

[ARRÊT] CE du 13 juin 2016- n°372721

Par **Thibz**, le **01/03/2017** à **13:45**

Bonjour à toutes et à tous,

Je suis en L2 droit.

J'essaye depuis une semaine de comprendre l'arrêt susvisé afin d'en faire un commentaire, seulement je bloque, comme jamais je n'ai bloqué.

Cet arrêt s'inscrit dans une fiche de td nommé "le juge administratif et l'application des traités internationaux :

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 Ilijic, maître des requêtes

" 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 alinéas 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 intérieure 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 atteinte 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 :

ratifiée par la France dans les conditions prévues par l'article 55 de la Constitution ; que ses stipulations ne peuvent par suite être utilement invoquée 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.

Ma première question est déjà de vous demandez si cet arrêt présente une difficulté particulière ? si oui laquelle ?

Pour ma part rien qu'ériger une fiche d'arrêt et donc un introduction m'est impossible.

J'implore donc un peu d'aide pour la rédaction d'une introduction et pour tenter de voir à quel

niveau mon raisonnement est mauvais.

voici ce j'arrive à faire :

- les faits : existent-ils ? Je bloque par rapport à ça, ne faut-il pas un intérêt à agir pour un REP ?

- la procédure : recours gracieux, puis recours en 1er et dernier ressort devant le CE car l'acte contesté est un règlement (et non un AAI). D'autant qu'est ce qu'implique la procédure de la voie d'exception ? est-ce à prendre en compte pour la procédure ?

J'ai finalement l'impression dans cet arrêt que la question de l'arrêté n'est pas importante, mais que les requérants sont principalement motivé par le recours par voie d'exception pour contrôler la loi (art 78-2 CPP) par rapport aux traités et poser la question de sa constitutionnalité.

- Thèse en présence : La diversité des contestations, que ce soit sur le plan de la légalité interne ou externe, m'empêchent de trouver l'axe problématique de l'arrêt.

Question subsidiaire : peut-on d'un même arrêt faire plusieurs commentaires sur des sujets différents ?

- problématique : aha

- solution : pourquoi les requérants n'ont-ils pas un droit au recours alors que le CE réponds à leurs moyens ?

Comme vous pouvez le voir je suis dans un flou total, je crois que c'est cette question de la procédure par voie d'exception et mon manque de connaissance en procédure administrative qui me pose problème... ai-je raison ?

que me manque-t-il ?

Je vous remercie d'avance pour les aides que vous pourrez me donner.

Thib

Par **Fax**, le **01/03/2017** à **19:51**

Bonsoir,

Oui les faits existent, il s'agit de justiciables (M. B.D. et M. E.A.) : ils ont demandé au ministre intérieur d'abroger 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. Le ministre a rejeté leur demande par une décision du 13 septembre 2013. C'est la décision contestée. Oui il faut intérêt à agir c'est une question de recevabilité mais qui n'a pas posé problème en l'espèce, le CE n'évoque pas ce point.

- ils ont fait une demande à l'administration, celle-ci a refusé d'y faire droit, il attaque cette décision de refus. Rien de particulier sur ce point. Cela relève de la compétence du conseil d'Etat puisque la décision est un acte réglementaire d'un ministre (article R. 311-1 CJA).

- on parle de " contestation par voie d'exception" pour désigner l'exception d'illégalité. Autrement dit, à l'occasion de la contestation d'un acte administratif, le requérant invoque l'illégalité d'un autre acte sur le fondement duquel l'acte contesté a été pris. En l'espèce les dispositions de l'article 78-2 du code de procédure pénale qui ont valeur législative

- pour les thèses présence: il faut reprendre moyen par moyen. Chaque considérant comporte un moyen invoqué par les requérants. Exemple : considérant 2 de la décision, les requérants invoque le moyen tiré du défaut de motivation de l'arrêté et de la décision rejetant la demande d'abrogation au regard de l'article L221-1 CRPA (lequel prévoit une obligation de motivation de certaines décisions administratives individuelles défavorables.

- oui pour votre question subsidiaire, plusieurs choses sont en général abordées dans un arrêt c'est en fonction des moyens qui sont invoqués par le requérant. Le juge répond à ces moyens

- problématique : à vous de trouver ! Indice : votre thème est le JA et l'application des traités internationaux et la plupart des moyens sont des moyens d'inconventionnalité

- Solution : il n'y a pas que le droit au recours dont la méconnaissance est invoquée

J'espère que cela pourra vous aider. Bon courage à vous

Par **Thibz**, le **03/03/2017** à **11:10**

bonjour,

Merci beaucoup d'avoir pris du temps pour me répondre, je vais tenter d'accomplir ce commentaire ce week-end je vous tiendrai au courant des suites.

Je crois avoir réussi à formuler quelques questions pour continuer ma réflexion :

- Quel est l'intérêt ici de la procédure d'exception ?

- Le requérant aurait pu seulement attaqué la décision de rejet du ministre sur le fondement de 78-2. non ?

- Du moins ne pourrait-on pas considérer que la requête d'un contrôle conventionnel est posé comme un renfort à la demande qui manquerait finalement de force pour se voir accepter ? si l'on suit cette logique le pourvoi mené n'est-il pas dès lors percevable par le CE comme tiré par les cheveux, infondé ? ou donc pour reformuler : la diversité des moyens utilisés a-t-elle en général une incidence sur la force de la demande ? En particulier pour cette affaire ?

- Dans cette affaire l'intérêt premier des requérants n'est-il pas de faire déclarer la loi inconventionnelle et inconstitutionnelle ? De ce fait l'arrêté du ministre apparaîtrait plutôt comme une opportunité de contester la conventionnalité et la constitutionnalité des

dispositions de 78-2 par la voie de l'exception.

Je m'attardais beaucoup à la compréhension du considérant 4, mais finalement dans cet arrêt j'ai l'impression qu'il n'est pas réellement une question centrale.

Ce considérant 4 n'est-il pas seulement une affirmation par le CE du manque de précision de la demande ? Ainsi le CE réduit la portée de la demande en la précisant.

.....

Beaucoup de question donc

Ainsi en terme de méthodologie je me rend compte que je ne suis pas des plus efficace dans mes recherches. J'utilise pourtant les moyens numériques de l'université (lexis, dalloz, ...)

Avez-vous des trucs pour trouver de façon performante des réponses à vos questions en général ?

Par **Thibz**, le **03/03/2017** à **11:14**

Edit :

Une idée de problématique me vient à l'esprit :

L'arrêté du 22 mars 2012 n'a-t-il pas été basé légalement sur des dispositions (l'article 78-2 du Code de procédure pénale) inconvencionnelles voire inconstitutionnelles ?

Par **Fax**, le **03/03/2017** à **18:57**

Bonsoir,

En premier lieu pour votre problématique : je la trouve mal formulée, ce n'est pas une dissertation, vous devez commenter l'arrêt la problématique est donc la question à laquelle le CE a répondu. (par exemple, le CE devait répondre à la question de savoir si.....)

ensuite vos différentes questions peuvent être regroupées :

[citation]Quel est l'intérêt ici de la procédure d'exception ?

- Le requérant aurait pu seulement attaqué la décision de rejet du ministre sur le fondement de 78-2. non ?

- Du moins ne pourrait-on pas considérer que la requête d'un contrôle conventionnel est posé comme un renfort à la demande qui manquerait finalement de force pour se voir accepter ? si l'on suit cette logique le pourvoi mené n'est-il pas dès lors percevable par le CE comme tiré

par les cheveux, infondé ? ou donc pour reformuler : la diversité des moyens utilisés a-t-elle en général une incidence sur la force de la demande ? En particulier pour cette affaire ?

- Dans cette affaire l'intérêt premier des requérants n'est-il pas de faire déclarer la loi inconstitutionnelle et inconstitutionnelle ? De ce fait l'arrêté du ministre apparaîtrait plutôt comme une opportunité de contester la conventionnalité et la constitutionnalité des dispositions de 78-2 par la voie de l'exception.[/citation]

Dans n'importe quel recours, l'intérêt de celui qui l'intente est de voir le juge accéder à sa demande. Donc bien évidemment, un requérant a intérêt à invoquer le plus de moyens possibles pour tenter de démontrer l'illégalité de l'acte qu'il attaque.

De son côté, le juge n'a pas à porter une appréciation sur l'intérêt ou non de soulever tel ou tel moyen :

il regarde si le moyen est opérant (= utile au requérant)
puis s'il est opérant, si le moyen est fondé.

Encore une fois vous devez commenter l'arrêt, c'est-à-dire commenter la décision qui a été prise par le juge et non les moyens invoqués par le requérant. Bref, je comprends que vous puissiez considérer que le requérant passe par une voie détournée pour obtenir ce qu'il souhaite, mais ce n'est pas l'objet du commentaire, il faut vous en tenir à ce qui est fait par le juge.

Enfin, les bases de données sont très bien pour y faire des recherches, mais avant d'aller voir la doctrine je vous conseille de faire un tour dans les manuels afin de faire un état des lieux du domaine dans lequel s'inscrit le devoir que vous avez à faire.

[citation]Ce considérant 4 n'est-il pas seulement une affirmation par le CE du manque de précision de la demande ? Ainsi le CE réduit la portée de la demande en la précisant.

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 ;
[/citation]

Non à mon sens le CE n'affirme pas ici que la demande manque de précision et ne réduit pas la portée de la demande. Il rappelle les conditions de l'exception d'illégalité, il indique que les requérants invoque la contrariété de toutes les dispositions de l'article 78-2 du code de procédure pénal à un traité international, et explique qu'ils ne remplissent les conditions que pour certains moyens, c'est-à-dire ils ne peuvent invoquer par la voie de l'exception d'illégalité que la contrariété au traité international que du 1er et huitième alinéa de l'art 78-2 car c'est sur ces seuls fondements que l'arrêté contesté a été pris.