

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE CERGY-PONTOISE**

ns

**N° 1510817**

---

Association EL HOUDA

---

M....  
Rapporteur

---

Mme ...  
Rapporteur public

---

Audience du 11 février 2016  
Lecture du 18 février 2016

---

PCJA 21 – 01  
21 – 03  
49 - 06  
Code publication C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Cergy-pontoise

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 11 décembre 2015, l'association El Houda, représentée par Me Jorion, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° CAB/BSI/2015/640 du 24 novembre 2015 par lequel le préfet des Hauts-de-Seine a prononcé la fermeture provisoire de la mosquée dite du « Port » sise 5, route du port à Gennevilliers (92230) ;

2°) d'enjoindre à l'Etat de retirer tous les obstacles tels que barrières, grillages, blocs de ciment empêchant l'accès des fidèles et responsables à l'intérieur de la mosquée, afin de permettre la réouverture de celle-ci, mesure qui devront être effectives dans le délai de deux jours suivant la notification du jugement à intervenir et sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté attaqué a été pris sur le fondement de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ;

- cet arrêté a été pris en violation des dispositions de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 à défaut de respect du contradictoire ; que la condition d'urgence qui permet d'y déroger n'est pas établie ;

- ce même arrêté est insuffisamment motivé à défaut de justifier de l'urgence permettant de déroger aux dispositions de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;

- l'arrêté contesté constitue une mesure de police administrative sur la légalité de laquelle le juge administratif exerce un contrôle de proportionnalité ;

- cet arrêté est entaché d'une erreur de fait en ce qu'il fait référence au « *nombre significatif de signalements de radicalisation à Gennevilliers, transmis par le Centre National d'Assistance et de Prévention de la Radicalisation (CNAPR) ou suivis dans le cadre de l'Etat-Major de Sécurité départemental* », dont il n'est pas établi qu'il concernerait exclusivement les fidèles fréquentant la mosquée du « Port » de Gennevilliers ;

- cet arrêté est entaché d'une autre erreur de fait en ce qu'il est motivé par la circonstance que ladite mosquée « *constitue le point de fixation majeur de la mouvance islamiste radicale dans le Nord du département des Hauts-de-Seine à proximité de quartiers dits sensibles* » ;

- il n'est pas davantage établi que « *la majorité des fidèles de ce site présentent les attributs vestimentaires du salafisme et se réclament d'un courant rigoriste de l'islam* », une telle motivation caractérisant une « *méconnaissance profonde (...) des courants religieux musulmans, des responsables de la mosquée dite du « Port » et des fidèles qui s'y rendaient jusqu'au 24 novembre 2015* » ; que 90% des membres du courant salafiste appartiennent en effet au courant du « *salafisme quiétiste* » qui prône la non violence et la collaboration avec les services de sécurité pour dénoncer les adeptes du terrorisme ; que les termes susvisés de l'arrêté et ceux selon lesquels « *la majorité des fidèles de ce site présentent les attributs vestimentaires du salafisme et se réclament d'un courant rigoriste de l'islam* » procèdent donc d'un amalgame regrettable ; que les responsables de la mosquée dite du « Port » récusent l'affirmation selon laquelle ils appartiendraient au courant salafiste et véhiculeraient sa doctrine ;

- l'arrêté litigieux est entaché d'une erreur de fait en ce qu'il mentionne que « *les responsables de la mosquée développent une vision exclusive et en rupture avec les non musulmans* » ; que cette circonstance, à la supposer établie, n'implique pas le recours à la violence seule susceptible de menacer l'ordre public ; que M. M..., imam de la mosquée, prêche selon l'école malékite ;

- il n'est pas davantage établi qu'un nombre important de fidèles de la mosquée d'Epina y sur Seine, d'obédience salafiste, se serait reporté sur la mosquée dite du « Port » de Gennevilliers de préférence à la nouvelle mosquée implantée sur le territoire de cette commune sise 81, rue Paul Vaillant Couturier, au motif que l'imam de cette dernière serait trop modéré, un tel report, à le supposer établi, étant uniquement du à la capacité d'accueil limitée de la mosquée sise 81, rue Paul Vaillant Couturier et à la plus grande proximité de cette mosquée pour les fidèles d'Epina y sur Seine ;

- la circonstance que la mosquée dite du « Port » de Gennevilliers accueillerait « *régulièrement plusieurs centaines de fidèles* » n'est pas par elle-même de nature à caractériser une menace grave pour l'ordre public, de même que celle selon laquelle ladite mosquée comporterait également une salle de classe ;

- la découverte de cinq sabres japonais, d'une carabine à air comprimé et de quatre poignards dont un de type militaire, saisis à l'intérieur d'une caravane située à proximité à l'occasion de la perquisition administrative réalisée le 17 novembre 2015, n'est pas susceptible de justifier l'arrêté contesté ; qu'il n'est pas établi que ces armes étaient en « *état d'usage* » ; qu'elles appartiennent à un brocanteur, sans lien avec les responsables et les fidèles de la mosquée ; qu'elle n'ont pas été saisies dans la mosquée ; que la détention de telles armes est sans lien avec une menace terroriste ;

- la circonstance que le « *port de Gennevilliers constitue un site particulièrement sensible compte tenu de ses activités et notamment de la présence de trois dépôts pétroliers* » est inopérante dès lors que ce site est nécessairement classé SEVESO et donc protégé ; que la fermeture de cette mosquée n'est pas de nature à empêcher un acte terroriste prenant pour cible ces installations ;

- les motifs de cet arrêté tirés de ce que cette mosquée « *occupe sans droit ni titre le domaine public portuaire* », « *ne bénéficie pas d'un arrêté autorisant son ouverture au public* » et de ce « *qu'aucune visite de la commission communale de sécurité n'a été réalisée* », sont sans rapport avec les considérations liées à l'instauration de l'état d'urgence ;

- au regard de ce qui précède, l'ouverture de la mosquée dite du « Port » de Gennevilliers ne présente donc aucune menace grave et immédiate à l'ordre public et que la mesure critiquée n'est donc pas justifiée et, en tout état de cause, disproportionnée dès lors qu'elle prive l'ensemble des fidèles de leur lieu de culte et qu'elle a été fixée pour la durée de l'état d'urgence dont il n'est pas exclu qu'il soit prorogé au-delà du 25 février 2016 ;

- l'arrêté attaqué est, en outre, entaché d'un détournement de pouvoir et de procédure, le but réel poursuivi étant la fermeture de cette mosquée pour mettre un terme à un contentieux immobilier antérieur lié aux conditions de son implantation sur le domaine public ainsi qu'il ressort de déclarations publiques du président du conseil départemental des Hauts-de-Seine recueillies à l'occasion d'une interview à un journaliste des Inrockuptibles rendues publiques dans un article paru le 2 décembre 2015, et des déclarations d'un agent de la DGSJ ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 janvier 2016, le préfet des Hauts-de-Seine conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- à titre principal, que la requête introduite par l'association El Houda est irrecevable à défaut de justifier que son président, M. K..., peut agir en justice en son nom ni qu'un autre organe de cette association tiendrait de ses statuts le pouvoir d'agir en justice en son nom ; que, dans le silence des statuts, son président ne peut y être régulièrement autorisé que par une délibération de son assemblée générale, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ;

- à titre subsidiaire, cette requête devra être rejetée comme non fondée dès lors qu'aucun des moyens invoqués n'est susceptible de conduire à l'annulation de l'arrêté attaqué ;

- que le moyen tiré de la violation des dispositions de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et de l'absence de procédure contradictoire doit être écarté dès lors que l'arrêté litigieux entre dans le champ d'application des exceptions prévues par ce texte, à savoir le cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles et le cas dans lequel la mise en œuvre de ces règles serait de nature à compromettre l'ordre public ; qu'en effet et en premier lieu, par définition, la fermeture dans le cadre de l'état d'urgence de ce lieu de réunion dont la fréquentation et les activités qui s'y tiennent sont constitutives de menaces pour l'ordre et la sécurité publics, présente un caractère d'urgence et justifie que l'administration se dispense de respecter une procédure contradictoire ; qu'au surplus et en second lieu, la mise en œuvre d'une procédure contradictoire aurait été de nature à compromettre l'ordre public en privant l'arrêté de tout effet utile, le représentant de cette association ou son gestionnaire ayant alors la possibilité d'échapper ou de retarder les effets de cette mesure en devenant injoignable pour faire obstacle à sa notification ou en organisant l'occupation des lieux par les fidèles pour éviter la fermeture ;

- que cette mesure est prise dans le cadre de l'état d'urgence et à la suite des attentats meurtriers commis à Paris et Saint-Denis le 13 novembre 2015 ; qu'il s'agit d'une mesure de police administrative prise dans un contexte d'urgence absolue et destinée à faire face à un péril grave et imminent pour l'ordre public ; que la réalité d'une telle situation peut être établie en fait par référence à un faisceau d'indices suffisants laissant craindre une menace pour l'ordre public ; que le recours à un tel mode de preuve est justifié par la difficulté à laquelle sont confrontés les services de renseignement pour rassembler des informations et par le fait qu'ils sont conduits à rendre publiques des informations confidentielles ; qu'il appartient également au tribunal de prendre en compte les techniques de dissimulation – de notoriété publique – mises en œuvre par les personnes adhérant aux thèses de l'islam radical et participant à leur propagation ; qu'il y a lieu d'admettre la valeur des notes blanches versées aux débats, d'autres ne pouvant être

communiquées au regard des informations qu'elles contiennent qui, bien que plus probantes, doivent être tenues secrètes ;

- que l'arrêté critiqué est également exempt de toute erreur de fait et de toute erreur d'appréciation ; qu'il y a lieu de se reporter, à cet égard, aux informations portées à la connaissance du tribunal par les notes blanches qu'il produit ; que la perquisition du 17 novembre 2015, menée en application de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 modifiée relative à l'état d'urgence, a permis la découverte de nombreuses armes sur le terrain de la mosquée et qui n'ont pas à être présentes sur un terrain servant de lieu de culte ; qu'en réponse à l'argument selon lequel l'arrêté contesté procéderait d'un amalgame entre salafistes et terroristes, il y a lieu de souligner la proximité idéologique entre les premiers et les seconds ; qu'il est légitime à évaluer, dans le contexte particulier de l'état d'urgence, si une mosquée d'obédience salafiste est susceptible de devenir le point de fixation et d'échanges entre individus animés de visées violentes, les responsables des lieux n'étant pas en mesure de prévenir tout passage à l'acte ;

- que le moyen tiré d'un détournement de pouvoir et de procédure n'est pas davantage pertinent car un tel détournement n'est aucunement établi ; que les motifs invoqués par le sixième considérant de cet arrêté tendent à démontrer que l'association El Houda, outre son occupation illégale du site, manque à son obligation d'assurer la sécurité des fidèles à défaut de se conformer à la législation et à la réglementation applicable aux établissements recevant du public ; qu'il a été déjà jugé qu'une telle circonstance justifiait la fermeture d'un lieu de culte ; qu'au surplus, la forte affluence générée par l'activité culturelle produit de fortes gênes à la circulation automobile dans une zone de desserte logistique comprenant le voisinage de trois dépôts pétroliers et cause ainsi un trouble à l'ordre public ; qu'enfin, ont été constatés à l'occasion de la perquisition du 17 novembre 2015, d'une part, l'aménagement d'un lieu d'hébergement précaire dans des conditions d'hygiène incompatibles avec le maintien de la dignité, d'autre part, une infraction de travail illégal réprimée par l'article L. 8272-2 du code du travail, d'un étranger en situation irrégulière employé comme gardien de cette mosquée ; qu'en tout état de cause, les seuls motifs tirés de la menace à l'ordre et à la sécurité publics liés à la fréquentation de la mosquée, de la présence d'armes, enfin de la non-conformité aux normes requises pour l'accueil du public, suffisent à justifier légalement cet arrêté.

Par un mémoire en réplique enregistré le 25 janvier 2016 à 11h 51, l'association El Houda déclare persister dans ses précédentes écritures.

Y ajoutant, elle soutient que :

- son président a été autorisé par les membres de son bureau, le 7 décembre 2015, ainsi qu'elle en justifie, à introduire le présent recours en son nom et qu'il y a donc lieu d'écarter la fin de non recevoir soulevée par le préfet des Hauts-de-Seine ;

- le préfet des Hauts-de-Seine ne justifie pas de l'urgence et que le respect du contradictoire n'est pas de nature à compromettre l'ordre public au sens de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ainsi qu'il le soutient ;

- l'administration de la preuve par recours à la méthode du faisceau d'indices est « inquiétante » et a été « en tout état de cause écartée par la plus haute juridiction administrative » ; qu'en outre, il a été déjà jugé en référé dans une autre affaire que les notes blanches doivent contenir des éléments suffisamment circonstanciés ; que tel n'est pas le cas en l'espèce ;

- à lire les observations en défense du préfet des Hauts-de-Seine, l'arrêté attaqué ne repose plus que sur la seule présence d'armes et par des « circonstances de droit commun » ;

- la détention de ces armes n'a donné lieu à aucune poursuite au plan pénal ; qu'en outre, ces armes ont été placées sous scellés à la suite de la perquisition du 17 novembre 2015 ainsi

qu'en fait foi le procès-verbal ; qu'à la date de l'arrêté attaqué, cette circonstance avait donc disparu ;

- que les autres motifs sur lesquels repose l'arrêté litigieux sont sans rapport avec l'état d'urgence.

Par un mémoire en réplique enregistré le 29 janvier 2016 à 11h 41, le préfet des Hauts-de-Seine persiste à conclure au rejet de la requête par les mêmes moyens.

Par un mémoire en duplique, enregistré le 7 février 2016 à 12h16, l'association El Houda déclare persister dans ses précédentes écritures et précise qu'elle ne compte pas plus de membres que les 13 personnes siégeant au sein de son bureau et que l'autorisation d'ester en justice accordée à son président par 8 des 13 membres adhérents qui sont aussi membres du bureau, renouvelée par 7 d'entre eux par la délibération du 5 février 2016 qu'elle produit, confère à ce dernier qualité pour la représenter et agir en son nom.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu l'ordonnance de rejet rendu le 30 décembre 2015 dans l'instance n° 1510816 par le juge des référés du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, saisi sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative d'une requête tendant à suspendre l'exécution du même arrêté.

Vu :

- la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 modifiée ;
- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 modifiée ;
- la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 ;
- 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.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M...., rapporteur ;
- les conclusions de Mme..., rapporteur public ;
- les observations de Me Giroud, avocat, pour l'association El Houda ;
- et les observations de Mme Lardy pour le préfet des Hauts-de-Seine.

1. Considérant que, par arrêté n° CAB/BSI/2015/640 du 24 novembre 2015, pris en application de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, le préfet des Hauts-de-Seine a prononcé la fermeture provisoire et immédiate, à compter de la date de notification dudit arrêté et pour la durée de l'état d'urgence, de la mosquée dite « du Port » sise 5, route principale du port à Gennevilliers (92230) aux motifs que celle-ci « *représente une menace grave pour l'ordre public* » caractérisée à la fois par « *le nombre significatif de signalements de radicalisation à Gennevilliers, transmis par le Centre National d'Assistance et de Prévention de la Radicalisation (CNAPR) ou suivis dans le cadre de l'Etat-Major de Sécurité départemental* », par le fait que cette mosquée « *constitue le point de fixation majeur de la mouvance islamiste radicale dans le Nord du département des Hauts-de-Seine à proximité de quartiers dits sensibles* », par le fait que « *la majorité des fidèles de ce site présentent les attributs*

*vestimentaires du salafisme et se réclament d'un courant rigoriste de l'islam », par la circonstance que « les responsables de la mosquée développent une vision exclusive et en rupture avec les non musulmans », également aux motifs pris du report d'un nombre important de fidèles de la mosquée d'Epina y sur Seine, d'obédience salafiste, vers cette mosquée à la suite de la dissolution de la première, de « la découverte de nombreuses armes dans les locaux de la mosquée », du fait que la mosquée dite « du Port » de Gennevilliers comporte une salle de classe et accueille régulièrement plusieurs centaines de fidèles, qu'elle « constitue un site particulièrement sensible compte tenu de ses activités et notamment de la présence de trois dépôts pétroliers », enfin qu'elle « occupe sans droit ni titre le domaine public portuaire sur lequel elle a édifié des locaux supplémentaires sans permis de construire », « ne bénéficie pas d'un arrêté autorisant son ouverture au public » et de ce « qu'aucune visite de la commission communale de sécurité n'a été réalisée, alors qu'environ 700 personnes se rendent sur le site à l'occasion de la prière du vendredi » ; que l'association El Houda, qui se présente comme une association ayant « pour objet l'exercice exclusif du culte pour les Musulmans » par référence à l'article 2 de ses statuts, conclut à l'annulation de cet arrêté par les moyens susvisés ;*

### **Sur les conclusions en annulation**

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de la requête ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup> 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 régies par l'article 74 de la Constitution 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 de la même loi : « *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* » ; qu'aux termes de l'article 8 de la même loi : « *Le ministre de l'intérieur, pour l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence, et le préfet, dans le département, peuvent ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature dans les zones déterminées par le décret prévu à l'article 2. / Peuvent être également interdites, à titre général ou particulier, les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre.* » ; enfin, qu'aux termes de l'article 14 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi du 20 novembre 2015 susvisée : « *Les mesures prises en application de la présente loi cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence* » ;

3. Considérant qu'après les attentats commis à Paris le 13 novembre 2015, l'état d'urgence a été déclaré sur le territoire métropolitain, y compris en Corse, par le décret délibéré en conseil des ministres n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 ; que le décret n° 2015-1476 du même jour a décidé que les mesures prévues à l'article 8 de la loi du 3 avril 1955 pouvaient être mises en œuvre sur l'ensemble des communes d'Ile-de-France ; que ce périmètre a été étendu, à compter du 15 novembre à zéro heure, à l'ensemble du territoire métropolitain par le décret n° 2015-1478 du 14 novembre 2015 ; que l'état d'urgence a, en outre, été déclaré à compter du 19 novembre 2015, sur le territoire des collectivités de Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de la Réunion, de Mayotte, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, par le décret délibéré en conseil des ministres n° 2015-1493 du 18 novembre 2015 ;

4. Considérant que la loi du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions a prorogé, pour une durée de trois mois à compter du 26 novembre 2015, l'état d'urgence déclaré par les décrets délibérés en conseil des ministres des 14 et 18 novembre 2015 ; que l'entrée en vigueur de la loi du 20 novembre 2015 précitée est intervenue, en vertu des dispositions particulières de son décret de promulgation, immédiatement à compter de sa publication le 21 novembre 2015 ;

5. Considérant que, ainsi que l'énonce l'article 14-1 de la loi du 3 avril 1955 dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi du 20 novembre 2015, les mesures prises sur le fondement de cette loi, à l'exception du prononcé des peines prévues à l'article 13, « *sont soumises au contrôle du juge administratif dans les conditions fixées par le code de justice administrative, notamment son livre V* » ;

### Sur la légalité externe

6. Considérant que l'association El Houda soutient, en premier lieu, que l'arrêté attaqué a été pris en violation des dispositions de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 à défaut de respect du contradictoire et que la condition d'urgence qui permet d'y déroger n'est pas établie ;

7. Considérant qu'aux termes de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dans sa rédaction en vigueur à la date de l'arrêté attaqué : « *Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application des articles 1er et 2 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix. L'autorité administrative n'est pas tenue de satisfaire les demandes d'audition abusives, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique. / Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables : 1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ; 2° Lorsque leur mise en oeuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales ; 3° Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière. (...)* » ;

8. Considérant que si l'arrêté contesté constitue une mesure individuelle défavorable qui restreint l'exercice d'une liberté publique et qui constitue une mesure de police au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, en vigueur à la date de cet arrêté, et entre ainsi dans le champ d'application de ce texte législatif qui exige, en application de son article 3, qu'une telle décision soit motivée en fait et en droit, ce qui le fait entrer, par voie de conséquence, dans le champ d'application de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 précité dès lors qu'il ne répond à aucune demande, les règles posées par ce dernier texte législatif sont explicitement écartées en cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ou encore lorsque leur mise en oeuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ; qu'en l'espèce, l'arrêté critiqué a été pris le 24 novembre 2015, soit dix jours après la déclaration de l'Etat d'urgence et trois jours après sa prolongation par la loi du 20 novembre 2015 ; que, comme y fait d'ailleurs expressément référence cet arrêté, les événements dramatiques qui se sont produits dans la nuit du 13 au 14 novembre 2015 exigeaient de la part des autorités publiques une

attention particulière sur toute situation susceptible de mettre en péril la sécurité et l'ordre public et, dans une telle hypothèse, de prendre rapidement les mesures adaptées, nécessaires et proportionnées pour y mettre fin ; que, dans ce contexte, eu égard à sa localisation géographique proche d'un site sensible, et compte tenu des informations dont il disposait concernant des signalements de radicalisation à Gennevilliers suivis dans le cadre de l'Etat-Major de Sécurité départemental, informations recueillies à l'occasion d'une enquête de police, transmises par le Centre National d'Assistance et de Prévention de la Radicalisation (CNAPR), selon lesquelles la mosquée dite « du Port » de Gennevilliers apparaissait notamment et essentiellement comme le point de rassemblement de musulmans salafistes et constituant un centre de radicalisation, le préfet des Hauts-de-Seine, confronté à un tel risque et dans un tel contexte, est fondé à invoquer une situation d'urgence et de nature à compromettre l'ordre public lui permettant de déroger à l'application de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ;

9. Considérant que l'association El Houda soutient, en second lieu, que ce même arrêté est insuffisamment motivé à défaut de justifier de l'urgence permettant de déroger aux dispositions de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ; que, toutefois, à supposer que, par ce moyen, l'association requérante puisse être regardée comme invoquant le moyen tiré d'une violation de l'article 3 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, et donc de l'insuffisance de motivation de l'arrêté litigieux, un tel moyen ne pourra qu'être écarté dès lors que le préfet des Hauts-de-Seine n'était aucunement tenu d'explicitier les raisons pour lesquelles il n'a pas cru devoir faire application de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 s'agissant d'une règle de procédure et non d'une circonstance de fait ou de droit venant au soutien de l'arrêté attaqué ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'aucun des moyens de légalité externe soulevés par l'association El Houda n'est de nature à entraîner l'annulation de l'arrêté attaqué ;

#### Sur la légalité interne

11. Considérant que la décision attaquée constitue une mesure de police administrative ; que cette mesure, tant dans son principe que sa durée, ses conditions d'application et les obligations complémentaires dont elle peut être assortie doivent être justifiées et proportionnées aux raisons ayant motivé la mesure dans les circonstances particulières ayant conduit à la déclaration de l'Etat d'urgence ; que le juge administratif est chargé de s'assurer que cette mesure est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit ; que si le législateur prolonge l'état d'urgence par une nouvelle loi, les mesures prises antérieurement ne peuvent être prolongées sans être renouvelées ;

12. Considérant que s'il appartient à l'administration de justifier la mesure critiquée prise dans le cadre de l'état d'urgence en application de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955, et à cet égard, de s'appuyer sur des éléments de fait suffisamment précis et circonstanciés propres à caractériser un péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public au sens de l'article 1<sup>er</sup> de ladite loi, il lui est loisible de se fonder notamment sur les informations contenues dans les notes blanches des services de renseignement pourvu que ces informations soient suffisamment précises et de nature à caractériser une telle situation ; qu'à l'inverse, il appartient au requérant, pour contester utilement les éléments de fait sur lesquels l'administration s'est fondée, de fournir des explications suffisamment claires et détaillées permettant au tribunal d'apprécier si ceux-ci sont matériellement établis ou si, au contraire et comme il le soutient, la décision critiquée est



entachée d'une erreur de fait et, le cas échéant, n'apparaît pas adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit ;

13. Considérant que pour justifier cette mesure, le préfet des Hauts-de-Seine persiste dans les motifs précités rappelés au point 1 du présent jugement, tirés des termes mêmes de la décision attaquée et indique, en outre, qu'il y a lieu de se reporter, à cet égard, aux informations portées à la connaissance du tribunal par les notes blanches qu'il produit ; que la perquisition du 17 novembre 2015 dont il produit le procès-verbal, menée en application de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 modifiée relative à l'état d'urgence, a permis la découverte de nombreuses armes sur le terrain de la mosquée et qui n'ont pas à être présentes sur un terrain servant de lieu de culte ; que dans ses observations en défense et en réponse à l'argument selon lequel l'arrêté contesté procéderait d'un amalgame entre salafistes et terroristes, le préfet des Hauts-de-Seine souligne la proximité idéologique entre les premiers et les seconds et qu'il est légitime à évaluer, dans le contexte particulier de l'état d'urgence, si une mosquée d'obédience salafiste est susceptible de devenir le point de fixation et d'échanges entre individus animés de visées violentes, les responsables des lieux n'étant pas en mesure de prévenir tout passage à l'acte ;

14. Considérant, en premier lieu, que l'association El Houda affirme que l'arrêté litigieux serait entaché d'une première erreur de fait en ce qu'il fait référence au « *nombre significatif de signalements de radicalisation à Gennevilliers, transmis par le Centre National d'Assistance et de Prévention de la Radicalisation (CNAPR) ou suivis dans le cadre de l'Etat-Major de Sécurité départemental* », dont il n'est pas établi qu'il concernerait exclusivement les fidèles fréquentant la mosquée dite « du Port » de Gennevilliers ; que, toutefois, elle n'invoque aucun élément probant à l'appui de cette affirmation, susceptible de contredire utilement le constat opéré à cet égard par les services de renseignement dont rend compte la note blanche versée aux débats aux termes de laquelle la mosquée dite « du Port » est d'orientation doctrinaire salafiste et constitue « *le point de fixation majeur de la mouvance radicale islamiste dans le Nord du département* » des Hauts-de-Seine ; que cette appréciation, au demeurant argumentée et suffisamment circonstanciée, repose sur une étude et un constat sur place opérés par les services de renseignement qui mettent en exergue le fait qu'un nombre important de fidèles de la mosquée d'Epinay-sur-Seine, aujourd'hui fermée, d'obédience salafiste, s'est reporté sur cette mosquée ; que l'explication avancée par l'association requérante selon laquelle un tel report serait uniquement dû à la capacité d'accueil limitée de la mosquée sise en plein centre de la commune de Gennevilliers 81, rue Paul Vaillant Couturier et à la plus grande proximité de cette mosquée pour les fidèles d'Epinay sur Seine, procède d'une simple affirmation partiellement contredite par les faits dès lors que, d'une part, il n'est pas établi que le lieu de résidence des fidèles qui fréquentaient la mosquée d'Epinay-sur-Seine, nécessairement diversifié, serait majoritairement plus proche de la mosquée dite « du Port » de Gennevilliers que de celle située au centre ville de cette même commune, d'autre part, la mosquée dite « du Port » de Gennevilliers est elle-même d'une superficie limitée au point que ses responsables ont pris l'initiative de créer une extension d'une capacité de 150 personnes ; que depuis 2009, le nombre de fidèles a été multiplié par quatre, s'élevant avant sa fermeture provisoire par l'arrêté attaqué à 800 personnes ; qu'en conséquences, de tels faits doivent être tenus pour suffisamment établis ;

15. Considérant, en deuxième lieu, que l'association requérante conteste également le fait que « *la majorité des fidèles de ce site présentent les attributs vestimentaires du salafisme et se réclament d'un courant rigoriste de l'islam* », estimant qu'une telle motivation traduirait une « *méconnaissance profonde (...) des courants religieux musulmans, des responsables de la mosquée dite du « Port » et des fidèles qui s'y rendaient jusqu'au 24 novembre 2015* » ; que,

toutefois, même à tenir pour établi le fait que, ainsi que le soutient l'association requérante, 90% des membres du courant salafiste appartiendraient au courant du « salafisme quiétiste » qui prônerait la non violence et la collaboration avec les services de sécurité pour dénoncer les adeptes du terrorisme, une telle approche statistique, au demeurant invérifiable, et une telle référence culturelle, ne constitue pas un argument suffisant pour retenir l'existence d'une erreur de fait, le préfet des Hauts-de-Seine étant fondé, à l'occasion de son analyse et de son évaluation du risque de trouble à l'ordre public et à la sécurité publique reposant sur les constatations précitées, à en déduire à minima que les personnes ainsi visées partagent l'idéologie salafiste sans être nécessairement tenu de distinguer parmi elles les tenants des différents courants de pensée de cette idéologie et notamment celui qualifié de « quiétiste » ; que, dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi du 3 avril 1955 modifiée relative à l'état d'urgence en vue de prendre les mesures propres à assurer le respect de l'ordre et de la sécurité publique face à un péril grave et imminent, le préfet des Hauts-de-Seine était fondé à prendre en compte, au vu des informations portées à sa connaissance par les services de renseignement et notamment celles susvisées, la présence de personnes dont il ne pouvait exclure qu'une partie d'entre elles, même minoritaire, étaient susceptible de se livrer à des actions violentes en lien avec leurs convictions religieuses, probabilité d'autant plus forte dans le contexte de temps et de lieu dont il s'agit ; qu'en outre, et pour les mêmes motifs, il n'est pas davantage établi que le préfet des Hauts-de-Seine aurait entaché cet arrêté d'une autre erreur de fait en justifiant également celui-ci par la circonstance, fondée sur les informations portées à sa connaissance par la note blanche des services de renseignement, que « *les responsables de la mosquée développent une vision exclusive et en rupture avec les non musulmans* », ce qui résulte suffisamment du fait, par ailleurs non sérieusement contesté, qu'au moins certains d'entre eux adhère à l'idéologie salafiste fondée sur une approche et une application rigoriste de l'islam, ce qui n'excluait donc pas, sinon de la part de ces derniers du moins de la part de certains fidèles de ce lieu de culte adhérant à la même idéologie, tout risque de recours à la violence ; que, dès lors, le moyen tiré des erreurs de fait précitées dont se prévaut l'association requérante ne peut qu'être écarté ;

16. Considérant, en troisième lieu, que l'association requérante ne conteste pas la découverte de plusieurs armes blanches et d'une carabine à air comprimé à l'occasion de la perquisition à laquelle ont procédé les services de police le 17 novembre 2015 ; que la circonstance que ces armes aient été saisies, ainsi qu'il résulte du procès-verbal de perquisition versé aux débats, non pas dans l'enceinte de la mosquée mais à l'intérieur d'une caravane située à proximité immédiate de celle-ci qui appartiendrait, selon l'association requérante qui n'en justifie pas, à un brocanteur, ne fait pas obstacle à ce que le préfet des Hauts-de-Seine invoque cette circonstance à l'appui de la mesure contestée dès lors que ces armes ont été trouvées dans le périmètre de fréquentation habituel des fidèles de ce lieu de culte et que les responsables de celui-ci, à commencer par le président de l'association El Houda et son imam, ne justifient pas avoir prévenu les services de police de la présence de ce véhicule en apparence abandonné susceptible, comme c'est le cas en l'espèce, de contenir de telles armes, précaution d'autant plus nécessaire dans le contexte de temps et de lieu de cette découverte, quatre jours après les attentats meurtriers du 13 novembre 2015 et alors que l'acuité de la menace terroriste était particulièrement élevée ;

17. Considérant, en quatrième lieu, qu'il est constant que le site du port de Gennevilliers sur lequel ont été édifiés illégalement ce lieu de culte et une salle annexe, constitue un site particulièrement sensible compte tenu de ses activités et notamment de la présence de trois dépôts pétroliers ; que, contrairement aux allégations de l'association requérante, la mise en œuvre des mesures de protection et de prévention des risques environnementaux pour protéger un tel site, ne dispensait pas l'autorité préfectorale de prendre en compte un risque d'attentat

contre de telles installations, un tel risque étant de nature différente de ceux liés à des accidents industriels ou environnementaux ;

18. Considérant, par ailleurs et en cinquième lieu, que si l'association El Houda paraît au contraire fondée à soutenir que les autres motifs invoqués par le préfet des Hauts-de-Seine au soutien de sa décision selon lesquels cette mosquée « *occupe sans droit ni titre le domaine public portuaire* », « *ne bénéficie pas d'un arrêté autorisant son ouverture au public* » et « *qu'aucune visite de la commission communale de sécurité n'a été réalisée* », sont sans rapport avec les considérations liées à l'instauration de l'état d'urgence en tant qu'il n'est pas établi, dans les circonstances particulières de l'espèce, qu'ils sont de nature à caractériser un péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 avril 1955 modifiée, il ressort des pièces du dossier que le préfet des Hauts-de-Seine aurait pris la même décision au regard des seuls motifs précités, dont il n'est pas établi qu'ils sont entachés d'une erreur de fait ;

19. Considérant, en sixième lieu, qu'en précisant dans la décision attaquée que la fermeture administrative de la mosquée dite « du port » de Gennevilliers est prononcée « pour la durée de l'état d'urgence », le préfet des Hauts-de-Seine a entendu conférer à cette mesure une durée allant jusqu'au terme de la période fixée par le législateur pendant laquelle s'appliquera l'état d'urgence, soit jusqu'au 26 février 2016, dès lors qu'il résulte des termes de l'article 14 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence dans sa rédaction issue de l'article 4 la loi du 20 novembre 2015 que « *Les mesures prises en application de la présente loi cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence* » et que, dans sa décision 2015-527 QPC rendue le 22 décembre 2015 à propos d'une mesure d'assignation à résidence, le Conseil constitutionnel précise que « *si le législateur prolonge l'état d'urgence par une nouvelle loi, les mesures (...) prises antérieurement ne peuvent être prolongées sans être renouvelées* » ; qu'il incombe donc au tribunal d'apprécier si l'existence même et la durée de cette mesure est adaptée, nécessaire et proportionnée à l'objectif qu'elle poursuit ;

20. Considérant qu'en l'espèce, au regard des motifs précités sur lesquels le préfet des Hauts-de-Seine s'est fondé pour prendre la mesure de fermeture provisoire contestée en tant qu'ils caractérisent un risque d'atteintes graves à la sécurité et à l'ordre publics, cette mesure, y compris eu égard à sa durée, apparaît adaptée, nécessaire et proportionnée au regard de l'objectif qu'elle poursuit ;

21. Considérant, en dernier lieu, qu'il n'apparaît pas davantage établi que l'arrêté attaqué serait motivé par d'autres considérations que celles précitées prévues par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, en l'espèce par la volonté de procéder à la fermeture de ce lieu de culte pour mettre un terme à un contentieux immobilier antérieur lié aux conditions de son implantation sur le domaine public ainsi qu'il ressort de déclarations publiques du président du conseil départemental des Hauts-de-Seine recueillies à l'occasion d'une interview à un journaliste des Inrockuptibles rendues publiques dans un article paru le 2 décembre 2015, et des déclarations d'un agent de la DGSI ; que ni de telles déclarations, ni l'existence de ce contentieux distinct, ni les motifs surabondants susvisés que le préfet des Hauts-de-Seine a cru utile d'invoquer à l'appui dudit arrêté, ne traduisent l'existence d'un détournement de pouvoir ou de procédure ; que, par suite, ces moyens ne peuvent qu'être également écartés comme non fondés ;

22. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions de la requête introduite par l'association El Houda tendant à l'annulation de l'arrêté n° CAB/BSI/2015/640 du 24 novembre 2015 par lequel le préfet des Hauts-de-Seine a prononcé, pour la durée de l'état d'urgence, la fermeture provisoire de la mosquée dite du « Port » sise 5, route du port à Gennevilliers (92230), doivent être rejetées ;

### **Sur les conclusions à fin d'injonction**

23. Considérant que le présent jugement qui rejette les conclusions à fin d'annulation présentées par l'association El Houda n'implique aucune mesure d'exécution ; que, par suite, les conclusions à fin d'injonction présentées par cette dernière doivent être rejetées ;

### **Sur les conclusions formées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative**

24. Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :  
*« Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. » ;*

25. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, le versement d'une somme à l'association El Houda au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

## **DECIDE :**

Article 1<sup>er</sup>: La requête formée par l'association El Houda est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à l'association El Houda et au préfet des Hauts-de-Seine.

Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur pour information.

Délibéré après l'audience du 11 février 2016 à laquelle siégeaient :

...  
...

Lu en audience publique le 18 février 2016.