

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTREUIL**

N° 2313477

Mme H. C.

Mme D.
Rapporteuse

M. E.
Rapporteur public

Audience du 28 novembre 2023

Décision du 29 novembre 2023

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montreuil

(8^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 14 et 27 novembre 2023, Mme H. C., représentée par Me Morineau et Me Ghenim, demande au tribunal :

1°) de l'admettre au bénéfice de l'aide juridictionnelle provisoire ;

2°) d'annuler les articles 1, 2, 3 et 7, de l'arrêté du 22 septembre 2023 par lequel le ministre de l'intérieur et des outre-mer a renouvelé la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance prise à son encontre le 7 juillet 2023 ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros à verser à Me Morineau sur le fondement des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991 et à lui verser, en cas de refus d'admission à l'aide juridictionnelle, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable dès lors qu'elle a capacité pour agir et que sa mère, titulaire de l'autorité parentale, est « en accord avec la démarche réalisée », ainsi que l'atteste l'avocat de cette dernière ;

- l'arrêté est entaché d'incompétence dès lors que la compétence est attribuée au ministre de l'intérieur et que l'arrêté ne mentionne pas les nom, prénom et qualité de son auteur et ne supporte aucune signature ;

- il est insuffisamment motivé et est entaché d'un défaut d'examen de sa situation personnelle ;
- en l'absence de justification de l'information préalable faite au procureur de la République antiterroriste et du procureur de la République territorialement compétent, un vice de procédure l'entache d'illégalité ;
- une « erreur manifeste d'appréciation » a été commise : les mesures de restriction géographique et de pointage prescrites par la décision en litige ne sont pas nécessaires ni proportionnées, au regard notamment de la liberté d'aller et venir, du droit au respect de la vie privée et familiale, du droit à l'éducation et de l'article L. 228-6 du code de la sécurité intérieure.

Par un courrier du 21 novembre 2023, Mme C. a été invitée à régulariser sa requête par la production d'un mémoire signé par une personne habilitée à la représenter.

Par un mémoire, enregistré le 23 novembre 2023, Mme C. a présenté des observations à cette demande de régularisation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 novembre 2023, le ministre de l'intérieur et des outre-mer conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dès lors que la requérante n'a pas capacité pour agir ;
- à titre subsidiaire, le moyen tiré du vice de procédure est inopérant, à tout le moins infondé, et les autres moyens de la requête ne sont pas fondés.

Un mémoire a été produit le 27 novembre 2023, par le ministre de l'intérieur et des outre-mer, en application de l'article L. 773-9 du code de justice administrative et n'a pas été versé au contradictoire.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la sécurité intérieure ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ;
- le décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et relatif à l'aide juridictionnelle et à l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles ;
- 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 du 28 novembre 2023 :

- le rapport de Mme D.,
- les conclusions de M. E., rapporteur public,
- et les observations de Me Ghenim, représentant Mme C., présente.

Le ministre de l'intérieur et des outre-mer n'était pas présent ni représenté.

Considérant ce qui suit :

1. Mme H. C., ressortissante française née le ... à ..., a quitté le territoire national, en février 2014, avec sa mère, Mme D. M. pour rejoindre en Syrie son père, M. J. C., qui a joué un rôle majeur dans l'élaboration et la diffusion de la propagande de cette organisation et a, notamment, revendiqué les attentats commis le 13 novembre 2015 en France. M. C. serait décédé le ... lors d'une frappe de la coalition et Mme M. demeure à ce jour retenue en Syrie dans le camp de prisonniers de Al Roj. Après avoir vécu neuf ans dans la zone de guerre irako-syrienne, notamment dans les camps de prisonniers d'Al Hol et de Al Roj, et avoir subi une blessure maxillo-faciale nécessitant un suivi médical, Mme C. a été rapatriée en France dans la nuit du 3 au 4 juillet 2023. Elle a alors été placée en garde à vue puis libérée sans avoir comparu devant un juge d'instruction. Elle a été confiée à l'aide sociale à l'enfance de la Seine-Saint-Denis, provisoirement le 6 juillet 2023 puis par jugement du 19 juillet suivant. Par arrêté du 7 juillet 2023 pris sur le fondement des articles L. 228-1 et L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, le ministre de l'intérieur et des outre-mer a prononcé à son encontre une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance. Cet arrêté a été modifié le 11 juillet 2023 pour interdire à l'intéressée de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec d'autres personnes nommément désignées. Il a également été modifié le 8 septembre 2023 en ce qui concerne les modalités de pointage au commissariat de Gagny, afin de tenir compte du suivi par Mme C. d'ateliers pédagogiques de cuisine à Montfermeil. Par un arrêté du 22 septembre 2023 le ministre de l'intérieur et des outre-mer a renouvelé la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance du 7 juillet 2023. L'article 1^{er} de cet arrêté du 22 septembre 2023 lui interdit de se déplacer en-dehors du territoire des communes de Gagny et de Montfermeil, son article 2 lui fait obligation de se présenter au commissariat de police de Gagny une fois par jour, y compris les jours fériés ou chômés, les lundis à jeudis, samedis et dimanches à 10h, les vendredis à 8h30, son article 3 lui interdit de se déplacer hors du périmètre prévu à l'article 1er sans en avoir préalablement obtenu l'autorisation écrite, son article 4 lui fait obligation de confirmer et de justifier de son lieu d'habitation auprès du commissariat de police précité, son article 5 lui fait obligation, en cas de changement de lieu d'habitation, de le déclarer et d'en justifier, son article 6 lui interdit de se trouver en relation, directement ou indirectement avec M. A. R. A. et Mme S. A., et son article 7 précise que ces obligations sont applicables à compter du 7 octobre 2023 et que demeurent pleinement applicables les obligations prévues à l'article 6 de l'arrêté du 7 juillet 2023 tel que modifié par celui du 11 juillet suivant, en l'occurrence : interdiction de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec Mme M. C., Mme S. et M. E. K., Mme L. A. M., Mme H. B., Mme A. D., Mme A. R., Mme F. S. T. A., Mme N. N., M. I. P.. Mme C. demande l'annulation des articles 1, 2, 3 et 7 de l'arrêté du 22 septembre 2023.

Sur la demande d'admission à l'aide juridictionnelle à titre provisoire :

2. Aux termes du second alinéa de l'article 61 du décret du 28 décembre 2020 visé ci-dessus : « *L'admission provisoire est accordée par la juridiction compétente (...) soit sur une demande présentée sans forme par l'intéressé, soit d'office si celui-ci a présenté une demande d'aide juridictionnelle sur laquelle il n'a pas encore été statué.* »

3. En l'espèce, Mme C. a déposé une demande d'aide juridictionnelle à laquelle il n'a pas encore été statué. En application des dispositions précitées, il y a lieu de l'admettre à l'aide juridictionnelle à titre provisoire.

Sur la recevabilité de la requête :

4. Un mineur non émancipé ne dispose pas, en principe, de la capacité pour agir en justice. Une demande qui n'est pas introduite par une personne habilitée à le représenter est, par suite, irrecevable.

5. En l'espèce, aucune disposition législative ou réglementaire ne confère à un mineur la capacité à agir devant la juridiction administrative sans représentant légal ou mandataire spécialement habilité pour contester une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance. En outre, il ressort des pièces du dossier, notamment de l'acte de notification de l'arrêté en litige, que ce dernier a été notifié, d'une part à la requérante, d'autre part, à une personne, dont l'identité n'est pas établie, mais qui l'a signé sous la mention « signature du/de la représentant(e) légal(e) ».

6. Invitée à régulariser sa requête par courrier du 21 novembre 2023 visé ci-dessus, Mme C. n'a pas produit de mémoire signé par une personne habilitée à la représenter mais a produit un courrier du conseil de sa mère indiquant que cette dernière, détenue en Syrie et demeurant titulaire de l'autorité parentale, est « en accord avec la démarche réalisée » et précisant qu'il est très difficile voire impossible de transmettre avant l'audience un document écrit confirmant son autorisation. Toutefois, un tel courrier n'est pas de nature à régulariser la requête.

7. Par ailleurs, la requérante ne saurait utilement se prévaloir d'un discernement suffisant. Elle fait également valoir qu'elle n'aurait pas de représentant légal en France, qu'elle ne serait pas en mesure de disposer rapidement d'un mandataire et que le tribunal est saisi selon la procédure spécifique prévue à l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure qui prévoit qu'il statue dans un délai de quinze jours à compter de sa saisine, ce qui, selon elle, caractériseraient des circonstances particulières lui conférant la capacité à agir à l'encontre de l'arrêté en litige. Toutefois, comme il a été dit, la notification de cet arrêté a notamment été faite à une personne qui a signé en qualité de représentant légal de la requérante. En outre, alors que cette dernière n'a pas fait usage de la faculté, que lui ouvre le septième alinéa de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, de saisir le tribunal dans un délai de quarante-huit heures, la présente procédure ne relève pas d'une procédure d'urgence. Dans ces conditions, les circonstances dont Mme C. se prévaut ne caractérisent pas, en tout état de cause, des circonstances particulières de nature à la regarder comme justifiant de la capacité à agir dans la présente instance.

8. Il résulte de ce qui a été dit aux points 4 à 7 que la présente requête est irrecevable.

Au surplus et en tout état de cause :

9. 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 de ce code dispose : « *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. / 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. Elles peuvent être renouvelées par décision motivée, pour une durée maximale de trois mois, lorsque les conditions prévues à l'article L. 228-1 continuent d'être réunies. (...) ». Aux termes de l'article L. 228-6 du même code : « Les décisions du ministre de l'intérieur prises en application des articles L. 228-2 à L. 228-5 sont écrites et motivées. La définition des obligations prononcées sur le fondement de ces articles tient compte, dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité, des obligations déjà prescrites par l'autorité judiciaire. A l'exception des mesures prises sur le fondement de l'article L. 228-3, le ministre de l'intérieur ou son représentant met la personne concernée en mesure de lui présenter ses observations dans un délai maximal de huit jours à compter de la notification de la décision. ».

10. En premier 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. ». Et l'article L. 773-9 du code de justice administrative dispose : « 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. ».

11. Le ministre a produit, par un mémoire distinct non soumis au contradictoire en application des dispositions de l'article L. 773-9 du code de justice administrative, une copie de l'original de l'arrêté attaqué, signé par son auteur. Il ressort des éléments produits que le signataire de l'arrêté litigieux disposait d'une délégation régulière l'habilitant à le signer au nom

du ministre de l'intérieur et des outre-mer. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence du signataire de l'arrêté attaqué doit être écarté.

12. Il résulte des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration que les décisions qu'il mentionne doivent être prises dans des conditions qui préservent l'anonymat de leur signataire. En l'espèce, l'original de l'arrêté attaqué comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de ce dernier. La circonstance que tel ne soit pas le cas de l'ampliation de l'arrêté en litige est sans incidence sur sa légalité. Le moyen tiré du vice de forme doit, par suite, être écarté.

13. En deuxième lieu, l'arrêté attaqué vise, en droit, les articles L. 228-1 à L. 228-7 du code de la sécurité intérieure et précise la teneur des dispositions des articles L. 228-1 et L. 228-5 de ce code. Il mentionne les motifs de fait en considération desquels il a été pris, qu'il détaille avec précision, tenant à l'entourage familial de l'intéressée, à son vécu pendant neuf années en zone de guerre irako-syrienne, à ses déclarations sur ses convictions religieuses au cours de son audition par les services de police à la suite de son rapatriement en France, ayant conduit le ministre à considérer, d'une part, que son comportement constitue toujours une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et, d'autre part, qu'elle doit être toujours regardée comme soutenant et adhérant à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes et entrant de manière habituelle en relation avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme. Par ailleurs, le ministre n'était pas tenu de mentionner la prise en charge de la requérante par l'aide sociale à l'enfance et les conditions de son évolution. Dès lors, l'arrêté en litige comporte l'énoncé des considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement et est, par suite, suffisamment motivé.

14. En troisième lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier, notamment de l'arrêté attaqué, que le ministre de l'intérieur n'aurait pas procédé à un examen de la situation personnelle de Mme C.. Par suite, le moyen tiré du défaut d'examen doit être écarté.

15. En quatrième lieu, il ressort des pièces du dossier que, par courriel du 20 septembre 2023, le procureur de la République antiterroriste et le procureur de la République territorialement compétent ont été préalablement informés par l'autorité administrative de ce qu'était envisagée l'édiction d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance à l'encontre de Mme C.. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué méconnaîtrait les dispositions précitées du premier alinéa de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure et serait entaché d'un vice de procédure faute d'information préalable de ces autorités doit, à le supposer opérant, être écarté.

16. En cinquième lieu, la décision en litige impose notamment à la requérante une restriction géographique de ses déplacements aux territoires des communes de Gagny et de Montfermeil, sous réserve de la délivrance de sauf-conduits, ainsi que des obligations de pointage au commissariat de police de Gagny une fois par jour, y compris les jours fériés ou chômés, les lundis à jeudis, samedis et dimanches à 10h, les vendredis à 8h30. La requérante soutient que ces mesures entravent son accompagnement éducatif, psychologique et médical, définies par les services de l'aide sociale à l'enfance en application des décisions la concernant prises par l'autorité judiciaire, sa liberté d'aller et venir, son droit au respect de la vie privée et familiale et son droit à l'éducation. Elle fait valoir qu'elles ne sont pas nécessaires ou sont à tout le moins disproportionnées alors qu'elle n'a pas été mise en cause, poursuivie ou condamnée,

qu'elle n'a jamais présenté de velléité de se soustraire aux autorités ou au suivi dont elle fait l'objet et qu'elle est prise en charge de manière permanente par les services de l'aide sociale à l'enfance.

17. Toutefois, d'une part, Mme C. ne conteste pas les motifs de l'arrêté attaqué, rappelés au point 13, au vu desquels le ministre a estimé que son comportement constitue toujours une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qu'elle doit toujours être regardée comme soutenant et adhérant à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes. En outre, si elle fait valoir qu'elle n'a pas été poursuivie ni condamnée, elle ne justifie en tout état de cause pas des obligations qui auraient déjà été prescrites par l'autorité judiciaire, notamment, elle ne produit pas le jugement en assistance éducative du 19 juillet 2023 la concernant.

18. D'autre part, la mesure de restriction géographique en litige renouvelle celle issue de l'arrêté du 8 septembre 2023 qui élargissait le périmètre à Montfermeil pour tenir compte des ateliers pédagogiques de cuisine suivis par la requérante dans cette commune. Il ne ressort pas des pièces du dossier, notamment du jugement en assistance éducative du 6 octobre 2023 et de la demande du 12 octobre suivant d'assouplissement de la mesure, émanant de l'association prenant en charge la requérante de manière permanente, que, alors que Mme C. peut se voir délivrer des sauf-conduits, les mesures de restriction géographique et de pointage en litige revêtent un caractère disproportionné au regard du but poursuivi. A cet égard, Mme C. ne saurait utilement se prévaloir de ce que certains sauf-conduits, sollicités pour se rendre à des activités d'escalade et d'équitation en application de la décision en litige, ont été refusés, ni de ce que sa demande d'aménagement de l'horaire de présentation au commissariat de Gagny à 19h a fait l'objet d'un refus le 16 novembre 2023, alors qu'au surplus il ressort des pièces du dossier qu'un autre horaire lui a été proposé mais a été refusé par l'association la prenant en charge.

19. Il résulte de ce qui a été dit aux points 16 à 18 que le moyen tiré de ce que les mesures de restriction géographique et de pointage prescrites par la décision en litige ne seraient pas nécessaires ni proportionnées, au regard notamment de la liberté d'aller et venir, du droit au respect de la vie privée et familiale et du droit à l'éducation, doit être écarté. Pour les mêmes motifs, il en va de même du moyen tiré de ce que ces mesures méconnaîtraient l'article L. 228-6 du code de la sécurité intérieure.

20. Il résulte de tout ce qui précède que Mme C. n'est pas recevable ni, en tout état de cause, fondée à demander l'annulation des articles 1, 2, 3 et 7 de l'arrêté du 22 septembre 2023 par lequel le ministre de l'intérieur et des outre-mer a renouvelé la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance prise à son encontre le 7 juillet 2023. Par suite, ses conclusions d'annulation et, par voie de conséquence, ses conclusions relatives aux frais liés au litige doivent être rejetées.

DECIDE :

Article 1^{er} : Mme C. est admise provisoirement au bénéfice de l'aide juridictionnelle.

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

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme H. C., à Me Morineau et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Délibéré après l'audience du 28 novembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. A., président,
Mme D., première conseillère,
M. V., conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 29 novembre 2023.

Le rapporteur,

Le président,

Mme D.

M. A.

La greffière,

Mme M.

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.