

N° 1602381

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Wahid B.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Juge des référés

Ordonnance du 4 juin 2016

Le juge des référés,

54-035-03

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 2 juin 2016 à 11 h 29, M. Wahid B., représenté par Me Quantin, demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du 24 mai 2016 par lequel le ministre de l'intérieur l'a astreint à résider dans la commune de Brest, lui a fait obligation de présentation deux fois par jour à des horaires déterminés au commissariat de police de Brest, tous les jours de la semaine, de demeurer, tous les jours, entre 20 heures et 6 heures, dans les locaux où il réside et lui a interdit de se déplacer en dehors de son lieu d'assignation à résidence sans autorisation préalable du préfet du Finistère ;

2°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur de modifier, immédiatement ou au plus tard le 6 juin 2016, l'article 3 de la décision litigieuse en l'astreignant à demeurer à son domicile de 22 heures à 6 heures, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

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

Il soutient que :

Sur l'urgence : elle est présumée. En outre, le ramadan débutant le 6 juin, la clientèle musulmane de son commerce fera ses courses à la nuit tombée. Devant demeurer à son domicile à partir de 20 heures, il doit fermer son commerce vers 19 h 30 et ne pourra pas accueillir ses clients dans les dernières heures du jour pendant lesquelles la fréquentation sera la plus importante.

Sur l'atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir et à la liberté du commerce et de l'industrie :

- aucun des décrets n° 2015-1475, n° 2015-1476 et n° 2015-1478 ni aucun autre décret ne fixent les zones où l'état d'urgence reçoit application. Ces décrets sont en conséquence illégaux ainsi que la décision contestée dont ils constituent le fondement.

- il ne présente pas une menace pour la sécurité et l'ordre public :

➤ sur le contrôle à la frontière serbo-bulgare : à supposer, ce qui n'est pas établi, que le lieu du contrôle de sa famille se situerait sur un itinéraire fréquemment utilisé par les jihadistes se rendant en Syrie, il n'est pas davantage démontré que lui et sa famille suivaient précisément cet itinéraire. Ils n'ont été ni arrêtés, ni refoulés, ni trouvés en possession d'objet ou effet sujet à caution. Alors qu'ils auraient donc pu continuer librement leur route, ils sont d'eux-mêmes rentrés en France. Il n'est pas établi qu'ils avaient l'intention de se rendre en Syrie et ont indiqué vouloir se rendre en Turquie.

➤ sur les faits du 14 novembre 2015 : il n'a pas été condamné pour ces faits. À les supposer établis, il s'agit de faits sujets à interprétation subjective et ne caractérisent pas une participation effective à des actions terroristes ou à des mouvances radicalisées.

➤ sur le non-respect de l'assignation à résidence. Il n'a pas été condamné pour ces faits au jour de la décision litigieuse. Ce motif de non-respect d'une précédente décision elle-même non fondée ne peut pas justifier la mesure contestée. En outre, le non-respect reproché est mineur puisqu'il s'agit de 10 minutes de retard sur l'heure à laquelle il doit se trouver à son domicile personnel. Il était dans son épicerie à 20 h 10 pour des raisons professionnelles.

- les modalités de l'assignation à résidence lui causent un préjudice commercial et sont entachées d'une erreur d'appréciation. Son obligation de demeurer à son domicile devrait être limitée à la période allant de 22 heures à 6 heures.

Par un mémoire en défense enregistré le 3 juin 2016, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- le moyen tiré de l'illégalité des décrets n°s 2015-1475, 2015-1476 et 2015-1478, à les supposer recevables alors que l'état d'urgence a depuis lors été prorogé par le législateur, sera écarté dès lors qu'ils étendent l'état d'urgence à l'ensemble du territoire métropolitain.

- la décision contestée n'est pas entachée d'erreur d'appréciation. Il existe un risque élevé d'actions terroristes en France et à l'étranger. Il existe des raisons sérieuses de penser que M. B. constitue une menace pour l'ordre et la sécurité publics. Il ressort des notes blanches produites à l'instance que : M. B. et son épouse partagent les mêmes convictions radicales ; la jeune femme est engagée depuis plusieurs années dans le fondamentalisme religieux et promeut sa vision radicale de la religion de l'islam auprès de son entourage. Elle porte le voile intégral dans l'espace public, exprimant ouvertement ses convictions extrémistes et sa négation des valeurs républicaines. Ils ont été contrôlés le 24 septembre 2014 accompagnés de leurs deux enfants mineurs âgés respectivement de trois et de un an, à la frontière serbo-bulgare, sur un itinéraire fréquemment emprunté par les volontaires au jihad ayant pour but in fine de rejoindre les groupes combattants en Syrie. Ils ont indiqué aux autorités bulgares se rendre en Turquie, et ont finalement regagné le territoire français dès le lendemain. Au cours de l'entretien administratif du 16 octobre 2014, M. B. est resté évasif et a indiqué avoir renoncé à aller en Turquie après le contrôle frontalier et a nié sa volonté de s'engager dans le jihad. Leurs enfants ont fait l'objet, le 18 décembre 2014, d'une interdiction judiciaire de sortie du territoire et une mesure administrative d'interdiction de sortie du territoire a été prise par le ministre le 19 juin 2015 à l'encontre du requérant et de son épouse. Le 14 novembre 2015, le lendemain des attentats de Paris, lors du passage d'un véhicule de police devant son commerce d'alimentation, M. B. a exprimé sa joie puis a mimé des tirs d'armes automatiques en direction du véhicule de police. Le 16 mars 2016, il a été interpellé par les services de police pour non-respect de son assignation à résidence. Pour cette infraction, il est convoqué devant le tribunal correctionnel de Brest le 15 novembre 2016.

- M. B. se borne à contester ces faits de manière générale, sans apporter de document de nature à contester leur matérialité.

- s'agissant des modalités de l'assignation à résidence, en supposant qu'elles portent atteinte à la liberté de commerce du requérant, cette atteinte est partielle et temporaire et strictement proportionnée au but en vue de laquelle elle a été prise. M. B. ne démontre pas que le fait qu'il soit empêché, à l'approche du ramadan, d'ouvrir son magasin jusqu'à 22 heures, conduirait à une baisse substantielle de son chiffre d'affaires.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ;
- la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 ;
- la loi n° 2016-162 du 19 février 2016 ;
- la loi n° 2016-629 du 20 mai 2016 ;
- le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 ;
- le décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 ;
- le décret n° 2015-1478 du 14 novembre 2015 ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Tronel, premier conseiller, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus, au cours de l'audience publique du 3 juin 2016 :

- le rapport de M. Tronel, juge des référés.
- les observations de Me Quantin, représentant M. B., qui conclut aux mêmes fins que la requête, par les mêmes moyens qu'il expose oralement. Me Quantin insiste sur le manque d'éléments tangibles sur lesquels s'appuyer pour soutenir qu'il existerait des raisons sérieuses de penser que le comportement de M. B. constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.
- les observations de M. I., représentant le ministre de l'intérieur qui conclut au rejet de la requête en insistant sur le fait que M. B. n'étaye pas ses allégations.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience après que le magistrat a demandé à Me Quantin, qui a décliné, si une nouvelle audience devait être tenue pour permettre à M. B. d'y assister.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. » ;

2. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 3 avril 1955 : « L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer (...) et en Nouvelle-Calédonie, soit en cas de péril

imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique. » ; qu'aux termes de l'article 2 : « L'état d'urgence est déclaré par décret en Conseil des ministres. Ce décret détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur. / Dans la limite de ces circonscriptions, les zones où l'état d'urgence recevra application seront fixées par décret. / La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi. » ; que l'article 3 dispose : « La loi autorisant la prorogation au-delà de douze jours de l'état d'urgence fixe sa durée définitive. » ;

3. Considérant qu'en application de la loi du 3 avril 1955, l'état d'urgence a été déclaré par le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015, à compter du même jour à zéro heure, sur le territoire métropolitain, prorogé pour une durée de trois mois, à compter du 26 novembre 2015, par l'article 1^{er} de la loi du 20 novembre 2015, puis à compter du 26 février 2016 par l'article unique de la loi du 19 février 2016, puis pour une durée de deux mois à compter du 26 mai 2016 par l'article unique de la loi du 20 mai 2016 ; qu'aux termes de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, dans sa rédaction issue de la loi du 20 novembre 2015 : « *Le ministre de l'intérieur peut prononcer l'assignation à résidence, dans le lieu qu'il fixe, de toute personne résidant dans la zone fixée par le décret mentionné à l'article 2 et à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics dans les circonscriptions territoriales mentionnées au même article 2. (...) / La personne mentionnée au premier alinéa du présent article peut également être astreinte à demeurer dans le lieu d'habitation déterminé par le ministre de l'intérieur, pendant la plage horaire qu'il fixe, dans la limite de douze heures par vingt-quatre heures. / L'assignation à résidence doit permettre à ceux qui en sont l'objet de résider dans une agglomération ou à proximité immédiate d'une agglomération. (...) / L'autorité administrative devra prendre toutes dispositions pour assurer la subsistance des personnes astreintes à résidence ainsi que celle de leur famille. / Le ministre de l'intérieur peut prescrire à la personne assignée à résidence : / 1° L'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, selon une fréquence qu'il détermine dans la limite de trois présentations par jour, en précisant si cette obligation s'applique y compris les dimanches et jours fériés ou chômés (...) » ;*

4. Considérant qu'il résulte de l'instruction que, par un arrêté du 24 mai 2016, le ministre de l'intérieur a astreint M. B. à résider sur le territoire de la commune de Brest avec obligation de se présenter deux fois par jour, à 8 heures et 19 heures, au commissariat de police de Brest, tous les jours de la semaine, y compris les jours fériés ou chômés et lui a imposé de demeurer tous les jours, de 20 heures à 6 heures, dans les locaux où il réside à Brest ; que cet arrêté prévoit que M. B. ne peut se déplacer en dehors de son lieu d'assignation à résidence sans avoir obtenu préalablement une autorisation écrite établie par le préfet du Finistère ; que M. B. demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du 24 mai 2016 et à titre subsidiaire, d'enjoindre au ministre, sous astreinte et au plus tard le 6 juin 2016, de fixer son obligation de demeurer dans sa résidence de 22 heures à 6 heures ;

En ce qui concerne la condition d'urgence :

5. Considérant qu'en égard à son objet et à ses effets, notamment aux restrictions apportées à la liberté d'aller et venir, une décision prononçant l'assignation à résidence d'une personne, prise par l'autorité administrative en application de l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, porte, en principe et par elle-même, sauf à ce que l'administration fasse valoir des circonstances particulières, une atteinte grave et immédiate à la situation de cette personne, de nature à créer une situation d'urgence justifiant que le juge administratif des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, puisse prononcer dans de très brefs délais, si les

autres conditions posées par cet article sont remplies, une mesure provisoire et conservatoire de sauvegarde ; que le ministre de l'intérieur ne fait valoir aucune circonstance particulière conduisant à remettre en cause, au cas d'espèce, l'existence d'une situation d'urgence caractérisée de nature à justifier l'intervention du juge des référés dans les conditions d'urgence particulière prévues par l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;

En ce qui concerne l'exception tirée de l'illégalité des décrets n° 2015-1475, n° 2015-1476 et n° 2015-1478 :

6. Considérant que M. B. soutient que ces décrets méconnaissent l'article 2 précité de la loi du 3 avril 1955 dès lors qu'ils ne prévoient pas les zones où l'état d'urgence recevra application ;

7. Considérant cependant, d'une part, que la mesure d'assignation à résidence dont le requérant fait l'objet n'a pas été prise sur le fondement du décret n° 2015-1475, mais sur les lois n° 2016-162 et n° 2016-629 prolongeant l'état d'urgence pour une durée totale de cinq mois à compter du 26 février 2016 ; que d'autre part, il résulte de l'article 1^{er} du décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015, modifié par le décret n° 2015-1478 du même jour, que les mesures d'assignation à résidence sont applicables à l'ensemble du territoire métropolitain ; que le moyen susvisé doit, par suite, être écarté ;

En ce qui concerne la condition tenant à l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale :

8. Considérant qu'il appartient au juge des référés de s'assurer, en l'état de l'instruction devant lui, que l'autorité administrative, opérant la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public, n'a pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, que ce soit dans son appréciation de la menace que constitue le comportement de l'intéressé, compte tenu de la situation ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, ou dans la détermination des modalités de l'assignation à résidence ; que le juge des référés, s'il estime que les conditions définies à l'article L. 521-2 du code de justice administrative sont réunies, peut prendre toute mesure qu'il juge appropriée pour assurer la sauvegarde de la liberté fondamentale à laquelle il a été porté atteinte ;

S'agissant de l'atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir :

9. Considérant qu'il résulte de l'instruction que le ministre de l'intérieur s'est fondé, pour prendre la décision d'assignation à résidence contestée, sur des éléments figurant dans des « notes blanches » des services de renseignement, versées au débat contradictoire ; qu'il ressort de ces éléments qui ont été repris dans les motifs de l'arrêté du 24 mai 2016 que M. B. et son épouse partagent les mêmes convictions religieuses radicales ; qu'ils ont été contrôlés le 24 septembre 2014 accompagnés de leurs deux enfants mineurs âgés à la frontière serbo-bulgare, sur un itinéraire fréquemment emprunté par les volontaires au jihad ayant pour but de rejoindre les groupes combattants en Syrie ; qu'il ont indiqué aux autorités bulgares se rendre en Turquie mais ont finalement regagné le territoire français dès le lendemain ; qu'au cours de l'entretien administratif du 16 octobre 2014, M. B. a indiqué avoir renoncé à aller en Turquie après le contrôle frontalier et a nié sa volonté de s'engager dans le jihad ; que le 14 novembre 2015, le lendemain des attentats de Paris, M. B. a manifesté sa joie lors du passage d'un véhicule de police devant son commerce d'alimentation et a mimé des tirs d'armes automatiques en direction du véhicule de police ;

10. Considérant que M. B. fait valoir dans ses écritures et par l'intermédiaire de son conseil lors de l'audience publique, qu'aucun fait précis attentatoire à la sécurité publique ne lui est

reproché et que le ministre ne s'appuie sur aucun élément tangible permettant d'établir qu'il aurait cherché à rejoindre la Syrie avec sa famille ou qu'il aurait approuvé, par des manifestations de joie, la survenance des attentats du 13 novembre 2015 ; qu'en tout état de cause, ce dernier point ne révélerait qu'un comportement inapproprié et incompatible avec la discrétion dont doivent faire preuve les personnes souhaitant joindre les groupes combattants en Syrie ; que toutefois, M. B. ne fournit aucune explication crédible à sa présence et celle de sa famille à la frontière serbo-bulgare au mois de septembre 2014 ou à son comportement le 14 novembre 2015 ; qu'en outre, il ne remet pas en cause la radicalité de ses convictions et de celle de son épouse ;

11. Considérant qu'eu égard à l'ensemble des éléments ainsi recueillis au cours des échanges écrits et oraux, il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, qu'en prononçant l'assignation à résidence de M. B. au motif qu'il existe de sérieuses raisons de penser que son comportement constitue une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics, le ministre de l'intérieur ait porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir ;

S'agissant de l'atteinte grave et manifestement illégale à la liberté du commerce :

12. Considérant que M. B. soutient que les modalités de son assignation à résidence portent une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue la liberté du commerce et de l'industrie qui est une composante de la liberté d'entreprendre ;

13. Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. B. gère une épicerie fréquentée par une clientèle essentiellement de confession musulmane ; que le début du ramadan le 6 juin prochain impliquera une forte fréquentation de son épicerie en soirée, avant la tombée du jour, soit jusqu'à 22 heures ; que, dans ces conditions, il apparaît que le respect de son obligation de résidence à son domicile à partir de 20 heures fait peser, en raison du ramadan à venir et de l'activité professionnelle de M. B., un risque élevé de perte de chiffre d'affaires que ne justifie manifestement pas les motifs ayant conduit à décider de son assignation à résidence ; que, dans cette mesure, les modalités de l'assignation à résidence, en tant qu'elle l'oblige à résider à son domicile à partir de 20 heures, portent une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'entreprendre de M. B. ; que pour faire cesser cette atteinte, il y a lieu d'enjoindre au ministre de l'intérieur de modifier sans délai l'article 3 de l'arrêté du 24 mai 2016 en obligeant M. B. à demeurer à son domicile de 22 heures à 6 heures ; qu'il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte ;

14. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. B. est seulement fondé à demander à ce qu'il soit enjoint au ministre de l'intérieur de prendre la mesure prescrite au point 13 de la présente ordonnance ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions de M. B. présentées sur le fondement des ces dispositions ;

ORDONNE :

Article 1^{er} : Conformément aux motifs de la présente ordonnance, il est enjoint au ministre de

l'intérieur de prendre, sans délai, la mesure prescrite au point 13 de la présente ordonnance.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à M. Wahid B. et au ministre de l'intérieur.

Une copie pour information sera adressée au préfet du Finistère.

Fait à Rennes, le 4 juin 2016.

Le juge des référés,

Le greffier,

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou 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.