

Nos 449215,449287,449335

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ASSOCIATION DE DEFENSE DES  
DROITS DE L'HOMME – COLLECTIF  
CONTRE L'ISLAMOPHOBIE EN  
FRANCE (CCIF) et autre

Mme KECHICHE et autres

M. BACHARE et autres

M. David Moreau  
Rapporteur

M. Laurent Domingo  
Rapporteur public

Séance du 3 septembre 2021  
Décision du 24 septembre 2021

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> chambres réunies)

Sur le rapport de la 10<sup>ème</sup> chambre  
de la Section du contentieux

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le numéro 449215, par une requête, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 31 janvier, 30 août 2021 et 31 août 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Association de défense des droits de l'homme – Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF) et M. Jean-Jacques Megaïdès demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 2 décembre 2020 ayant prononcé la dissolution du groupement de fait « Association de défense des droits de l'homme – Collectif contre l'islamophobie en France » ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le décret attaqué est insuffisamment motivé ;
- il est entaché d'erreur de droit car le CCIF était à la date du décret une association en cours de liquidation et non un groupement de fait ;
- il est entaché de détournement de pouvoir car il répond à une motivation politique ;

- la qualification par le CCIF de certaines mesures prises par l'Etat comme des actes islamophobes repose sur des faits établis et ne constitue pas une provocation au terrorisme ou une provocation à la haine, à la discrimination ou à la violence ;
- l'affirmation selon laquelle l'observatoire contre l'islamophobie du Conseil français du culte musulman considère que l'objectif du CCIF est « de faire peur à la communauté musulmane et d'allumer le feu en permanence » est erronée ;
- le recensement des actes islamophobes sur lesquels le CCIF a alerté l'opinion publique reposait sur une analyse objective et rigoureuse des faits et la plupart des faits reprochés remontent à 2004 ;
- le CCIF ne peut être tenu pour responsable des propos d'incitation à la haine formulés sur ses comptes ouverts sur les réseaux sociaux, tant au regard du droit interne qu'au regard de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le CCIF n'a jamais publié de dessins à caractère antisémite ou négationniste, n'a jamais demandé la condamnation d'un média pour blasphème ou critique du religieux, et n'a jamais participé à des réunions interdites aux « blancs » ou aux « non-musulmans » ;
- les dirigeants du CCIF n'ont jamais été poursuivis pour apologie d'acte de terrorisme ;
- les liens du CCIF avec la mouvance islamiste invoqués par le décret ne sont pas établis, reposent en partie sur des faits anciens et ne sont en tout état de cause pas de nature à établir une provocation au terrorisme ;
- les liens du CCIF avec des membres de la mouvance djihadiste ne sont pas établis, il n'a pas fait la promotion publique de Hani Ramadan, les tribunes de Aïssam Ait-Yahya publiées sur le site internet du CCIF n'excédaient pas les limites de la liberté d'expression et il n'a fait que relever la disproportion de l'intervention du RAID au domicile du président de l'association Barakacity ;
- la circonstance que le CCIF aurait une acception trop large de la notion d'acte islamophobe ne constitue pas une provocation au terrorisme et des décisions juridictionnelles ont-elles-mêmes qualifié de discriminatoires des mesures de police administrative ;
- contrairement à ce qu'indique le décret attaqué, le CCIF a condamné tous les actes de terrorisme commis sur le territoire français et en Belgique les dernières années, et en tout état de cause, une absence de condamnation ne saurait être considérée comme une provocation au terrorisme ;
- l'affirmation selon laquelle le CCIF n'aurait pas pris de distance avec les incitations au terrorisme est erronée et il ne saurait être tenu pour responsable des propos tenus sur ses comptes ouverts sur les réseaux sociaux ;
- la dissolution prononcée porte une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression, à la liberté de réunion, à la liberté d'association et au principe de fraternité constitutionnellement et conventionnellement garantis.

Par deux mémoires en défense enregistrés le 30 mai 2021 et le 2 septembre 2021, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient qu'aucun des moyens n'est fondé.

Par un mémoire en intervention enregistré le 26 février 2021, le Conseil représentatif des associations noires de France (CRAN) demande au Conseil d'Etat de faire droit aux conclusions de la requête. Il soutient que le décret est entaché d'erreur de qualification juridique des faits et qu'il porte une atteinte disproportionnée aux libertés d'expression et d'association garanties par la Constitution et la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par un mémoire en intervention enregistré le 3 mars 2021, l'association Union juive française pour la paix (UJFP) demande au Conseil d'Etat de faire droit aux conclusions de la requête. Elle soutient que les faits reprochés ne sont pas établis et ne peuvent être qualifiés de provocation à la discrimination, à la haine, à la violence ou au terrorisme.

Par un mémoire en intervention enregistré le 1<sup>er</sup> septembre 2021, le Club des avocats au Maroc demande au Conseil d'Etat de faire droit aux conclusions de la requête. Il soutient que le décret est entaché d'erreur de qualification juridique des faits et qu'il porte une atteinte disproportionnée aux libertés d'expression et d'association garanties ainsi qu'au pluralisme des courants.

La requête a été communiquée au Premier ministre, qui n'a pas produit de mémoire.

2° Sous le numéro 449287, par une requête enregistrée le 1<sup>er</sup> février 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme Hassiba Kechiche et les autres requérants dont le nom figure dans le mémoire introductif d'instance demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 2 décembre 2020 ayant prononcé la dissolution du groupement de fait « Association de défense des droits de l'homme – Collectif contre l'islamophobie en France » ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir les mêmes moyens que la requête n° 449215.

Par un mémoire en défense enregistré le 30 mai 2021, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient qu'aucun des moyens n'est fondé.

Par un mémoire en intervention enregistré le 3 mars 2021, l'association Union juive française pour la paix (UJFP) demande au Conseil d'Etat de faire droit aux conclusions de la requête. Elle soutient que les faits reprochés ne sont pas établis et ne peuvent être qualifiés de provocation à la discrimination, à la haine, à la violence ou au terrorisme.

La requête a été communiquée au Premier ministre, qui n'a pas produit de mémoire.

3° Sous le numéro 449335, par une requête enregistrée le 2 février 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. Jawad Bachare et les autres requérants dont le nom figure dans la pièce n° 37 jointe au mémoire introductif d'instance demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 2 décembre 2020 ayant prononcé la dissolution du groupement de fait « Association de défense des droits de l'homme – Collectif contre l'islamophobie en France » ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir les mêmes moyens que la requête n° 449215.

Par un mémoire en défense enregistré le 30 mai 2021, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient qu'aucun des moyens n'est fondé.

La requête a été communiquée au Premier ministre, qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. David Moreau, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Laurent Domingo, rapporteur public ;

Vu les notes en délibéré, enregistrées le 8 septembre 2021, présentées par le ministre de l'intérieur ;

Vu les notes en délibéré, enregistrées les 16 et 17 septembre 2021, présentées par l'association CCIF et M. Megaïdes ;

1. Aux termes de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction applicable à la date du décret attaqué : « Sont dissous, par décret en conseil des ministres, toutes les associations ou groupements de fait : (...) 6° qui soit provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence ; / 7° qui se livrent, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger ».

2. Les requêtes de l'Association de défense des droits de l'homme – Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF) et autre, de Mme Kechiche et autres, et de M. Bachare et autres tendent à l'annulation du même décret du 2 décembre 2020 ayant prononcé, sur le fondement de ces dispositions, la dissolution du groupement de fait « Association de défense des droits de l'homme – Collectif contre l'islamophobie en France » (CCIF). Ces requêtes présentent à juger les mêmes questions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur les interventions des associations « Conseil représentatif des associations noires de France », « Union juive française pour la paix » et « Club des avocats au Maroc » :

3. L'association « Conseil représentatif des associations noires de France » justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation du décret attaqué. Ainsi, son intervention au soutien de la requête n°449215 est recevable.

4. L'association « Union juive française pour la paix » justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation du décret attaqué. Ainsi, ses interventions au soutien des requêtes n°s 449215 et 449287 sont recevables.

5. En revanche, si le « Club des avocats au Maroc » se présente comme une association de défense des droits de l'homme partenaire du CCIF, les termes de ses statuts sont très généraux, son implantation est limitée au Maroc et il ne justifie pas d'un partenariat formalisé avec le groupement dissous. Par suite, il ne justifie pas d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête n°449215. Son intervention n'est, dès lors, pas recevable.

Sur la légalité du décret attaqué :

6. En premier lieu, le décret attaqué comporte l'énoncé des considérations de fait et de droit sur lesquelles il est fondé. Le moyen tiré de ce qu'il serait entaché d'une insuffisance de motivation doit, par suite, être écarté.

7. En deuxième lieu, une mesure de dissolution peut être prononcée, sur le fondement de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, à l'égard d'une association ou d'un groupement de fait dont les organes statutaires ou les dirigeants auraient prononcé la dissolution lorsque l'activité de l'entité volontairement dissoute s'est maintenue, le cas échéant dans le cadre d'un groupement de fait, consécutivement à cette dissolution et que, par suite, cette dissolution n'a eu d'autre objet que d'éviter l'application des incriminations pénales prévues par la section 4 du chapitre I<sup>er</sup> du titre III du livre IV du code pénal à laquelle renvoie le dernier alinéa de l'article L. 212-1.

8. En se bornant à soutenir qu'à la date du décret attaqué, le CCIF était une « association en cours de liquidation » et non un groupement de fait, les requérants ne soulèvent aucun moyen de nature à remettre en cause la légalité de cette décision. En tout état de cause, il ressort des pièces du dossier que la dissolution volontaire, antérieure au décret de dissolution, du CCIF, n'a pas immédiatement mis un terme à son activité. En outre, eu égard au contexte dans lequel est intervenue cette dissolution volontaire et à la date à laquelle elle a été décidée, elle doit être regardée comme n'ayant eu d'autre objet que d'éviter l'application des sanctions pénales. Dès lors, le décret attaqué a pu légalement regarder le CCIF comme un groupement de fait susceptible de faire l'objet d'une mesure de dissolution sur le fondement de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure.

9. En troisième lieu, il ressort des pièces du dossier que le CCIF, par la voie de ses dirigeants et de ses publications, tient depuis plusieurs années des propos sans nuance visant à accréditer l'idée que les autorités publiques française mèneraient, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, un combat contre la religion musulmane et ses pratiquants et que, plus généralement, la France serait un pays hostile aux musulmans. Le CCIF entretenait toujours, à la date du décret attaqué, des liens étroits avec des tenants d'un islamisme radical invitant à se soustraire à certaines lois de la République. En particulier, M. Muhammad, qui a été le porte-parole de l'association de 2010 à 2014, puis son directeur exécutif de 2016 à 2018, et qui en était toujours, avant la dissolution de l'association, membre d'honneur, a tenu publiquement des propos tendant à relativiser, voire à légitimer, les attentats contre le musée juif de Bruxelles en 2014 et contre le journal Charlie Hebdo en 2015, et promu l'idée d'une suprématie de la communauté musulmane. Le CCIF a fait, encore en 2020, la promotion des thèses de M. Aït-Yahia, ancien trésorier de l'association djihadiste Anâ-Muslim auto-dissoute en 2014 après le gel de ses avoirs, qui a légitimé à plusieurs reprises le recours au terrorisme. Le CCIF suscite régulièrement, par les messages qu'il délivre sur ses comptes ouverts sur les réseaux sociaux, des commentaires antisémites et hostiles aux autres croyances auxquels il n'apporte aucune modération.

10. Si les requérants relèvent que l'authenticité des copies d'écran produites par le ministre de l'intérieur n'a pas été attestée par constat d'huissier, aucune disposition ne subordonne la prise en compte des documents produits à ce mode de constatation. Pour le surplus, par leurs écritures devant le Conseil d'Etat, les requérants ne contestent pas réellement la matérialité des faits relevés au point 9. Sont, par ailleurs, inapplicables en l'espèce les dispositions législatives relatives à la responsabilité pénale des directeurs de publication.

11. Les agissements relevés au point 9 étaient de nature à provoquer à la discrimination, à la haine ou à la violence envers un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non appartenance à une religion ou à propager des idées ou théories tendant à les justifier ou les encourager. Ils sont ainsi de nature à justifier la dissolution de l'association CCIF sur le fondement du 6° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, sans que puissent y faire obstacle les circonstances qu'aucun de ces agissements n'avait fait l'objet, à la date du décret attaqué, de condamnations ou de poursuites pénales et que l'association aurait jusqu'alors entretenu de bonnes relations avec les autorités publiques.

12. En quatrième lieu, cependant, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'association CCIF ou ses membres se seraient livrés à des agissements en vue de provoquer à des actes de terrorisme. Si l'association n'a pas expressément condamné les attentats perpétrés à la préfecture de police de Paris en 2019 et à Conflans-Sainte-Honorine en 2020, elle a adressé un message de deuil sans les cautionner et avait, contrairement à ce que soutient le ministre de l'intérieur, expressément condamné les attentats précédents. La circonstance que le CCIF entretient des liens avec la mouvance islamiste radicale n'établit pas par elle-même qu'il encouragerait ou légitimerait des actes de terrorisme. De même, ni la publication d'articles de M. Aït-Yahia, ni la circonstance que le CCIF a contesté les modalités d'interpellation du président de l'association Barakacity, dissoute par décret du 28 octobre 2020, ne peuvent être regardées, en elles-mêmes et dans les circonstances de l'espèce, comme des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme. Enfin, il ne ressort pas des pièces du dossier que les commentaires antisémites ou haineux que l'association a laissé proliférer sur ses comptes ouverts sur les réseaux sociaux, quelque condamnables qu'ils soient, aient comporté des incitations à la commission d'actes de terrorisme. Il s'ensuit que les requérants sont fondés à soutenir que le décret attaqué a fait une inexacte application des dispositions du 7° de l'article L. 212-1 du code

de la sécurité intérieure en prononçant la dissolution de l'association CCIF sur le fondement de ces dispositions.

13. Il résulte toutefois de l'instruction que l'auteur du décret attaqué aurait pris la même décision en se fondant uniquement sur le 6° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure.

14. Eu égard aux agissements en cause, les moyens tirés de l'atteinte disproportionnée que porte la mesure de dissolution à la liberté d'expression et à la liberté d'association garanties par la Constitution et les stipulations des articles 10 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doivent être écartés. Il en va de même, en tout état de cause, du moyen tiré de l'atteinte au principe de fraternité.

15. Enfin, il ne ressort pas des pièces du dossier que la mesure de dissolution contestée aurait été prise pour des considérations étrangères à l'intérêt général. Par suite, le moyen tiré de ce qu'elle serait entachée de détournement de pouvoir doit être écarté.

16. Il résulte de tout de ce qui précède que les conclusions du CCIF et autre, de Mme Kechiche et autres et de M. Bachare et autres tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du décret de dissolution du 2 décembre 2020 doivent être rejetées. Il en va de même, en conséquence, de leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

#### DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de l'association « Conseil représentatif des associations noires de France » dans l'instance 449215 et les interventions de l'association « Union juive française pour la paix » sont admises.

Article 2 : L'intervention de l'association « Club des avocats au Maroc » n'est pas admise.

Article 3 : Les requêtes du CCIF et autre, de Mme Kechiche et autres et de M. Bachare et autres sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'Association de défense des droits de l'homme – Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF), à Mme Hassiba Kechiche et à M. Jawad Bachare, premiers requérants dénommés, pour l'ensemble des requérants, à l'association « Conseil représentatif des associations noires en France », à l'association « Union juive française pour la paix », à l'association « Club des avocats au Maroc » et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au Premier ministre.

Délibéré à l'issue de la séance du 3 septembre 2021 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Bertrand Dacosta, M. Frédéric Aladjidi, présidents de chambre, Mme Nathalie Escaut, M. Alexandre Lallet, M. Bruno Delsol, M. Thomas Andrieu, M. François Weil, conseillers d'Etat et M. David Moreau maître des requête-rapporteur.

Rendu le 24 septembre 2021.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur :

Signé : M. David Moreau

La secrétaire :

Signé : Mme Claudine Ramalahanoharana

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour le secrétaire du contentieux, par délégation :

