part, le ministre de l'intérieur et des outre-mer s'est fondé sur une note blanche des services de renseignements.

6. Il ressort notamment de la note établie par les services de renseignement que M. B... a été poursuivi en 1997 pour des faits de participation à une association de malfaiteurs en vue de commettre un acte de terrorisme, que dans le cadre de cette affaire, le siège de la " Muslim Association Aide aux Opprimés" (MAAO) dont il était le président, a fait l'objet d'une perquisition au cours de laquelle trois fusils à pompe et leurs munitions, des tracts ainsi qu'un scanner branché sur les fréquences de police ont été découverts, et les douze membres de l'association, dont son président, placés en détention de mars à juillet 1997, puis libérés sous contrôle judiciaire après l'annulation de la procédure par la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris. Au début des années 2000, il a revendiqué le partenariat qui liait cette association à l'Organisation de Défense des prisonniers musulmans (ODPM), organisation spécialisée dans la défense des prisonniers incarcérés en France dans le cadre d'affaires de terrorisme, créée en octobre 1997 après la mise en liberté des membres de l'association MAAO qui ont décidé d'axer leur propagande en direction des intégristes placés en milieu carcéral, et si M. B... n'apparaît pas dans les statuts de l'OPDM, il demeure, selon la note, l'instigateur et le réel leader. En parallèle, M. B... et son frère sont à la tête de plusieurs sociétés ouvertes sous des prête-noms, ayant notamment employé un individu présumé mort en zone irako-syrienne en janvier 2017 et un membre du commando de Francfort, condamné le 16 décembre 2004 à six ans d'emprisonnement, M. B... étant également gérant de la société d'éditions, Contre Offensive Edition, qui publie principalement ses propres ouvrages. Le 3 novembre 2020, il a été interpellé pour escroquerie en bande organisée, récidive, association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un délit et blanchiment aggravé, écroué à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis (Essonne), la perquisition de son domicile ayant permis la découverte de la somme de 80 000 euros en espèce, et a été placé sous contrôle judiciaire par le tribunal judiciaire de Paris. En outre, il ressort de cette note, complétée par les services de renseignements dans l'instance d'appel, que M. B... a fait l'objet d'un signalement au centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation en 2018 pour des menaces et intimidations proférées à l'encontre d'une chanteuse lyrique, blogueuse et journaliste indépendante, militant pour une France laïque et luttant contre l'obscurantisme islamiste via une chaîne Youtube et que son contrôle judiciaire lui interdit d'être en contact avec une personne qui a été en relation avec Amedy Coulibaly, en 2012, lors d'une période de détention. En septembre 2021, M. B... a publié plusieurs articles sur son site internet dans lesquels il combat les valeurs de la République et désigne la France comme une terre de mécréants. De plus, il a attaqué publiquement et régulièrement dans de nombreuses vidéos publiées entre 2010 et 2024, les représentants de la communauté musulmane et l'islam de France. Si une partie des faits en cause sont anciens, et si M. B... n'a fait l'objet d'aucune condamnation suite à la perquisition en 1997 de l'association qu'il présidait, il n'en reste pas moins qu'ont été découverts à cette occasion des armes, des tracts et un scanner branché sur les fréquences police et que depuis, M. B..., qui a été condamné plusieurs fois depuis, pour des faits de droit commun, et qui était, à la date de l'arrêt du ministre de l'intérieur, mis en examen et placé sous contrôle judiciaire ainsi qu'il a été dit dans l'attente de l'audience correctionnelle spéciale pour une affaire de blanchiment aggravé, d'escroquerie en bande organisée et d'association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un délit puni de dix ans d'emprisonnement, avec interdiction de rencontrer des personnes désignées, dont une qui a été pendant sa détention, en 2012 en relation avec un terroriste, s'est

fait remarquer plusieurs fois, y compris en 2024, par des déclarations et des écrits hostiles et violents à l'encontre des personnes défendant la laïcité, des partisans d'un islam de France et des valeurs de la République. Dans ces conditions, il existait des raisons sérieuses de penser que le comportement de M. B... constituait une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics à la date de l'arrêté attaqué, le 30 juin 2024, la circonstance selon laquelle M. B... n'aurait pas fait l'objet de poursuites ni de condamnations du fait de ses publications, vidéos et déclarations diverses étant sans incidence sur la légalité de la mesure contestée qui a un objet préventif. Il résulte de ce qui précède que c'est à tort que le tribunal administratif de Paris s'est fondé sur le fait que le comportement de M. B... ne constituait pas une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics pour annuler l'arrêté du ministre de l'intérieur du 30 juin 2024. Toutefois, il appartient à la Cour administrative d'appel, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par M. B... devant le tribunal administratif de Paris.

En ce qui concerne les autres moyens invoqués en première instance :

7. En premier lieu, et ainsi qu'il a été dit ci-dessus, M. B... s'est fait remarquer par la publication d'articles, notamment sur son site internet, et de vidéos sur sa chaîne Youtube, dans lesquels il combat les valeurs de la République, désigne la France comme une " terre de mécréants ", dotée d'un " régime mécréant ", responsable de " verser le sang " des musulmans à travers le monde, y accuse l'autorité politique d'être islamophobe et dénonce une dichotomie entre les prises de position et les actes de la France, et rejette les notions d'islam en France et d'intégration en utilisant des termes très violents à l'égard de ceux qui y adhèrent et qu'il appelle " les alliés de Satan ". Il soutient depuis de nombreuses années l'idée que la loi divine est supérieure à la loi républicaine française et que le fait d'obéir à cette dernière implique de désobéir aux préceptes de l'islam et qu'ainsi, un musulman accompli dans ses devoirs envers l'islam ne peut pas être un bon citoyen français, prône ainsi dans une vidéo publiée en 2022 sur sa chaîne Youtube, l'hégémonie de l'islam et réprovoque que des " mosquées soient construites en terre de mécréance ", affirme que l'intégration est une hérésie qui implique " pour nous autres musulmans d'obéir à un humain de surcroît mécréant, donc ennemi de Dieu ". Ces déclarations qui empruntent au discours de l'islamisme radical et terroriste traduisent une posture agressive et délibérément intimidante à l'égard de personnes exprimant des opinions divergentes dans un climat de tension idéologique. Enfin, le ministre produit en appel plusieurs écrits de M. B..., parmi lesquels un ouvrage intitulé L'Islam made in France, dans lequel ce dernier expose notamment, à propos de ceux qu'ils regardent comme ayant fait allégeance au gouvernement français, que " l'apostasie est un crime puni lorsque les éléments matériels permettent de l'établir formellement de la peine capitale ". Tous ces écrits et propos qui bénéficient d'une large audience (25 000 followers sur Facebook, 4 500 sur Youtube), participent d'un discours de rupture et de remise en cause des principes fondamentaux de l'ordre républicain et démocratique, en adoptant la rhétorique des organisations radicales et terroristes. Ainsi, au vu de l'ensemble de ces faits, le ministre de l'intérieur a pu valablement considérer que M. B..., par ses engagements, ses écrits et ses discours violents, soutenait des thèses susceptibles d'inciter à commettre des actes de terrorisme.

8. En deuxième 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 ".

9. 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 anonyme. 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.

10. 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 soulevé par M. B... tiré de l'incompétence de l'auteur de l'arrêté contesté doit être écarté.

11. En troisième 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 (...) ".

12. La circonstance que le ministre de l'intérieur n'aurait pas informé le procureur de la République, ainsi que le prévoient les dispositions précitées, est 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 10 juin 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 Paris 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.

13. En dernier lieu, si M. B... soutient que la décision contestée revêt un caractère disproportionné au regard de son droit à une vie privée et familiale, à sa liberté de travailler, et que la mesure prononcée à son encontre lui fait courir le risque de perdre son activité professionnelle, il ressort des pièces du dossier que la mesure prise est strictement limitée dans le temps et qu'il lui était possible d'obtenir un aménagement de ses obligations soit ponctuellement, soit de manière permanente, par une modification des modalités de la mesure prise à son encontre, à condition d'en avoir fait préalablement la demande, ainsi qu'il en a été informé par une notice remise lors de la notification de l'arrêté contesté. Par suite, le moyen tiré de ce que

l'arrêté contesté revêtirait un caractère disproportionné au regard de son droit à sa vie privée et familiale et à sa liberté de travailler doit être écarté.

14. Il résulte de ce qui précède que tous les autres moyens invoqués sont écartés. Par suite la demande de première instance doit être rejetée.

15. Il résulte de tout ce qui précède que le ministre de l'intérieur est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Paris a annulé son arrêté du 30 juin 2024. Dès lors, il y a lieu d'annuler ce jugement et de rejeter la demande présentée par M. B... devant le tribunal administratif de Paris ainsi que sa demande devant la Cour présentée au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1er : Le jugement n° 2418457/3-1 du 17 juillet 2024 du tribunal administratif de Paris est annulé.

Article 2 : La demande présentée par M. B... devant le tribunal administratif de Paris et ses conclusions présentées devant la Cour sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié au ministre de l'intérieur et à M. A... B....

Délibéré après l'audience du 9 mai 2025, à laquelle siégeaient :

- Mme Doumergue, présidente,
- Mme Bruston, présidente-assesseure,
- Mme Saint-Macary, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 19 juin 2025.

La présidente, M. DOUMERGUE

L'assesseure la plus ancienne, S. BRUSTON

La greffière, E. FERNANDO

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur 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.