

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N° 446303

FEDERATION MUSULMANE DE
PANTIN

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 25 novembre 2020

**LE JUGE DES RÉFÉRÉS
STATUANT DANS LES CONDITIONS PRÉVUES AU
TROISIEME ALINEA DE L'ARTICLE L. 511-2 DU
CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE**

Vu la procédure suivante :

La Fédération musulmane de Pantin a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Montreuil, statuant 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 19 octobre 2020 par lequel le préfet de la Seine-Saint-Denis a prononcé, sur le fondement de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure, la fermeture pour une durée de six mois du lieu de culte « Grande mosquée de Pantin » située 48, rue Racine à Pantin. Par une ordonnance n° 2011260 du 27 octobre 2020, le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil a rejeté sa demande.

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 10 et 20 novembre 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération musulmane de Pantin demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) de faire droit à sa demande de première instance ;

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

Elle soutient que :

- sa requête d'appel est recevable ;

- la condition d'urgence est satisfaite eu égard à la nature de la décision contestée, à la durée de la mesure de fermeture prise et à l'absence de mise en œuvre de la procédure contradictoire préalable prévue par l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration ;

- l'ordonnance doit être annulée faute d'avoir retenu l'atteinte portée à la liberté d'association des fidèles alors que l'offre culturelle de la ville de Pantin n'est pas en mesure d'accueillir les fidèles de la mosquée fermée, que le reproche fondé sur l'absence de modération des commentaires formulés par les internautes est retenu à titre rétroactif et qu'aucune conséquence n'a été tirée des mesures correctrices qu'elle a proposées ;

- l'arrêté contesté porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'association, tant en ce qui la concerne que s'agissant des fidèles, dès lors que le lien entre la « Grande mosquée de Pantin » et une entreprise terroriste n'est pas démontré ;

- il porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté du culte dès lors qu'il ne prévoit aucune solution de substitution à la fermeture prononcée alors qu'il appartient à l'Etat de garantir l'exercice de cette liberté ;

- il porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit de propriété dès lors que la fermeture du lieu de culte est prononcée de manière unilatérale, sans justification ni indemnisation ;

- il porte une atteinte grave et manifestement illégale au principe d'égalité dès lors que la « Grande mosquée de Pantin » est le seul établissement culturel du département à faire l'objet d'une mesure de fermeture.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 novembre 2020, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient qu'il n'est porté aucune atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées.

La requête a été communiquée au Premier ministre qui n'a pas produit d'observations.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son préambule ;
- le code de l'éducation ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- la décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018 du Conseil constitutionnel ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, la Fédération musulmane de Pantin et, d'autre part, le Premier ministre et le ministre de l'intérieur ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 23 novembre 2020 à 11 heures :

- les représentants de la Fédération musulmane de Pantin ;
- M. E... ;
- la représentante du ministre de l'intérieur ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction.

Considérant ce qui suit :

1. 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* ».

Sur le cadre juridique applicable au litige :

2. Aux termes de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure : « *Aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut prononcer la fermeture des lieux de culte dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes. / Cette fermeture, dont la durée doit être proportionnée aux circonstances qui l'ont motivée et qui ne peut excéder six mois, est prononcée par arrêté motivé et précédée d'une procédure contradictoire dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du livre Ier du code des relations entre le public et l'administration. / L'arrêté de fermeture est assorti d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à quarante-huit heures, à l'expiration duquel la mesure peut faire l'objet d'une exécution d'office. Toutefois, si une personne y ayant un intérêt a saisi le tribunal administratif, dans ce délai, d'une demande présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la mesure ne peut être exécutée d'office avant que le juge des référés ait informé les parties de la tenue ou non d'une audience publique en application du deuxième alinéa de l'article L. 522-1 du même code ou, si les parties ont été informées d'une telle audience, avant que le juge ait statué sur la demande* ».

3. Il résulte de ces dispositions législatives ainsi que de l'interprétation que le Conseil constitutionnel en a donnée dans sa décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, que la mesure de fermeture d'un lieu de culte ne peut être prononcée qu'aux fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme et que les propos tenus en ce lieu, les idées ou théories qui y sont diffusées ou les activités qui s'y déroulent doivent soit constituer une provocation à la violence, à la haine ou à la discrimination en lien avec le risque de commission d'actes de terrorisme, soit provoquer à la commission d'actes de terrorisme ou en faire l'apologie.

4. La provocation à la violence, à la haine ou à la discrimination en lien avec le risque de commission d'actes de terrorisme, à la commission d'actes de terrorisme ou à

l'apologie de tels actes peut, outre des propos tenus au sein du lieu de culte, résulter des propos exprimés, dans les médias ou sur les réseaux sociaux, par les responsables de l'association chargée de la gestion de ce lieu ou par les personnes en charge du culte qui y officient ainsi que des propos émanant de tiers et diffusés dans les médias ou sur les réseaux sociaux relevant de la responsabilité de cette association ou de ces personnes en charge du culte.

5. Peut également révéler la diffusion, au sein du lieu de culte, d'idées ou de théories provoquant à la violence, à la haine ou à la discrimination en lien avec le risque de commission d'actes de terrorisme, à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie au sens des dispositions de ce même article, notamment, la fréquentation du lieu de culte par des tiers prônant ces idées ou théories, l'engagement en faveur de telles idées ou théories des responsables de l'association chargée de la gestion de ce lieu et des personnes en charge du culte qui y officient ou la présence, sur le lieu de culte ou dans des lieux contrôlés par l'association gestionnaire ou les officiants du culte, d'ouvrages ou de supports en faveur de ces idées ou théories.

Sur l'office du juge des référés :

6. Il appartient au juge des référés de s'assurer, en l'état de l'instruction devant lui, qu'en prescrivant la fermeture d'un lieu de culte sur le fondement de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure, 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 lieu de culte ou dans la détermination des modalités de la fermeture.

7. La liberté du culte qui présente le caractère d'une liberté fondamentale confère à toute personne, dans le respect de l'ordre public, le droit d'exprimer les convictions religieuses de son choix et le droit de participer collectivement à des cérémonies, en particulier dans les lieux de culte. Elle emporte par ailleurs la libre disposition des biens nécessaires à l'exercice du culte, sous la même réserve. Ainsi, un arrêté prescrivant la fermeture d'un lieu de culte, qui affecte l'exercice du droit de propriété, est susceptible de porter atteinte à cette liberté fondamentale.

8. En revanche, la liberté d'association, tant des fidèles que de l'association gestionnaire du lieu de culte, n'est pas affectée par la fermeture de celui-ci. Par ailleurs, si certaines discriminations peuvent constituer des atteintes à une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, eu égard aux motifs qui les inspirent ou aux effets qu'elles produisent sur l'exercice d'une telle liberté, la méconnaissance du principe d'égalité ne révèle pas, par elle-même, une atteinte de cette nature. Par suite, la circonstance que d'autres lieux de culte ne feraient pas l'objet d'un arrêté de fermeture ne peut conduire, en tout état de cause, le juge des référés à ordonner des mesures sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

Sur le litige en référé :

9. Par un arrêté du 19 octobre 2020, le préfet de la Seine-Saint-Denis a prononcé la fermeture administrative, pour une durée de six mois, du lieu de culte « Grande mosquée de Pantin » sis 48, rue Racine à Pantin sur le fondement des dispositions de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure. La Fédération musulmane de Pantin relève appel de

l'ordonnance du 19 octobre 2020 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil a rejeté sa demande tendant à la suspension de l'exécution de cet arrêté.

10. L'arrêté contesté est motivé par le rôle joué par M. E..., président de l'association gestionnaire de ce lieu de culte et également secrétaire général de l'Union des associations musulmanes de la Seine-Saint-Denis (UAM 93), d'une part, en mentionnant son adhésion temporaire, au début des années 2000, au Collectif des musulmans de France, alors représenté par l'islamologue Tariq Ramadan et d'autre part, en faisant état de propos qu'il aurait tenus en 2018 incitant à retirer les enfants de l'école publique et s'opposant au retrait du Coran des versets violents ou anti-juifs. Il relève par ailleurs que le 9 octobre 2020 a été mise en ligne sur le compte « Facebook » de la « Grande mosquée de Pantin » une vidéo d'un parent d'élève publiée à la suite du cours portant sur la liberté d'expression dispensé le 5 octobre 2020 par M. B... A..., professeur d'histoire au collège du Bois-d'Aulne à Conflans-Sainte-Honorine ainsi que le message d'un internaute indiquant les coordonnées de ce professeur. L'arrêté est fondé, enfin, sur le rôle d'un imam de la mosquée qui serait impliqué dans la mouvance islamiste radicale d'Ile-de-France ainsi que sur la fréquentation de ce lieu de culte par des individus appartenant à cette même mouvance.

11. En premier lieu, il résulte de l'instruction que le lieu de culte « Grande mosquée de Pantin » est établie dans une structure temporaire sur un terrain appartenant à la Fédération musulmane de Pantin qui en assure la gestion. Le 9 octobre 2020, le président de cette fédération, M. E..., a relayé sur le compte « Facebook » de la mosquée une des vidéos diffusées sur les réseaux sociaux, dirigées contre le professeur d'histoire qui avait dispensé le 5 octobre 2020 un cours d'enseignement moral et civique dédié à la liberté d'expression, au travers notamment des caricatures, le qualifiant de « *voyou répondant à l'appel du Président de la République pour combattre l'islam et les musulmans* » et demandant son éviction. Un internaute a mentionné, sur ce même compte, sous la forme de commentaire, l'identité de M. B... A... et l'adresse du collège où il enseignait. La diffusion, sur le compte « Facebook » de la « Grande mosquée de Pantin » qui compte près de 100 000 abonnés, de cette vidéo et de ce commentaire qui n'ont été retirés qu'après l'attentat du 16 octobre 2020 ayant causé la mort de M. A... et dont les propos ont pour objectif d'accréditer l'idée délétère, dans un contexte particulièrement sensible, que les autorités publiques mèneraient en France un combat, notamment au sein de l'éducation nationale, contre la religion musulmane et ses pratiquants, constitue une provocation à la violence et à la haine en lien avec le risque de commission d'actes de terrorisme au sens de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure.

12. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que l'imam principal de la « Grande mosquée de Pantin », M. C..., a été formé dans un institut fondamentaliste du Yémen, que ses prêches sont retransmis, avec la mention de son rattachement à la « Grande mosquée de Pantin », sur un site internet qui diffuse des fatwas salafistes de cheikhs saoudiens et qu'il est impliqué dans la mouvance islamiste radicale d'Ile-de-France. La pratique radicale de cet imam est établie par ailleurs par sa polygamie religieuse et ses choix éducatifs. Ainsi, il résulte de l'instruction que trois de ses enfants ont été scolarisés, en violation des règles d'instruction dans la famille prévues par l'article L. 131-5 du code de l'éducation, dans une école clandestine fermée à la suite d'un contrôle administratif intervenu le 8 octobre 2020 qui a notamment révélé un encadrement assuré par des femmes vêtues de jhbab et de hijab, le port du voile pour les filles et l'utilisation d'un ouvrage de propagande islamique interdit aux mineurs en raison des termes violents employés à l'encontre de personnes ne pratiquant pas l'islam. Il est enfin établi qu'outre son rôle d'imam au sein de la mosquée, M. C... délivre des cours de langue arabe, de sciences coraniques et de religion aux adultes fréquentant l'école coranique installée dans des installations

préfabriquées attenantes à la mosquée, qui accueille une soixantaine d'élèves dont la moitié d'enfants, portant les attributs vestimentaires d'une pratique islamiste rigoriste et dans laquelle une de ses épouses religieuses enseigne.

13. Il résulte également de l'instruction que la « Grande mosquée de Pantin » est devenue un lieu de rassemblement pour des individus appartenant à la mouvance islamique radicale dont certains n'habitent pas le département de Seine-Saint-Denis et ont été impliqués dans des projets d'actes terroristes. Le faible nombre de ces partisans d'un islamiste radical, identifiés comme tels, ne saurait constituer une circonstance atténuante compte tenu de l'influence dangereuse que de tels individus sont susceptibles d'exercer sur les autres fidèles.

14. Enfin, il résulte de l'instruction que M. E..., président de la fédération requérante, et qui se présente comme un partisan de l'islam modéré, est également secrétaire général de l'association Union des associations musulmanes de Seine-Saint-Denis (UAM 93) qui regroupe 30 associations et 21 mosquées dont il n'est pas contesté que 10 sont considérées comme sensibles ou proches de la mouvance salafiste et qui a été exclue, en septembre 2018, par le préfet du département, des assises territoriales de l'islam de France à la suite des propos homophobes et fustigeant l'éducation nationale ainsi que la laïcité, publiés le 27 août 2018 par son président, M. D..., sur son compte « Facebook », mettant en cause ainsi gravement en cause les valeurs républicaines. Si M. E..., qui n'a pas tenu ces propos contrairement à ce qu'indique l'arrêté contesté, fait valoir que, sur son intervention, M. D... aurait supprimé son message et présenté des excuses publiques, il ne l'établit pas. Par ailleurs, M. E... a publié le 14 octobre 2020, sur son compte « tweeter », un message faisant part de sa commisération à la suite de la perquisition réalisée au domicile du président de l'association Barakacity, M F..., lequel a notamment publié, le 27 août 2020, un « tweet » faisant l'apologie de la mort en martyr et, en septembre 2020, deux messages haineux à l'encontre du journal Charlie Hebdo. Le message de M. E... du 14 octobre 2020 qui ne peut être lu en faisant abstraction de ce contexte, doit ainsi être regardé, contrairement à ce que soutient l'intéressé qui aurait entendu seulement déplorer une telle utilisation des forces de l'ordre, comme cautionnant les idées extrémistes véhiculées par M. F....

15. Les éléments exposés aux points 12 à 14 établissent la diffusion, au sein de la « Grande mosquée de Pantin », d'idées et de théories provoquant à la violence, à la haine ou à la discrimination en lien avec le risque de commission d'actes de terrorisme au sens de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure.

16. En troisième lieu, la fédération requérante fait valoir, au titre des mesures mises en œuvre pour corriger le fonctionnement du lieu de culte, le retrait de M. C... et son remplacement par un nouvel imam ainsi que l'installation d'un système de vidéosurveillance. Toutefois, il ressort des termes du communiqué de presse du 25 octobre 2020 de M. C... ainsi que des écritures figurant dans le mémoire en réplique présenté par la fédération que ce retrait pourrait n'être que temporaire, contrairement à ce qui a été indiqué à l'audience de référé. Par ailleurs, la seule production de la lettre par laquelle une société a manifesté son intérêt pour réaliser la pose d'un système de surveillance ne saurait suffire à établir la concrétisation de l'engagement pris par la fédération. Par suite, les mesures annoncées ne permettent pas, en l'état de l'instruction, de considérer qu'il a été mis un terme aux graves dérives constatées dans ce lieu de culte. Il sera toutefois loisible à la fédération, lorsqu'elle estimera avoir mis en place un dispositif global de nature à prévenir la réitération des dysfonctionnements constatés, notamment par le choix des imams autorisés à officier, l'adoption de mesures de contrôle effectif de la

fréquentation de la mosquée et des réseaux sociaux placés sous sa responsabilité, de présenter une demande d'abrogation de la mesure de fermeture contestée.

17. Dans ces conditions, le préfet Seine-Saint-Denis a pu, sans commettre d'erreur de droit ou de fait, estimer que les propos tenus et les idées et théories diffusées par le lieu de culte « Grande mosquée de Pantin » constituaient des provocations justifiant, en vue de prévenir la commission d'actes de terrorisme, sa fermeture provisoire sur le fondement de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure. En prenant la mesure contestée, il n'a pas porté une atteinte manifestement illégale à la liberté de culte. Par suite, la fédération requérante, qui ne peut utilement se prévaloir d'une atteinte à la liberté d'association ou au principe d'égalité ainsi qu'il a été dit au point 8 ci-dessus, n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil a rejeté sa demande.

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

ORDONNE :

Article 1^{er}: La requête de la Fédération musulmane de Pantin est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la Fédération musulmane de Pantin et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au Premier ministre.