

CONSEIL D'ETAT

REQUETE INTRODUCTIVE D'INSTANCE

(Référé-liberté - L. 521-2 du code de justice administrative)

Pour :

- **Le SAF** (Syndicat des avocats de France), dont le siège social est situé 34 rue Saint Lazare (75009), pris en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice (*Pièce 2*)
- **Le GISTI** (Groupe d'Information et de Soutien des Immigré.e.s) dont le siège social est situé 3 villa Marcès à PARIS (75011), pris en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice (*Pièce 3*)
- **Le CAJ** (collectif d'action judiciaire) association régie par la loi 1901, dont le siège est 2 rue Gillilée, 93100 Montreuil, pris en la personne de son représentant légal domicilié en cette qualité audit siège et dûment habilité à agir en justice (*Pièce 4*)
- **Le Syndicat de la magistrature (SM)**, dont le siège situé 91, rue de Charenton, 75012 Paris, représenté par sa présidente en exercice, domiciliée audit siège (*Pièce 5*)

Ayant pour avocates

Julie Gonidec, avocate au barreau de
Marseille

Marie David Bellouard, avocate au barreau
de Paris

Camille Neve, avocate au barreau de Nantes

Vincent Souty, avocat au barreau de Rouen

Aziza Dridi, avocate au barreau de Grasse

CONTRE : Les instructions du ministre de l'intérieur en date du 12 juin portant mise en œuvre de contrôles systématiques de contrôle d'identité (*production n°1*)

FAITS ET PROCÉDURE

Par instruction en date du 12 juin 2025, le ministère de l'intérieur a ordonné la mise en oeuvre d'une opération nationale de contrôle des flux du mercredi 18 juin 2025 à 8h00 au jeudi 19 juin 2025 20h00.

Cette opération s'inscrit dans la lutte contre l'immigration irrégulière et clandestine érigée en priorité nationale.

Elle consiste en l'identification, le contrôle et l'interpellation des personnes étrangères en situation irrégulière prioritairement dans les gares ferroviaires et routières, les contrôles des trains et bus, à l'arrivée et au départ ainsi qu'à bord même de ceux-ci, à destination des pays voisins et des grandes métropoles françaises. A Paris, il est ordonné de mettre l'accent sur les trains à destination de la zone Nord.

Les objectifs sont les suivants : *"[...] si le nombre des interceptions est un premier objectif, celui du traitement des procédures doit revêtir une attention prioritaire en privilégiant les réadmissions aux frontières quand elles peuvent être réalisées, la mise en oeuvre des procédures Dublin avec les pays partenaires et en assurant les placements en CRA des étrangers placés sous OQTF en fonction des places disponibles"*.

Une première opération, de même nature, aurait déjà été déployée sur le territoire national les 20 et 21 mai à l'issue de laquelle 750 personnes auraient été interpellées.

Or, ces opérations portent une atteinte grave et manifestement illégales à des libertés fondamentales qu'il est urgent de faire cesser.

Les associations requérantes sont donc bien fondés à vous saisir sur le fondement de l'article L.521-2 du CJA.

DISCUSSION

A titre liminaire, il sera démontré que la requête portée devant le Conseil d'Etat est recevable.

D'une part, la note d'instruction fait grief de sorte qu'elle peut être déférée devant le juge administratif.

Par l'arrêt Duvignères du 18 décembre 2022, le Conseil d'Etat a considéré que les dispositions impératives à caractère général d'une circulaire ou d'une instruction de l'administration peuvent faire l'objet d'un contrôle de légalité (Mme Duvignères, CE, Ass., 18 décembre 2002, req. n° 233618).

Dans un arrêt du 12 juin 2020, le Conseil d'Etat a précisé que le juge administratif peut connaître des documents à portée générale dès lors que ces derniers étaient susceptible d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation des administrés :

"1. Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en oeuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices" (CE, 12 juin 2020, n° 418142).

D'autre part, en vertu de l'article R. 311-1 du code de justice administrative "*Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort : (...) 2° Des recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale et contre leurs circulaires et instructions de portée générale*".

En l'espèce, la note d'instruction du 12 juin 2025 contient des dispositions impératives à caractère générale susceptibles d'avoir des effets notables sur les administrés de sorte que ses dispositions peuvent être déférées devant le juge administratif.

En effet, le ministre de l'Intérieur affiche clairement la "mission" donnée au préfet de police, aux préfets de zone de défense et de sécurité et aux préfets de département.

Le ministre de l'intérieur donne des instructions claires et précises sur le comportement à adopter, les contrôles à effectuer, les lieux à privilégier et les suites à donner aux contrôles : *"Enfin, si le nombre des interceptions est un premier objectif, celui du traitement des procédures doit revêtir une attention prioritaire en privilégiant les réadmissions aux frontières quant elles peuvent être réalisées, la mise en oeuvre des procédures Dublin avec les pays partenaires et en assurant le placement en CRA des étrangers placés sous OQTF en fonction des places disponibles"*.

Dès lors, il ne fait aucun doute que les dispositions de l'instruction du 12 juin 2025 sont impératives.

De plus, et en application de la jurisprudence de 2020, la note d'instruction contestée a manifestement des effets notables sur les droits ou la situation des personnes perçue comme étrangères présentes dans les gares dès lors qu'elles seront la cible de contrôles considérablement renforcés.

Partant, la note d'instruction du 12 juin 2025 comporte des dispositions impératives à caractère général susceptibles d'avoir des effets notables sur la situation d'administrés. Le juge administratif peut ainsi connaître de la légalité de ces dernières.

En application de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, le Conseil d'Etat est compétent en premier et dernier ressort pour connaître de la légalité d'un tel acte administratif.

La présente requête est donc recevable.

Ainsi qu'il sera démontré ci-après, les associations requérantes, au regard des intérêts collectifs qu'elles défendent sont recevables à agir (I) et l'instruction du 12 juin, et l'ensemble des notes locales qui en découlent, porte une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales qu'il est urgent de faire cesser (II).

I. Sur l'intérêt à agir

Il est de jurisprudence constante qu'une association est compétente pour agir en référé liberté en sollicitant, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de faire cesser les atteintes graves et manifestement illégales à des libertés fondamentales. (CE 30-12-2020 n° 448201 ou CE 16-2-2021 n° 449605).

L'intérêt à agir d'une association ou d'un syndicat contre une décision administrative est reconnu dès lors que celle-ci emporte des conséquences dans le domaine dans lequel elle intervient et porte atteinte à l'intérêt collectif qu'il défend (CE, 28 décembre 1906, n°25521 - CE, 28 octobre 1987, n° 58096).

En l'espèce, les cinq associations requérantes défèrent devant le juge des référés l'examen d'une note d'instruction prévoyant le renforcement de contrôles de police en continu du mercredi 18 juin 2025 au jeudi 19 juin 2025 à 20h00 permettant "l'interpellation et le traitement des ESI (étrangers en situation irrégulière)".

Le Gisti (groupe d'information et de soutien des immigré.e.s) a pour objet, selon l'article premier de ses statuts :

« [...] de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères ou 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. ».

Son intérêt pour agir est donc incontestable, s'agissant d'une action visant à préserver les droits fondamentaux des étrangers, qui sont compromis par la note d'instruction contestée.

Par application de l'article 11 des statuts adoptés à l'issue de l'assemblée générale du 11 juin 2022, la co-présidente est autorisée à ester en justice au nom de l'association :

« Le ou la président ou chacun·e des co-président·es représente le Gisti dans tous les actes de la vie civile et peut notamment ester en justice au nom de l'association, comme demandeur ou comme défendeur. »

La recevabilité du Gisti a été reconnue dans des contentieux similaires (*par exemple, CE, 3 juin 2022, n° 452798*).

Le syndicat des avocats de France est un syndicat professionnel qui a pour objet social :

- « 1. La défense intransigeante de l'indépendance des barreaux et de leurs membres contre tous les empiètements, quelles que soient leurs formes ;
2. La lutte pour l'extension des droits et prérogatives de la défense et des possibilités d'intervention des avocats ;
3. L'action pour la défense des intérêts matériels et moraux des avocats en vue d'assurer les conditions économiques d'existence et de plein exercice des avocats postulants ou non, de garder largement ouvertes aux jeunes les possibilités d'accès au barreau, de garantir les droits sociaux et les retraites ;
4. La recherche, avec les organisations représentatives des autres professions judiciaires, des bases d'une action commune pour une meilleure justice ;
5. L'action en vue d'associer les avocats aux initiatives tendant à assurer le fonctionnement d'une justice plus démocratique et plus proche des citoyens et de mieux garantir les droits et libertés publiques et individuelles ;
6. Toute action relative au fonctionnement de la justice, aux conditions de détention, ainsi qu'aux droits des justiciables et de toute personne privée de liberté ;
7. L'action pour la défense des droits de la défense et des libertés dans le monde ;
8. la promotion, la conception et l'organisation de toute action de formation en direction des avocats et élèves avocats et, en général, tous acteurs du monde judiciaire, de la justice et du droit ;
9. Toute action de communication, publications et autres moyens d'expression permettant de réaliser cet objet »

L'article 2 des statuts du syndicat des avocats de France prévoit ainsi que celui-ci a notamment pour objet :

« 5. L'action en vue d'associer les avocates et avocats aux initiatives tendant à assurer le fonctionnement d'une justice plus démocratique et plus proche des citoyens et citoyennes et de mieux garantir les droits et libertés publiques et individuelles ;

6. Toute action relative au fonctionnement de la justice, aux conditions de détention, ainsi qu'aux droits des justiciables et de toute personne privée de liberté ;

7. L'action pour la défense des droits de la défense et des libertés dans le monde ».

De plus, le syndicat des avocats de France compte de nombreux avocats dont les clients sont susceptibles d'être directement concernés par cette note d'instruction, ce qui lui donne *a fortiori* intérêt à agir dans le cadre de la présente requête.

Le Collectif d'action judiciaire (CAJ) justifie, par son objet statutaire et son action, d'un intérêt de nature à la rendre recevable.

En effet, au terme de l'article 2 des statuts du CAJ (« But ») :

« L'association défend le respect des libertés individuelles, des libertés publiques et les principes qui régissent une société démocratique, notamment ceux énoncés par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen en 1789, le préambule de la constitution du 27 octobre 1946, la charte de l'environnement et la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'association défend par conséquent les droits de la défense, des justiciables et de toute personne privée de liberté. Elle combat toute forme d'oppression, toute atteinte à la dignité, à l'intégrité et à la liberté du genre humain. L'association peut intervenir devant toutes les juridictions civiles, pénales et administratives dans le cadre de litiges se rattachant à son objet social. »

Le collectif d'action judiciaire, qui regroupe des travailleurs du droit, avocat.e.s, juristes, universitaires, a pour objectif et moyen d'action la défense des libertés démocratiques par le droit, de sorte que le recours contentieux qui s'inscrivent dans la défense des droits des personnes étrangères fait directement échos à son objet social.

Le collectif d'action judiciaire a intérêt à agir et partant, est recevable dans la présente requête.

Le Syndicat de la Magistrature a pour objet statutaire de « *veiller à la défense des libertés et des principes démocratiques* », « *d'informer les membres du corps judiciaire et de défendre leurs intérêts collectifs* » et de « *veiller à ce que l'autorité judiciaire puisse exercer en toute indépendance sa mission de garant des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'égalité de tous et de toutes devant la loi.* » (**Pièce n°9**)

L'article 3 des statuts du syndicat de la magistrature prévoit de son côté que celui-ci a notamment pour objet :

« 2. de veiller à la défense des libertés et des principes démocratiques ; (...)

6. à ces fins, d'engager toutes actions, y compris contentieuses, tendant à assurer le respect des droits et libertés à valeur constitutionnelle ou garantis par les conventions internationales, ou de s'y associer. »

Il justifie donc bien d'un intérêt à agir contre toute décision qui compromettrait l'intérêt des justiciables et qui affecterait le bon fonctionnement du service public judiciaire.

II. Sur le bienfondé de la requête en référé liberté

Aux termes des dispositions de l'article L. 521-2 du CJA:

"Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures."

Il résulte de ces dispositions que les conditions du référés les suivantes:

- une situation d'urgence (1.);
- des libertés fondamentales en cause (2.);
- une atteinte grave et manifestement illégale à ces libertés (3.).

Il sera établi que ces conditions sont remplies en l'espèce.

1. Sur l'urgence à statuer

La condition d'urgence, visée par les dispositions de l'article L.521-2 du Code de justice administrative, est regardée comme remplie lorsque la décision contestée « *préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre* » (CE, 19 janv. 2001, Conf. nationale des radios libres, rec. p. 29).

Dans le cadre du référé-liberté, l'urgence est en outre appréciée au regard du délai de 48 heures que l'article L.521-2 du CJA impartit au juge pour statuer et qui implique que le requérant justifie de circonstances particulières nécessitant que des mesures soient prises immédiatement (CE, ord. 18 oct. 2004, n°273095 - CE, ord., 6 avril 2007, n°304361).

Cependant, comme le notent les commentateurs « *le juge du référé-liberté n'a pas une conception dogmatique de l'appréciation de l'urgence à 48 heures* », dès lors que « *la reconnaissance d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale implique*

normalement que la condition d'urgence soit remplie – à tel point que certaines ordonnances ne mentionnent même plus cette condition » (Les grands arrêts du contentieux administratif, Dalloz, n°13, p.258).

Le Professeur Olivier Le Bot souscrit également à cette présentation de la jurisprudence dans son Guide des référés administratifs relevant que :

« l'urgence au sens de l'article L. 521-2 du CJA est intimement liée à l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. (...) L'examen des décisions rendues sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA révèle que l'urgence a toujours été reconnue lorsque l'était également l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale » (Dalloz, 2013, pp. 350 et 352).

Bien que ces deux conditions soient distinctes, il est en effet fréquent que le juge des référés fasse découler la condition d'urgence de la gravité de l'illégalité et de l'atteinte à une liberté fondamentale (par ex. : CE, ord., 26 nov. 2004, 274226 – CE, ord., 14 janv. 2005, 276123).

Cette position est d'ailleurs parfaitement logique puisque l'atteinte à une liberté fondamentale n'est reconnue que si elle présente un caractère actuel ou imminent et que, dès lors, elle « *porte nécessairement une atteinte grave et immédiate à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre* » comme il l'est classiquement exigé en matière de référés (CE, 19 janv. 2001, précité).

Dans le cas présent, l'urgence à statuer sur la présente requête apparaît particulièrement caractérisé du fait que les opérations de contrôle ont commencé ce jour, le 18.06.2025 à 8h et prennent fin demain, le 19.06.2025 à 20H.

La note ministérielle prévoit en outre que d'autres opérations de même natures seront déployées.

L'intention du Ministre de l'Intérieur est en effet exprimée comme telle : "*Aussi, je souhaite que ces opérations ciblées et coordonnées par l'EMOF, permettant l'interpellation et le traitement des ESI, soient régulièrement organisées*".

Seule une décision rendue à très brève échéance, dans le cadre de la procédure d'extrême urgence prévue à l'article L. 521-2 du code de justice administrative, est susceptible de garantir le respect des droits et libertés auxquels ces instructions portent une atteinte grave et manifestement illégale ainsi qu'il le sera ci-après exposé.

L'urgence apparaît au demeurant d'autant plus caractérisée que ces atteintes sont susceptibles de concerner plusieurs dizaines de milliers de personnes, sur l'ensemble du territoire national, durant deux journées entières.

L'urgence à statuer est donc caractérisée.

2. Sur les libertés fondamentales en cause

Ainsi qu'il sera démontré ci-après, l'instruction et les notes locales qui en découlent portent atteinte:

- au droit à un recours effectif (2.1);
- à la liberté d'aller et venir (2.2.);
- au principe d'égalité (2.3.);
- au droit d'asile (2.4.).

2.1. Sur la violation du droit à un recours effectif

Les articles 6 et 13 de la CESDH consacrent le droit à un procès équitable et le droit à un recours effectif.

Le Conseil d'Etat a reconnu le droit d'exercer un recours effectif devant un juge comme constitutif d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du CJA (CE, ord., 13 mars 2006, Bayrou et Assoc. de défense des usagers des autoroutes publiques de France, req n° 291118).

Il en est de même concernant la liberté d'assurer de manière effective sa défense (CE, ord, 3 avril 2002, Min de l'Intérieur c/ M. Kurtarici, req n° 244686 et CE, ord., 18 septembre 2008, Benzineb, req. n° 320384).

Le respect du contradictoire est une composante essentielle du droit de la défense dans le contentieux administratif.

Dans un arrêt du 12 juin 2020, le Conseil d'Etat a précisé que la publicité restreinte d'un acte réglementaire ne faisait pas obstacle à ce qu'ils soient déférés au juge de l'excès de pouvoir :

"1. Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en oeuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices" (CE, 12 juin 2020, n° 418142).

Par ailleurs, dans une décision du 4 avril 2023, des arrêtés d'interdiction de manifestation qui n'étaient pas publiés avant leur application ou mis en ligne et publiés au Journal Officiel tardivement ne permettaient pas un recours effectif devant le juge des référés du Tribunal administratif de Paris qui dénonçait dès lors une atteinte grave et manifeste à cette liberté fondamentale :

« 7. Par des arrêtés en date des 17 mars, 18 mars, 20 mars, 21 mars, 22 mars, 23 mars, 24 mars, 25 mars, 26 mars, 27 mars, 28 mars et 30 mars 2023, le préfet de police a interdit, chaque soir de 17 heures à 3 heures le lendemain, tous les cortèges, défilés et rassemblements annoncés ou projetés non déclarés dans plusieurs secteurs de la capitale. Il résulte de l'instruction que certains de ces arrêtés n'ont pas été publiés avant leur application effective ou ont été publiés au recueil des actes administratifs postérieurement à la fin de l'interdiction édictée. Par ailleurs, si certains ont été publiés au recueil le jour même, il n'est pas contesté que ce recueil n'est mis en ligne qu'à 17 heures.

8. Au regard de la nature de ces arrêtés portant interdiction de cortèges, défilés et rassemblements non déclarés dans plusieurs secteurs de la ville de Paris pour des durées limitées qui restreignent l'exercice du droit de manifester et de la liberté d'aller et venir et qui sont susceptibles d'entraîner des poursuites pour les contrevenants, le défaut de publicité adéquate telle que l'impose l'article L. 221-2 du code des relations entre le public et l'administration ainsi que leur publication tardive faisant obstacle à l'exercice d'un recours effectif devant le juge

des référés liberté portent, dans les circonstances de l'espèce, une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale visée au point 6. » (Tribunal administratif de Paris, 4 avril 2023, n° 2307385)

En l'espèce, l'instruction ministérielle contestée a été prise en date du 12 juin 2025 par le ministère de l'Intérieur pour une opération de contrôles systématisés sur l'ensemble du territoire des réseaux et gares ferroviaires dans un objectif de « *lutte contre l'immigration irrégulière et clandestine* » du 18 juin 2025 à 8h00 au 19 juin 2025 à 20h00.

Ces contrôles sur l'ensemble du territoire national vont sans aucun doute porté grief aux administrés pendant une durée de plus de trente six heures.

Le ministre de l'Intérieur Bruno Retailleau a annoncé officiellement la conduite de ces opérations à huit heures du matin le 18 juin 2025 soit une fois que cette dernière avait déjà débuté.

Il est clair que cette stratégie de communication a pour but premier de priver de recours effectif toute personne résidant en France à qui une telle opération de contrôle pourrait porter grief.

Dès lors, l'instruction ministérielle contestée, en ce qu'elle n'a pas été portée à la connaissance des administrés dans un délai permettant un accès utile au juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit à un recours effectif prévu aux article 6 et 13 de la CESDH.

2.2. Sur la liberté d'aller et venir

L'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et des citoyens prévoit que : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression* ».

L'article 4 prévoit quant à lui que « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi* ».

La liberté d'aller et venir est une des composantes de la liberté personnelle protégée par les deux articles précités.

La liberté d'aller et venir est une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (*JRCE, 9 janvier 2001, D..., n° 228928*).

Sur le fondement de cette liberté fondamentale, le juge des référés du Conseil d'Etat a consacré une liberté de mouvement sur le territoire pour les étrangers en situation de séjour régulier.

Ainsi, dans une ordonnance du 8 novembre 2001, le juge des référés du Conseil d'Etat a retenu que le refus de rendre à un étranger son titre de séjour lui permettant de justifier de la régularité de son séjour porte une atteinte grave et manifestement illégale à sa liberté d'aller et venir :

« Considérant qu'en vertu de l'article L.521-1 du même code, la suspension de l'exécution d'une décision administrative comporte, à moins que le juge des référés n'en décide autrement, la suspension provisoire de l'ensemble de ses effets ; qu'ainsi la suspension de la décision d'expulser du territoire français un ressortissant étranger titulaire d'un titre de séjour régulier en cours de validité fait provisoirement obstacle à ce que l'intéressé soit privé de la possibilité de justifier de la régularité de sa situation au regard de la législation relative au séjour en France des étrangers ; que par suite, dans le cas où ce titre de séjour a fait l'objet d'une mesure de rétention matérielle par l'administration en exécution de la décision d'expulsion, la suspension de cette dernière décision a pour effet d'imposer la restitution de ce document à son titulaire jusqu'à l'expiration de la période de suspension ; que le refus de le restituer pendant sa période de validité, dans les conditions précisées ci-dessus, porte à son titulaire une atteinte grave à la liberté fondamentale d'aller et de venir sur le territoire français dont il bénéficie en qualité de ressortissant étranger en situation régulière ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, par ordonnance du 30 août 2001, le juge des référés du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a suspendu, en application de l'article L.521-1 du code de justice administrative, l'arrêté en date du 10 mai 2001 par lequel le ministre

de l'intérieur a ordonné l'expulsion de M. A jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cet arrêté ; que par lettre du 11 septembre 2001, ce dernier a sollicité la restitution de son titre de séjour, valable jusqu'au 8 septembre 2004 ; que par lettre du 25 septembre 2001, le ministre de l'intérieur a rejeté cette demande au motif que seule l'annulation contentieuse de la mesure d'expulsion aurait contraint l'administration de replacer l'intéressé dans la situation qui était la sienne antérieurement ; que ce refus, qui, contrairement à ce qui a été jugé par l'ordonnance attaquée du 15 octobre 2001, méconnaît la portée de l'ordonnance de suspension du 30 août 2001, porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, au sens de l'article L.521-2 du code de justice administrative » (CE, Juge des référés, 8 novembre 2001, n° 239734).

Dans ses conclusions sous l'arrêt du 11 avril 2018 (**CE, Ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur c. Mme M...**, n° 418027), Madame la rapporteure publique questionnait l'existence d'une protection au titre de la liberté d'aller et venir des étrangers d'un droit des étrangers à entrer sur le territoire français. Se positionnant contre cette protection, elle motivait son analyse en relevant : « *c'est l'entrée sur le territoire qui est le fait générateur de l'octroi d'un droit constitutionnellement protégé* ».

Dès lors, il ressort de l'ensemble de ces éléments qu'un droit d'aller et venir est consacré pour les ressortissants étrangers présents et réguliers sur le territoire français, que le juge protège au titre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

En l'espèce, l'instruction vise expressément à restreindre la liberté de circulation, notamment dans les transports publics.

Cette dernière pointe ainsi que :

Il est indéniable qu'un grand nombre de ces candidats au départ vers les côtes anglaises ont franchi nos frontières illégalement. Le travail important et sensible réalisé par les services sur les côtes de la zone Nord pour lutter contre les traversées maritimes, doit être appuyé par une action forte sur les flux aux entrées de notre pays mais également sur les points de mise en attente dans la profondeur du territoire national.

Une opération nationale de contrôle des flux a été organisée les 20 et 21 mai dernier. Cette opération coordonnée et inédite a montré une circulation importante des ESI dans les bus internationaux. Plus de 750 personnes ont ainsi été interpellées. L'engagement collectif est à souligner : il a contribué à ces résultats significatifs, et je vous en remercie.

Aussi, je souhaite que ces opérations ciblées et coordonnées par l'EMOF, permettant l'interpellation et le traitement des ESI, soient régulièrement organisées. Ces actions ont également un intérêt dissuasif important et déstabilisent les filières qui utilisent ces moyens de transports pour faire transiter les clandestins.

En premier lieu, la liberté d'aller et venir est invocable eu égard à la définition du périmètre du contrôle. En effet, si le Ministre argue de son intention de ciblage prioritaire des personnes en situation irrégulière, il est clair qu'aucun critère objectivable ne permet de définir le statut administratif de la personne contrôlée.

Compte tenu de l'échelle des contrôles, il est indubitable que les interpellations massives ainsi décidées porteront nécessairement atteinte à la liberté d'aller et venir des étrangers ou perçus comme tels qui peuvent être étrangers en situation régulière ou ressortissant français et européen, ce qui affecte nécessairement leur liberté d'aller et venir.

En second lieu, l'atteinte évidente et intrinsèque caractérisée par le contrôle systématique des personnes ayant une apparence supposée d'extranéité, de telles opérations de contrôle conduisent nécessairement à une restriction de la liberté d'aller et venir au delà du groupe ciblé par ces objectifs d'interpellation.

Il s'ensuit que la liberté d'aller et venir est parfaitement invocable dans le cadre de la présente instance.

2.3. Sur la violation du principe de non-discrimination

Aux termes des stipulations de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en son article 21 :

« Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, l'origine ethnique ou sociale, la génétique, la langue, la religion, les convictions, etc. »

Le principe de non-discrimination est également garanti à l'article 14 de la CESDH.

Par sa décision n° 2022-1025 QPC du 25 novembre 2022, le Conseil constitutionnel a jugé que la mise en œuvre des contrôles ainsi confiés par la loi aux autorités compétentes ne saurait s'opérer qu'en se fondant sur des critères excluant, dans le strict respect des principes et règles de valeur constitutionnelle, toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes.

La Cour de cassation a également jugé le 09.11.2016 (n° 15-24.212) qu'un contrôle d'identité fondé sur des caractéristiques physiques associées à une origine réelle ou supposée, sans aucune justification objective préalable, est discriminatoire : il s'agit d'une faute lourde qui engage la responsabilité de l'État.

La jurisprudence administrative encadre le principe de non discrimination, notamment vis-à-vis de l'apparence physique et de l'accoutrement :

"6. Dans ces conditions et en l'état de l'instruction, il n'apparaît pas qu'en estimant que le port de ce type de vêtements, qui ne peuvent être regardés comme étant discrets, constitue une manifestation ostensible de l'appartenance religieuse des élèves concernés méconnaissant l'interdiction posée par les dispositions de l'article [L. 141-5-1](#) du code de l'éducation et en invitant les chefs d'établissement, lorsque l'élève n'y a pas renoncé à l'issue d'une phase de dialogue, à engager une procédure disciplinaire, le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée, à la liberté de culte, au droit à l'éducation et au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant ou au principe de non-discrimination." (CE, référé collégial, 7 sept. 2023, n° 487891)

Dans ce cadre, le Conseil d'Etat a rappelé dans une décision du 11 octobre 2023, qu'un contrôle d'identité ne saurait se baser sur de caractéristiques physiques associées à une origine, réelle ou supposée :

"Un contrôle d'identité effectué selon des critères tirés de caractéristiques physiques associées à une origine, réelle ou supposée, sans aucune justification objective préalable, constitue une discrimination directe au sens des dispositions précitées de l'article 1er de la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine

de la lutte contre les discriminations et crée un dommage pour les personnes qui y sont exposées." (CE, N° 454836, 11 octobre 2023)

En l'espèce, l'instruction ministérielle contestée prévoit des contrôles généralisés sur l'ensemble du territoire national en vue de la "lutte contre l'immigration irrégulière et clandestine".

Ces contrôles prévoient par nature de viser les personnes étrangères ou celles perçues comme telles.

Il n'existe aucun moyen objectif en dehors de "la race, la couleur, l'origine ethnique ou sociale, la génétique, la langue, la religion" tels que définis à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE de supposer qu'une personne est d'origine étrangère par rapport à une autre.

Nécessairement, ces contrôles seront donc effectués sur la base de la couleur de peau. Il s'agit donc de contrôles au faciès généralisés sur l'ensemble du territoire.

Il s'ensuit que le principe de non-discrimination est parfaitement invocable dans le cadre de la présente instance.

2.4. Sur le droit d'asile et le principe de non refoulement

Le juge administratif a consacré le droit d'asile au rang des libertés fondamentales invocables au titre des dispositions de l'article L. 521-2 du CJA.

Sont ainsi protégées au titre du droit d'asile, les composantes suivantes:

- la possibilité de solliciter le statut de réfugié (CE, ord. 12 janv. 2001, *Mme Hyacinthe et Gisti*, n° 229039),
- le droit de demeurer en France le temps nécessaire à l'examen de la demande (CE, ord., 2 mai 2001, *Dziri*, n°232997),
- la possibilité de solliciter l'asile territorial territorial (qui n'existe plus) (CE, ord., 12 nov. 2001, *Farhoud*, n° 239792);
- la possibilité de solliciter l'asile à la frontière si la demande n'est pas manifestement irrecevable (CE, 25 mars 2003, M. et Mme *Sulaimanov*, n° 255237, 255238);

- le droit à des conditions matérielles d'accueil décentes (CE, ord., 23 mars 2009, *Min. de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire c/ Gaghiev et Mme Gaghieva*, n° 325884, Lebon, p. 789 ; CE, ord., 17 sept. 2009, Salah, n° 331950)

En l'espèce, les motivations de l'instruction contestées visent expressément "les candidats au départ vers les côtes anglaises". Il est également retenu que nombre de ces derniers seraient entrés irrégulièrement sur le territoire français.

Or, il convient de rappeler avec une extrême vigueur qu'est reconnue à tout étranger la faculté de solliciter l'asile à son arrivée sur le territoire national nonobstant le caractère régulier ou non de son entrée.

Ainsi, ce ciblage systématique des personnes entrées irrégulièrement constitue un ciblage des demandeurs d'asile ou ayant l'intention de la solliciter. Il convient à cet égard de rappeler que le délai réglementaire de dépôt d'une demande d'asile est de trois mois à compter de l'entrée sur le territoire français.

Il s'ensuit qu'en procédant à une assimilation générale de la population étrangère porte directement atteinte au droit à la demande de reconnaissance du statut de réfugié, au maintien des demandeurs d'asile et au principe de non refoulement.

Par conséquent, le droit d'asile est invocable dans le cadre de la présente instance.

III. Sur l'atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées

Aux termes de la jurisprudence de principe "Benjamin", le juge administratif opère un contrôle maximal de la mesure de police au regard du but poursuivi.

Cette dernière doit donc être strictement adaptée (3.1), nécessaire (3.2.) et proportionnée (3.3.).

3.1. Sur le caractère inadapté de la mesure de police en cause

Si l'instruction du ministre de l'intérieur argue de la nécessité de contrôle des "passeurs" et de lutte contre les "filières", les mesures de contrôle mise en œuvre, à portée générale, n'apparaissent pas de nature à remplir un tel objectif, à fortiori lorsqu'il est opportunément rattaché aux drames humains en mer.

En effet, le rattachement sur de tels drames humains avec la nécessité d'opérer des contrôles dans les bus, dans les zones frontalières et dans les trains régionaux à destination des métropoles françaises apparaît particulièrement lointain.

Le déploiement considérable de forces de police sur le territoire n'apparaît donc pas adapté aux objectifs revendiqués.

3.2. Sur le caractère non nécessaire de la mesure

L'instruction du 12 juin 2025 se fonde sur la précédente instruction en date du 25 novembre 2024 portant "renforcement du pilotage de la surveillance des frontières et des flux migratoires" (*production n°6*).

Cette dernière retrace l'ensemble des dispositions de droit commun susceptibles d'être mobilisés pour l'exercice des pouvoirs de police administrative à destination des étrangers, et démontre de l'étendue considérable des facultés de contrôles et d'éloignement à disposition de l'administration, qui ne nécessitent en aucune manière d'être mises en œuvre de manière conjointe et coordonnée.

Si le ministre de l'intérieur argue de la nécessité de ce type de dispositif en raison de son caractère "dissuasif", un tel qualificatif est insusceptible de démontrer que seule une telle mesure de police serait en mesure de remplir cet office, et ce d'autant plus que très nombreux outils particulièrement "dissuasifs" existent déjà en droit commun.

Il n'est pas non plus apporté la moindre justification quant à l'efficacité alléguée des précédentes opérations diligentées.

Il est soutenu qu'une précédente opération a conduit à 750 interpellations mais un tel chiffre n'est pas de nature à démontrer de la nécessité d'une telle opération,

d'une part, parce que les interpellations ne caractérisent pas une réussite intrinsèque de l'opération, et d'autre part, en l'absence de toute contextualisation de ces éléments.

Il s'ensuit que le caractère nécessaire de la mesure n'est pas démontré.

3.3. Sur le caractère disproportionné de la mesure

Il est indubitable que les effets produits par l'instruction ministérielle contestés sont disproportionnés au regard du but poursuivi.

Comme développé *supra*, les contrôles systématiques et généralisés à l'ensemble du territoire national pour une durée de trente six heures portent une atteinte manifeste à la liberté d'aller et venir des administrés.

Une telle opération implique également un ciblage des personnes perçues comme étrangères, au mépris du droit à la non-discrimination.

Cette approche maximaliste de contrôle de la population étrangère ou perçue comme telle - sur une période étendue et un champs géographique large - méconnaît frontalement le principe de proportionnalité auquel sont soumises les mesures de police.

Une telle opération "coup de poing", avec champ d'application territorial et temporel particulièrement étendu apparaît particulièrement disproportionnée, notamment au regard de la gravité des atteintes portées, de la faculté d'opérer des contrôles au titre du droit commun, déjà particulièrement fourni en matière de police des étrangers.

Il ne saurait être retenu que d'autres mesures beaucoup moins attentatoires aux libertés publiques n'auraient pu être envisagées au regard du but poursuivi.

Il s'ensuit que cette mesure apparaît disproportionnée au but poursuivi.

Il résulte de ce qui précède que ladite instruction est illégale en l'absence caractère adapté, nécessaire et proportionné au but poursuivi.

Il est donc porté une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales précitées.

PAR CES MOTIFS

Il est demandé à la juridiction de céans de bien vouloir

- SUSPENDRE l'instructions du 12 juin 2025 portant ordre national d'opération LIIC II dans les gares et dans les trains ensemble les notes locales portant exécution de ces dernières
- PRESCRIRE toute mesure nécessaire pour faire cesser les atteintes graves et manifestation illégales
- CONDAMNER l'Etat à verser 1500 euros à chacun des requérants au titre des frais d'instance

Julie Gonidec



Bordereau de pièce automatique