

Conseil d'État, 10ème et 9ème chambres réunies, 13/06/2016, 372721

Séquestration et privation de liberté en contexte sectaire

Jurisprudence administrative (CE, TA, CAA)

Date	13/06/2016
Juridiction / Nature	CETAT
ECLI	ECLI:FR:CECHR:2016:372721.20160613
URL Légifrance	https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000032712827

RÉSUMÉ OFFICIEL LÉGIFRANCE

CETAT01-04-01 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. VALIDITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS - VIOLATION DIRECTE DE LA RÈGLE DE DROIT. TRAITÉS ET DROIT DÉRIVÉ. - EXCEPTION D'INCONVENTIONNALITÉ DE LA LOI SOULEVÉE À L'APPUI D'UN RECOURS CONTRE UN ACTE RÉGLEMENTAIRE - OPÉRANCE - CONDITIONS - ACTE RÉGLEMENTAIRE PRIS POUR L'APPLICATION DE LA LOI EN CAUSE OU TROUVANT DANS CETTE LOI SA BASE LÉGALE [RJ1].

CETAT54-07-01-04-04-04 PROCÉDURE. POUVOIRS ET DEVOIRS DU JUGE. QUESTIONS GÉNÉRALES. MOYENS. EXCEPTION D'ILLÉGALITÉ. - EXCEPTION D'INCONVENTIONNALITÉ DE LA LOI SOULEVÉE À L'APPUI D'UN RECOURS CONTRE UN ACTE RÉGLEMENTAIRE - OPÉRANCE - CONDITIONS - ACTE RÉGLEMENTAIRE PRIS POUR L'APPLICATION DE LA LOI EN CAUSE OU TROUVANT DANS CETTE LOI SA BASE LÉGALE [RJ1].

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 8 octobre 2013 et 12 mai 2014 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. B...D...et M. E...A...demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 13 septembre 2013 par laquelle le ministre de l'intérieur a rejeté leur demande tendant à l'abrogation de l'arrêté du 22 mars 2012 relatif aux contrôles d'identité dans les ports, aéroports et gares ferroviaires et routières ouverts à la circulation internationale et dans les trains assurant une liaison internationale ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
- la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;
- le code de procédure pénale ;
- la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 ;
- le décret n° 2013-1113 du 4 décembre 2013 ;
- la décision n° 372721 du 23 décembre 2013 par laquelle le Conseil d'Etat, statuant au contentieux n'a pas renvoyé au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. D...et M. A...;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Anne Iljic, maître des requêtes,
- les conclusions de Mme Aurélie Bretonneau, rapporteur public ;1. Considérant qu'en vertu du huitième alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale : " Dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les Etats parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà, ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international et désignés par arrêté, pour la prévention et la recherche des infractions liées à la criminalité transfrontalière, l'identité de toute personne peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, en vue de vérifier le respect des

obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévues par la loi. Lorsqu'il existe une section autoroutière démarrant dans la zone mentionnée ci-dessus et que le premier péage autoroutier se situe au-delà de la ligne des 20 kilomètres, le contrôle peut en outre avoir lieu jusqu'à ce premier péage sur les aires de stationnement ainsi que sur le lieu de ce péage et les aires de stationnement attenantes. Les péages concernés par cette disposition sont désignés par arrêté. Le fait que le contrôle d'identité révèle une infraction autre que celle de non-respect des obligations susvisées ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes. Pour l'application du présent alinéa, le contrôle des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi ne peut être pratiqué que pour une durée n'excédant pas six heures consécutives dans un même lieu et ne peut consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans les zones ou lieux mentionnés au même alinéa. " ; que les alinéas premier à cinquième de cet article disposent que : " Les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1° peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner : / -qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ; / -ou qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit ; / -ou qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ; / -ou qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire. " ; que le ministre de l'intérieur a, par arrêté du 22 mars 2012 relatif aux contrôles d'identité dans les ports, aéroports et gares ferroviaires et routières ouverts à la circulation internationale et dans les trains assurant une liaison internationale, défini les zones géographiques dans lesquelles pouvaient être mises en oeuvre les contrôles d'identité prévus par huitième alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale ; que M. B...D...et M. E... A...C...demandent l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 13 septembre 2013 par laquelle le ministre de l'intérieur a refusé de faire droit à leur demande tendant à l'abrogation de cet arrêté ;

Sur la légalité externe :

2. Considérant que l'arrêté du 22 mars 2012 présente un caractère réglementaire ; que le refus de le modifier présente le même caractère et n'avait, en conséquence, pas à être obligatoirement motivé en application de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979 aujourd'hui repris à l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration ; que le moyen tiré du défaut de motivation de la décision attaquée ne peut, par suite, qu'être écarté ;

Sur la légalité interne :

3. Considérant qu'à l'appui de leurs conclusions, les requérants soulèvent des moyens tant à l'encontre du refus d'abroger l'arrêté du 22 mars 2012 que, par la voie de l'exception, de l'ensemble des alinéas de l'article 78-2 du code de procédure pénale ;

4. Considérant que la contrariété d'une disposition législative aux stipulations d'un traité international ne peut être utilement invoquée à l'appui de conclusions dirigées contre un acte réglementaire que si ce dernier a été pris pour son application ou si en elle constitue la base légale ; qu'il suit de là que les requérants ne peuvent, à l'appui de leurs conclusions, utilement contester, par la voie de l'exception que le huitième alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale pour l'application duquel l'arrêté du 22 mars 2012 a été pris et le premier alinéa auquel celui-ci renvoie en tant qu'il définit les modalités des contrôles d'identité ;

En ce qui concerne le droit au recours :

5. Considérant que les requérants soutiennent que l'arrêté qu'ils attaquent ainsi que, par voie d'exception, les dispositions des premier et huitième aliéas de l'article 78-2 du code de procédure pénale portent atteinte au droit au recours effectif notamment garanti par l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en tant qu'elles ne permettent l'identification des auteurs des contrôles d'identité ni par le port d'un matricule, ni par la délivrance de récépissés attestant de la réalisation de tels contrôles ;

6. Considérant que, postérieurement à l'introduction de la présente requête, le pouvoir réglementaire a, par décret du 4 décembre 2013, introduit dans le code de la sécurité intérieur un article R. 434-15 aux termes duquel : " Le policier ou le gendarme exerce ses fonctions en uniforme. Il peut être dérogé à ce principe selon les règles propres à chaque force. / Sauf exception justifiée par le service auquel il appartient ou la nature des missions qui lui sont confiées, il se conforme aux prescriptions relatives à son identification individuelle. " ; que, pour l'application de ces dispositions, le ministre de l'intérieur a, par arrêté du 24 décembre 2013, défini les conditions et modalités de port du numéro d'identification individuel par les fonctionnaires de la police nationale, les adjoints de sécurité et les réservistes de la police nationale ; qu'eu égard à l'intervention de ces dispositions qui ont notamment eu pour effet de permettre aux personnes soumises à des contrôles d'identité d'identifier précisément la ou les personnes qui ont procédé à ces contrôles, le moyen soulevé par les requérants doit, en tout état de cause, être écarté ;

En ce qui concerne la liberté d'aller et venir :

7. Considérant que l'article 5 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales énonce les conditions auxquelles une personne peut être privée de sa liberté ainsi que les droits dont elle dispose ; que les requérants ne peuvent utilement se prévaloir de ces stipulations à l'encontre des dispositions litigieuses, qui ne prévoient aucune forme de privation de liberté ; qu'il suit de là que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 5 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, pris isolément et combiné à l'article 14 de cette convention, doit être écarté ;

8. Considérant que les requérants soutiennent que l'arrêté attaqué et, par voie d'exception, les dispositions des premier et huitième alinéas de l'article 78-2 du code de procédure pénale, méconnaissent la liberté d'aller et venir garantie par l'article 2 du quatrième protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, pris isolément et combiné aux stipulations de l'article 14 de cette convention, ainsi que par l'article 12 du pacte international relatif aux droits civils et politiques ; que, toutefois, il résulte des termes mêmes des dispositions litigieuses que les contrôles d'identité qu'elles prévoient, qui ne peuvent être pratiqués que par des officiers de police judiciaire ou sous leur autorité, doivent répondre à des motifs précis d'ordre public tirés de la prévention et de la recherche des auteurs d'infraction liées à la criminalité transfrontalière ; qu'ils sont limités à des zones géographique déterminées en fonction de ces motifs et qu'ils ne peuvent excéder six heures consécutives dans un même lieu ; que, dans ces conditions, ces dispositions doivent être regardées comme ne portant à la liberté d'aller et venir que des atteintes justifiées par l'intérêt public, nécessaires et proportionnées au regard des objectifs de maintien de l'ordre public et de la prévention des infractions pénales ;

En ce qui concerne le principe d'égalité et le droit au respect de la vie privée :

9. Considérant que la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen n'a pas été ratifiée par la France dans les conditions prévues par l'article 55 de la Constitution ; que ses stipulations ne peuvent par suite être utilement invoquées par les requérants ; que les requérants ne peuvent pas non plus utilement se prévaloir de celles de l'article 26 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui ne sont invocables que de manière combinée avec l'un des autres droits ou libertés garantis par ce texte ;

10. Considérant que si les requérants soutiennent qu'ils feraient l'objet de discriminations en raison de leur origine ou de leur apparence physique, se traduisant par des contrôles d'identité répétés de la part des forces de l'ordre sur le fondement des dispositions litigieuses, ces dernières ne méconnaissent par elles-mêmes ni le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni les principes d'égalité et de non-discrimination garanti par l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux ainsi que par les stipulations de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; qu'il appartient aux services de police, sous le contrôle du juge, d'en assurer la mise en oeuvre dans le respect des exigences qui découlent de ces droits et principes ;

En ce qui concerne la constitutionnalité :

11. Considérant que les requérants soutiennent, par voie d'exception, que les dispositions des premier et huitième alinéas de l'article 78-2 du code de procédure pénale porteraient atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et au principe de légalité des délits et des peines ; que, toutefois, il n'appartient pas au juge administratif de se prononcer sur la constitutionnalité de ces

dispositions législatives qui ne poursuivent au demeurant aucune finalité répressive ; qu'il suit de là que ce moyen doit être écarté ;

12. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. D...et M. A... ne sont pas fondés à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 13 septembre 2013 par laquelle le ministre de l'intérieur a rejeté leur demande tendant à l'abrogation de l'arrêté du 22 mars 2012 ; que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ;**D E C I D E :**

Article 1er : La requête de M. D...et de M. A...est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée M. B...D..., à M. E...A..., au ministre de l'intérieur et au garde des sceaux, ministre de la justice.ECLI:FR:CECHR:2016:372721.20160613

RÉFÉRENCE

CETAT, 13 juin 2016, ECLI:FR:CECHR:2016:372721.20160613. Disponible sur Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000032712827> (consulté le 19 juin 2026).