

**Tribunal administratif de ...** *[en fonction du lieu d'établissement du siège de l'association]*

# **REFERE-LIBERTE**

(article L. 521-2 du code de justice administrative)

## **Requête et mémoire**

**POUR :** L'association ...,  
dont le siège social est sis ...,  
prise en la personne de son représentant légal,  
domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité  
à agir en justice ;

ayant pour avocat : M<sup>e</sup> ...,  
avocat au Barreau de ...  
*[adresse]*

## **I. FAITS**

*[Exposer la situation, en précisant la date de l'arrêté litigieux, l'autorité administrative signataire, les motifs et la durée pour laquelle la fermeture a été ordonnée, et le délai d'exécution. Décrire également le déroulé de la procédure contradictoire préalable. Préciser enfin si le lieu concerné a déjà fait l'objet d'un premier arrêté de fermeture, que ce soit dans le cadre de l'état d'urgence ou sur le fondement de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure.]*

Cette décision portant une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales, la requérante se voit contrainte de saisir dans l'urgence le juge des référés afin que soit suspendue l'exécution de l'arrêté litigieux.

## **II. DISCUSSION**

Les conditions permettant au juge des référés d'exercer les pouvoirs qu'il tire de l'article L. 521-2 du code de justice administrative sont pleinement remplies.

### **A. Sur l'intérêt à agir**

L'association requérante, *[rappeler l'objet statutaire de l'association et préciser le lien juridique qu'elle entretient avec le lieu concerné]*, se voit empêchée par l'arrêté litigieux d'exercer des activités essentielles à la réalisation de son objet statutaire. De plus, la mise en œuvre à son égard de la procédure contradictoire préalable présuppose que l'arrêté litigieux constitue une mesure individuelle lui faisant grief, pouvant d'évidence être à ce titre légitimement contestée en justice.

L'intérêt à agir de la requérante est donc incontestable.

## **B. Sur l'urgence**

De jurisprudence constante, l'urgence est caractérisée lorsque la décision contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à la situation du requérant (CE, 19 janv. 2001, n° 228.815).

En l'espèce, la condition d'urgence est satisfaite au regard de l'exécution imminente de l'arrêté litigieux, devant entrer en vigueur le ... *[préciser la date et l'heure]*, et au regard des conséquences graves que l'exécution de cette mesure entraînera pour les nombreux fidèles *[développer au regard des circonstances de l'affaire]*.

En tout état de cause, la possibilité prévue par le troisième alinéa de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure de saisir le juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative présuppose qu'une mesure de fermeture d'un lieu de culte, en raison de son objet et de ses effets, porte par principe et par elle-même une atteinte grave et immédiate à la situation du requérant de nature à créer une situation d'urgence.

L'urgence à statuer sur la présente requête est donc pleinement établie.

## **C. Sur l'atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales**

La fermeture de ... *[préciser l'appellation du lieu de culte concerné]* porte atteinte à la liberté de culte et à la liberté d'association, qui constituent des libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

L'atteinte à la liberté d'association est caractérisée dans la mesure où une décision de fermeture d'un lieu de culte a pour effet d'empêcher, pendant la durée d'exécution de la mesure, le libre exercice par l'association et ses membres d'activités essentielles à la réalisation de l'objet pour lequel elle a été constituée.

L'atteinte portée aux libertés, d'une gravité particulière pour la requérante et manifestement illégale, est de nature à justifier la suspension de l'exécution de l'arrêté litigieux.

### **1. Sur la gravité de l'atteinte aux libertés**

L'arrêté litigieux emporte de fait des conséquences graves pour l'association requérante, qui se verra privée de la possibilité d'exercer des activités essentielles relevant de son objet statutaire pendant la durée de la mesure, ainsi que pour ses membres et plus largement pour l'ensemble de la communauté qu'elle a vocation à représenter.

*[développer au regard des circonstances de l'affaire]*

## **2. Sur le caractère manifestement illégal de l'atteinte aux libertés**

La requérante entend faire valoir deux moyens propres à démontrer l'illégalité manifeste de l'arrêté litigieux. En premier lieu, celui-ci fait application de dispositions législatives incompatibles avec les engagements internationaux de la France et notamment les stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« CEDH »). En second lieu, l'arrêté est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

### ***a) Sur l'incompatibilité des dispositions pertinentes du code de la sécurité intérieure avec la CEDH***

À titre préalable, il convient de rappeler que le juge des référés est compétent pour contrôler la conventionalité des dispositions législatives servant de fondement à l'acte administratif litigieux, notamment au regard des stipulations de la CEDH (CE, ass., 24 juin 2014, n<sup>os</sup> 375.081 et autres ; CE, ass., 31 mai 2016, n<sup>o</sup> 396.848).

Le premier alinéa de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure est ainsi rédigé :

*« Aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, le représentant de l'État dans le département ou, à Paris, le préfet de police peut prononcer la fermeture des lieux de culte dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes. »*

Il convient de souligner que si la prévention d'actes de terrorisme constitue un motif légitime permettant aux États contractants d'apporter, dans l'intérêt public, des restrictions justifiées et proportionnées à certaines libertés consacrées par la Convention, ces derniers « *ne disposent pas pour autant d'une latitude illimitée* ». La Cour européenne des droits de l'homme, « *consciente du danger [...] de saper, voire de détruire, la démocratie au motif de la défendre, affirme [que les États] ne sauraient prendre, au nom de la lutte contre [...] le terrorisme, n'importe quelle*

mesure jugée par eux appropriée » (*Klass et autres c/ Allemagne*, 6 sept. 1978, req. n° 5029/71, § 49).

C'est donc à de strictes exigences de nécessité et de proportionnalité que doit répondre toute restriction apportée par les États aux droits et libertés consacrés par la CEDH.

À ce titre, il importe de souligner que l'état d'urgence ayant pris fin le 1<sup>er</sup> novembre 2017, la France ne peut plus se prévaloir des dérogations permises au titre de l'article 15 de la CEDH. Les obligations découlant de la Convention, relatives notamment aux exigences de nécessité et de proportionnalité, s'imposent donc à nouveau pleinement à l'État.

*i) Sur l'atteinte à la liberté de conscience et de religion*

En premier lieu, les dispositions de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure portent une atteinte disproportionnée à la liberté de conscience et de religion consacrée à l'article 9 de la CEDH.

Il convient d'emblée de souligner que le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, dans son courrier à la commission des lois du Sénat relatif au projet de loi sur la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme en date du 10 juillet 2017, se déclarait « *profondément préoccupé par la disposition en question du projet de loi car elle est susceptible de limiter considérablement la liberté de religion, garantie par l'article 9 de la CEDH* ».

Aux termes du paragraphe second de ce dernier article, les restrictions apportées à la liberté de conscience et de religion doivent répondre à de strictes exigences :

*« La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »*

Il importe de souligner que la sécurité nationale ne fait pas partie des motifs pouvant justifier une ingérence dans l'exercice de la liberté de religion.

L'exigence de restrictions « prévues par la loi » n'est pas purement formelle mais comporte également une dimension matérielle. La Cour de Strasbourg a ainsi jugé :

*« l'expression « prévues par la loi » figurant à l'article 9 § 2 de la Convention [...] vise aussi la qualité de la loi en cause. Ainsi, celle-ci doit être suffisamment accessible et prévisible, c'est-à-dire énoncée avec assez de précision pour*

*permettre à l'individu [...] de régler sa conduite. [...] En outre, le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limite. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante* » (Perry c/ Lettonie, 8 nov. 2007, req. n° 30273/03, § 62).

Or, force est de constater que les critères définis par l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure ne présentent pas les garanties de clarté et de prévisibilité exigées par la jurisprudence.

Pour mémoire, les dispositions en question permettent la fermeture « *de lieux de culte dans lesquels les propos qui sont tenus, les idées ou théories qui sont diffusées ou les activités qui se déroulent provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes* ».

La notion d'« idées ou théories », non définie par le texte, est excessivement large et imprécise. La loi ne prévoit aucun élément factuel précis permettant de circonscrire cette notion, conférant de fait à l'administration un pouvoir d'appréciation excessivement étendu et générant un risque majeur d'arbitraire. En l'état, le texte permet à l'administration d'ordonner la fermeture d'un lieu de culte sur le seul fondement d'une interprétation purement subjective de certaines « idées ou théories » supposément diffusées dans le lieu concerné, indépendamment de tout propos ou activité pouvant y être objectivement constatés.

Ce risque a été dénoncé par le Défenseur des droits, qui faisait observer :

*« En mettant en place un régime juridique fondé sur la diffusion des idées ou théories, en l'absence de tout acte matériel, le texte semble s'affranchir du droit commun de la preuve »* (avis n° 17-05, 7 juill. 2017).

Ces dispositions ne définissent donc pas de façon suffisamment précise les conditions d'édiction d'un arrêté de fermeture, conférant de fait à l'autorité administrative un pouvoir discrétionnaire excessif et plaçant les administrés dans l'impossibilité de prévoir les conséquences de leur conduite.

De ce seul chef, le Tribunal ne pourra que constater l'incompatibilité manifeste des dispositions de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure avec les exigences de clarté et de prévisibilité découlant des stipulations de l'article 9 de la CEDH.

Par ailleurs et en conséquence, les dispositions du code de la sécurité intérieure permettant la fermeture d'un lieu de culte ne sont ni proportionnées, ni même nécessaires, à l'objectif de prévenir des actes de terrorisme.

La nécessité et la proportionnalité des ingérences dans les libertés garanties par la Convention, notamment en matière de lutte contre le terrorisme, doivent être examinées au regard « *de toutes les circonstances de la cause, par exemple la nature, l'étendue et la durée des mesures éventuelles, les raisons requises pour les ordonner* » (*Klass et autres c/ Allemagne, précité, § 50*).

Or, l'extrême imprécision des critères énoncés dans les dispositions litigieuses fait craindre un champ d'application excessivement large, susceptible de porter atteinte aux libertés d'un nombre important de fidèles à l'égard desquels il n'existe par ailleurs aucune raison de soupçonner qu'ils soient susceptibles de participer à la commission ou à la préparation d'actes de terrorisme.

En outre, la référence au motif de provocation à la violence, à la haine ou à la discrimination permet à l'administration d'ordonner la fermeture d'un lieu de culte alors même que les propos, idées, théories ou activités en cause n'incitent aucunement à la commission d'actes de terrorisme.

Il est donc manifeste que les dispositions litigieuses du code de la sécurité intérieure ne sont ni proportionnées, ni même nécessaires à l'objectif poursuivi.

De ce chef également, le Tribunal constatera l'incompatibilité manifeste des dispositions de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure avec les obligations découlant de l'article 9 de la CEDH.

## *ii) Sur l'atteinte à la liberté d'association*

En deuxième lieu, les dispositions de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure portent une atteinte disproportionnée à la liberté d'association consacrée à l'article 11 de la CEDH.

L'atteinte à la liberté d'association est caractérisée dans la mesure où une décision de fermeture d'un lieu de culte a pour effet d'empêcher, pendant la durée d'exécution de la mesure, le libre exercice par l'association et ses membres d'activités essentielles à la réalisation de son objet statutaire.

Cette ingérence dans la liberté d'association ne satisfait pas aux conditions édictées par la CEDH. Aux termes du second paragraphe de l'article 11 de la Convention :

*« L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société*

*démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime [...] ».*

L'argumentaire exposé précédemment au sujet de l'exigence de clarté et de prévisibilité découlant de l'expression « prévue par la loi » trouve pleinement à s'appliquer, *mutatis mutandis*, aux stipulations de l'article 11 de la Convention relatives à la liberté d'association (v. **Maestri c/ Italie, 17 févr. 2004, req. n° 39748/98, § 30**). Il en va de même concernant le défaut de nécessité et de proportionnalité.

En conséquence, le Tribunal ne pourra que constater l'incompatibilité manifeste des dispositions de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure avec les obligations découlant de l'article 11 de la CEDH.

### *iii) Sur l'atteinte au droit à un recours effectif*

En troisième lieu, les dispositions de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure privent les personnes concernées d'un recours effectif au sens de l'article 13 de la CEDH.

Ce dernier article « garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de [se] prévaloir des droits et libertés de la Convention tels qu'ils peuvent s'y trouver consacrés ». Cette exigence n'est pas satisfaite lorsque les tribunaux sont « *en pratique* » dans l'impossibilité d'exercer un contrôle de nécessité et de proportionnalité adéquat (**Smith et Grady c/ Royaume-Uni, 27 sept. 1999, req. n°s 33985/96 et 33986/96, §§ 135-137**).

Si l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure prévoit bien en son alinéa troisième la possibilité pour toute personne intéressée de saisir le juge des référés pour contester une mesure de fermeture d'un lieu de culte, force est de constater que le juge administratif est de fait dans l'incapacité d'exercer efficacement son pouvoir de contrôle pour s'assurer de la compatibilité des mesures aux droits et libertés garantis par la Convention.

L'impossibilité d'un réel contrôle juridictionnel résulte de la conjugaison de deux éléments.

Le premier est l'imprécision des critères édictés par l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure, qui confère un pouvoir discrétionnaire considérable à l'administration et limite d'autant la capacité du juge à s'assurer de la nécessité et de la proportionnalité d'une mesure prise en application de ces dispositions.

L'impossibilité d'un contrôle juridictionnel effectif résulte également de la nature des éléments de preuve sur lesquels se fonde l'administration pour prendre ses décisions. La fermeture d'un lieu de culte est communément ordonnée au vu d'éléments

communiqués par les services de renseignement au moyen de « notes blanches » non signées, qui ne précisent souvent pas leurs sources, et ne sont souvent étayées par aucun élément matériel.

Concernant l'utilisation comme mode de preuve d'éléments confidentiels recueillis par les services de renseignement, la jurisprudence exige que soit préservée pour tout requérant « *la possibilité de contester utilement les accusations* » le concernant. Pour ce faire, « *il [est] essentiel que chacun des requérants se [voie] communiquer autant d'informations que possible sur les griefs* ». Il importe notamment que les allégations soient « *suffisamment circonstanciées pour permettre aux intéressés de les contester utilement* » ; ainsi, les exigences du recours effectif ne sont pas satisfaites lorsque les griefs retenus contre les intéressés « *consist[ent] exclusivement en des assertions générales* » (A. et autres c/ Royaume-Uni, 19 févr. 2009, req. n° 3455/05, §§ 218-224 ; v. également Chahal c. Royaume-Uni, 15 nov. 1996, req. n° 22414/93, § 131).

En l'espèce, force est de constater que l'utilisation des « notes blanches » comme mode de preuve place la requérante dans l'incapacité de contester les griefs invoqués par l'administration, et affaiblit considérablement le pouvoir de contrôle du Tribunal.

Il résulte de ces éléments que les personnes concernées par la fermeture d'un lieu de culte sont de fait, sinon en droit, privées de la possibilité d'exercer un recours effectif.

Le Tribunal ne pourra que constater l'incompatibilité manifeste des dispositions de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure avec les obligations découlant de l'article 13 de la CEDH.

## ***b) Sur l'erreur manifeste d'appréciation***

L'illégalité de l'atteinte portée par l'arrêté litigieux aux libertés fondamentales résulte également d'une erreur manifeste d'appréciation commise par le préfet dans l'exercice des pouvoirs qu'il tire de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure.

Il convient de rappeler que le juge des référés doit s'assurer que les atteintes portées, pour des exigences d'ordre public, à l'exercice des libertés fondamentales sont nécessaires, adaptées et proportionnées. Cette exigence a été rappelée par le Conseil constitutionnel à propos des fermetures de lieux de culte ordonnées sur le fondement de l'article L. 227-1 (déc. n° 2017-695 QPC, 29 mars 2018). Il appartient ainsi au juge des référés de s'assurer que l'administration n'a pas commis d'erreur dans son appréciation de la menace que constitue le lieu devant être fermé ainsi que dans la détermination des modalités de la fermeture (TA Versailles, réf., 22 nov. 2017, n° 1708063 ; cf. CE, réf., 25 févr. 2016, n° 397.153).

Pour mémoire, la fermeture d'un lieu de culte ne peut être ordonnée qu'« *[a]ux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme* » et uniquement lorsque les propos, idées, théories ou activités au sein du lieu concerné « *provoquent à la violence, à la haine ou à la discrimination, provoquent à la commission d'actes de terrorisme ou font l'apologie de tels actes* ». Notamment, lorsque la justification retenue par l'administration repose sur la provocation à la violence, à la haine ou à la discrimination, il appartient au préfet d'établir que cette provocation est bien en lien avec le risque de commission d'actes de terrorisme (déc. n° 2017-695 QPC, précitée).

Cette exigence générale est rappelée par le ministre de l'Intérieur dans la circulaire n° INTK1721270J du 31 octobre 2017 relative à la mise en œuvre des articles 1 à 5 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dans des termes dépourvus de toute ambiguïté :

*« Ces mesures ne peuvent être prononcées que dans le but de prévenir un acte de terrorisme. Leur champ d'application est plus encadré que celui des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence. Alors que celles-ci peuvent être mises en œuvre pour prévenir toute atteinte à l'ordre et la sécurité publics, y compris sans relation avec le péril imminent ayant justifié la déclaration de l'état d'urgence, les mesures définies par les quatre premiers articles de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme ont pour unique finalité et pour condition commune de « prévenir la commission d'actes de terrorisme ». »*

L'erreur manifeste d'appréciation est ainsi caractérisée lorsque les éléments invoqués par l'administration ne permettent pas d'établir l'existence d'une menace précise et circonstanciée d'actes de terrorisme tels que définis aux articles L. 421-1 et suivants du code pénal.

Or, en l'espèce, *[Insister, attestations et publications à l'appui, sur le fait que les prêches et les ouvrages mis à disposition des fidèles n'incitent aucunement à la commission d'infractions constitutives d'actes de terrorisme. Insister également sur le fait qu'aucun des membres de l'association ou fidèles fréquentant le lieu de culte n'a fait l'objet d'une procédure pénale pour des faits en lien avec de telles infractions. Rappeler le cas échéant les mesures concrètes prises par l'association pour contrôler d'éventuelles dérives et prévenir la commission d'actes de violence ou de discrimination.]*

*[Dans l'hypothèse où le lieu concerné fait l'objet d'un nouvel arrêté de fermeture consécutivement à une première fermeture ordonnée sur le fondement de l'article L. 227-1 :]* Enfin, il convient de rappeler que, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, « *l'adoption ultérieure d'une nouvelle mesure de fermeture ne peut que reposer sur des faits intervenus après la réouverture du lieu de culte* » (déc. n° 2017-695 QPC, précitée, cons. 40). Or, il est manifeste que l'administration, qui se borne à reprendre des éléments déjà énoncés dans le premier arrêté de fermeture ou des éléments antérieurs à celui-ci, ne fait état d'aucun élément nouveau.

*[Dans l'hypothèse où le lieu concerné avait déjà été fermé sous le régime de l'état d'urgence :]* Par ailleurs, le Tribunal devra constater que la fermeture de ... *[préciser l'appellation du lieu de culte concerné]* constitue une mesure disproportionnée, dans la mesure où ces locaux avaient déjà fait l'objet d'une mesure identique ordonnée sur le fondement de la loi relative à l'état d'urgence, pour une durée de ...

Il convient de rappeler que le Conseil constitutionnel avait exigé que « *les mesures de fermeture provisoire et d'interdiction de réunions prises en application de cette loi cessent au plus tard en même temps que prend fin l'état d'urgence* », dont la « durée ne saurait être excessive » (déc. n° 2016-535 QPC, précitée, cons. 9).

Le nouvel arrêté de fermeture, pris en application de l'article L. 227-1 du code de la sécurité intérieure, ne saurait être déconnecté de la mesure précédemment ordonnée sous le régime de l'état d'urgence au motif qu'il a été pris sur un fondement juridique différent. La proportionnalité de la mesure nouvelle doit ainsi être appréciée au regard de la durée totale cumulée des deux arrêtés de fermeture.

Or, force est de constater que la durée totale de la mesure de fermeture ainsi renouvelée est excessive *[développer au regard des circonstances de l'affaire] [ou, le cas échéant :]* excède la durée maximale de six mois autorisée par la loi.

*[si les circonstances de l'affaire le justifient]* Enfin, l'acte attaqué est également disproportionné au regard des conséquences excessives qu'il entraîne pour les nombreux fidèles fréquentant ... *[préciser l'appellation du lieu de culte concerné]*. Il convient de rappeler qu'« *il appartient au préfet de tenir compte des conséquences d'une telle mesure pour les personnes fréquentant habituellement le lieu de culte et de la possibilité qui leur est offerte ou non de pratiquer leur culte en un autre lieu* »

(déc. n° 2017-695 QPC, précitée, cons. 41). Or, ces éléments n'ont manifestement pas été pris en compte par l'administration *[développer au regard des circonstances de l'affaire]*.

Au vu de l'erreur commise par l'administration dans l'appréciation des conditions d'édiction et de mise en œuvre de l'arrêté litigieux, l'illégalité de l'atteinte portée aux libertés est manifeste.

## **PAR CES MOTIFS**

et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin même d'office, la requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

- **ORDONNER** la suspension de l'exécution de l'arrêté *[indiquer les références précises]* ;
- **METTRE À LA CHARGE** de l'État la somme de ... euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

avec toutes conséquences de droit.

*[signature de l'avocat]*

## **Productions :**

*[lister les pièces produites]*