

7 février 2018

Cour de cassation

Pourvoi n° 17-14.866

Première chambre civile – Formation de section

Publié au Bulletin

ECLI:FR:CCASS:2018:C100149

Titres et sommaires

ETRANGER - mesures d'éloignement - rétention dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire - demandeur d'asile - procédure de transfert - règlement (ue) n° 604/2013 du parlement européen et du conseil du 26 juin 2013 - article 28 - conditions - décision de transfert intervenue avant le placement en rétention - applications diverses

Il résulte de la combinaison de l'article 28 du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 dit « Dublin III » et de l'article L. 742-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, tels qu'interprétés par le Conseil d'Etat dans son avis contentieux n° 408919 du 19 juillet 2017, que le législateur n'a pas entendu que l'autorité administrative puisse placer en rétention le demandeur d'asile faisant l'objet d'une procédure de transfert avant l'intervention de la décision de transfert. Viole ces textes la juridiction qui considère comme régulière la mesure de rétention prise, aux fins de mise en oeuvre de la procédure de détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile, avant la décision de transfert

Texte de la décision

Entête

CIV. 1

CH.B

COUR DE CASSATION

Audience publique du 7 février 2018

Cassation partielle sans renvoi

Mme BATUT, président

Arrêt n° 149 FS-P+B

Pourvoi n° K 17-14.866

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

A U N O M D U P E U P L E F R A N Ç A I S

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

Statuant sur le pourvoi formé par M. Mohamed X..., domicilié chez Mme Elodie Y...[...],

contre l'ordonnance rendue le 17 janvier 2017 par le premier président de la cour d'appel de Rennes, dans le litige l'opposant :

1°/ au procureur général près de la cour d'appel de Rennes, domicilié [...],

2°/ au préfet d'Ille-et-Vilaine, domicilié [...],

défendeurs à la cassation ;

Le demandeur invoque, à l'appui de son pourvoi, le moyen unique de cassation annexé au présent arrêt ;

Vu la communication faite au procureur général ;

LA COUR, composée conformément à l'article R. 431-5 du code de l'organisation judiciaire, en l'audience publique du 9 janvier 2018, où étaient présents : Mme Batut, président, Mme Z..., conseiller référendaire rapporteur, Mme Wallon, conseiller doyen, M. Reynis, Mme Reygner, M. Vigneau, Mme Bozzi, M. Acquaviva, Mme Auroy, conseillers, M. Roth, Mmes Mouty-Tardieu, Le Cotty, Azar, conseillers référendaires, M. A..., avocat général, Mme Pecquenard, greffier de chambre ;

Sur le rapport de Mme Z..., conseiller référendaire, les observations de la SCP Spinosi et Sureau, avocat de M. X..., l'avis de M. A..., avocat général, et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Exposé du litige

Attendu, selon l'ordonnance attaquée, rendue par le premier président d'une cour d'appel, et les pièces de la procédure, que M. X..., de nationalité algérienne, a été interpellé le 11 janvier 2017 à l'occasion d'une enquête de flagrance pour des

faits de vol aggravé et placé en rétention administrative le lendemain, en exécution d'une décision du préfet du même jour, dans l'attente de la réponse aux demandes de prise en charge par l'Etat responsable de l'examen de sa demande d'asile, adressées aux autorités bulgares, suédoises, danoises et hollandaises ;

Moyens

Sur le moyen unique, pris en sa troisième branche, qui est préalable :

Motivation

Vu l'article 28 du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, dit « Dublin III », et l'article L. 742-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Attendu qu'il résulte de ces textes, tels qu'interprétés par le Conseil d'Etat dans son avis contentieux n° 408919 du 19 juillet 2017, que le législateur n'a pas entendu que l'autorité administrative puisse placer en rétention administrative le demandeur d'asile faisant l'objet d'une procédure de transfert avant l'intervention de la décision de transfert ; que, dans ce cas, la loi n'a prévu que la possibilité d'assigner l'intéressé à résidence, un placement en rétention n'étant susceptible d'être prononcé, sur le fondement de l'article L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qu'après la notification de la décision de transfert ;

Attendu que, pour prolonger la mesure, l'ordonnance retient que le placement en rétention est régulier, dès lors qu'il résulte des dispositions de l'article 28 précité que le placement en rétention administrative d'une personne faisant l'objet d'une requête aux fins de reprise en charge en qualité de demandeur d'asile auprès d'un autre Etat membre de l'Union européenne peut intervenir avant même la présentation de cette requête et, par voie de conséquence, avant l'acceptation implicite ou explicite de la part de l'Etat membre saisi ;

Qu'en statuant ainsi, alors que l'étranger ne pouvait être placé en rétention, avant la décision de transfert, aux fins de mise en oeuvre de la procédure de détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile, le premier président a violé les textes susvisés ;

Moyens

Et sur les deux premières branches du moyen :

Motivation

Vu les articles 2 et 28 du règlement « Dublin III » ;

Attendu, d'une part, qu'il résulte de ces textes que, si les Etats membres de l'Union européenne peuvent placer les

personnes concernées en rétention en vue de garantir les procédures de transfert conformément au règlement lorsqu'il existe un risque non négligeable de fuite de ces personnes, ce risque s'entend, dans un cas individuel, comme l'existence de raisons, fondées sur des critères objectifs définis par la loi, de craindre la fuite d'un demandeur de protection internationale, ressortissant de pays tiers ou apatride, qui fait l'objet d'une procédure de transfert ;

Attendu, d'autre part, que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, arrêt du 15 mars 2017, Al Chodor, C-528/15) a dit pour droit que ces textes doivent être interprétés en ce sens qu'ils imposent aux Etats membres de fixer, dans une disposition contraignante de portée générale, les critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre la fuite du demandeur d'une protection internationale qui fait l'objet d'une procédure de transfert et que l'absence d'une telle disposition entraîne l'inapplicabilité de l'article 28, paragraphe 2, de ce règlement ; qu'au point 45 de l'arrêt, elle précise qu'en tout état de cause, une jurisprudence établie, sanctionnant une pratique constante de la police des étrangers ne saurait suffire ;

Attendu que, pour prolonger la rétention, l'ordonnance retient que cette mesure est régulière dès lors que M. X... ne dispose pas de garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque de fuite avéré en ce que l'intéressé, dépourvu de tout document d'identité et en possession d'un titre de séjour provisoire délivré par les autorités néerlandaises, a déposé des demandes d'asile dans quatre Etats membres différents, avant de quitter ces mêmes Etats ;

Qu'en statuant ainsi, alors qu'en l'absence de disposition contraignante de portée générale, fixant les critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre la fuite du demandeur d'une protection internationale qui fait l'objet d'une procédure de transfert, l'article 28, paragraphe 2, du règlement était inapplicable, le premier président a violé les textes susvisés ;

Et attendu qu'en l'absence de doute raisonnable quant à l'interprétation des articles 2 et 28 du règlement, il n'y a pas lieu de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle ;

Vu les articles L. 411-3 du code de l'organisation judiciaire et 1015 du code de procédure civile ;

Dispositif

PAR CES MOTIFS :

CASSE ET ANNULE, sauf en ce qu'elle déclare l'appel recevable, l'ordonnance rendue le 17 janvier 2017, entre les parties, par le premier président de la cour d'appel de Rennes ;

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 partiellement cassée ;

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

Moyens annexés

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 confirmative attaquée d'avoir rejeté le recours de M. B... formé à l'encontre de l'arrêté de placement en rétention administrative édicté le 12 janvier 2017 par le préfet d'Ille-et-Vilaine et d'avoir ordonné la prolongation du maintien de celui-ci dans les locaux non pénitentiaires pour un délai maximum de vingt-huit jours à compter du 14 janvier 2017 ;

Aux motifs propres que « sur le moyen tiré du défaut de base légale du placement en rétention administrative :

Le conseil de monsieur B... soutient que l'arrêté de placement en rétention administrative pris à son encontre serait dépourvu de base légale, dès lors qu'il viserait les dispositions de l'article 28 du Règlement du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, alors que, d'après l'article 8 § 3f de la directive 2013/33/UE, les motifs du placement en rétention administrative sont définis par le droit national, et que l'article L. 561-2 1° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile suppose l'existence d'une décision de transfert, ce qui n'était pas le cas en l'espèce au moment de l'édition de la décision critiquée ;

Cependant, il résulte clairement des dispositions de l'article 28 § 3 du Règlement précité, directement applicable au vu de l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, que le placement en rétention administrative d'une personne faisant l'objet d'une requête aux fins de reprise en charge en qualité de demandeur d'asile auprès d'un autre État membre de l'Union européenne peut intervenir avant même la présentation de cette requête et, par voie de conséquence, avant l'acceptation implicite ou explicite de la part de l'État membre saisi qui, seul, peut servir de fondement à une décision préfectorale de réadmission. En l'espèce, le placement en rétention administrative de monsieur B... vise la demande de reprise en charge effectuée le 12 janvier 2017 auprès des autorités bulgares, suédoises, danoises et hollandaises. L'arrêté a donc été pris régulièrement sur le fondement de l'article 28 § 3 du Règlement précité, de telle sorte que ce moyen sera rejeté comme étant mal fondé » (ordonnance d'appel, p. 3) ;

Et aux motifs éventuellement adoptés du premier juge que « M. B... soutient que la décision de placement en rétention administrative manque de base légale, n'étant fondée sur aucune décision de transfert.

Ce moyen ne peut être admis dans la mesure où il résulte de l'article 28 § 3 du Règlement UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 que le placement en rétention administrative d'une personne faisant l'objet d'une requête aux fins de reprise en charge en qualité de demandeur d'asile auprès d'un autre État membre de l'Union européenne peut intervenir avant même la présentation de cette requête et par voie de conséquence avant l'acceptation implicite ou explicite de la part de l'État membre saisi, qui peut servir de fondement à une décision préfectorale de réadmission, d'autant plus qu'en l'espèce, M. B... a fait 4 demandes d'asile dans plusieurs pays de l'Union européenne. La décision de placement en rétention administrative se fondant sur l'article 28 du règlement précité est ainsi régulière, mise en oeuvre par des lettres de réadmission vers les pays auprès desquels l'intéressé a demandé l'asile, la Bulgarie ayant d'ores et déjà donné son accord pour une reprise en charge de l'intéressé » (ordonnance du juge des libertés et de la détention, p. 2) ;

1°) Alors que si les États membres peuvent placer les demandeurs d'asile en rétention administrative en vue de garantir les procédures de transfert conformément au règlement n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 lorsqu'il existe un risque non négligeable de fuite de ces personnes, c'est à la condition que le risque de fuite soit fondé sur des critères objectifs définis par la loi ; qu'en l'absence desdits critères définis par une disposition du droit interne, le placement en rétention doit être déclaré illégal ; qu'en confirmant le maintien en rétention administrative de M. B... dans l'attente d'une décision sur la demande de prise en charge par les autorités responsables de l'examen de sa demande d'asile formée auprès des autorités bulgares, suédoises, danoises et hollandaises, quand le législateur français n'a pourtant pas défini les critères objectifs du risque de fuite justifiant un tel placement en rétention administrative relevant du règlement Dublin III, ce qui entachait d'illégalité l'arrêté de placement en rétention édicté par le préfet d'Ille-et-Vilaine, le délégué du premier président a consacré l'excès de pouvoir commis par le juge des libertés et de la détention, en violation des articles L. 551-1 et L. 511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), ainsi que des articles 2, n) et 28, 2. du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, ensemble l'article 5 de la convention européenne des droits de l'homme et les articles 6 et 52 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

2°) Alors qu'en toute hypothèse, aux termes d'une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, si les dispositions d'un règlement ont, en règle générale, un effet immédiat dans les ordres juridiques nationaux en vertu de l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, certaines des dispositions d'un règlement, même complétées par une décision d'exécution, peuvent nécessiter, pour leur mise en oeuvre, l'adoption de mesures nationales d'application, et ne sont donc pas directement applicables dans les États membres ; qu'en jugeant que les dispositions de l'article 28 du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, étaient directement applicables, quand l'intervention du législateur national était cependant nécessaire afin de mettre en oeuvre les conditions du placement en rétention administrative et les garanties applicables au demandeur d'asile, le délégué du premier président de la cour d'appel a méconnu le principe précité dégagé par la Cour de justice de l'Union européenne sur le fondement de l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

3°) Alors qu'enfin, aucun texte de droit interne ne permet de placer ou de maintenir en rétention administrative un demandeur d'asile qui n'a pas fait l'objet d'une décision de transfert par l'État membre responsable de l'examen de sa demande ; qu'ainsi, aucune mesure de rétention administrative ne saurait être justifiée en l'absence d'une décision de transfert de l'État membre requis ; qu'en estimant, pour juger régulier le placement de M. B... en rétention administrative, que cette mesure pouvait intervenir avant même la présentation d'une requête aux fins de reprise en charge auprès d'un État membre de l'Union européenne, donc avant toute décision de transfert de l'État membre requis, quand aucun texte du droit interne ne prévoit une telle mesure attentatoire au droit fondamental à la liberté et à la sûreté, le délégué du premier président de la cour d'appel a excédé ses pouvoirs, en violation de l'article L. 742-5 du CESEDA et de l'article 26 du règlement européen du 26 juin 2013, ensemble l'article 5 de la convention européenne des droits de l'homme et les articles 6 et 52 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Textes appliqués

Articles L. 411-3 du code de l'organisation judiciaire et 1015 du code de procédure civile.

Articles 2 et 28 du règlement « Dublin III ».

Article 28 du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, dit « Dublin III ».

Article L. 742-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Rapprochements de jurisprudence

Ire Civ., 27 septembre 2017, pourvoi n° 17-15.160, Bull. 2017, I, n° 202 (cassation sans renvoi).

CJUE, arrêt du 15 mars 2017, Al Chodor e.a., C-528/15.

Avis du Conseil d'Etat, 19 juillet 2017, n° 408919, publié au Recueil Lebon.