

Cour de cassation

chambre civile 1

**Date de l'audience publique Audience publique du mercredi 13
septembre 2017**

Cassation sans renvoi

Mme Batut (président), président

SCP Spinosi et Sureau, avocat(s)

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

LA COUR DE CASSATION, PREMIÈRE CHAMBRE CIVILE, a rendu l'arrêt
suivant :

Sur le moyen unique, pris en sa seconde branche :

Vu l'article 78-2, alinéa 7, du code de procédure pénale, dans sa rédaction
antérieure à celle issue de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 ;

Attendu, selon l'ordonnance attaquée, rendue par le premier président d'une
cour d'appel, et les pièces de la procédure, qu'à l'issue d'un contrôle d'identité
en gare de Château-Thierry, M. X..., de nationalité tunisienne, en situation
irrégulière sur le territoire national, a été placé en retenue pour vérification de
son droit au séjour puis en rétention administrative ;

Attendu que, pour prolonger cette mesure, l'ordonnance retient, par motifs
adoptés, que le contrôle d'identité a été régulièrement effectué par les
fonctionnaires de police agissant dans les conditions du plan Vigipirate et de
l'état d'urgence, dès lors que ce plan, élevé au niveau attentat, justifie qu'il

soit procédé à des contrôles d'identité pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens ;

Qu'en se déterminant ainsi, alors que la référence abstraite au plan Vigipirate et à l'état d'urgence ne permettait pas, à elle seule, de justifier le contrôle d'identité, en l'absence de circonstances particulières constitutives d'un risque d'atteinte à l'ordre public, le premier président a privé sa décision de base légale ;

Et vu l'article L. 411-3 du code de l'organisation judiciaire, dont l'application est suggérée par le mémoire ampliatif ;

PAR CES MOTIFS, et sans qu'il y ait lieu de statuer sur la première branche du moyen :

CASSE ET ANNULE, en toutes ses dispositions, l'ordonnance rendue le 9 février 2016, entre les parties, par le premier président de la cour d'appel de Paris ;

DIT n'y avoir lieu à renvoi ;

Vu l'article 700 du code de procédure civile, rejette la demande ;

Dit que sur les diligences du procureur général près la Cour de cassation, le présent arrêt sera transmis pour être transcrit en marge ou à la suite de l'ordonnance cassée ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, première chambre civile, et prononcé par le président en son audience publique du treize septembre deux mille dix-sept.

MOYEN ANNEXE au présent arrêt

Moyen produit par la SCP Spinosi et Sureau, avocat aux Conseils, pour M. X....

Il est reproché à l'ordonnance attaquée d'avoir écarté le moyen tiré de la nullité du contrôle d'identité dont M. X... a fait l'objet et d'avoir prolongé la rétention administrative de celui-ci ;

Aux motifs propres que « La cour considère que c'est par une analyse circonstanciée et des motifs particulièrement pertinents qu'il convient d'adopter que le premier juge a statué sur les moyens de nullité et de fond soulevés devant lui et repris devant la cour sans qu'il soit nécessaire d'apporter quelque observation ; qu'il convient en conséquence de confirmer l'ordonnance querellée » (ordonnance de la cour d'appel, p. 2) ;

Et aux motifs adoptés du premier juge que « Attendu que les policiers ont agi dans le cadre de l'application du plan Vigipirate et de l'état d'urgence ; que l'application de ce plan, élevé au niveau Attentat, justifie qu'il soit procédé à des contrôles d'identité pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens ; que le contrôle a été réalisé par des fonctionnaires agissant sous l'autorité de leur chef de service, dans l'enceinte d'une gare SNCF ; qu'ainsi les conditions posées par l'article 78-2 du code de procédure pénale sont réunies ; que le contrôle est régulier et le moyen sera rejeté » (ordonnance du juge des libertés et de la détention, p. 2) ;

Alors qu'il incombe aux juges du fond de préciser le cadre dans lequel sont intervenues les opérations de contrôle d'identité en cause et de vérifier que les conditions d'application de l'un des l'alinéa de l'article 78-2 du code de procédure pénale sont réunies ; qu'en se contentant de confirmer l'ordonnance du juge des libertés et de la détention qui avait considéré que les conditions posées par l'article 78-2 étaient réunies pour justifier la régularité du contrôle d'identité dont M. X... a fait l'objet, sans toutefois préciser l'alinéa de cet article applicable, ni expliquer en quoi les conditions d'application de cet alinéa étaient ici remplies, le délégué du premier président de la cour d'appel n'a pas mis la Cour de cassation en mesure d'exercer son contrôle, privant ainsi sa décision de base légale au regard de l'article 78-2 du code de procédure pénale ;

Alors qu'en toute hypothèse, la référence au plan Vigipirate et à l'état d'urgence ne permet pas à elle seule de justifier la régularité d'un contrôle d'identité de police administrative, en l'absence de circonstances particulières à l'espèce constitutives d'un risque d'atteinte à l'ordre public ; qu'en confirmant la décision du juge des libertés et de la détention, qui s'était fondé sur l'application du plan Vigipirate et de l'état d'urgence pour justifier la régularité du contrôle d'identité litigieux, quand de telles références étaient insuffisantes et sans relever la moindre circonstance particulière à l'espèce constitutive d'un risque d'atteinte à l'ordre public, le délégué du premier président de la cour d'appel a violé l'article 78-2 du code de procédure pénale, ensemble l'article 66 de la Constitution.

Roseline Letteron

Libertés, Libertés chéries

lundi 2 octobre 2017

Le contrôle d'identité en état d'urgence

Dans une décision du 13 septembre 2017, la 1^{ère} Chambre civile de la Cour de cassation affirme que la référence au plan Vigipirate et à l'état d'urgence ne saurait fonder, à elle seule, un contrôle d'identité.

Lors d'un contrôle d'identité en gare de Château-Thierry, *M. X...*, de nationalité tunisienne, en situation irrégulière sur le territoire national, a été placé en retenue pour vérification de son droit au séjour puis en rétention administrative, procédure précédant, en principe, une mesure d'éloignement. Si la décision de rétention est d'abord prise par l'autorité administrative, son renouvellement est décidé par une ordonnance du Premier président de la Cour d'appel. C'est cette ordonnance qui est contestée par le requérant. A l'appui de son recours, il invoque la nullité du contrôle d'identité dont il a préalablement fait l'objet.

Le contrôle d'identité

Le contrôle d'identité est défini par l'article 78-2 du code de procédure pénale comme une "*invitation à justifier par tout moyen de son identité*". La formule est élégante, mais l'article 78-1 du même code précise que toute personne se trouvant sur le territoire national doit "*accepter de se prêter*" au contrôle. L'invitation est donc une injonction à laquelle chacun doit se plier, y compris M. X.

Il a toujours existé deux types de contrôles d'identité. Certains relèvent de la police judiciaire et sont utilisés pour rechercher et arrêter des délinquants. D'autres sont des mesures de police administrative et ont pour objet "*prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment la sécurité des personnes et des biens*" (art. 78-2 cpp). L'état d'urgence a étendu ces contrôles de police administrative. D'une part, il transfère au préfet la compétence de les décider. D'autre part, la loi du 21 juillet 2016 confère aux agents le droit de fouiller les véhicules et les bagages, compétence qui dépasse largement la simple vérification de l'identité de la personne.

Sur le plan de leur régime juridique, les deux types de contrôles d'identité sont cependant assez proches, d'autant qu'ils sont effectués par les mêmes personnes, officiers et agents de police judiciaire. Une différence de taille réside dans l'absence d'intervention du juge judiciaire, toute la procédure étant décidée et mise en oeuvre par l'administration préfectorale.

Un rapprochement des régimes juridiques

Bien avant l'état d'urgence, en 1993, le Conseil constitutionnel avait déjà formulé une réserve d'interprétation imposant aux autorités décidant un contrôle administratif de justifier "*des circonstances particulières établissant l'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle*". En estimant que l'état d'urgence ne saurait, à lui seul, fonder un contrôle, la Cour de cassation applique cette jurisprudence aux contrôles effectués sur son fondement. D'une certaine manière, elle rapproche ainsi le régime juridique du contrôle "état d'urgence" de celui du droit commun.

La Cour affirme ainsi sa compétence sur le contrôle juridictionnel de cette procédure, alors même que les différentes lois de prorogation de l'état d'urgence n'ont eu de cesse d'exclure le juge judiciaire du contentieux de l'état

d'urgence. Sur ce plan, la décision s'inscrit dans la droite ligne de la jurisprudence de la Cour de cassation dans ce domaine. Dans un arrêt du 13 décembre 2016 *Hakim X.*, la Chambre criminelle rappelait déjà que le juge pénal est compétent pour apprécier la légalité de l'arrêté préfectoral décidant une perquisition sur le fondement de l'état d'urgence. Cette jurisprudence a ensuite été étendue au contrôle de l'assignation à résidence, par un arrêt du 3 mai 2017. Il est vrai que le Conseil constitutionnel lui avait montré la voie avec sa décision du 16 mars 2017. Il avait alors sanctionné une disposition de la loi prorogeant l'état d'urgence, confiant au Conseil d'Etat la double fonction d'autoriser le renouvellement d'une assignation et de contrôler cette même décision. C'était un peu *too much*, pour le Conseil constitutionnel qui voyait dans ce monopole du juge administratif une atteinte au principe d'impartialité.

L'article 66 de la Constitution

Certes, mais les deux décisions que l'on vient de citer ont été rendues par la Chambre criminelle de la Cour de cassation. C'était parfaitement logique dans la mesure où, dans chacune de ces affaires, le sens d'un jugement pénal dépendait de l'appréciation de la légalité d'un acte administratif. L'arrêt du 13 septembre 2017 est rendu, quant à lui, par la 1^{ère} Chambre civile. Dans ce cas en effet, il n'y a aucun jugement pénal car l'étranger est l'objet d'une décision administrative de rétention, même si sa prorogation incombe au juge judiciaire. C'est la raison pour laquelle la 1^{ère} Chambre civile de la Cour de cassation est compétente en matière de prorogation du maintien des étrangers en rétention administrative ou en zone d'attente.

Sur ce plan, la décision du 13 septembre 2017 tombe à pic. Elle intervient au moment précis où le Parlement examine le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Il ne modifie pas les contrôles d'identité en tant que tels mais élargit leur mise en oeuvre aux frontières et aux points d'entrée sur le territoire, tels que les ports, les gares ou les aéroports. De manière discrète, mais ferme, la Cour de cassation avertit donc qu'elle entend exercer son contrôle. Comme les arrêts antérieurs du 13 décembre 2016 et du 3 mai 2017, la décision *M. X.* montre qu'elle reste résolument attachée à son interprétation de l'article 66 de la Constitution. Celui-ci affirme que "*nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi*". Peu importe donc qu'une mesure soit

prise par un préfet, le juge judiciaire demeure gardien de la liberté individuelle, et c'est bien ce qu'affirme la 1ère Chambre civile.