

A Mesdames et Messieurs les Président et Conseillers
Composant le Tribunal administratif de Paris

Dossier n° 1707798/4

Clôture le 29 septembre 2017 à 12 heures

Mémoire en intervention volontaire

Pour :

Le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (GISTI), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires, dûment habilités et domiciliés en cette qualité audit siège,

L'Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers (ANAFE), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires, dûment habilités et domiciliés en cette qualité audit siège,

Ayant pour Avocate Maître Hélène GACON

Avocate au barreau de Paris

Palais P 549

106, boulevard Saint Germain – 75006 Paris

Téléphone : 06 80 84 89 50

Adresse électronique : helene.gacon@wanadoo.fr

CONTRE :

Ministre de l'intérieur

AU SOUTIEN DE :

La requête n° 1707798/4, introduite par Monsieur

* * *

SUR L'INTÉRÊT À AGIR DU GISTI

L'intérêt pour intervenir du GISTI ne fait aucun doute.

Aux termes de l'article 1^{er} des statuts de l'association :

« *Le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (Gisti), association constituée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901, a pour objet :*

- *De réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères et immigrées ;*
- *D'informer celles-ci des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ;*
- *De soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité ;*
- *De combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes ;*
- *De promouvoir la liberté de circulation. »*

L'association a fait de l'action contentieuse l'une de ses activités emblématiques et bénéficie en ce domaine de l'estime de l'ensemble des acteurs du monde juridique.

Il convient à ce titre de citer des actes du colloque de 2008 célébrant les trente ans du premier arrêt GISTI, intitulés « Défendre la cause des étrangers en justice » et publiés aux éditions Dalloz.

Le Conseil d'État a à de très nombreuses reprises admis la recevabilité des interventions de cette association et celle-ci a manifestement intérêt à agir contre des pratiques de la Police aux frontières, représentée par le Ministère de l'intérieur, qui, en refusant l'accès en France à un ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, sans fondement légal, porte atteinte à leur liberté de circulation.

Par délibération du bureau du Gisti du 10 juin 2017, la présidente a été autorisée à ester en justice (**pièce n° 1**).

L'intervention du GISTI sera donc admise.

SUR L'INTÉRÊT À AGIR DE L'ANAFE

Selon les articles 3 et 4 de ses statuts, l'association agit en faveur des droits des étrangers aux frontières.

Article 3

But : agir en faveur des droits des personnes qui se trouvent ou se sont trouvées en difficulté aux frontières.

Article 4

Moyens :

- a) *l'association exerce son activité notamment dans chaque aéroport, port, autre zone frontalière ou d'attente ;*
- b) *elle sollicite des autorités compétentes l'accès à ces lieux et à toute personne à qui elle entend apporter aide et assistance.*

L'Anafé exerce sa mission :

- *en tant que centre-ressources pour un soutien direct et indirect et en tant qu'observatoire,*
- *à travers ses activités d'analyse, de communication et sensibilisation, et de plaidoyer ».*

Parmi ses actions, l'Anafé assure une mission de soutien et d'observatoire. Elle se donne aussi pour objectif d'intervenir auprès des pouvoirs publics afin que le sort réservé aux étrangers aux frontières soit respectueux tant du droit français que des conventions internationales. Depuis sa création, l'Anafé exprime ses préoccupations concernant la situation des étrangers aux frontières françaises, dénonce les dysfonctionnements dans les procédures de refus d'entrée et de refoulement et les violations des droits de personnes privées de liberté aux frontières.

L'Anafé agit également en justice devant différentes juridictions et ses actions ont toujours été jugées recevables (notamment : CE 3 octobre 1997, req. 170527 ; CE 30 juillet 2003, req. 247986, req. 332289 ; CAA Paris 8 juillet 2010, req. 09PA05719 ; CE 23 octobre 2009, puis CJUE, Affaire préjudicielle C-606/10 ; CE 15 février 2013, req. 365709 ; CE 20 mars 2013, req. 366308 ; CE 29 avril 2013, req. 357848 ; CE 24 juillet 2014, req. 381551 ; CE 1^{er} juillet 2015, req. 381550 ; CE 22 juillet 2015, req. 383034).

Par délibération du bureau du 26 juin 2017, le président est autorisé à ester en justice (pièce n° 2).

L'intervention de l'Anafé sera donc admise.

Le présent mémoire a pour objet de présenter des observations en réplique à celles formulées par l'administration, dans son mémoire en date du 30 juin 2017, transmis par voie électronique au Conseil des concluantes par voie électronique, le 29 août 2017.

Les observations nouvelles sont indiquées en caractères gras.

Sur la forme

La décision prise à l'encontre de Monsieur _____ est frappée d'illégalité car elle ne répond pas aux prescriptions des articles L. 211-2 et L. 211-5 du Code des relations entre le public et l'administration, dans la mesure où elle est fondée sur un motif erroné.

A tout le moins est-elle énoncée de manière insuffisante et stéréotypée. La décision figure sur un simple formulaire, sur lequel figurent différentes hypothèses, celles retenues à l'égard du requérant étant simplement indiquées par une case cochée.

L'administration fait ainsi fi de toute argumentation individualisée car la décision qu'elle a prise n'expose aucun élément propre à la situation de Monsieur _____ .

Les hypothèses visant Monsieur [redacted] sont les suivantes :

- « Est signalé aux fins de non-admission (...) dans le fichier national (mesure d'expulsion, d'éloignement, d'interdiction du territoire, menace de trouble à l'ordre public) »
- « Est considéré comme représentant un danger pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales d'un ou plusieurs Etats membres de l'Union européenne ».

Or, plusieurs éléments indiquent que ces motifs sont confus et infondés.

Les interrogations à propos du prétendu signalement sont tellement nombreuses que le Tribunal ne pourra se satisfaire de la simple affirmation que contient la décision litigieuse.

Qu'est-ce que le « fichier national » ?

Aucun fichier ne comporte précisément cette dénomination dans la réglementation française.

Peut-être s'agit il du « Fichier des personnes recherchées », régi par le décret n° 2010-569 du 28 mai 2010.

Mais rien n'est sûr.

Cela n'est pas indiqué.

Aussi, Monsieur [redacted] ignore le régime applicable au signalement dont il aurait été l'objet.

La simple mention de ce signalement, non assortie de la fiche de ce signalement, ne permet pas d'en connaître avec exactitude les motifs, ni de vérifier l'identité ni encore la date à laquelle il aurait été effectué.

Monsieur [redacted] ne peut pas même exercer ses droits de rectification et d'éventuel effacement qui pourraient s'avérer nécessaires.

La prétendue menace à l'ordre public ne constitue pas plus un motif satisfaisant.

Une simple affirmation n'est pas une motivation.

Celle-ci ne comporte aucun élément circonstancié, aucun fait, aucune date, aucune analyse sur la prétendue atteinte aux intérêts de la société française.

C'est ainsi que dans une affaire similaire, la Cour administrative d'appel de Paris a annulé la décision de refus d'entrée, dans laquelle l'administration, qui n'indiquait pas à quelle date le requérant a fait l'objet d'une inscription au FPR, se bornait « à indiquer sans plus de précisions que l'intéressé représentait toujours un risque pour l'ordre public justifiant le maintien de son inscription au FPR » (CAA Paris, 6^e ch., 3 mars 2015, n° 14PA01652).

Le Tribunal observera que dans la présente instance, les éléments sont exposés de manière plus confuse encore, notamment à propos du fichier sur lequel le signalement aurait été effectué.

Monsieur _____ doit pourtant bénéficier d'une protection renforcée, en sa qualité de ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, qui exerçait tout simplement le droit de circuler librement sur le territoire de l'Union, quittant l'Etat par lequel il avait transité, le Royaume Uni, pour se rendre en France, alors qu'il a la nationalité irlandaise.

Cette liberté fondamentale pouvait certes être limitée par des considérations d'ordre public, selon ce qui est indiqué à l'article 27, paragraphe 1, de la Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres :

« Sous réserve des dispositions du présent chapitre, les Etats membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique (...). »

Mais il devait bénéficier en toutes hypothèses des garanties spécialement prévues à l'article 30 :

*« 1. Toute décision prise en application de l'article 27, paragraphe 1, est notifiée par écrit à l'intéressé, **dans des conditions lui permettant d'en saisir le contenu et les effets.***

*2. Les **motifs précis et complets** d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique qui sont à la base d'une décision le concernant sont portés à la connaissance de l'intéressé, à moins que des motifs relevant de la sûreté de l'Etat ne s'y opposent » (souligné par le concluant).*

Il a été amplement exposé que ces exigences n'ont pas été respectées.

Pour cette seule raison, la violation du droit de l'Union est caractérisée et la décision litigieuse sera de ce fait annulée.

Subsidiairement, il sera enjoint à l'Etat de produire les éléments sur lesquels il prétend avoir fondé sa décision, à tout le moins la fiche de signalement sur le « fichier national ».

Cela permettra au Tribunal et à la partie requérante de vérifier la matérialité de ce prétendu signalement et d'en connaître le contenu.

* * *

Dans ses observations, l'administration fait notamment observer en substance que :

- La motivation serait suffisante, au vu des dispositions citées au visa dans la décision litigieuse et du formulaire employé comme support de cette décision ;
- La décision serait fondée au vu :
 - o d'une part, des informations apparaissant dans la « note blanche » émanant des services de renseignements et qu'elle produit en pièce adverse n° 1 ;
 - o d'autre part, de la fiche contenue dans le fichier des personnes recherchées concernant Monsieur _____ dont l'administration fournit la référence - n° TE 1601472 RE - mais qu'elle ne verse pas aux débats.

Sur la motivation

Le CESEDA comporte un Titre II spécialement consacré aux ressortissants de l'Union européenne, intitulé « Entrée et séjour des citoyens de l'Union européenne, des ressortissants des autres parties à l'accord sur l'Espace économique européen et de la Confédération suisse, ainsi que des membres de leur famille », mais aucune disposition y figurant de traite des questions relatives à l'entrée sur le territoire français.

Il est donc logique que l'administration soutienne avoir procédé à une stricte application des dispositions qu'elle énonce au visa de la décision litigieuse, figurant dans le Livre deuxième, Titre Premier, Chapitre I, dudit code, celles-ci s'appliquant à tous les étrangers, qu'ils soient ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat tiers.

Formellement, rien ne s'oppose à ce que le ministre de l'intérieur affirme avoir motivé sa décision en énonçant simplement le visa des dispositions qu'il invoque.

Mais encore faut-il, ainsi que cela a été amplement démontré dans le premier mémoire des concluantes, qu'en substance, les garanties spécifiques prévues en faveur des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et des membres de leur famille, qui figurent dans la réglementation européenne, aient été respectées.

Tel est le cas notamment des articles 27, paragraphe 1, et 30 de la Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, intégralement précités.

Ces articles n'ont pas spécialement fait l'objet d'une transposition dans la législation nationale mais il est constant qu'ils sont d'effet direct, car ils contiennent des dispositions claires, précises et inconditionnelles, et qu'ils doivent donc être appliqués en l'état (pour les plus anciens, *CJCE 5 février 1963, Van Gend en Loos* ; *CJCE 4 décembre 1974, Van Duyn* ; *CJCE 5 avril 1979, Ratti*).

Or, en se bornant à énoncer les dispositions au visa et à cocher une case figurant sur un formulaire pré-rempli, privant ainsi le destinataire de la décision qui lui fait grief de tout motif spécialement individualisé, le ministre de l'intérieur a clairement méconnu les prescriptions de la réglementation de l'Union européenne, plus spécialement les articles 27, par. 1^{er}, et 30 de la directive précitée.

Sur les « notes blanches » et la fiche du fichier des personnes recherchées

Les notes de renseignements émanant des services de l'Etat sont autorisées, selon une jurisprudence citée par la partie adverse.

Soit.

Encore faut-il que les informations qu'elles contiennent ne soient frappées ni d'une erreur de fait, ni d'une erreur de droit.

S'agissant de la fiche d'opposition à l'entrée sur le territoire, elle est aujourd'hui renseignée mais seulement par l'indication de la référence dans le fichier des personnes recherchées (enfin correctement nommé...).

Et elle n'est toujours pas versée aux débats !

Le Tribunal se reportera donc purement et simplement aux précédentes observations des concluantes pour conclure à la nécessité qu'il soit sursis à statuer afin que l'administration soit contrainte de verser la fiche du fichier des personnes recherchées aux débats.

Cette injonction est déterminante pour qu'il soit porté une appréciation exacte d'un point tout aussi essentiel de la légalité de la décision litigieuse.

Sur le fond

La décision prise à l'encontre de Monsieur sera également annulée pour un motif de fond.

La violation du droit de l'Union européenne est en effet pleinement caractérisée.

Le principe, au demeurant fondamental, est sans aucun doute celui de la libre circulation et cela est précisé dans les articles 5 et 6 de la directive précitée du 29 avril 2004 :

« Article 5

Droit d'entrée

1. Sans préjudice des dispositions concernant les documents de voyage, applicables aux contrôles aux frontières nationales, les États membres admettent sur leur territoire le citoyen de l'Union muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité ainsi que les membres de sa famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui sont munis d'un passeport en cours de validité.

Aucun visa d'entrée ni obligation équivalente ne peuvent être imposés au citoyen de l'Union.

Article 6

Droit de séjour

1. Les citoyens de l'Union ont le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une période allant jusqu'à trois mois, sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. »

C'est également dans cet esprit que les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen, telle la frontière franco-britannique puisque le Royaume-Uni n'est pas partie au « système Schengen », effectués à l'égard de « personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union », peuvent être effectués mais seulement *a minima*. L'article 8, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2016/399 du Parlement et du Conseil, du 9 mars 2016, concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), dispose en effet que :

« Article 8

Vérifications aux frontières portant sur les personnes

1. Les mouvements transfrontaliers aux frontières extérieures font l'objet de vérifications de la part des gardes-frontières. Les vérifications sont effectuées conformément au présent chapitre.

Les vérifications peuvent également porter sur les moyens de transport des personnes franchissant la frontière et les objets en leur possession. Si des fouilles sont effectuées, le droit national de l'État membre concerné s'applique.

2. Toutes les personnes font l'objet d'une vérification minimale visant à établir leur identité sur production ou sur présentation de leurs documents de voyage. Cette vérification minimale consiste en un examen simple et rapide de la validité du document autorisant son titulaire légitime à franchir la frontière et de la présence d'indices de falsification ou de contrefaçon, le cas échéant en recourant à des dispositifs techniques et en consultant, dans les bases de données pertinentes, les informations relatives, exclusivement, aux documents volés, détournés, égarés et invalidés.

La vérification minimale visée au premier alinéa constitue la règle pour les personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union.

Lorsqu'ils effectuent des vérifications minimales sur des personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union, les gardes-frontières peuvent toutefois, d'une manière non systématique, consulter les bases de données nationales et européennes afin de s'assurer que ces personnes ne représentent pas une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour la sécurité intérieure, l'ordre public ou les relations internationales des États membres, ou une menace pour la santé publique.

Les conséquences de ces consultations ne compromettent pas le droit d'entrée des personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union sur le territoire de l'État membre concerné comme le prévoit la directive 2004/38/CE.»
(souligné par les concluantes ;

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0399&from=FR>).

Le droit de l'Union européenne prévoit certes que des limitations à l'une des libertés fondamentales prévues par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en l'espèce la libre circulation des personnes, peuvent être apportées.

C'est ce qui est prévu à l'article 27 de la directive n° 2004/38 précitée :

« Sous réserve des dispositions du présent chapitre, les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique (...). »

Mais la directive précise clairement les contours de cette limitation, qui ne peut faire l'objet que d'une application stricte, reprenant ainsi les solutions apportées depuis plusieurs décennies par les Juges de Luxembourg (CJCE, 4 déc. 1974, aff. C-41/74, Van Duyn ; CJCE, 9 nov. 2000, aff. C-357/98, Yiadom) :

- les motifs d'ordre public ne peuvent être invoqués à des fins économiques (article 27, paragraphe 1) ;

- mais surtout, la menace alléguée doit être réelle, actuelle et porter une atteinte suffisante à un intérêt fondamental de la société. Elle doit enfin être suffisamment individualisée et ne pas être prise pour prévenir un simple risque général. C'est ce qui était jugé dans un premier temps par la Cour de justice des Communautés européennes – désormais de l'Union européenne - (CJCE, 27 oct. 1977, aff. 30/77, *Régina c/ Bouchereau* ; CJCE, 7 juin 2007, aff. C-50/06, *Commission c/ Pays-Bas*) puis en substance repris par les rédacteurs de la directive n° 2004/38 :
« 2. *Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné. L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures.*

Le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent être retenues » (article 27, paragraphe 2).

A ce stade et en l'absence de toute précision concernant le prétendu signalement de Monsieur _____ sur un fichier de données personnelles, il est d'ores et déjà possible d'affirmer qu'aucune de ces caractéristiques n'est en l'espèce réunie et que la violation du droit de l'Union est donc clairement établie.

Dans son mémoire en réponse, l'administration ne fournit pas les informations nécessaires pour une appréciation juste et exacte des motifs l'ayant conduite à prendre la décision litigieuse.

L'erreur de fait est susceptible d'être retenue à l'encontre du ministre de l'intérieur, ne serait-ce qu'aussi longtemps que la fiche de Monsieur _____ qui figurerait dans le fichier des personnes recherchées reste écartée des débats.

Quant à l'erreur de droit, elle est manifestement caractérisée.

Aucune des informations apportées par l'administration, que ce soit dans les articles de presse qu'elle a sélectionnés ou dans la note établie par les services de renseignements, ne permet de conclure à l'existence d'une menace à l'ordre public au sens strict et précédemment rappelé du droit de l'Union européenne.

En effet, il est seulement fait état d'opinions, de « mouvance » dépourvue de toute description détaillée et circonstanciée, d'incitation « des migrants à s'inscrire dans une démarche revendicative qui s'est concrétisée par une manifestation de voie publique » - dont il n'est au demeurant pas précisé si elle était ou non interdite - ou de faits, qui n'ont donné lieu à aucune répression, soit parce que l'intéressé a seulement fait l'objet d'une simple interpellation, sans qu'aucune suite pénale ne lui ait été réservée, ou a purement et simplement été relaxé des poursuites qui avaient été engagées à son encontre.

En procédant à une telle affirmation dénuée de toute démonstration, le ministre de l'intérieur fait fi des lignes directrices qu'il est pourtant tenu de respecter.

La décision qu'il a prise sera donc purement et simplement censurée.

*** * ***

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, les exposantes concluent qu'il plaise au tribunal :

ADMETTRE l'intervention du GISTI et de l'ANAFE ;

SURSEoir A STATUER ET ENJOINDRE au ministre de l'intérieur de produire la fiche TE 1601472 RE ;

FAIRE DROIT à la requête n° 1707798/4 tendant à l'annulation de l'arrêté du 7 mars 2017 du ministre de l'intérieur portant refus d'entrée en France à l'encontre de Monsieur

Fait à Paris, le 27 septembre 2017

Maître Hélène GACON
Avocate au barreau de Paris

Productions :

1. délibération et statuts du GISTI
2. délibération et statuts de l'ANAFE

