

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N° 1504932

M. X.

M. ...
Juge des référés

Ordonnance du 18 décembre 2015

54-035-03
49-06-01

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Vice-président du tribunal,

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 14 décembre 2015 sous le n° 1504932, M. X., représenté par M^e Tran Duy, avocat, a demandé au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L.521-2 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du 19 novembre 2015 par lequel le préfet des Alpes-Maritimes a prononcé, dans le cadre de l'état d'urgence, la fermeture administrative provisoire du restaurant « Must Kebab » ;

2°) à titre subsidiaire, d'ordonner au préfet des Alpes-Maritimes d'autoriser l'ouverture et l'exploitation du restaurant par son père et son employeur ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Il a soutenu que :

- la condition d'urgence est remplie en ce qu'elle compromet les conditions d'existence de sa famille et de son commerce ; en effet, la mesure de fermeture provisoire de son « snack », dont il est propriétaire et gérant, qui emploie un salarié et qui est à jour de sa situation sociale et fiscale, a pour effet, d'une part, de le priver de la seule source de revenus de son foyer et ce alors que son épouse est enceinte de 7 mois ; ainsi privé de la possibilité de travailler, sa situation économique devient dramatique ; d'autre part, l'existence même du fonds de commerce, mis en valeur depuis de nombreuses années et déjà fragilisé par les récentes intempéries, est mis en danger par la perte de chiffre d'affaires qui découle de la mesure litigieuse ;

- la mesure litigieuse porte atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie ; il ne peut plus exploiter son restaurant, il est privé d'assurer des revenus à sa famille, son salarié est également privé de son travail ;

- cette atteinte est grave et manifestement illégale, en ce que la mesure est fondée sur des faits matériellement inexacts ; ainsi, il conteste catégoriquement, au soutien de nombreuses attestations de clients, tout lien avec des radicaux islamistes et toute activité de prosélytisme dans son établissement ; d'ailleurs, le préfet lui-même manque de certitude en employant la locution « selon toute vraisemblance ».

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 décembre 2015 à 8 heures 04, soumis utilement au contradictoire préalablement à la tenue de l'audience publique, le préfet des Alpes-Maritimes a conclu au rejet de la requête.

Le préfet des Alpes-Maritimes a soutenu que :

- l'arrêté de fermeture provisoire du « snack » a été pris sur la base des informations transmises par les services de renseignement faisant état d'une suspicion de liens de ses exploitants avec le mouvement islamiste radical et d'activité de propagande et de prosélytisme en faveur de l'extrémisme terrorisme au sein de l'établissement ;

- le requérant a fait l'objet d'une perquisition administrative le même jour que l'arrêté litigieux qui n'a pas révélé d'élément judiciaire mais qui a permis de constater qu'il avait effectué plusieurs voyages en Turquie et en Arabie Saoudite ;

- le requérant ne démontre pas l'existence d'une situation d'urgence particulière au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, laquelle doit au demeurant s'apprécier objectivement, notamment au regard de l'intérêt public qui s'attache au maintien de la décision ; d'une part, il n'établit pas que sa situation financière serait compromise à brève échéance et qu'il n'est pas en mesure de supporter la fermeture provisoire de son établissement pendant une durée qui ne saurait excéder l'état d'urgence ; de même, il n'apporte pas la preuve que le préjudice subi en raison de la décision attaquée constitue à lui seul une menace pour l'existence de son établissement ; au contraire, le document comptable produit atteste d'une chute très nette du chiffre d'affaires dès le mois d'octobre 2015, liée aux dégâts causés par les intempéries, sans donner d'éléments sur le chiffre du mois de novembre avant la fermeture provisoire de l'établissement qui tendrait à établir une reprise de l'activité et l'ampleur du manque à gagner lié à cette décision ; il est donc légitime de penser qu'une suspension de cette décision ne permettrait pas une reprise de l'activité du restaurant de manière viable et de façon à fournir à l'intéressé les ressources dont il s'estime privé et ce, alors même qu'une réouverture constituerait dans le contexte actuel une menace pour l'ordre et la sécurité publics ; en outre, le requérant ne caractérise pas les difficultés financières et les dettes auxquelles il serait confronté à titre personnel, ni ne donne le détail des charges et ressources de son foyer ; d'autre part, au titre de l'intérêt public qui s'attache à l'exécution immédiate de la décision, il y a lieu de relever que celle-ci est prise dans le cadre de l'état d'urgence, pour faire face à une menace exceptionnellement grave résultant des attentats du 13 novembre 2015, et repose sur des faits graves qui présentent un caractère de vraisemblance suffisant pour être tenus pour établis à ce jour ; enfin, il y a lieu de prendre en compte le manque de diligences du requérant, qui invoque une situation d'urgence alors qu'il n'a introduit son recours que 25 jours après la notification de la décision litigieuse ;

- le requérant n'établit aucune atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale :

1) le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de l'arrêté attaqué, à le supposer allégué, est inopérant dans le cadre de la procédure particulière du référé-liberté ; en outre, aucune motivation n'était nécessaire en application de l'article 4 de la loi du 11 juillet 1979 ; en tout état de cause, ce moyen manque en fait, dès lors que la décision litigieuse comporte les considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement ;

2) en ce qui concerne l'erreur sur les motifs, le requérant développe une argumentation fondée sur le doute sérieux qui existerait sur les accusations et le caractère disproportionné de la mesure qui ne saurait emporter la conviction :

* la mesure attaquée n'est pas une sanction pénale, de sorte que la présomption d'innocence n'est pas applicable ;

* il convient de rappeler au juge des référés la nécessité d'un contrôle juridictionnel adapté pour les mesures prises en période de crise et dans le cadre d'un régime d'exception, tel que l'état d'urgence, qui permet de prendre des mesures administratives exceptionnelles visant à faire face à un péril grave pour l'ordre public ; il n'y a donc pas lieu d'exercer le contrôle approfondi habituel en matière de police administrative ; ainsi, il ne saurait être exigé que les mesures reposent sur des faits matériellement incontestables, mais uniquement sur des soupçons suffisamment étayés par les services de renseignement ; le contrôle du juge administratif doit se limiter à l'existence d'indices suffisants laissant craindre que la personne visée représente une menace pour l'ordre public, sans exiger de l'administration qu'elle établisse avec certitude l'existence de cette menace, sauf à vider de sa substance les pouvoirs exceptionnels accordés à l'autorité de police ; cette limitation se justifie d'autant plus au regard des contraintes propres au travail des services de renseignements (secret-défense, enquête en cours, sécurité des sources...) et des techniques de dissimulation des islamistes radicaux ; il y a donc lieu pour le juge des référés de restreindre son contrôle à l'erreur manifeste d'appréciation ;

* ni erreur de fait ni erreur manifeste d'appréciation n'entachent la décision attaquée fondée sur les dispositions des articles 5-1° et 8 de la loi du 3 avril 1955 ; la mesure ne porte aucune atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre au regard de l'intérêt général qui la justifie ; ensuite, compte tenu des fondements de l'arrêté, qui reprennent les éléments fournis par la note blanche versée au dossier, celui-ci est en tous points conforme à l'ensemble des textes qui la régissent ; d'une part, il ressort de cette note que l'intéressé est un adepte de l'islam radical connu pour ses relations avec certains des membres cannois de la cellule terroriste « Cannes Torcy », en particulier dans son snack, mais également au travers des réseaux sociaux, et notamment de trois personnes dont une est partie en Syrie et les deux autres sont mis en examen et incarcéré ; il avait également attiré l'attention des services de polices le 6 décembre 2013 qui ont constaté qu'ils s'entraînaient intensivement avec un autre individu, au milieu de la nuit, à monter des raides escaliers et à sauter et à la corde, tous deux étant barbus et revêtus d'un vêtement de style quamis pakistanais « sport » ; la police a également constaté qu'en 2014, il avait mis en ligne sur un réseau social des photos de vêtements musulmans et notamment des sarwels ressemblant à des treillis militaires, avec de grandes poches ; en 2014, il a également déposé une plainte en diffamation, classée sans suite, à l'encontre d'une chaîne de télévision ayant diffusé une émission présentant le « Must Kebab » comme le lieu de rendez-vous des membres de la cellule Cannes Torcy ; d'autre part, dans le cadre d'un article de Nice-Matin sur internet relatant la fermeture provisoire de l'établissement, deux commentaires défavorables « postés » sous l'article ont retenu l'attention ; à cet égard, si aucune intervention des services de police n'est mentionnée dans les registres de main courante, ces commentaires sont à mettre en relation avec le fait que le snack est souvent considéré comme un repère pour des

délinquants ; au moins deux affaires pénales relatives à des faits de cambriolages et de vols de véhicules commis en 2013 permettent d'étayer cette conviction ; de troisième part, le snack a fait l'objet d'une mesure de fermeture administrative du 19 au 20 février 2015 pour des graves manquements à l'hygiène ; enfin, le ministre de l'intérieur a jugé nécessaire d'assigner à résidence le requérant dès le début de l'état d'urgence ; face aux éléments fournis par la note blanche, le requérant s'en tient à des dénégations peu convaincantes, faisant seulement valoir que « la matérialité réelle des faits invoqués n'est pas démontrée et est mise en échec par les attestations produites » et dénonce l'absence de preuve des liens entre son établissement et la mouvance islamiste radicale ; ce faisant, il n'apporte pas la moindre précision au soutien de ses dénégations, les attestations produites, aussi nombreuses soient-elles, émanant en majorité de personnes unies par des liens commerciaux, familiaux ou salariaux, ne constituant pas des documents de nature à ne pas retenir comme des éléments d'appréciation les informations contenues dans la note blanche ; ainsi, au regard de l'ensemble de ces faits communiqués par les services de renseignements, il ne saurait être sérieusement contesté que le fonctionnement de l'établissement représente une menace grave pour l'ordre et la sécurité publics ; dès lors que c'est l'activité du restaurant par elle-même qui est la source de la menace et du trouble, puisqu'il est établi que des individus radicalisés et des délinquants s'y réunissent, son exploitation par des tiers ne saurait davantage être autorisée ;

Vu :

- l'arrêté attaqué et les autres pièces du dossier ;
- la Constitution, notamment le Préambule ;
- la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ;
- la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 ;
- le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 ;
- le décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 ;
- le décret n° 2015-1478 du 14 novembre 2015 ;
- le code de justice administrative ;
- la décision rendue en Section du contentieux du Conseil d'Etat du 11 décembre 2015, M. D., n° 395009 ;
- la délégation du président du tribunal désignant M. ..., comme juge des référés ;

Les parties ayant été convoquées à une audience publique.

Après avoir, au cours de l'audience publique qui s'est tenue le 16 décembre 2015 à 9 heures 30 :

- lu le rapport ;

- entendu les observations de Maître Tran Duy, pour le requérant, qui reprend les mêmes conclusions et moyens ;
- entendu les observations de M. Y., directeur de cabinet du préfet des Alpes-Maritimes, pour le ministre de l'intérieur, qui reprend les mêmes conclusions et moyens après avoir rappelé le contexte local et national dans lequel les mesures visant le requérant ont été prises ;
- annexée aux pièces du dossier la pièce remise par le requérant à la barre, soumise au contradictoire, attestant de l'état d'avancement de la grossesse de son épouse ;
- prononcé la clôture de l'instruction.

Considérant ce qui suit :

1. - Consécutivement aux attentats perpétrés à Paris et à Saint-Denis le 13 novembre 2015, l'état d'urgence a été déclaré sur le territoire métropolitain par le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 susvisé. Le décret susvisé n° 2015-1478 du même jour a décidé que les mesures d'assignation à résidence prévues à l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 et que les mesures de fermeture provisoire des lieux de réunion de toute nature prévues à l'article 8 de la dite loi, pouvaient être mises en œuvre, sur l'ensemble du territoire, à compter du 15 novembre à zéro heure. Dans ce cadre, M. X. a fait l'objet, dès le 15 novembre 2015, d'un arrêté ministériel portant assignation à résidence sur le territoire du Cannet, avec obligation de se présenter quatre fois par jour au commissariat de Cannes, et de demeurer à son domicile tous les jours de 20 heures à 6 heures. Compte tenu de l'intervention de la loi du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence pour une durée de trois mois à compter du 26 novembre 2015 et modifiant certaines de ses dispositions, les modalités de cette assignation ont été modifiées, par arrêté ministériel du 9 décembre 2015 emportant abrogation de l'arrêté initial du 15 novembre 2015, en limitant désormais l'obligation faite à M. X. de se présenter au commissariat à deux fois par jour, soit à 8 heures et à 19 heures. Ces arrêtés sont contestés dans une instance n° 1504930. L'intéressé est, par ailleurs, le propriétaire d'un « snack » à l'enseigne « Must Kebab » qu'il exploite sur le territoire de la ville de Cannes depuis le 20 avril 2009, lequel a fait l'objet d'une mesure de fermeture provisoire pris par le préfet des Alpes-Maritimes le 19 novembre 2015 sur le fondement de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955, non modifié par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 susvisée, au vu des informations transmises par les services de renseignement. Par requête n° 1504932 du 14 décembre 2015, M. X. demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre les effets de la mesure de fermeture provisoire de son restaurant, subsidiairement de permettre la reprise de son exploitation par des tiers.

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

2. - Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ». Au sens de ces dispositions, l'urgence implique qu'une mesure visant à sauvegarder une liberté fondamentale doit être prise à très bref délai.

3. - Aux termes de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955 : « *Le ministre de l'intérieur, pour*

l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence, et le préfet, dans le département, peuvent ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature (...) ». Ainsi que l'énonce l'article 14-1 de la même loi, les mesures prises, à l'exception du prononcé des peines prévues à l'article 13, « *sont soumises au contrôle du juge administratif dans les conditions fixées par le code de justice administrative, notamment son livre V* ». Il résulte par ailleurs de l'article 3 de la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 modifiant la loi du 3 avril 2015, éclairé par l'exposé de ses motifs, que le législateur a entendu limiter le recours aux mesures particulières qu'autorise l'état d'urgence au strict nécessaire.

4. - Il résulte de ce qui précède que le préfet des Alpes-Maritimes, tant que l'état d'urgence demeure en vigueur, peut décider, sous l'entier contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de fermer provisoirement un lieu de restauration ouvert au public, dès lors que la poursuite de son activité constitue, compte tenu du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence, une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Il appartient ainsi au juge du référé-liberté de s'assurer, en l'état de l'instruction devant lui, que l'autorité administrative, opérant la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public, n'a pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale dans son appréciation de la menace que constitue l'activité du lieu de réunion, compte tenu de la situation ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence. A cet égard, aucune disposition législative ni aucun principe ne s'oppose à ce que des faits relatés par des « notes blanches » versées au débat contradictoire par l'administration soient susceptibles d'être pris en considération par le juge administratif, pour autant qu'ils soient suffisamment précis et circonstanciés et qu'aucune contestation sérieuse et utile de leur matérialité n'y fasse obstacle. Dans cette mesure, le juge des référés, s'il estime que les conditions définies à l'article L. 521-2 du code de justice administrative sont réunies, peut prendre toute mesure qu'il juge appropriée pour assurer la sauvegarde de la liberté fondamentale à laquelle il a été porté atteinte.

5. - En premier lieu, il résulte de l'instruction écrite et orale, que la fermeture du restaurant « Must Kebab » que M. X. exploite directement depuis le 20 avril 2009, constitue la seule source de revenus de son foyer en attente de l'arrivée d'un enfant devant intervenir avant l'expiration normalement prévisible de l'état d'urgence le 26 février 2016. Par ailleurs, au vu de l'attestation de l'expert comptable de l'entreprise relatif aux chiffres d'affaires réalisés mensuellement depuis 2012, il n'est pas sérieusement contestable ni sérieusement contesté que la viabilité économique du restaurant, déjà mise à mal par les dégâts causés par les graves intempéries du 3 octobre 2015, est gravement compromise par sa fermeture provisoire et ce alors que le requérant, en sa qualité de gérant, est débiteur d'une somme de 2 966 euros auprès du régime social des indépendants, somme qui fait courir des majorations et intérêts en l'absence de paiement. Ainsi, alors que d'une part, à la date de la présente ordonnance, il n'est pas possible de déterminer une date à laquelle il est raisonnable d'envisager qu'il sera mis fin à l'état d'urgence, et par conséquent à la mesure de fermeture contestée, que d'autre part, le préfet des Alpes-Maritimes se borne à faire état de la menace exceptionnellement grave pesant sur l'ensemble du territoire national à la suite des attentats du 13 novembre 2015 ainsi que la gravité et le caractère de vraisemblance suffisant des faits ayant justifié ladite décision, pour démontrer l'existence de circonstances particulières nécessitant, au titre de l'intérêt public, le maintien de la décision, qu'enfin, il ne saurait être reproché au requérant, dans les circonstances de l'espèce et plus généralement dans le contexte de l'état d'urgence, un manque de diligences à saisir le juge du référé-liberté, la condition d'urgence doit être regardée comme remplie.

6. - En deuxième lieu, une décision prononçant la fermeture provisoire d'un lieu d'exercice d'une activité commerciale, prise par l'autorité administrative sur le fondement de l'article 8 de la loi du 3 avril 1955, porte atteinte à la liberté d'entreprendre, qui constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

7. - En dernier lieu, il résulte de l'instruction que, pour prendre l'arrêté du 19 novembre 2015 dont il est demandé en référé de suspendre les effets, le préfet des Alpes-Maritimes s'est fondé, ainsi que l'a exposé à la barre son représentant, sur la gravité de la menace terroriste sur le territoire national et sur la nécessité, notamment au regard du contexte local caractérisé par un départ en Syrie d'une cinquantaine de personnes originaires des Alpes-Maritimes et le démantèlement en 2012 de la cellule terroriste dite de Cannes-Torcy, de prendre une mesure de fermeture provisoire du lieu d'exploitation du restaurant « Must Kebab » compte tenu des « liens présumés entre le gérant de l'établissement et le mouvement radical », ainsi que de « l'activité de propagande et de prosélytisme en faveur de l'islamisme radical qui se déroule selon toute vraisemblance au sein de l'établissement et le trouble à l'ordre public ainsi occasionné ».

8. - Ces motifs reposent, notamment, sur des faits relatés par une « note blanche » versée au débat dont il ressort que le requérant serait « un adepte de l'islam radical connu pour ses relations avec certains des membres cannois de la mouvance terroriste dite de Cannes Torcy... notamment dans son snack... mais également au travers des réseaux sociaux », qu'il avait attiré le 6 décembre 2013 l'attention des services au motif qu'il « s'entraînait intensivement, au milieu de la nuit et en compagnie d'un second individu, à monter les raides escaliers de la colline du Suquet, quartier historique de Cannes, et à sauter à la corde. Tous deux barbus étaient vêtus d'un vêtement de style quamis pakistanais sport », que la police avait constaté en 2014, qu'il « mettait en ligne sur un réseau social des photos de vêtements musulmans et notamment des sarwels ressemblant à des treillis militaires, avec de grandes poches », que sa plainte pour diffamation contre un reportage télévisé présentant son restaurant « comme le lieu de rendez-vous des membres de la cellule de Cannes Torcy » a fait l'objet d'un classement sans suite, que deux commentaires en particulier ont été relevés sous l'article en ligne du quotidien régional relatif à la décision attaquée, à savoir : « *Depuis des mois les riverains se plaignent...sol jonché de détritrus...hurlements à pas d'heure...voiture en double file...et ça juste en face des caméras...bravo cannes* » (le 20 novembre 2015) et « *On peut travailler normalement et avoir des autorisations et avoir une activité occulte dangereuse. En tout cas, ce bouiboui a déjà fait parler de lui et les voisins s'en sont plaints* » (21 novembre 2015), que le restaurant « serait souvent considéré comme un établissement servant de repère pour des délinquants », rumeur étayée par le fait que « trois cambrioleurs ont été interpellés dans ce lieu en possession de bijoux volés » le 20 novembre 2013, leur véhicule volé stationnant à cette occasion à l'extérieur de l'établissement, ainsi que par le fait que dans le cadre d'un démantèlement d'un trafic de véhicules volés, les mis en cause utilisaient le restaurant comme un « lieu régulier de rendez-vous », qu'enfin, le « Must Kebab » a fait l'objet du 19 au 20 février 2015 » d'une fermeture administrative « pour graves manquements à l'hygiène ».

9. - S'agissant des relations entretenues par M. X. avec des membres de la cellule terroriste « Cannes Torcy », dont trois personnes en particulier, directement au sein de son restaurant ou par l'intermédiaire des « réseaux sociaux », il résulte de l'instruction que la proximité du requérant ainsi relatée dans la note blanche avec des membres de la cellule terroriste précitée, ne résulte d'aucun élément de fait suffisamment précis et circonstancié autre que la circonstance que certaines de ces personnes, dont l'identité est indiquée dans ladite note, aient pu, comme tout un chacun, fréquenter avant 2013, l'établissement ouvert au public du requérant en tant que clients, sans que la régularité et a fortiori le caractère exclusif de cette fréquentation ne ressorte davantage des éléments dont disposent le juge des référés. Si le requérant ne conteste pas avoir pu servir ces personnes dans le

cadre de son activité de restauration, il conteste, sans que cela ne soit remis en cause par aucun élément du dossier, comme par exemple une exploitation de la téléphonie du requérant ou tout autre indice, tout lien avec ces personnes. En outre, cette proximité n'apparaît pas davantage corroborée par des éléments suffisamment précis et circonstanciés quant à des propos ou à des échanges qui auraient été tenus et constatés sur les « réseaux sociaux », ou qui auraient été révélés par l'exploitation du matériel informatique du requérant saisi lors de la perquisition administrative menée chez ce dernier un mois auparavant, dont à ce jour aucune suite judiciaire n'a été donnée. Par ailleurs, il n'est pas contesté en défense que dans le cadre de l'instruction judiciaire relative au démantèlement de la cellule terroriste « Cannes Torcy », le requérant n'a fait l'objet d'aucune mise en cause y compris après avoir, en dehors d'une mesure de garde-à-vue, été entendu en septembre 2014 pendant 4 heures, plus d'un an après l'arrestation des principaux membres de ladite cellule, par les services de la sous-direction anti-terroriste (SDAT). En outre, il ressort du procès-verbal de perquisition administrative opérée dans le restaurant, aux fins de rechercher notamment « toute documentation susceptible d'être liée à des activités à caractère terroriste », qu'il n'a été découvert « aucun objet ou indice » en ce sens. Ainsi, la proximité du requérant avec des membres d'une cellule terroriste relatée dans les notes blanches jointes au dossier, apparaît en l'état comme résultant uniquement d'une relation commerciale, en tout cas n'est pas suffisamment caractérisée par la production d'un « blanc » affirmant, sans aucune caractérisation circonstancielle, une telle proximité sans qu'il soit d'ailleurs soutenu qu'il s'agirait d'une proximité idéologique ou logistique avec une activité terroriste. A cet égard, la circonstance relatée dans la note blanche, sans autre précision, qu'une émission télévisée aurait présenté le restaurant de l'intéressé comme « le lieu de rendez-vous des membres de la cellule » et que l'action en diffamation introduite par ce dernier contre ce média aurait été classée sans suite, n'apparaît pas comme un indice suffisant de nature à caractériser une telle proximité. Il résulte de tout ce qui précède qu'en l'état de l'instruction, au regard des seuls indices produits devant le juge des référés, qui ont été sérieusement contestés au cours de l'instruction, qui sont insuffisamment précis et circonstanciés, et qui ne concordent avec aucun autre élément corroboratif, la proximité du requérant avec des membres d'une cellule terroriste ne peut être tenue comme suffisamment caractérisée et, ainsi, de nature à justifier que l'activité du restaurant du requérant puisse être regardée comme constituant une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics.

10. - S'agissant du fait que M. X. s'entraînait « intensivement » avec un ami, tous deux barbus et « vêtus d'un vêtement de style quamis pakistanais sport », il résulte de l'instruction que cet entraînement s'inscrivait dans la volonté légitime du requérant, après la fermeture de son restaurant ouvert entre 11 heures et minuit, de pratiquer une activité physique en vue de la célébration civile de son mariage, qui s'est tenue le 14 juin 2014, et ne constitue manifestement pas davantage, pris isolément et sans qu'il ne soit allégué aucun autre comportement donnant à penser que l'intéressé entreprendrait sa forme physique en vue d'activités paramilitaires ou d'autres actions criminelles ou violentes, une raison sérieuse de penser qu'il appartiendrait de près ou de loin à un mouvement radical constituant une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Il en va de même, s'agissant du fait non suffisamment précis et circonstancié que figuraient sur le réseau social du restaurant des photos de vêtements musulmans.

11. - S'agissant de l'activité de propagande et de prosélytisme en faveur de l'islamisme radical qui se déroulerait dans le restaurant de M. X., il résulte de l'instruction que si ce dernier, présent à l'audience, ne renie pas être un musulman pratiquant, cette pratique religieuse de l'intéressé n'apparaît pas, en l'état de l'instruction menée devant le juge des référés, comme ayant pour autre effet que de le conduire régulièrement à effectuer le pèlerinage à La Mecque, dont il a été expliqué à l'audience, sans que cela soit sérieusement contesté, que cette démarche constituait la raison de la présence de visas des autorités turques et saoudiennes dans son passeport découvert lors d'une

perquisition administrative, ou de participer aux prières du vendredi dans les lieux de culte cannois. A cet égard, il n'est pas même allégué en quoi la pratique religieuse particulière de l'intéressé, s'inscrirait dans une démarche prosélyte qui serait poursuivie dans son restaurant. M. X. produit de nombreuses attestations émanant de personnes représentatives de la diversité de la société française, qui ne sont pas limitées à son seul entourage familial et amical, mais également de clients, de commerçants avoisinants le snack ou de fournisseurs, qui tendent à démontrer qu'il n'existe aucun fonctionnement particulier du restaurant, tant en ce qui concerne une volonté de discriminer certaines personnes, notamment en raison de leur religion, qu'une volonté de faire la propagande de la religion musulmane auprès des clients. Ces contestations sérieuses de l'existence d'une activité de propagande et de prosélytisme en faveur de l'islamisme radical ne sont remises en cause par aucun élément précis et circonstancié de la note blanche sur laquelle le préfet s'est fondé.

12. - S'il ressort encore de ladite note blanche, que le restaurant du requérant serait un « repère pour délinquants », la circonstance que des délinquants de droit commun ont pu s'y trouver, notamment pour les deux cas évoqués par les services de renseignement, ne permet manifestement pas de considérer, en l'absence de tout autre élément précis et circonstancié, que ce lieu de restauration ouvert au public constituerait un lieu destiné à la préparation de crimes et délits à l'initiative ou avec la complicité de M. X.. De même, la publication de commentaires anonymes sous un article de Nice-Matin, qui ne font d'ailleurs état d'aucun fait tendant à démontrer l'existence d'une menace grave pour l'ordre et la sécurité publics, n'apparaît pas davantage comme un indice suffisant de la menace que représente l'activité du « Must Kebab ». De même, si l'intérêt de la santé publique est une composante de l'ordre public, le fonctionnement du restaurant en cause ne peut être regardé comme une menace sur ce point, la mesure de fermeture administrative pour manquements à l'hygiène évoquée dans la note blanche apparaît comme une mesure isolée et qui a été levée dès le lendemain. Elle ne saurait donc rendre à elle-seule nécessaire la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels de police conférés au préfet des Alpes-Maritimes par l'état d'urgence, sans préjudice le cas échéant pour ce dernier de mettre en œuvre ces pouvoirs de police en matière de santé publique.

13. - Il résulte de tout ce qui précède, alors que les liens entre son gérant et la mouvance radicale et/ou des activités criminelles ou délictuelles, d'une part, et l'existence vraisemblable en son sein d'une activité de propagande et de prosélytisme en faveur de l'islamisme radical, d'autre part, ne sont pas ou pas suffisamment caractérisés, qu'aucun élément précis et circonstancié constituant des indices suffisants donnant à penser que l'activité de l'établissement « Must Kebab » représente, par elle-même, une menace grave pour l'ordre et la sécurité publics ne résulte de l'instruction. Ainsi, à la date de la présente ordonnance et en l'état de l'instruction menée devant le juge des référés, il apparaît, même en tenant compte de la situation créée par les attentats perpétrés à Paris le 13 novembre 2015 et requérant, en particulier au vu du contexte local caractérisant les Alpes-Maritimes, de prendre des mesures pour parer à la menace terroriste, notamment en empêchant le départ en Syrie de personnes « radicalisées » pour y effectuer le « jihad », et plus généralement pour préserver la sécurité et l'ordre publics, qu'en prononçant la fermeture provisoire du restaurant exploité par M. X. pour les motifs sus-évoqués, le préfet des Alpes-Maritimes a commis une erreur dans l'appréciation de la menace que constitue l'activité dudit lieu pour la sécurité et l'ordre publics et, ce faisant, ne peut être regardé comme ayant opéré la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public. Par suite, en prenant une telle mesure, l'autorité de police a porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'entreprendre du requérant. Il y a lieu, dès lors, de faire cesser cette atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale, telle qu'elle résulte de l'instruction menée devant le juge des référés, en ordonnant la suspension des effets de la mesure de fermeture provisoire, sans préjudice de la possibilité pour le préfet des Alpes-Maritimes de présenter, dans le cadre des dispositions de l'article L. 521-4 du code de justice administrative,

tous autres éléments utiles constitutifs d'indices suffisants donnant à penser que l'activité du restaurant constitue, une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. - Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire application de ces dispositions.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté préfectoral du 19 novembre 2015 portant fermeture administrative provisoire du restaurant « Must Kebab » est suspendue.

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

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à M. X. et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet des Alpes-Maritimes et au procureur de la République près le tribunal de grande instance de Grasse.

Fait à Nice, le 18 décembre 2015.

Le Vice-président,
Juge des référés,

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne et à tous les 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
Le Greffier en Chef,
Ou par délégation le Greffier