



**COUR DE CASSATION**

**AVIS DE M. TARABEUX,  
AVOCAT GÉNÉRAL**

**Arrêt n° 1357 du 5 décembre 2023 (B) – Chambre criminelle**

**Pourvoi n° 22-80.611**

**Décision attaquée : Cour d'appel de Paris du 21 janvier 2022**

**Association [2],  
C/  
Préfecture du Bas-Rhin**

---

**RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCÉDURE**

Le 6 octobre 2021, la préfète du Bas-Rhin a saisi, sur le fondement de l'article L.229-1 du code de la sécurité intérieure, le juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Paris d'une demande de visite des locaux et dépendances de l'association [2] <sup>1</sup>et de saisie de tout support ou donnée trouvés en ces lieux.

La requête visait spécifiquement M. [U] [L], co-président avec sept autres personnes de l'association [2] qui gère notamment la mosquée de l'[Localité 5].

L'intéressé, dont le comportement était décrit comme caractérisant une menace particulièrement grave pour l'ordre public, était présenté comme fréquentant régulièrement les lieux visés.

---

<sup>1</sup> Sise [Adresse 6] à [Localité 4].

Cette requête reprenait plusieurs éléments exposés dans un unique rapport de deux pages<sup>2</sup>, joint à celle-ci.

Non datée, non signée et sans en-tête, cette note de renseignements relève d'une catégorie de documents dénommés « notes blanches ».

Par ordonnance en date du 7 octobre 2021, le magistrat saisi a autorisé les opérations sollicitées, sous le contrôle d'un chef de service désigné dans la demande sous son numéro d'identification, assisté d'un officier de police judiciaire territorialement compétent.

Celles-ci se sont déroulées le 12 octobre 2021 dans les locaux susvisés, de 7h25 à 9h30, en présence de M. [L], représentant de l'occupant des lieux, en l'occurrence l'association [2]<sup>3</sup>.

Elles n'ont amené à la découverte d'aucun document en rapport avec la motivation de l'ordonnance précitée.

Le 22 octobre 2021, l'association a relevé appel de ladite ordonnance et exercé un recours contre les opérations de visite et saisie.

Par ordonnance du 21 janvier 2022, le premier président de la cour d'appel de Paris, joignant les deux procédures, a rejeté les demandes avant dire droit, confirmé l'ordonnance attaquée et déclaré régulières les opérations accomplies le 12 octobre 2021.

C'est l'ordonnance attaquée.

Un pourvoi a été formé le 26 janvier 2022 au greffe de la juridiction par un avocat au barreau de Paris.

La SCP Gaschignard s'est constituée le 1<sup>er</sup> février 2022 et a déposé un mémoire ampliatif le 16 mai suivant.

Un mémoire en défense, daté du 7 juillet 2022, et un mémoire complémentaire, en date du 12 juillet suivant, ont été déposés pour le préfet du Bas-Rhin par la SCP Bauer, Feschotte-Desbois, Sebagh.

Les deux mémoires concluent au rejet du pourvoi.

Pourvoi et mémoires paraissent recevables en la forme.

---

<sup>2</sup> Document intitulé : « Renseignements motivant l'opération »

<sup>3</sup> Ces opérations ont donné lieu à un procès-verbal de transport et un procès verbal de visite.

## **ANALYSE SUCCINCTE DU MOYEN**

Un moyen unique de cassation, porté par deux branches et pris de la violation des articles 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et L.229-1 du code de la sécurité intérieure, reproche à l'ordonnance attaquée d'avoir confirmé celle du juge des libertés et de la détention ayant autorisé la visite domiciliaire dans les locaux de l'association [2], d'avoir écarté la production d'une pièce lors de l'audience (pièce n°144) et déclaré régulières les opérations contestées alors que :

1/ la requête de la préfète s'appuyait exclusivement sur une note des services de renseignement qui n'était corroborée par aucun élément extrinsèque, de sorte que le juge des libertés et de la détention n'était pas en mesure d'assurer un contrôle juridictionnel effectif du bien-fondé de la mesure ;

2/ pour caractériser la menace d'une particulière gravité pour la sécurité que M. [L] représenterait, l'ordonnance s'est contentée d'éléments survenus entre 2008 et 2014.

## **DISCUSSION**

Votre chambre n'a jusqu'à présent pas eu à connaître d'un pourvoi portant sur l'application des articles L.229-1 à L.229-3 du code de la sécurité intérieure.

Le moyen présenté dans le cadre du présent pourvoi pose deux questions qui portent:

Sur la possibilité, d'une part, pour le juge des libertés et de la détention d'autoriser une visite sur la seule base d'une note des services de renseignement communément désignée « note blanche » ; ce qui conduit à s'interroger sur la valeur *probante* de cette note ;

Sur la teneur, d'autre part, du contrôle que doit opérer le juge des libertés et de la détention saisi d'une demande d'autorisation de visite et de saisie présentée par le préfet.

### **1 - Le cadre juridique de la visite instituée par l'article L.229-1 du code de la sécurité intérieure**

#### ***1- a. Le contenu des dispositions légales***

Les dispositions du code de la sécurité intérieure visées par le moyen sont issues de la loi n°2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Par cette loi, le législateur a introduit dans le code de la sécurité intérieure des dispositions destinées à prendre le relais, en matière de lutte contre le terrorisme, de

certaines mesures de police administrative mises en œuvre dans le cadre de l'état d'urgence et ainsi de faciliter la sortie de l'état d'urgence en dotant l'État de prérogatives particulières lui permettant de faire face à une menace terroriste devenue pérenne<sup>4</sup>.

Aux termes de l'article L.229-1 du code de la sécurité intérieure :

*« Sur saisine motivée du représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, du préfet de police, le juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Paris peut, par une ordonnance écrite et motivée et après avis du procureur de la République antiterroriste, autoriser la visite d'un lieu ainsi que la saisie des documents et données qui s'y trouvent, aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme et lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'un lieu est fréquenté par une personne dont le 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.*

*Ces opérations ne peuvent concerner les lieux affectés à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes et les domiciles des personnes concernées.*

*La saisine du juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Paris est précédée d'une information du procureur de la République antiterroriste et du procureur de la République territorialement compétent, qui reçoivent tous les éléments relatifs à ces opérations. L'ordonnance est communiquée au procureur de la République antiterroriste et au procureur de la République territorialement compétent.*

*L'ordonnance mentionne l'adresse des lieux dans lesquels les opérations de visite et de saisie peuvent être effectuées, le service et la qualité des agents habilités à y procéder, le numéro d'immatriculation administrative du chef de service qui nomme l'officier de police judiciaire territorialement compétent présent sur les lieux, chargé d'assister à ces opérations et de tenir informé le juge des libertés et de la détention de leur déroulement, ainsi que la faculté pour l'occupant des lieux ou son représentant de faire appel à un conseil de son choix, sans que l'exercice de cette faculté n'entraîne la suspension des opérations autorisées sur le fondement du premier alinéa.*

*L'ordonnance est exécutoire au seul vu de la minute.»*

\*

---

<sup>4</sup> Cf. Le commentaire officiel publié sur le site du Cons. constit. décision n° 2017-695 du 29 mars 2018.

L'autorisation des mesures prévues par ce texte relève ainsi de la compétence du juge des libertés et de la détention (du tribunal judiciaire de Paris, seul compétent en matière de terrorisme) leur exécution étant également placée sous son contrôle<sup>5</sup>.

Le juge des libertés et de la détention intervient ici au titre de ses compétences en matière non répressive (article L.231-8 du code de l'organisation judiciaire) - comme «juge de l'autorisation» - dans la seule finalité de prévenir la commission d'actes de terrorisme.

Sa compétence s'étend à l'exploitation des données saisies. A cette occasion, il doit contrôler la régularité de la saisie avant de statuer sur la demande de l'autorité administrative<sup>6</sup>.

\*

L'article L.229-3 du code de la sécurité intérieure prévoit deux types de recours judiciaires, en appel et en cassation. Le premier concerne la décision d'autorisation de la visite, le second porte sur le déroulement de l'opération. Le premier président de la cour d'appel de Paris est compétent pour en connaître et l'appel n'est pas suspensif<sup>7</sup>.

\*\*\*

L'examen de ces dispositions conduit à observer que ces prescriptions ne constituent pas une transposition dans le droit commun des dispositions applicables à l'état d'urgence issues de l'article 11 la loi n°55-385 du 3 avril 1955 puisqu'aux termes de ce dernier texte :

*« Le décret déclarant ou la loi prorogeant l'état d'urgence peut, par une disposition expresse, conférer aux autorités administratives mentionnées à l'article 8 le pouvoir d'ordonner des perquisitions en tout lieu, y compris un domicile, de jour et de nuit, sauf dans un lieu affecté à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes, lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre public<sup>8</sup>. »*

Il y a lieu également de relever que le champ *materiae* des visites et saisies prévues par l'article L.229-1 du code de la sécurité intérieure est plus restrictif que celui applicable aux perquisitions administratives de l'état d'urgence en ce que seule la prévention de la commission d'actes de terrorisme permet le recours à ces mesures.

---

<sup>5</sup> Article L. 229-2, al. 1<sup>er</sup> et 5 du code de la sécurité intérieure.

<sup>6</sup> Article L. 229-5 du code de la sécurité intérieure.

<sup>7</sup> Article L. 229-5, II, al. 7 du code de la sécurité intérieure

<sup>8</sup> Il sera rappelé que le contentieux de ces mesures relève de la compétence du juge administratif qui exerce ici un entier contrôle de proportionnalité (cf; note du SDER du 24/03/2023 p.30/33).

Les perquisitions administratives relevant du régime de l'état d'urgence peuvent, quant à elles, être mises en œuvre dans le cadre plus large de la prévention *des atteintes graves à l'ordre public*.

Ces dispositions se distinguent ensuite des perquisitions prévues par le code de procédure pénale sur les points principaux suivants :

D'une part, la perquisition vise non pas un lieu susceptible d'être fréquenté par une personne dont le comportement peut constituer une menace particulière, mais un lieu clos susceptible de contenir des indices ou des pièces à conviction utiles à la manifestation de la vérité.

D'autre part, l'autorité qui décide de la mesure, à la différence de la visite de l'article L.229-1 du code de la sécurité intérieure, varie selon la nature de l'enquête, l'assentiment ou non de la personne et l'heure à laquelle elle intervient (art. 56 et 76 alinéa 4 - 706-89, 706-90 et 706-92 du code de procédure pénale).

Ensuite, l'occupant des lieux faisant l'objet d'une visite, en application de l'article L.229-1 du code de la sécurité intérieure, a le droit, à la différence de la perquisition, d'être assisté par un avocat pendant la visite<sup>9</sup>.

Il sera ajouté que l'ordonnance délivrée en application de l'article L.229-1 du code de la sécurité intérieure est susceptible d'être frappée d'appel devant le premier président de la cour d'appel de Paris (article L.229-3 dudit code) alors que l'ordonnance autorisant la perquisition peut faire l'objet d'une requête en nullité devant la chambre de l'instruction.

\*

Ces régimes juridiques différents s'expliquent par le fait que l'atteinte au respect de la vie privée résultant de l'ingérence de l'autorité publique agissant en vertu de l'article L.229-1 du code de la sécurité intérieure - à la différence de la perquisition qui est liée à la commission d'une infraction ou des indices de cette commission - intervient à titre préventif et compte tenu du comportement d'une personne dont il existe des raisons sérieuses de penser qu'il constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre public (Cf. Conseil constitutionnel - décision n° 2017-695 du 29 mars 2018).

\*\*\*

Il sera ensuite noté que ce texte vient s'ajouter à la liste des dispositions qui permettent à l'administration d'obtenir préalablement du juge l'autorisation par ordonnance de procéder à une visite domiciliaire et à des saisies qu'il s'agisse - à titre d'illustration<sup>10</sup> - d'autorités administratives indépendantes (Autorité des marchés

---

<sup>9</sup> Sur une analyse comparée détaillée, cf. La visite de sécurité intérieure, substitut de la perquisition pénale - François Fourment, Professeur à l'université de Tours, Gaz. Pal. 23 janvier 2018.

<sup>10</sup> Reprenant ainsi le rapport qui précise justement que ces autorisations procèdent de la nécessité de constater, de rechercher soit des infractions, soit des manquements spécifiques, pré-définis et susceptibles de donner lieu à des sanctions administratives et/ou pénales alors que les dispositions concernées par le pourvoi ont pour objectif la prévention des atteintes graves à l'ordre public que constituent les actes de terrorisme et les activités qui s'y rattachent.

financiers, article L.621-12 du code monétaire et financier, Autorité de la concurrence, article L.450-4 du code de commerce), d'administrations (Administration fiscale, article L.16 bis du livre des procédures fiscales, Douanes, articles 60 bis et 63 du code des douanes) ou des services rattachés (Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes, articles L.512-51 et suivants du code de la consommation).

\*\*\*

En définitive et pour reprendre l'analyse développée dans le commentaire précité publié sur le site du Conseil constitutionnel (décision n°2017-695 du 29 mars 2018) ces dispositions :

*« (...) ne s'analysent [cependant] pas comme une transposition pure et simple des dispositions applicables sous le régime de l'état d'urgence, de même qu'il serait excessif de les ranger dans le droit commun applicable aussi bien en matière de police administrative que judiciaire. Si les mesures issues de la loi du 30 octobre 2017 s'écartent de la procédure pénale tant par leur localisation dans le CSI que par leur finalité préventive, en dépit de leur proximité avec certaines mesures d'investigation ou de sûreté applicables en ce domaine (comme les perquisitions ou l'assignation à résidence), elles ne s'intègrent pas non plus au droit commun de la police administrative. Il s'agit plutôt de règles spéciales de police administrative, exorbitantes du droit commun, dans la mesure où elles sont limitées à la prévention du terrorisme, i.e. à une manifestation particulière de troubles à l'ordre public, et s'ajoutent voire dérogent aux pouvoirs dont disposent les préfets et le ministre de l'intérieur en application des règles ordinaires de police administrative. »*

Cette analyse peut être complétée par celle de S. Guinchard et J. Buisson (Procédure pénale Lexis Nexis 14<sup>e</sup> ed. n°677) : « Ainsi a été confirmée, ponctuellement, l'existence d'une police administrative matérielle, constituée d'actes administratifs d'investigations pouvant aboutir au constat d'une infraction pénale et fonder une poursuite à la diligence du procureur de la République. »

### **1 - b. Les conditions d'obtention de l'autorisation de visite et de saisie**

Comme cela vient d'être souligné, l'autorisation de visite et de saisie s'inscrit dans le cadre du traitement préventif des actes de terrorisme.

L'initiative de la mesure relève du préfet qui doit saisir le juge des libertés et de la détention d'une requête motivée selon les conditions prescrites par l'article L.229-1 du code de la sécurité intérieure.

L'autorité administrative doit établir l'existence de soupçons - ou « *raisons sérieuses de penser* » que le comportement de la personne visée qui « *fréquente*<sup>11</sup> » le lieu

---

<sup>11</sup> Fréquent : qui arrive plusieurs fois - dictionnaire Littré.

désigné constitue une menace d'«*une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre public*»<sup>12</sup>.

Le lieu de la visite, auquel fait référence le texte, ne se limite pas au domicile, seuls des lieux protégés étant exclus du périmètre de la visite par l'alinéa 2 de l'article L.229-1 du code de la sécurité intérieure.

A cela s'ajoute que cette personne, 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.

On retiendra que les conditions posées par le texte sont cumulatives.

## **2 - La nature et l'étendue du contrôle par le juge des libertés et de la détention au regard de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme**

Aux termes de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme :

*«1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.*

*2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.»*

### **2-1. Sur les moyens de preuves produits par l'administration**

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme juge, de manière constante, que les questions portant sur l'appréciation ou la valeur probante d'un élément de preuve échappe à son contrôle « *sauf si leurs conclusions peuvent passer pour arbitraires ou manifestement déraisonnables.* »<sup>13</sup>

De plus, la Cour européenne opère un contrôle *in globo* du caractère contradictoire de la procédure en ce qu'elle s'assure que l'intéressé, objet d'une mesure portant ingérence dans l'exercice des droits et libertés, a bénéficié de garanties

---

<sup>12</sup> Etude d'impact de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 - p.41.

<sup>13</sup> CEDH, 15 juin 2023, *Fanouni c/ France*, req. n° 31185/18, § 56 (à propos des assignations à résidence ordonnées dans le cadre de l'état d'urgence, v. dans le même sens l'arrêt *Pagerie c/ France* du 18 janvier 2023, req. n° 24203/16, mentionné par le rapport). V. ég. sous l'angle de l'article 6 de la Convention : CEDH, [GC], 23 février 2017, *De Tommaso c/ Italie* req. n° 43395/09, § 170 ; CEDH, [GC], 17 oct. 2019, *López Ribalda et autres c/ Espagne*, req. nos 1874/13 et 8567/13, § 149.

procédurales appropriées tel qu'un contrôle juridictionnel sur les éléments pertinents à l'appui de la mesure.

S'agissant des notes blanches, la Cour européenne considère que l'utilisation des notes des services de renseignement - ou « *informations confidentielles* » - peut se révéler « *inévitable* » dans les affaires où la sécurité nationale est en jeu (le terrorisme). Dans ce cas, les juges européens contrôlent que cette production a été accompagnée de garanties procédurales suffisantes<sup>14</sup>.

Rapportées à la visite domiciliaire prévue par l'article L. 229-1 du code de la sécurité intérieure, les garanties procédurales suffisantes telles qu'exigées par la Cour européenne renvoient à la teneur du contrôle effectué par le juge de l'autorisation, lequel doit opérer un contrôle *in concreto* de l'adaptation, de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure.

## **2-2. Sur l'exigence de motivation de l'autorisation préalable**

Au titre du contrôle que doit opérer le juge des libertés et de la détention, l'article L. 229-1 du code de la sécurité intérieure dispose, sans autre précision, que l'ordonnance doit être « *écrite et motivée* ».

Ces dispositions peuvent être mises en parallèle avec celles du code de procédure pénale selon lesquelles les ordonnances autorisant des mesures portant ingérence dans l'exercice des droits et libertés - et notamment du droit au respect de la vie privée protégé par l'article 8 de la Convention européenne - doivent être motivées par l'établissement des « *éléments de droit et de fait* »<sup>15</sup> **justifiant la nécessité de la mesure.**

**Avant cette précision, rationalisée par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 à toutes les mesures portant une ingérence grave dans l'exercice des droits et libertés (en l'occurrence les techniques spéciales d'enquête), la chambre criminelle a fait évoluer sa jurisprudence s'agissant de l'obligation de motivation à laquelle est tenue le juge des libertés et de la détention.**

**Dans un premier temps, il était admis que l'autorisation du juge puisse se limiter à la référence expresse aux réquisitions du procureur de la République<sup>16</sup>.**

**Dans un second temps et par deux arrêts du 23 novembre 2016<sup>17</sup> relatifs à une perquisition sans consentement et à une prolongation exceptionnelle de garde à vue, la chambre criminelle a précisé que la motivation circonstanciée « *s'impose au regard des droits protégés par [les articles 8 et 5 § 3 de] la Convention européenne des droits de l'Homme* » et que « *cette motivation constitue une garantie essentielle contre le risque d'une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée [et à la liberté individuelle] de la personne concernée et doit permettre au justiciable de connaître les raisons précises pour lesquelles l'acte a été autorisé.*»**

---

<sup>14</sup> CEDH, *Pagerie c/ France*, préc., § 196 ; CEDH, *Fanouni c/ France*, préc., § 53.

<sup>15</sup> V. par ex. : C. pr. pén., art. 706-95-13, al. 1.

<sup>16</sup> Crim., 3 mars 2013, n° 12-87.510 ; Cass. crim., 6 mars 2013, n° 12-87.810.

<sup>17</sup> Crim., 23 nov. 2016, n°s 15-83.649 et 16-81.904.

**Ce faisant, la chambre criminelle s'est alignée sur l'interprétation jurisprudentielle retenue par la Cour européenne des droits de l'homme sur le fondement des articles 5 § 3 et 8 de la Convention européenne<sup>18</sup>.**

**Par cette obligation de motivation, ce sont également les motivations stéréotypées ou par renvois aux requêtes du procureur de la République qui sont réprochées.**

**Car, en effet, la motivation du juge des libertés et de la détention est une exigence garantissant l'effectivité de son contrôle imposé par la loi. Elle permet de s'assurer que le juge a pris connaissance des faits, de comprendre le cheminement de son raisonnement et les motifs propres à la prise de décision.**

**Le rôle du juge des libertés et de la détention est donc d'opérer ici, à l'instar des perquisitions dérogatoires de droit commun (relevant de la procédure de la criminalité et de la délinquance organisées), un contrôle en droit et en fait des raisons justifiant la mesure, soit, à l'aune de l'article 8 de la Convention, de l'adaptation, de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure.**

**La motivation telle que prescrite par l'article L.229-1 du code de la sécurité intérieure n'est certes pas une motivation spéciale<sup>19</sup> - l'article 706-92 du code de procédure pénale ne l'impose pas non plus - mais suppose que le juge opère un contrôle guidé par la méthode juridique constante du syllogisme juridique.**

**Dès lors, il s'agit, implicitement mais nécessairement, d'une motivation en droit et en fait qui doit être opérée par le juge des libertés et de la détention qui rend une ordonnance juridictionnelle susceptible d'appel.**

**Il ne s'agit pas pour le juge des libertés et de la détention d'être de manière péjorative un « juge tampon »<sup>20</sup>, mais un juge de contrôle.**

**Conformément à sa fonction de gardien des libertés, il est tenu à une obligation de motivation au regard des éléments précis et circonstanciés résultant de la procédure, ce qui permet un contrôle réel et effectif de la mesure<sup>21</sup>.**

\*

**Dans le cas du recours à une note blanche à l'appui d'une mesure d'assignation à résidence dans le cadre de l'état d'urgence, la Cour européenne des droits de l'homme a contrôlé dans l'affaire *Pagerie c/ France*<sup>22</sup> le respect de cette mesure au regard des exigences de l'article 2 du**

---

<sup>18</sup> CEDH, 15 oct. 2013, *Guistanovi c/ Bulgarie*, req. n° 34529/10, § 154 et s.

<sup>19</sup> En revanche, l'autorisation d'une visite en dehors des heures légales impose une motivation spéciale au regard de l'urgence ou des nécessités de l'opération : CSI, art. 229-2, al. 4.

<sup>20</sup> Par référence au rôle du juge homologateur : C. INGRAIN, P. MALLET, « Homologation d'une CRPC : la fin de l'ère du "juge-tampon" », *AJ pénal* 2022, p. 317.

<sup>21</sup> Pour une application au juge d'instruction, v. : Crim., 6 janv. 2015, n° 14-85.448 : l'ordonnance visant à autoriser la mise en place d'un dispositif technique de captation et d'enregistrement des paroles « doit être motivée au regard des éléments précis et circonstanciés résultant de la procédure ; l'absence d'une telle motivation de cette atteinte à la vie privée, qui interdit tout contrôle réel et effectif de la mesure, fait grief aux personnes dont les propos ont été captés et enregistrés.»

<sup>22</sup> Ces éléments de contrôle ont été repris dans l'affaire *Fanouni c/ France* du 15 juin 2023.

Protocole 4 de la Convention applicable aux mesures restrictives à la liberté de circulation.

Premièrement, l'ingérence doit être prévue par la loi. Deuxièmement, elle doit poursuivre un but légitime tel que la préservation de la sécurité nationale et de la sûreté publique ainsi que le maintien de l'ordre public (§ 192). Troisièmement, elle doit être « nécessaire dans une société démocratique. »

C'est sur ce dernier point que la Cour européenne a pu développer une grille de lecture en apportant des précisions quant au contrôle *in concreto* que doit opérer l'autorité autorisant le recours à la mesure portant ingérence dans l'exercice de la liberté de circulation.

D'abord, l'ingérence ne peut être nécessaire que si l'autorité établit par des motifs « *pertinents et suffisants* » qu'elle répond à « *un besoin social impérieux* » et qu'elle est proportionnée au but légitime poursuivi (§ 193).

Ensuite, et parce qu'il s'agit d'une mesure de nature préventive, l'autorité doit mettre en lumière les « *indices* » concrets d'une « *véritable exigence d'intérêt public* », soit d'un risque justifiant que la mesure doit prévaloir sur le droit à la liberté de circulation (§ 194).

Enfin, l'intéressé par la mesure doit bénéficier d'un contrôle juridictionnel comportant des garanties procédurales appropriées et notamment la possibilité de solliciter les éclaircissements quant aux éléments ayant motivé une telle restriction et avoir accès à une procédure contradictoire (§ 196).

Il convient donc pour le juge, à travers le caractère « *nécessaire dans une société démocratique* », d'apprécier concrètement au regard de la situation précise de la personne visée par la mesure l'adaptation, la nécessité et la proportionnalité de l'ingérence.

Si l'affaire *Pagerie* porte sur le contrôle d'une assignation à résidence à l'aune de l'article 2 du protocole 4 de la Convention, ces critères de contrôle sont encore ceux utilisés à l'appui du contrôle réalisé sur le fondement de l'article 8 de la Convention européenne protégeant le droit au respect de la vie privée et l'inviolabilité du domicile <sup>23</sup>.

\*

Pour l'application de l'article L.229-1 et suivants du code de la sécurité intérieure, et sur saisine motivée du préfet, le juge des libertés et de la détention doit donc opérer un contrôle a priori et concret de l'adaptation, de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure.

### **2- 3. sur le recours**

En accord avec l'application de la Convention, l'article L.229-3 du code de la sécurité intérieure ne manque pas de prévoir un recours en appel et en cassation contre l'ordonnance du juge des libertés et de la détention et en fixe les conditions.

---

<sup>23</sup> V. par ex. CEDH, *Gustanovi*, préc.

Dans l'arrêt *Delta Pekarny* relative à une inspection par l'Autorité de la concurrence, la Cour a conclu à une violation de l'article 8 de la Convention du fait que «*l'opportunité, la durée et l'ampleur de l'inspection n'avait pas fait l'objet d'un examen judiciaire ni d'une autorisation préalable d'un juge, d'un contrôle effectif a posteriori de la nécessité de la mesure contestée et d'une réglementation relative à une éventuelle destruction des copies obtenues.*» (CEDH, *Delta Perkany*, 2 octobre 2014 req. N°97/11)<sup>24</sup>.

**Il doit d'ailleurs être ajouté que nonobstant l'appel de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention, ce dernier dispose d'un contrôle *in situ* de la mesure. Il doit en effet être informé du déroulement des opérations, peut donner des instructions aux agents, peut se rendre sur place et décider, d'office ou sur saisine de l'occupant, la suspension ou l'arrêt de l'opération<sup>25</sup>.**

**Son contrôle est également réalisé *a posteriori* en ce qu'il est destinataire du compte rendu des opérations.**

**A ces différents temps de contrôle, l'occupant des lieux peut également être assisté par un avocat, ce que la perquisition pénale ne prévoit pas.**

**Il bénéficie donc de garanties procédurales en sus des contrôles concrètement prévus du juge des libertés et de la détention.**

### **3 - Le contrôle par le juge des libertés et de la détention en matière d'infraction de terrorisme**

En premier lieu et ainsi que le rappelle votre rapporteur, la Cour de [Localité 4] , dans un arrêt *Beghal c. Royaume-Uni* (n° 4755/16, 28 février 2019, en langue anglaise), a donné des indications sur les critères pertinents pour analyser la conformité de la législation interne aux exigences conventionnelles :

- la portée géographique et temporelle des pouvoirs exercés par les autorités;
- la latitude accordée à ces autorités pour décider si et quand exercer ces pouvoirs ;
- l'existence de restrictions à l'ingérence causée par l'exercice de ces pouvoirs;
- l'indépendance de l'autorité chargée du contrôle de ces mesures ;
- la possibilité d'obtenir un contrôle juridictionnel effectif.

Il sera relevé que la chambre criminelle a maintenu en matière de terrorisme le niveau d'exigence et de contrôle observé dans les autres domaines.

---

<sup>24</sup> La Cour de justice de l'Union européenne consacre les mêmes principes en matière de perquisitions administratives : son arrêt *Deutsche Bahn AG* du 18 juin 2015, rendu au sujet des enquêtes en matière de concurrence de la Commission européenne (CJUE, 18 juin 2015, C-583/13 P , *Deutsche Bahn AG* , point 2)

<sup>25</sup> CSI, L. 229-2.

Ainsi, sur un pourvoi portant sur la régularité d'une perquisition autorisée, au cours d'une enquête préliminaire portant sur des infractions terroristes, sans l'assentiment de la personne concernée, il a été jugé<sup>26</sup> :

*" Vu l'article 76, alinéa 4, du code de procédure pénale, ensemble l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ;*

*Attendu que l'ordonnance du juge des libertés et de la détention décidant, sur requête du procureur de la République à l'occasion d'une enquête préliminaire, que les opérations prévues par le premier de ces textes seront effectuées sans l'assentiment de la personne chez qui elles ont lieu, doit être motivée au regard des éléments de fait et de droit justifiant de leur nécessité ; que cette exigence d'une motivation adaptée et circonstanciée s'impose au regard des droits protégés par la Convention européenne des droits de l'homme et en tenant compte de l'évolution du statut et du rôle juridictionnel du juge des libertés et de la détention voulue par le législateur ; que cette motivation constitue une garantie essentielle contre le risque d'une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée de la personne concernée et doit permettre au justiciable de connaître les raisons précises pour lesquelles ces opérations ont été autorisées ;*

*Attendu qu'il se déduit de l'ensemble de ces éléments que l'ordonnance du juge des libertés et de la détention, qui se borne à se référer à la requête présentée par le procureur de la République aux fins de perquisition, en application de l'article 76, alinéa 4, du code de procédure pénale, n'est pas conforme aux exigences de ce texte;*

*(...)*

*Mais attendu qu'en prononçant ainsi, alors que l'ordonnance du juge des libertés et de la détention ne contient aucune motivation justifiant de la nécessité de la mesure, la chambre de l'instruction a méconnu le texte susvisé et le principe ci-dessus rappelé ;"*

#### **4 - La valeur des notes des services de renseignement désignées communément notes blanches**

Le recours aux notes blanches est fréquent dans le cadre de la police administrative et, plus spécifiquement, en matière de lutte contre le terrorisme.

La circulaire conjointe du 5 novembre 2016 (CRIM/2016-26/G1-05.11.2016) relative à l'articulation des mesures administratives et des mesures judiciaires en matière de lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation, indique que les décisions en lien avec le terrorisme prennent leur source, « *pour l'essentiel* », dans les observations faites par les services de renseignement contenues dans les notes blanches.

---

<sup>26</sup> Crim., 10 janvier 2018, n°17-83.932.

La particularité de ces observations tient en ce que les faits qui y sont relatés peuvent être difficiles à établir faute de source. En effet, les notes des services de renseignement sont expurgées de leurs sources, des méthodes et techniques qui ont été mises en œuvre, ne sont pas signées et ne mentionnent pas leur rédacteur.

L'objectif prioritaire est de ne pas compromettre les investigations menées par les services de renseignement par la divulgation de leurs sources. La circulaire précise à cet égard qu'il peut en effet être difficile pour les services de renseignements d'ajouter des éléments plus précis dans leur note, *sans compromettre des sources* (lorsque seule une personne est à même de savoir ce qui a été dit ou fait) *ou des investigations en cours* (la divulgation de certaines informations pouvant contrecarrer des enquêtes portant sur d'autres individus).

Par suite, certaines informations doivent être tenues secrètes par les services de renseignement, *"alors même qu'elles permettraient plus aisément de justifier une mesure de police administrative"*<sup>27</sup>.

\*\*\*

Au plan jurisprudentiel, il est admis, depuis la décision *Ministre de l'intérieur c/ Diouri* du 11 octobre 1991<sup>28</sup>, que le juge administratif appelé à contrôler une mesure de police administrative puisse se fonder sur une note blanche adressée par le ministre de l'intérieur ou le préfet.

Pour autant, une triple exigence conditionne l'admission de cette preuve en ce que cette note doit être précise et circonstanciée, soumise au contradictoire et non sérieusement contestée par le requérant (CE, sect.3 mars 2003, n°238662, *Ministre de l'intérieure c/ Rakhimov*).

Selon M. le Professeur Combrade, « *le caractère précis et circonstancié de la note blanche s'apprécie à la lumière de sa capacité à caractériser le comportement défini par la loi comme susceptible de fonder l'adoption d'une mesure administrative restrictive de liberté [...]* »<sup>30</sup>.

\*

Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt précité du 3 mars 2003 (*Ministre de l'intérieur c/Rakhimov*), le Conseil d'Etat avait été saisi d'un recours formé par le ministre de l'intérieur contre un arrêt d'une cour administrative d'appel qui avait annulé un jugement confirmant la décision du chef de poste de la police de l'air et des frontières portant refus d'admission d'un étranger sur le territoire français aux motifs que sa présence en France constituerait une menace grave pour la sécurité publique en raison de son appartenance à la mafia ouzbek<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Circ. du 5 novembre 2016 du ministre de la justice et du ministre de l'intérieur relative à l'articulation des mesures administratives et des mesures judiciaires en matière de lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation, *BOMJ* n° 2016-11 du 30 nov. 2016, p. 20 [nous soulignons].

<sup>28</sup> CE, ass., 11 oct. 1991, n° 128128, *Ministre de l'intérieur c/ Diouri*.

<sup>30</sup> B.-L. COMBRADE, « Les notes blanches des services de renseignement », *RFDA* 2019, p. 1103.

<sup>31</sup> L'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 dispose que l'accès au territoire français peut être refusé à tout étranger qui constituerait une menace pour l'ordre public, alors même qu'il serait muni des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur. Ce refus d'entrée doit faire l'objet d'une

Pour annuler l'arrêt rendu, le Conseil d'État a jugé :

*« qu'en estimant, en dépit de la présence au dossier de l'instruction écrite contradictoire d'une note des services de renseignement, faisant état avec précision des activités de trafic de stupéfiants et de blanchiment d'argent dont l'intéressé était soupçonné, que la présence en France de M. X ne pouvait être regardée comme représentant une menace pour l'ordre public, au sens des dispositions précitées de l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, la cour administrative d'appel a inexactement qualifié les faits de l'espèce, dès lors que les documents produits par l'intéressé, se bornant à indiquer qu'il n'a jamais été condamné ni inculqué pour l'exercice d'une activité criminelle, ne sauraient constituer des éléments de nature à ne pas retenir comme des éléments d'appréciation des informations contenues dans la fiche des services de renseignement ; que, par suite, le ministre de l'intérieur est fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué »<sup>32</sup>.*

Ce considérant éclaire la valeur probante de la note blanche.

Celle-ci est de nature à constituer un élément d'appréciation à l'appui d'une mesure de police administrative dès lors qu'elle a été versée au dossier et soumise au contradictoire, qu'elle est suffisamment précise et circonstanciée et que l'intéressé n'apporte aucun élément de preuve de nature à pouvoir remettre en cause les informations qui y sont établies.

Sous ces exigences, les notes blanches peuvent servir à la prise de décision.

D'ailleurs, et à l'aune de cet arrêt, ces seules informations ont été jugées suffisantes pour justifier la mesure de police administrative (le refus d'admission sur le territoire français en l'espèce).

\*

Cette interprétation a encore été celle retenue dans les arrêts du 11 décembre 2015 par lesquelles le Conseil d'Etat a énoncé de manière générale *« qu'aucune disposition législative ni aucun principe ne s'oppose à ce que les faits relatés par les "notes blanches" produites par le ministre, qui ont été versées au débat contradictoire et ne sont pas sérieusement contestées par le requérant, soient susceptibles d'être pris en considération par le juge administratif »<sup>33</sup>.*

Il est par conséquent jugé qu'en l'espèce, le ministre pouvait produire et se fonder sur des notes blanches pour justifier une mesure d'assignation à résidence.

\*

Il peut encore être fait mention de l'arrêt du 23 décembre 2015 par lequel le Conseil d'Etat a validé une assignation à résidence ordonnée par le ministre de l'intérieur sur le fondement des éléments mentionnés dans deux notes blanches.

Lors de la première audience publique et pour contester cette mesure ainsi que la réalité des informations relatées par la note de renseignement, l'intéressé avait

---

décision écrite par une autorité administrative spécialement motivée d'après les éléments de l'espèce, dont le double est remis à l'intéressé.

<sup>32</sup> CE, 3 mars 2003, n°238662.

<sup>33</sup> CE, sect. cont., 11 déc. 2015, n°s 394989, 394990, 394991, 394992, 394993, 395002 et 395009. V. dans le même sens : CE, 23 déc. 2015, *Rachedi*, n° 395229, pt 5.

fourni de nombreux témoignages « rédigés par des personnes de profils différents, qui attestent d'une vie professionnelle et familiale paisible et d'une bonne intégration dans la société française ».

Face à cette sérieuse contestation, un supplément d'information avait été décidé à l'issu duquel, pour justifier l'assignation à résidence et apporter des précisions quant aux motifs retenus, le ministre de l'intérieur avait fourni une seconde note blanche.

Au regard des informations précises contenues dans ces deux notes blanches, le Conseil d'Etat juge qu'en prononçant l'assignation à résidence du requérant, le ministre de l'intérieur justifiait de sérieuses raisons de penser que le comportement du requérant constituait une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics <sup>34</sup>.

Interrogée sur ce qu'est une contestation sérieuse du requérant, Mme Sophie Tissot, magistrate de l'ordre administratif, a eu l'occasion de préciser devant les parlementaires, que pour être considérée comme telle, le requérant doit fournir « des attestations nombreuses et concordantes, circonstanciées, [pouvant] faire basculer l'intime conviction du juge » <sup>35</sup>.

Une contestation sérieuse « serait un faisceau d'indices qui réussirait à combattre ce qui y est écrit »<sup>37</sup>.

De la même manière, et selon le Conseil d'Etat, pour qu'une note blanche puisse être considérée comme ayant été « sérieusement contestée », le requérant ne doit pas se borner à nier les informations mais doit démontrer leur inexactitude par l'intermédiaire de témoignages ou d'attestations, elles aussi précises et circonstanciées.

C'est en ce sens que, par exemple, le Conseil d'Etat a jugé que « s'il ne pouvait raisonnablement être attendu de M. G...qu'il apporte la preuve, difficile à établir, du caractère inexact de certains des faits qui lui sont imputés [dans la note blanche], il n'a produit, ni en première instance ni en appel, de documents relatifs à sa situation personnelle, témoignages ou attestations, susceptibles, notamment à travers un éclairage crédible sur ses convictions et sa personnalité, de remettre en cause utilement les éléments auxquels se réfère le ministre »<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Sur les précisions des deux notes blanches, cf. le considérant 6 de la décision. Il est relevé que la note mentionne que le requérant est un « militant de la cause islamiste radicale depuis plusieurs années, qu'il a attiré l'attention pour être un fervent partisan de la mort en martyr et de l'instauration de la charia, qu'il est très proche d'une personne connue comme prosélyte radical, que le restaurant qu'il exploite est réputé pour abriter régulièrement des réunions de militants islamistes radicaux, et qu'il participe au recrutement de jeunes Français convertis présentant un profil de jihadistes potentiels, qu'il incite à rejoindre les rangs du groupement terroriste Daesh dans la zone irako-syrienne ».

<sup>35</sup> Rapport de la commission des lois sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, par. D. Raimbourg et J.-F. Poisson, 25 mai 2016, p. 138.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> CE, ord., 17 mars 2016, n° 397780. En l'espèce, le requérant avait démenti sa participation aux forums jihadistes mentionnés dans l'arrêté et contestait son rôle dans la radicalisation de certains membres de la communauté musulmane et la conception de l'islam qui lui était prêtée. Il faisait valoir qu'en tant que professeur dans un lycée professionnel, il avait toujours fait l'objet d'appréciations élogieuses, que son épouse était trésorière d'une association de femmes musulmanes laquelle participe à des actions de déradicalisation et contribue au dialogue interreligieux et que la mosquée qu'il fréquente, affiliée au Conseil français du culte musulman, promeut une vision tolérante et ouverte de la religion.

L'intéressé visé par une mesure de police administrative n'a donc pas à apporter la preuve du caractère inexact des informations mentionnées dans la note blanche mais les documents, témoignages et attestations pouvant permettre au juge d'apprécier la crédibilité et la vraisemblance de la remise en cause <sup>39</sup>.

En définitive, la note blanche est admise par la jurisprudence administrative comme un élément de preuve de l'existence d'une menace ou d'une atteinte à l'ordre public et permet de « *tenir pour établis les faits mentionnés dans la décision, quand bien même ils ne seraient pas étayés par des éléments plus précis* » <sup>40</sup> à la condition, d'une part, d'avoir été soumise au débat contradictoire et, d'autre part, de faire état de faits « *précis et circonstanciés* » qui ne sont pas « *sérieusement contestés.*»

Au regard du contexte particulier lié au terrorisme, du cadre préventif et de la jurisprudence développée par le Conseil d'Etat, les renseignements issus d'une note blanche doivent pouvoir, et à eux seuls, servir de fondement pour autoriser une visite (et saisie) préventive dès lors que ceux-ci sont suffisamment précis et circonstanciés et que l'intéressé par la mesure ne conteste pas sérieusement leur crédibilité.

C'est sous ces strictes conditions que les notes blanches doivent pouvoir être utilisées à l'appui d'une décision d'autorisation des visites.

## 5 - En l'espèce

En l'espèce, la requête renvoie à un unique document, en l'occurrence la note blanche qui y est jointe et ce sans ajout d'autres éléments factuels.

Cette note blanche comporte sur deux pages des renseignements sur M. [L], ses activités, son entourage et ses convictions.

=> Il est précisé que l'intéressé est l'un des huit co-présidents de l'association [2] dont le siège, [Adresse 6], est présenté comme un « *lieu de culte et siège d'association.*»

=> Concernant l'association [2], gestionnaire de la mosquée de l'[Localité 5], elle est décrite comme constituant un puissant vecteur de repli identitaire, en même temps qu'un canal de diffusion pour des idées antirépublicaines, antisionistes, antisémites et pro-djihadistes, susceptibles d'encourager de graves troubles à l'ordre public, voire des passages à l'acte violents.

=> La note énumère ensuite de manière circonstanciée des événements impliquant M. [L], entre 2009 et 2014. S'y ajoute une visite inopinée d'une commission

---

<sup>39</sup> V. dans le même sens statuant sur une assignation à résidence ordonnée par le ministre de l'intérieur sur la base d'informations recueillis par deux notes blanches : CE, ord. réf., 28 mars 2017, n° 408742 : « 13. Considérant, en premier lieu, que M. B...dit contester l'ensemble des éléments présents dans les " notes blanches " ; que, toutefois, il n'a produit, en première instance et en appel, aucun élément relatif à sa situation personnelle, témoignages ou attestations notamment, susceptible de susciter le doute à l'égard des éléments circonstanciés et précis auxquels se réfère le ministre ; qu'il s'est contenté à l'audience de mettre en cause le principe même des notes blanches ; que le moyen tiré de l'irrecevabilité des " notes blanches " [...] n'est en tout état de cause pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien fondé ».

<sup>40</sup> Circ. du 5 novembre 2016 du ministre de la justice relative à l'articulation des mesures administratives et des mesures judiciaires en matière de lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation, BOMJ n° 2016-11 du 30 nov. 2016, p. 21.

départementale de sécurité qui a mis au jour l'existence d'activités non déclarées : gymnase et école maternelle «*de fait*». À cette occasion, ont été découverts deux ouvrages provoquant à la haine et la discrimination, l'un interdit en France depuis 1984, l'autre en 2016.

=> La note se termine en indiquant :

*« Depuis ce contrôle et au cours de la période récente, l'équipe dirigeante de la mosquée [2] s'est montrée relativement discrète. Néanmoins, ses dirigeants n'ont nullement renié leurs convictions - préférant opter pour l'insertion dans la vie associative et politique locale pour exercer leur influence.*

*Sous couvert de lutte contre l'islamophobie institutionnelle, l'association affiche par ailleurs sur Facebook son soutien à des associations islamistes, notamment [1].»*

\*\*\*

Il a été exposé précédemment, à travers l'examen de la jurisprudence, qu'aucun obstacle juridique ne s'oppose à ce que le juge retienne les éléments contenus dans une note blanche - fussent-ils les seuls - dès lors que celle-ci est suffisamment circonstanciée, n'est pas sérieusement contestée en ce que la personne qu'elle concerne n'apporte pas d'éléments de nature à pouvoir remettre en cause les informations qu'elle contient.

En l'espèce, il s'évince de l'ordonnance attaquée :

=> Que sont mis en évidence des indices concrets d'une véritable exigence d'intérêt public à ce que la mesure sollicitée soit réalisée au titre de la prévention des actes de terrorisme :

*(...) les observateurs ont ainsi pu réunir des éléments qui permettent de démontrer que les lieux occupés par l'association [2] sont fréquentés par [U] [L], qui présente "un comportement qui caractérise une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics" et qui, comme l'association [2] "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", justifiant la délivrance de l'ordonnance par la JLD.*

=> Que la note est suffisamment circonstanciée, l'intéressé n'apportant pas d'éléments de nature à remettre en cause les informations qu'elle contient dans le cadre du débat contradictoire résultant du recours exercé contre la décision du juge des libertés et de la détention :

*=> Ainsi, le JLD a retenu que le bureau de l'association [2] ([2]) est notamment composé de M [U] [L], que ce dernier a été impliqué dans l'agression à caractère antisémite en 2008 d'un conseiller municipal, que l'association [2] a notamment ciblé ses attaques contre ce conseiller municipal en diffusant plusieurs tracts sur les marchés et aux abords des lieux de culte musulmans de [Localité 4] .*

*=> Il résulte des conclusions très denses de l'association appelante qu'elle conteste la véracité de ces faits et rappelle qu'ils sont anciens, que*

concernant l'altercation entre monsieur [X] et un groupe de jeune, elle argue que M. [L] serait intervenu comme "médiateur", que l'association [2] a fait un démenti formel suite à la médiatisation de l'incident et la plainte de M. [X] qui a été classée, que néanmoins l'appelante ne produit aucune pièce à l'appui de ces prétentions, qu'elle produit des pièces concernant M. [X] (annexe 97 à 101) qui sont étrangers aux faits retenus par le JLD, que concernant la distribution de tracts, l'appelante ne dément pas ce fait mais prétend que les tracts ne visaient pas M [X], mais la majorité dont il faisait partie, sans produire de pièce à l'appui de cet argument.

=> Le JLD dans sa motivation retient que M [U] [L] a également initié ou participé à des manifestations pro-palestiniennes, marquées par des déclarations antisémites à l'occasion desquelles des drapeaux israéliens étaient brûlés.

=> Dans ses conclusions, l'appelante soutient que M. [L] a participé aux dites manifestations sans en être l'initiateur, que cela date de 12 ans, que celui-ci n'est pas responsable des débordements lors d'une manifestation, et que cet élément ne peut être considéré comme un indice de dangerosité ( annexe 42), or, il résulte de la note de renseignement des services de la préfecture à l'appui de la requête présentée au JLD que "M. [U] [L] a initié ou participé à plusieurs manifestations pro-palestiniennes , marquées par des déclarations antisémites ainsi que par l'incendie de drapeaux israéliens, qu'à cette occasion il apparaissait aux cotés de son mentor religieux, l'imam palestinien [E], sympathisant affiché du Hamas", que l'appelante ne dément pas la participation de M. [U] [L] aux manifestation susvisées, qu'ayant participé plusieurs fois il ne pouvait ignorer les actes que l'appelante qualifie de "débordements", qu'en réitérant sa participation il a manifesté son adhésion à ces actes, que cet élément est constitutif d'un indice qui peut-être pris en compte pour qualifier le comportement d'une personne constituant une menace au sens de l'article L.229-1 du CSI.

=> Le JLD dans sa motivation retient que M. [U] [L] a appelé sur facebook à dénoncer la participation de la Grande Mosquée au festival interreligieux qui devait avoir lieu en 2014, au cours duquel le lieu de culte devait accueillir une prestation de chœur israélite, que la veille de la représentation, le portail de la Grande Mosquée de [Localité 4] était incendié. Dans ses conclusions l'appelante soutient que ces allégations sont fausses et qu'elles ont été démenties par le responsable en fonction de la Grande mosquée (annexes 102 à 103).

=> Dans sa note de renseignement, la Préfecture précise que ce crime (l'incendie volontaire) n'a jamais été élucidé mais fait le rapprochement avec des déclarations de M. [U] [L] appelant à dénoncer le festival interreligieux la page facebook créée pour l'événement, que cet indice reposant sur un élément factuel a pu être retenu par le JLD dans sa motivation. Il en résulte que le JLD a retenu, ajuste titre, que "le comportement de l'intéressé, qui fréquente l'association et fait partie du bureau, constitue ainsi une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre public", que même si les faits retenus comme constitutifs d'indices sont anciens, l'implication de monsieur M. [U] [L] au sein de l'association [2] est toujours d'actualité, de plus

*l'existence d'indices anciens révèle un ancrage sérieux de M [U] [L] dans cette mouvance.*

*=> Le JLD retient que monsieur [L] a affiché son soutien à [Y] [D] [S], président fondateur du [3] ayant pris des positions antisémites et incitant au Jihad, qu'il a également soutenu [Y] [E], imam palestinien proche du Hamas, assigné à résidence en raison d'appels répétés au meurtre des juifs.*

*=> Dans ses conclusions, l'appelante nie le soutien de M. [L] à M. [S], sans apporter de pièces justificatives et minimise le rôle de M. [L] auprès de [Y] [E] (annexes 114 à 118), tout en admettant qu'il a participé au collectif créé par plusieurs membres pour la défense de M. [E] (rappel des nombreuses manifestations en annexes 109 à 113).*

*=> Or il convient de rappeler que dans sa note de renseignement, la préfecture fait état du soutien affiché au début des années 2010 de M. [L] à M. [S], président fondateur du [3]) une formation politique ciblée en mai 2012 par une mesure de gel des avoirs en raison de ses prises de position antisémites et incitant au djihad, dans ses écritures en date du 03 décembre 2021, la Préfecture précise ces éléments (tribunes publiques de [U] [L] lors de manifestations "contre l'islamophobie" organisées par [Y] [S] président du [3], discours en 2003 devant la Préfecture attaquant le président Chirac en raison du projet de loi interdisant les signes religieux en milieu scolaire, liens entre MM. [L] et [S] au sein du réseau relationnel [Localité 4] de l'imam palestinien [E]), que l'appelante produit le matin même de l'audience à 11H une pièce n°143 : attestation de [A] [B] certifiant que [S] [Y] n'a jamais célébré d'office au sein de la structure, qu'il convient de relever que la signature de l'attestation est différente de celle de la pièce d'identité, que cette pièce ne sera pas retenue comme probante.*

*=> En ce qui concerne les liens entre M. [L] et [Y] [E], imam palestinien, ceux-ci sont parfaitement établis par la note de renseignement de la préfecture qui rappelle le profil inquiétant de ce dernier (assignation à résidence en 2015 de [Y] [E] en raison de multiples appels au meurtre de juifs, prêches radicaux incitant à la haine et à la violence contre les juifs et les occidentaux, arrêté préfectoral d'expulsion le 9 janvier 2015 suite à des propos légitimant les attentats contre Charlie Hebdo), M. [L] ayant participé à plusieurs manifestations pro-palestiniennes au côté de [Y] [E] décrit comme son "mentor", ayant participé à la création d'un collectif de soutien de [Y] [E], ayant organisé plusieurs manifestations et rassemblements sur la voie publique, dont le dernier en décembre 2019 à [Localité 3] (Creuse) en faveur de cet imam, que dans ses écritures du 3 décembre 2021 la Préfecture confirme ces éléments purement factuels et produit l'arrêté d'expulsion de [Y] [E] dont la motivation confirme les prêches haineux et à teneur radicale de cet imam dans plusieurs mosquées de [Localité 4] dont celle de l'[Localité 5], son rôle dans la radicalisation de plusieurs jeunes musulmans, ainsi qu'une publication de soutien de M [L] sur la page du compte facebook de M. [E],*

*=> les conclusions de l'appelante qui affirment que [Y] [E] n'a jamais été condamné sur le plan pénal et qu'il est victime d'abus de l'administration ne viennent pas contredire le fait établi des prêches haineux rappelés supra au sein des mosquées proférés par cet individu.*

*=> Ainsi, le JLD a retenu, ajuste titre, que [U] [L] est une personne 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", pour motiver sa décision conformément à l'article L.229-1 du CSI. Le JLD dans sa motivation retient que l'association [2] a également fait appel à l'imam salafiste [K] [N], lui-même en relation avec plusieurs individus suivis au titre de la prévention de la radicalisation terroriste, que l'association affiche sur facebook son soutien à des associations islamistes notamment [1] dissoute en 2020,*

*=> dans ses conclusions l'appelante reconnaît que l'association [2] a fait appel à M [N] pour la conduite de la prière du vendredi mais qu'aucun propos répréhensible n'a été prononcé à cette occasion, et l'association n'a pas été interpellée à ce sujet malgré les relations entre cette association et un agent des services de renseignement, monsieur SR., l'appelante dément le soutien de l'association [2] à [1], or la Préfecture dans ses conclusions produit une publication sur la page facebook de [K] alias [K] [N] qui confirme sa radicalisation et le caractère délétère des idées qu'il prône, concernant le soutien de l'association [2] à l'association islamiste et [1] dissoute en 2020, la Préfecture dans ses écritures fait état d'une publication sur le compte twitter de [1].*

*Il en résulte que le JLD a retenu, ajuste titre, que « il apparaît ainsi que M [L] et plus largement l'association diffusent ou adhèrent à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes».*

**=>** Que le juge des libertés et de la détention a exercé un contrôle *in concreto* de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure sans que des éléments extrinsèques à la note blanche soient nécessaires et au vu des éléments factuels exposés qui se sont produits entre 2008 et 2014.

Sur ce dernier point, il sera rappelé (cf. supra) que la note se termine en indiquant :

*« Depuis ce contrôle et au cours de la période récente, l'équipe dirigeante de la mosquée [2] s'est montrée relativement discrète. Néanmoins, ses dirigeants n'ont nullement renié leurs convictions - préférant opter pour l'insertion dans la vie associative et politique locale pour exercer leur influence.*

*Sous couvert de lutte contre l'islamophobie institutionnelle, l'association affiche par ailleurs sur Facebook son soutien à des associations islamistes, notamment [1].»*

\*

L'ordonnance énonce par ailleurs :

*« La partie appelante conteste des éléments apparaissant dans la note de renseignement produite avec la requête destinée au JLD et dans les conclusions de la Préfecture, mais il convient de relever que ces éléments n'ont pas été retenus par le JLD dans sa motivation.*

*Ainsi les moyens soulevés concernant notamment l'hommage à M [D], le départ en Syrie de fidèles de la Mosquée de [Localité 5], la nature des cours dispensés au sein des locaux de l'association [2] et la visite de la commission de sécurité, ainsi que les pièces produites (annexes 105 à 107, annexes 119 à 132, 137 et 138 ), la situation de M [C] ( pièce 96, 140 et 142 ), seront déclarés surabondants et rejetés.*

*De la même façon, les arguments soulevés concernant le rôle de M [L] au sein de [7] et les relations avec [8] et ses engagements politiques ne sont pas des éléments retenus par le JLD, ils seront donc ainsi que les pièces produites (annexes à 30, annexes 43 à 93, annexe 96, 141) déclarés surabondants et rejetés.*

*Les pièces n°4 et 136 concernant la jurisprudence de la CEDH et la jurisprudence administrative traitent un contentieux différent, la pièce n°5 datant de 2004 concerne un débat qui n'est plus actuel. Les pièces 6 et 7 , 9 à 12 sont des courriers concernant l'organisation et le projet de fermeture de la mosquée et qui ne concernent pas la procédure de visite domiciliaire, les pièces 8, 13 et 14 sont des articles de presse qui n'apportent aucune précision sur les éléments de motivation du JLD, les pièces 15 à attestent des bonnes relations entre messieurs [C] et [L] avec certains élus ce qui n'est pas contesté dans la décision du JLD. La pièce 31 est une pièce à charge qui semble corroborer les éléments contenus dans la note de renseignement, les pièces 32 à 42 sont les moyens de défense présentés par monsieur [L] ainsi que l'avis de la commission, dans une procédure d'expulsion ,qui estime les faits anciens, ces pièces ne venant pas contredire la motivation du JLD. Les pièces 94 et 95 concernent un procès en diffamation étranger aux faits retenus par le JLD, la pièce 97 concerne une décision de justice impliquant monsieur [X] dans laquelle l'appelante n 'est pas concernée, ainsi les pièces produites qui ne soutiennent aucun argument précis seront déclarées surabondantes et rejetées.*

*La pièce n°144 déposée à l'audience du 6 décembre 2021 à 15H31 et ne figurant pas dans les bordereaux des pièces communiquées, sera rejetée comme n'ayant pas été soumise au débat contradictoire.*

*Il convient de rappeler que l'article L 229-1 du CSI n'exige que des " raisons sérieuses de penser " et non des "indices graves et concordants", et n'exige pas la condamnation de ou des intéressés pour des faits de terrorisme ou d'apologie (annexes 133,139), que malgré les pièces produites par l'appelant qui après examen, ne viennent pas contredire les éléments établis par les services de renseignements, le JLD a parfaitement motivé sa décision sur le fond conformément aux critères de l'article L229-1 du CSI.»*

\*

Ainsi, l'ordonnance querellée apparaît, au vu des éléments précédemment exposés, conforme aux dispositions du code de la sécurité intérieure introduites au titre de la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation.

Elle fait de plus écho, et ce de manière cohérente, avec le cadre préventif de la jurisprudence développée par le Conseil d'Etat.

Le moyen ne saurait pouvoir être accueilli.

## **PROPOSITION**

Avis de rejet.