

SPINOSI & SUREAU
SCP d'Avocat au Conseil d'Etat
et à la Cour de cassation
16 Boulevard Raspail
75007 PARIS

CONSEIL D'ÉTAT

SECTION DU CONTENTIEUX

MEMOIRE COMPLÉMENTAIRE

POUR :

- 1/ La Cimade**
- 2/ Le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (Gisti)**
- 3/ La Ligue des droits de l'homme**

SCP SPINOSI & SUREAU

CONTRE : Le Premier ministre et le ministre de l'intérieur.

Sur la requête n° 394.114

FAITS

I. Par la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, le législateur a notamment entendu créer un dispositif d'interdiction administrative de territoire.

Ainsi, en vertu des dispositions de l'article 2 de cette loi, le livre II du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Partie législative) a été modifié pour y insérer un nouveau chapitre IV intitulé « *Interdiction administrative du territoire* », lequel comprend les articles L. 214-1 à L. 214-7.

Aux termes des dispositions de ces nouveaux articles :

Article L. 214-1

« Tout ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou tout membre de la famille d'une telle personne peut, dès lors qu'il ne réside pas habituellement en France et ne se trouve pas sur le territoire national, faire l'objet d'une interdiction administrative du territoire lorsque sa présence en France constituerait, en raison de son comportement personnel, du point de vue de l'ordre ou de la sécurité publics, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société »

Article L. 214-2

« Tout ressortissant étranger non mentionné à l'article L. 214-1 peut, dès lors qu'il ne réside pas habituellement en France et ne se trouve pas sur le territoire national, faire l'objet d'une interdiction administrative du territoire lorsque sa présence en France constituerait une menace grave pour l'ordre public, la sécurité intérieure ou les relations internationales de la France. »

Article L. 214-3

« L'interdiction administrative du territoire fait l'objet d'une décision du ministre de l'intérieur écrite et rendue après une procédure non contradictoire. Elle est motivée, à moins que des considérations relevant de la sûreté de l'Etat ne s'y opposent.

Si l'étranger est entré en France alors que la décision d'interdiction administrative du territoire prononcée antérieurement ne lui avait pas déjà été notifiée, il est procédé à cette notification sur le territoire national.

Lorsque la décision a été prise en application de l'article L. 214-1 et que l'intéressé est présent en France à la date de sa notification, il bénéficie à compter de cette date d'un délai pour quitter le territoire qui, sauf urgence, ne peut être inférieur à un mois. »

Article L. 214-4

« L'étranger qui fait l'objet d'une interdiction administrative du territoire et qui s'apprête à entrer en France peut faire l'objet d'un refus d'entrée, dans les conditions prévues au chapitre III du présent titre.

Lorsque l'étranger qui fait l'objet d'une interdiction administrative du territoire est présent sur le territoire français, il peut être reconduit d'office à la frontière, le cas échéant à l'expiration du délai prévu à l'article L. 214-3. L'article L. 513-2, le premier alinéa de l'article L. 513-3 et les titres V et VI du livre V sont applicables à la reconduite à la frontière des étrangers faisant l'objet d'une interdiction administrative du territoire. »

Article L. 214-5

« L'autorité administrative peut à tout moment abroger l'interdiction administrative du territoire. L'étranger peut introduire une demande de levée de la mesure après un délai d'un an à compter de son prononcé. Le silence gardé pendant plus de quatre mois sur la demande de levée vaut décision de rejet. »

Article L. 214-6

« Sans préjudice des dispositions de l'article L. 214-5, les motifs de l'interdiction administrative du territoire donnent lieu à un réexamen tous les cinq ans à compter de la date de la décision. »

Article L. 214-7

« Le second alinéa de l'article L. 214-4 n'est pas applicable à l'étranger mineur. »

Article L. 214-8

« Les articles L. 214-1, L. 214-2, L. 214-3, L. 214-5 et L. 214-6 sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République.

Au sens des dispositions des articles L. 214-1 à L. 214-3, les expressions : " en France " et " territoire national " s'entendent de l'ensemble du territoire de la République. »

En outre, l'article 2 de la loi du 13 novembre 2014 a également modifié les dispositions de l'article L. 213-1, le livre V et le chapitre IV du titre II du livre VI du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ainsi que l'article 729-2, alinéa 1^{er}, du code de procédure pénale.

II. Par un décret n° 2015-26 du 14 janvier 2015 relatif à l'interdiction de sortie du territoire des ressortissants français projetant de participer à des activités terroristes à l'étranger, des mesures d'application réglementaires de l'article 2 de la loi du 13 novembre 2014 ont été adoptées.

En particulier, l'article 4 de ce décret a modifié la section 1 du chapitre III du titre I^{er} du livre V du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Partie réglementaire) pour y insérer un nouvel article R. 513-1-1 ainsi rédigé :

« L'autorité administrative compétente pour prononcer la décision fixant le pays de renvoi dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article L. 214-4 est le ministre de l'intérieur ».

III. Par courrier recommandé en date du 12 juin 2015, les trois associations requérantes ont adressé au Président de la République et au Premier ministre une demande d'abrogation de l'article R. 513-1-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile issu du décret n° 2015-26 du 14 janvier 2015 (Prod. 1 de la requête introductive).

Ce courrier a été reçu le 15 juin 2015 par le Premier ministre (Prod. 2 de la requête introductive).

Par un courrier en date du 30 juillet 2015, le chef de cabinet du ministre de l'intérieur a indiqué que les services du ministère de l'intérieur avaient été saisis pour un « *examen attentif* » de la demande d'abrogation et que les associations seraient « *tenue[s] informée[s] de la suite qui pourra être réservée à [leur] requête* » (Prod. 3 de la requête introductive).

Depuis cette date, elles n'ont reçu aucune autre réponse.

IV. Dans ces conditions, et en vertu des dispositions de l'article 21, I, 1° de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, le silence ainsi gardé par l'administration durant plus de deux mois a fait naître le 16 août 2015 une décision implicite de rejet de la demande d'abrogation des dispositions de l'article R. 513-1-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

C'est la décision attaquée.

DISCUSSION

V. A titre liminaire, les associations exposantes entendent souligner que le présent litige donne l'occasion au Conseil d'Etat de se prononcer pour la première fois sur le dispositif d'interdiction administrative du territoire créé par l'article 2 de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014, lequel n'a encore fait l'objet d'aucun contrôle juridictionnel en dépit de l'importance et de la gravité des conséquences qu'il est susceptible d'emporter.

Pourtant, il n'est pas inutile de rappeler que, comme l'a souligné le Professeur Yves Mayaud, « *le dispositif ne figurait pas dans le projet [de loi] initial, et c'est sur amendement tardif du gouvernement déposé au Sénat qu'il a été adopté, dans un contexte de procédure accélérée. C'est dire que les débats n'ont pas été à la hauteur des enjeux de la mesure, comme ils le furent pour l'interdiction de sortie du territoire, ce qui a d'ailleurs été regretté par certains sénateurs...* » (Yves Mayaud, « Terrorisme », in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Paris, Dalloz, février 2014, n° 352).

Dès lors, cette « mesure visant avant tout les personnes qui ont l'intention de participer à des actes terroristes » (Rapport fait par les sénateurs Jean-Jacques Hyst et Alain Richard au nom de la commission des lois sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, 9 octobre 2014, p. 23) n'a fait l'objet d'aucune étude d'impact.

V-1 D'emblée, les associations tiennent à souligner qu'elles n'entendent aucunement contester l'importance cruciale de la lutte contre le terrorisme, en particulier après les attentats qui ont émaillés l'année 2015.

A cet égard, nul ne saurait nier, pour reprendre les mots de la Cour européenne des droits de l'homme, les « difficultés que les Etats rencontrent pour protéger leur population contre la violence terroriste, laquelle constitue en elle-même une grave menace pour les droits de l'homme » (Cour EDH, 4^e Sect. 17 janvier 2012, *Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni*, Req. n° 8139/09, § 183).

En effet, toujours selon la Cour de Strasbourg, « *il est légitime, devant une telle menace, que les Etats contractants fassent preuve d'une grande fermeté à l'égard de ceux qui contribuent à des actes de terrorisme* » (Ibid.).

V-2 Toutefois, la même juridiction européenne précise également que, même aux fins de lutte contre le terrorisme, « *les États contractants ne disposent pas pour autant d'une latitude illimitée* » :

« *Consciente du danger (...) de saper, voire de détruire, la démocratie au motif de la défendre, les Etats ne sauraient prendre, au nom de la lutte contre (...) le terrorisme, n'importe quelle mesure jugée par eux appropriée* » (Cour EDH, 6 septembre 1978, *Klass et autres c. Allemagne*, Req. n° 5029/71, § 49).

En d'autres termes, les principes les plus fondamentaux de l'Etat de droit et de la démocratie exigent de manière impérieuse que les droits et libertés individuelles ne puissent être sacrifiés sur l'autel de la lutte contre la violence terroriste, en particulier sur notre sol.

En effet, maintenir la lutte contre le terrorisme sous l'emprise des droits fondamentaux est un gage d'efficacité ainsi qu'une impérieuse nécessité, tant ces garanties prémunissent contre d'irréparables dérapages, lesquels sapent la légitimité même de la lutte contre le terrorisme.

Il importe donc de combattre fermement le terrorisme sans perdre de vue les repères les plus essentiels de la démocratie que sont les droits et libertés fondamentaux et dont les juridictions suprêmes sont les ultimes gardiens.

V-3 Or, dans cette optique, les conditions et modalités de renforcement du dispositif antiterroriste prévues par les dispositions de la loi du 13 novembre 2014 soulèvent quelques interrogations.

En effet, moins de deux ans après la loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme, le législateur a encore renforcé, sous le sceau de l'urgence, l'arsenal juridique en ce domaine.

Et ce, non sans prêter le flanc à de multiples critiques.

Ainsi, pour reprendre la récente analyse des Professeurs Romain Ollard et Olivier Desaulnay, ce nouveau texte législatif renforce encore la logique d'exception permanente ou « pérenne » en matière de lutte contre le terrorisme :

*« Au fil des réformes, qui s'empilent à un rythme effréné, les procédures dérogatoires se multiplient en matière de terrorisme, laissant ainsi, peu à peu, l'exception se normaliser de manière pérenne. La mécanique est bien rôdée car la loi d'exception est toujours une réaction à un fait divers dramatique, de sorte que l'émotion ainsi suscitée permet d'obtenir une forme de consensus social, aussi bien dans l'opinion publique que dans le corps politique d'ailleurs. C'est que devant la figure de "l'ennemi", tout ou presque est justifiable dans le discours politique, l'invocation même de la menace terroriste contenant en soi un effet d'autorité qui la rend imperméable à la critique. Il est en effet des concepts, comme celui de terrorisme ou de criminalité organisée, contre lesquels il est, sinon défendu, du moins particulièrement malvenu de s'élever, lors même que, comportant des effets particulièrement liberticides, ils ne sont que des nébuleuses sans corps juridique » (Romain Ollard et Olivier Desaulnay, « La réforme de la législation anti-terroriste ou le règne de l'exception pérenne », in *Droit pénal*, 2015, n° 1, Etude 1).*

L'un des effets les plus notables d'une telle logique est le mouvement progressif de dessaisissement du juge judiciaire au profit de l'autorité administrative – en particulier le ministre de l'intérieur – concernant les mesures de lutte contre le terrorisme.

Ainsi, pour le Professeur Dreyer :

*« La particularité de cette loi nouvelle est de manifester **une défiance ouverte envers le juge répressif**. Ce n'est pas au juge des libertés et de la détention qu'est demandé le retrait des services permettant la communication au public de messages provoquant au terrorisme ou faisant l'apologie du terrorisme, mais au juge des référés (CPP, art. 726-23). Ce n'est pas le juge des libertés et de la détention qui décide de la suppression des messages valorisant le terrorisme ou la pédopornographie, mais l'autorité administrative (L. n° 2004-575,*

21 juin 2004, art. 6-1).

*D'une manière générale, c'est le ministre de l'Intérieur qui semble le grand gagnant de cette réforme, ce qui ne peut surprendre puisque c'est lui – et non la garde des Sceaux – qui a préparé et défendu le projet de loi. Désormais, la lutte contre le terrorisme semble davantage préventive que répressive. Elle suppose une logique d'anticipation qui échappe à l'autorité judiciaire, soupçonnée d'intervenir trop tard.» (Emmanuel Dreyer, « Les restrictions administratives à la liberté d'aller et venir des personnes suspectées de terrorisme », in *Gazette du Palais*, 2015, n° 55, pp. 22 et s.).*

V-4 A cet égard, le dispositif d'interdiction administrative de territoire prévu par les dispositions de l'article 2 de la loi du 13 novembre 2014 illustre autant ce mouvement de défiance envers le juge judiciaire que la montée en puissance d'une logique préventive au détriment de la logique répressive.

En effet, par ces dispositions, le législateur a habilité l'autorité administrative à interdire **immédiatement** et **de sa propre initiative** à un ressortissant étranger qui ne réside pas habituellement en France et ne se trouve pas sur le territoire national d'entrer sur le territoire française dès lors que, selon les cas, son comportement personnel ou sa présence en France constituerait une menace.

Dans ces conditions, il est donc **particulièrement indispensable que ces dispositions législatives et réglementaires fassent l'objet d'un contrôle juridictionnel strict**, au regard notamment des exigences internationales et européennes.

Tel est l'objet de la présente requête.

Sur la compétence et la recevabilité

VI. Encore à titre liminaire, il importe de souligner que les associations exposantes sont bien recevables à solliciter l'annulation des dispositions contestées du décret n° 2015-26 du 14 janvier 2015, en particulier son article 4 en ce qu'il prévoit des mesures d'application de l'article 2 de la loi du 13 novembre 2014, lequel crée le dispositif litigieux d'interdiction administrative de territoire.

En ce qui concerne la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat

VII. D'une part, l'article R. 311-1 du code de la justice administrative dispose que :

« Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort

1° Des recours dirigés contre les ordonnances du Président de la République et les décrets ;

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; ».

Or, en l'espèce, la présente requête est dirigée contre les dispositions d'un décret.

Par suite, le Conseil d'Etat est compétent en premier et dernier ressort.

En ce qui concerne l'intérêt et la capacité à agir des associations requérantes

VIII. D'autre part, les associations exposantes disposent bien tant d'un intérêt à agir que de la capacité à agir contre les dispositions litigieuses qui mettent en œuvre le dispositif d'interdiction d'entrée sur le territoire français prévu par l'article 2 de la loi du 13 novembre 2014.

VIII-1 Premièrement, s'agissant de l'intérêt à agir de la **CIMADE**, l'article 1^{er} de ses statuts (Prod. 5 de la requête introductive) précise que :

« La Cimade a pour but de manifester une solidarité active avec ceux qui souffrent, qui sont opprimés et exploités et d'assurer leur défense, quelles que soient leur nationalité, leur origine, ou leur position politique ou religieuse. En particulier, elle a pour objet de combattre le racisme. »

Depuis sa création en 1939, La Cimade a développé ses actions d'accueil et de défense des droits des étrangers, tant sur les questions relatives au statut juridique des personnes que sur celui de leurs droits sociaux.

Aujourd'hui, La Cimade reçoit, informe et conseille chaque année dans ses permanences d'accueil réparties sur le territoire français, y compris en Guyane, plus de 100.000 étrangers sur leurs droits et leur situation juridique.

Elle intervient dans la moitié des centres de rétention administrative de la France hexagonale ainsi que dans ceux d'Outre-mer afin d'assurer un accompagnement humain, social et juridique des étrangers retenus.

Son intérêt à agir dans le cadre de contentieux relatifs à l'amélioration des droits des migrants et demandeurs d'asile a été reconnu recevable à de nombreuses reprises par le Conseil d'État (CE, 30 décembre 2013, n° 350.191 et n° 350.193 ; CE, 17 avril 2013, n° 335.924 ; CE, 21 mars 2013, 366837, CE, 5 mars 2013, 366.340 ; CE, 28 juin 2012, 360381 ; CE, 11 octobre 2011, n° 353.002 ; CE, 10 décembre 2013, n° 373.686 ; CE, 22 juillet 2015, n° 381.550).

Par décision de son bureau du 15 octobre 2015, la présidente de la Cimade a été habilitée à ester en justice (Prod. 4 de la requête introductive).

VIII-2 Deuxièmement, s'agissant de l'intérêt à agir du **GISTI** et de la capacité à agir de son président, il convient de préciser que, selon

l'article 1^{er} de ses statuts (Prod. 7 de la requête introductive), 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 étrangers et des immigrés ;
- d'informer les étrangers 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 ».

A de très nombreuses reprises, l'intérêt à agir du Gisti a été reconnu pour contester des dispositions réglementaires ou de circulaires applicables aux étrangers (CE, 27 septembre 1985, *FTDA et GISTI*, n° 54114, au recueil Lebon ; CE, réf., 27 août 2012, *Gisti et a.*, n° 361.404 ; CE, 19 décembre 2012, *Gisti*, n° 354.947, au Recueil. V. aussi, dernièrement, les interventions volontaires du Gisti : CE, réf., 10 décembre 2013, *consorts Moustahi*, n° 373.686 ; CE, réf., 19 février 2014, *Ali Moindjie*, n° 375.256 ; CE, 22 juillet 2015, *Gisti et a.*, n° 381.550).

Par décision du bureau du 15 octobre 2015, le président a été autorisé à ester en justice (Prod. 6 de la requête introductive).

VIII-3 Troisièmement, s'agissant de l'intérêt à agir de la **LDH** et de la capacité à agir de son président, il résulte de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, des statuts de l'association requérante (Prod. 9 de la requête introductive) que la Ligue des droits de l'Homme est « destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention

européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles additionnels (...) ».

L'article 3, alinéas 1^{er}, 2 et 3, de ses statuts précise que :

« La Ligue des droits de l'Homme intervient chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples.

Ses moyens d'action sont : l'appel à la conscience publique, les interventions auprès des pouvoirs publics, auprès de toute juridiction notamment la constitution de partie civile lorsque des personnes sont victimes d'atteintes aux principes ci-dessus visés et d'actes arbitraires ou de violences de ta part des agents de l'État.

Lorsque des actes administratifs nationaux ou locaux portent atteinte aux principes visés ci-dessus, la LDH agit auprès des juridictions compétentes ».

Son intérêt à agir a fréquemment été reconnu devant le Conseil d'Etat depuis sa création (v. encore très récemment CE, 4 novembre 2015, n° 375.178), en particulier pour contester des dispositions réglementaires ou de circulaires applicables aux étrangers (v. not. CE, 22 juillet 2015, *Gisti et a.*, n° 381.550).

Par mandat du 15 octobre 2015 et en vertu des statuts de la LDH, la présidente a décidé d'ester en justice au nom de l'association (Prod. 8 de la requête introductive).

VIII-4 Or, en l'occurrence, la présente requête a trait à la contestation d'un dispositif d'interdiction administrative de territoire, lequel affecte gravement des droits et libertés garantis notamment par les engagements internationaux de la France au premier rang desquels figurent la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales mais aussi les stipulations de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, ou encore celles du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés ainsi que celles du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, comme le prévoit notamment l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

IX. Il résulte de tout ce qui précède que les associations requérantes ont manifestement intérêt à demander l'annulation des dispositions contestées du décret du 14 janvier 2015 en ce qu'elles précisent le dispositif d'interdiction administrative de territoire et ses conditions de mise en œuvre.

Sur la légalité externe

X. En premier lieu, le décret attaqué est entaché d'incompétence et a été adopté au terme d'une procédure irrégulière, dès lors que la version définitive du texte finalement publiée ne correspond pas à la version soumise pour avis à la Section de l'Intérieur du Conseil d'Etat.

X-1 En effet, en droit, il est constant que les projets de décrets en Conseil d'Etat doivent être soumis pour avis à la Section administrative compétente en son sein, au regard du champ d'application du texte.

De plus, le gouvernement ne saurait publier un décret dans une version qui n'aurait pas été soumise à cet examen et qui ne serait pas celle finalement adoptée par le Conseil d'Etat (v. CE, 16 octobre 1968, n^{os} 69.186, 69.206 et 70.749, *Union des grandes pharmacies de France et a.*, publié au recueil ; cf. pour un exemple d'application positive de cette jurisprudence CE, 2 mai 1990, n^o 86.662, *Joannides*).

Si le gouvernement n'est certes pas tenu de suivre les recommandations éventuellement formulées par le Conseil d'Etat ainsi entendu, il doit, pour autant, pleinement se plier à cette obligation de consultation, sous peine d'entacher le décret litigieux d'incompétence.

X-2 En l'espèce, il ne fait aucun doute que le décret attaqué est bien un décret en Conseil d'Etat.

En effet, parmi les visas de ce décret figure explicitement la mention

suivante : « *le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) entendu* ».

X-3 C'est donc en considération du principe ainsi rappelé qu'il convient de souligner qu'il appartiendra à la Section du Contentieux du Conseil d'Etat de s'assurer que le décret publié au Journal Officiel du 15 janvier 2015 correspond bien à la version soumise pour avis à la Section de l'Intérieur ou finalement adoptée par celle-ci.

En effet, il est acquis que le texte critiqué a fait l'objet de multiples débats.

De même, il ne fait aucun doute que plusieurs projets ont été préparés.

De sorte que le gouvernement a nécessairement amendé son texte à plusieurs reprises.

Or, faute de publicité de l'avis de la Section de l'Intérieur, il ne saurait être établi que la version définitivement adoptée du décret litigieux était bien conforme au projet soumis à cette Section administrative ou au texte adopté par celle-ci.

X-4 C'est la raison pour laquelle les associations exposantes entendent formuler le présent moyen tiré de ce que le décret contesté est entaché d'incompétence et de vice de procédure.

Dès lors qu'il n'est pas établi que la version publiée du texte corresponde à la version soumise pour avis au Conseil d'Etat ou au texte adopté par la Section de l'Intérieur, ce décret ne saurait « *être regardé comme ayant été pris en Conseil d'Etat* », au sens de la jurisprudence précitée de la Haute juridiction (CE, 2 mai 1990, préc.).

De ce chef déjà, l'annulation est acquise.

Sur la légalité interne

XI. En second lieu, la décision implicite de rejet contestée est entachée d'une erreur de droit en ce qu'elle refuse l'abrogation d'un décret portant une atteinte injustifiée et en tout état de cause disproportionnée notamment au droit au respect de la vie privée et familiale ainsi qu'au droit à un recours effectif.

En effet, il convient de rappeler que l'article 16-1 de la loi n° 2000-321 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dispose que :

« L'autorité compétente est tenue, d'office ou à la demande d'une personne intéressée, d'abroger expressément tout règlement illégal ou sans objet, que cette situation existe depuis la publication du règlement ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date »

Or, les dispositions de l'article 4 du décret contesté sont illégales en l'absence de toute base juridique qui en permettent l'édiction, compte tenu de l'inconventionnalité des dispositions des articles L. 214-1 à L. 214-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, telles qu'issues de l'article 2 de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014.

En ce qui concerne la méconnaissance du droit au respect de la vie privée et familiale

XII. Premièrement, les dispositions litigieuses des articles L. 214-1 à L. 214-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile portent atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale.

XII-1 En effet, et **en droit**, aux termes des stipulations de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme :

« Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de

ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

XII-2 Certes, selon une jurisprudence européenne constante, « *d'après un principe de droit international bien établi, les Etats ont le droit, sans préjudice des engagements découlant pour eux de traités, de contrôler l'entrée des non-nationaux sur leur sol* » (Cour EDH, G.C. 18 octobre 2006, *Üner c. Pays-Bas*, Req. n° 46410/99, § 54 ; v. aussi Cour EDH, 23 juin 2008, *Malsov c. Autriche*, Req. n° 12738/10, § 68)

Dès lors, « *la Convention ne garantit pas le droit pour un étranger d'entrer ou de résider dans un pays particulier, et, lorsqu'ils assument leur mission de maintien de l'ordre public, les Etats contractants ont la faculté d'expulser un étranger délinquant* » (Ibid.).

XII-3 Toutefois, il n'en demeure pas moins que « *leurs décisions en la matière, dans la mesure où elles porteraient atteinte à un droit protégé par le paragraphe 1 de l'article 8, doivent être conformes à la loi et nécessaires dans une société démocratique, c'est-à-dire justifiées par un besoin social impérieux et, notamment, proportionnées au but légitime poursuivi* » (Ibid.).

Ainsi, si « *l'article 8 de la Convention ne confère pas à une quelconque catégorie d'étrangers un droit absolu à la non-expulsion* », une décision étatique concernant le droit au séjour d'un ressortissant étranger peut méconnaître le droit au respect de la vie privée et familiale si un ensemble de critères ne sont pas dûment pris en compte par les juridictions nationales :

- « – *la nature et la gravité de l'infraction commise par le requérant ;*
- *la durée du séjour de l'intéressé dans le pays dont il doit être expulsé ;*

- *le laps de temps qui s'est écoulé depuis l'infraction, et la conduite du requérant pendant cette période ;*
- *la nationalité des diverses personnes concernées ;*
- *la situation familiale du requérant, et notamment, le cas échéant, la durée de son mariage, et d'autres facteurs témoignant de l'effectivité d'une vie familiale au sein d'un couple ;*
- *la question de savoir si le conjoint avait connaissance de l'infraction à l'époque de la création de la relation familiale ;*
- *la question de savoir si des enfants sont issus du mariage et, dans ce cas, leur âge ; et*
- *la gravité des difficultés que le conjoint risque de rencontrer dans le pays vers lequel le requérant doit être expulsé. [...]*
- *l'intérêt et le bien-être des enfants, en particulier la gravité des difficultés que les enfants du requérant sont susceptibles de rencontrer dans le pays vers lequel l'intéressé doit être expulsé ; et*
- *la solidité des liens sociaux, culturels et familiaux avec le pays hôte et avec le pays de destination.* » (Cour EDH, G.C. 18 octobre 2006, *Üner c. Pays-Bas*, Req. n° 46410/99, § 54).

XII-4 Forgées aux fins de contrôler des décisions nationales prévoyant l'éloignement du territoire d'un ressortissant étranger présent sur le sol de l'Etat partie, de telles exigences sont parfaitement applicables à la situation de ressortissants étrangers qui ne résident pas habituellement dans cet Etat.

Plus précisément, en matière de regroupement familial, la Cour a souligné que « l'étendue de l'obligation pour un Etat d'admettre sur son territoire des parents d'immigrés dépend de la situation des intéressés et de l'intérêt général » (Cour EDH, 1^e Sect. 21 décembre 2001, *Sen c. Pays-Bas*, Req. n° 31465/96, § 36).

Certes, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a encore rappelé très récemment qu'« *en matière*

d'immigration, l'article 8 ne saurait s'interpréter comme comportant pour un État l'obligation générale de respecter le choix, par les couples mariés, de leur pays de résidence et de permettre le regroupement familial sur le territoire de ce pays » (Cour EDH, G.C. 3 octobre 2014, Jeunesse c. Pays-Bas, Req. n° 12738/10, § 107)

Mais elle a également réaffirmé que « dans une affaire qui concerne la vie familiale aussi bien que l'immigration, l'étendue de l'obligation pour l'État d'admettre sur son territoire des proches de personnes qui y résident varie en fonction de la situation particulière des personnes concernées et de l'intérêt général. Les facteurs à prendre en considération dans ce contexte sont la mesure dans laquelle il y a effectivement entrave à la vie familiale, l'étendue des attaches que les personnes concernées ont dans l'État contractant en cause, la question de savoir s'il existe ou non des obstacles insurmontables à ce que la famille vive dans le pays d'origine de l'étranger concerné et celle de savoir s'il existe des éléments touchant au contrôle de l'immigration (par exemple, des précédents d'infractions aux lois sur l'immigration) ou des considérations d'ordre public pesant en faveur d'une exclusion (Butt, précité, § 78) » (Ibid.).

Ainsi, dans cette affaire *Jeunesse c. Pays-Bas* tranchée en octobre 2014, la formation solennelle est parvenue à un constat de violation de l'article 8 de la Convention aux motifs que le refus des Pays-Bas d'octroyer un permis de séjour à une ressortissante surinamaïse mariée à un ressortissant néerlandais constituait une entrave à l'exercice de sa vie familiale.

XII-5 En tout état de cause, sauf à méconnaître radicalement les exigences conventionnelles tirées de l'article 8, le processus décisionnel national doit être conçu de manière à ce que les autorités nationales soient contraintes de vérifier que la décision relative au séjour d'un ressortissant étranger répond bien aux exigences de nécessité et de proportionnalité requises par le droit au respect de la vie privée et familiale.

En effet, il convient de rappeler que même si « *la Convention n'interdit pas, en principe, à ceux-ci de réglementer l'entrée et la durée du séjour des étrangers* » et même « *si l'article 8 ne contient*

pas d'exigences procédurales explicites », il n'en reste pas moins que « le processus décisionnel conduisant à des mesures d'ingérence n'en doit pas moins être équitable et respecter comme il convient les intérêts sauvegardés par l'article 8 » (Cour EDH, 11 juillet 2000, *Ciliz c. Pays-Bas*, Req. n° 29192/95, § 66).

Récemment, et précisément au sujet de procédure de regroupement familial, la France a ainsi été condamnée par la Cour européenne sur le fondement de l'article 8 aux motifs que « *malgré la marge d'appréciation de l'Etat en la matière, [...] le processus décisionnel n'a pas présenté les garanties de souplesse, de célérité et d'effectivité requises pour faire respecter le droit des requérants au respect de leur vie familiale garanti par l'article 8 de la Convention. Pour cette raison, l'Etat a omis de ménager un juste équilibre entre l'intérêt des requérants d'une part, et son intérêt à contrôler l'immigration d'autre part* » (Cour EDH, 5^e Sect. 10 juillet 2014, *Senigo Longue et autres c. France*, Req. n° 19113/09, § 75 ; v. aussi *Tanda-Muzinga c. France*, Req. n° 2260/10 ; *Ly c. France*, Req. n° 23851/10 ; *Mugenzi c. France*, Req. n° 52701/09).

En d'autres termes, à supposer même que l'existence d'une vaste marge d'appréciation puisse être reconnue à un Etat concernant les conditions d'entrée sur son territoire, une telle circonstance ne saurait faire disparaître l'obligation conventionnelle de contrôle approfondi et individualisé de la situation du ressortissant étranger concerné, tout particulièrement concernant sa situation familiale.

XII-6 A cet égard, il convient d'ailleurs de souligner que cette obligation positive procédurale s'impose avec une acuité plus grande encore s'agissant de la situation des enfants.

En effet, selon une jurisprudence européenne constante, il importe à leur sujet que « *le processus décisionnel débouchant sur des mesures d'ingérence soit équitable et respecte, comme il se doit, les intérêts protégés* » par l'article 8 (v. not. Cour EDH, 2^e Sect. 27 avr. 2010, *Moretti et Benedetti c. Italie*, Req. n° 16318/07, § 68 ; Cour EDH, G.C. 17 juill. 2001, *K. et T. c. Finlande*, Req. n° 25702/94, § 166 ; Cour EDH, 2^e Sect. 21 janv. 2014, *Zhou c. Italie*, Req. n° 33773/11, § 49).

Or, même concernant le droit au séjour de ressortissants étrangers, la Cour européenne souligne que « *lorsqu'il y a des enfants, les autorités nationales doivent, dans leur examen de la proportionnalité aux fins de la Convention, faire primer leur intérêt supérieur* » (Cour EDH, 5^e Sect. 19 janvier 2012, *Popov c. France*, Req. n° 39472/07 et 39474/07, § 139 ; Cour EDH, 5^e Sect. 10 juillet 2014, *Senigo Longue et autres c. France*, Req. n° 19113/09, § 62)

Il doit en être tout particulièrement ainsi lorsqu'est en cause l'accès au territoire aux fins de réunification familiale, étant rappelé qu'aux termes de l'article 10 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, conclue à New-York le 20 novembre 1989 :

« Toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un État partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale est considérée par les États parties dans un esprit positif, avec humanité et diligence. Les États parties veillent en outre à ce que la présentation d'une telle demande n'entraîne pas de conséquences fâcheuses pour les auteurs de la demande et les membres de leur famille ».

XIII. En outre, et toujours en droit, le droit au respect de la vie privée est également protégé par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lequel précise que :

« Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications. »

A ce titre, la Cour de justice de l'Union européenne a affirmé de longue date que « *le législateur communautaire a reconnu l'importance d'assurer la protection de la vie familiale des ressortissants des États membres afin d'éliminer les obstacles à l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité* » (CJUE, 11 juillet 2002, *Carpenter c. Secretary of State for the Home Department*, Aff. C-60/00, § 38).

Certes, à l'instar de la Cour de Strasbourg, la Cour de Luxembourg a souligné qu'en dépit de « *l'importance, pour l'enfant, de la vie familiale* » et de la nécessité pour les « *États de prendre en considération l'intérêt de celui-ci* », ces impératifs de protection de la

vie familiale « *ne créent pas de droit subjectif pour les membres d'une famille à être admis sur le territoire d'un État et ne sauraient être interprétés en ce sens qu'ils priveraient les États d'une certaine marge d'appréciation lorsqu'ils examinent des demandes de regroupement familial* » (CJUE, 27 juin 2006, *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*, Aff. C- 540/03, § 59).

Cependant, par référence à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour de justice a souligné que « *même si la convention ne garantit comme tel aucun droit pour un étranger d'entrer ou de résider sur le territoire d'un pays déterminé, exclure une personne d'un pays où vivent ses parents proches peut constituer une ingérence dans le droit au respect de la vie familiale tel que protégé par l'article 8, paragraphe 1, de la convention. Pareille ingérence enfreint la convention si elle ne remplit pas les exigences du paragraphe 2 du même article, à savoir si elle n'est pas «prévue par la loi», inspirée par un ou plusieurs buts légitimes au regard dudit paragraphe et « nécessaire, dans une société démocratique », c'est-à-dire justifiée par un besoin social impérieux et, notamment, proportionnée au but légitime poursuivi (voir, notamment, Cour eur. D. H., arrêt *Boultif c. Suisse* du 2 août 2001, *Recueil des arrêts et décisions 2001-IX*, § 39, 41 et 46) » (Ibid. § 42 ; v. aussi CJUE, 23 septembre 2003, *Akrich*, Aff. C-109/01, § 59).*

En somme, en vertu des exigences du droit de l'Union européenne, tout refus d'accès au territoire national doit être justifié et proportionné au regard du droit au respect de la vie privée et familiale.

Plus encore, et corrélativement, les autorités et juridictions nationales doivent tenir dûment compte de ces impératifs à l'heure de décider de faire obstacle à l'accès au territoire.

XIV. Or, en l'espèce, les dispositions litigieuses des articles L. 214-1 à L. 214-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile méconnaissent ces exigences tirées du droit au respect de la vie privée et familiale.

XIV-1 En effet, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article L. 214-1 de ce code, une interdiction administrative de territoire peut

être édictée à l'encontre d'un « ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou tout membre de la famille d'une telle personne » qui « ne réside pas habituellement en France et ne se trouve pas sur le territoire national ».

Et ce, au seul motif que « sa présence en France constituerait, en raison de son comportement personnel, du point de vue de l'ordre ou de la sécurité publics, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société ».

Il n'est pas différemment pour tout autre ressortissant étranger non mentionné à l'article L. 214-1 et qui, lui-aussi, « ne réside pas habituellement en France et ne se trouve pas sur le territoire national », les dispositions de l'article L. 214-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile se bornant à permettre l'édition d'une mesure administrative d'interdiction de territoire « lorsque sa présence en France constituerait une menace grave pour l'ordre public, la sécurité intérieure ou les relations internationales de la France ».

Par conséquent, le législateur a habilité l'autorité administrative à faire obstacle à toute entrée de la personne visée sur le territoire national sans qu'il ne soit tenu aucun compte des impératifs dérivés du droit au respect de la vie privée et familiale.

Ce faisant, l'autorité administrative n'est pas contrainte d'examiner si la mesure litigieuse est susceptible d'emporter une ingérence excessive au sein de ce droit et, par conséquent, n'a pas davantage l'obligation de motiver sa décision à cet égard.

Pourtant, en vertu des exigences européennes précédemment rappelées, il lui revient nécessairement de ménager un « juste équilibre » entre, d'une part, l'intérêt de l'étranger concerné à mener sa vie familiale sur le territoire national et, d'autre part, d'autres impératifs liés à l'intérêt général.

Mais tel n'est pas le cas à l'aune des seules dispositions légales contestées, lesquelles permettent à l'autorité administrative de faire fi du premier intérêt pour faire exclusivement prévaloir les seconds.

XIV-2 Une telle carence est d'autant plus flagrante concernant **les enfants mineurs**.

Certes, en vertu de l'article L. 214-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, il est prévu que « *l'étranger mineur* » ne peut faire l'objet d'une mesure de reconduite d'office à la frontière prévu par le second alinéa de l'article L. 214-4.

Mais cela signifie, *a contrario*, qu'une mesure d'interdiction administrative de territoire peut être prise à son encontre sans aucun égard pour son droit de maintenir des relations avec les membres les plus proches de sa famille, en particulier ses parents, qui résident potentiellement en France.

Ce seul constat suffit à caractériser une méconnaissance radicale de « *l'intérêt supérieur de l'enfant* », laquelle est « *la considération déterminante* » qui s'impose aux autorités nationales en ce qu'elle doivent notamment toujours s'assurer qu'un « *juste équilibre [...] entre les intérêts concurrents en jeu – ceux de l'enfant, ceux des deux parents et ceux de l'ordre public – a été ménagé* » (Cour EDH, G.C. 6 juillet 2010, *Neulinger et Shuruk c. Suisse*, Req. n° 41615/07, § 134).

En outre, il convient de souligner qu'une telle décision peut être édictée à l'insu du mineur et de ses proches parents, l'autorité administrative pouvant la prononcer « *après une procédure non contradictoire* » et sans obligation de notification immédiate puisque celle-ci peut intervenir ultérieurement si l'intéressé ne se trouve pas sur le territoire national au jour de l'édition.

A cet égard, donc, il est manifeste « *le processus décisionnel* » qui débouche sur l'édition d'une mesure d'interdiction administrative de territoire ne saurait être « *équitable et respecte[r], comme il se doit, les intérêts protégés* » par l'article 8 (*Moretti et Benedetti c. Italie*, précité, § 68 ; *K. et T. c. Finlande*, précité, § 166 ; *Zhou c. Italie*, précité, § 49).

XIV-3 A tous égards, donc, les dispositions des articles L. 214-1 à L. 214-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile portent atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale.

De ce seul chef, la décision implicite de rejet contestée est entachée d'une erreur de droit.

Mais il y a plus.

En ce qui concerne la méconnaissance du droit à un recours effectif

XV. Deuxièmement, les dispositions litigieuses des articles L. 214-1 à L. 214-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ont également porté atteinte au droit au recours effectif.

XV-1 En effet, et **en droit**, aux termes des stipulations de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. ».

De jurisprudence constante, la Cour estime que :

*« L'article 13 de la Convention garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de se prévaloir des droits et libertés de la Convention tels qu'ils y sont consacrés. Cette disposition a donc pour conséquence d'exiger un recours interne habilitant à examiner le contenu d'un "grief défendable" fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié » (Cour EDH, G.C. 13 décembre 2012, *De Souza Ribeiro c. France*, Req. n° 22689/07, § 78).*

De plus, toujours selon la Cour :

*« La portée de l'obligation que l'article 13 fait peser sur les États contractants varie en fonction de la nature du grief du requérant ; toutefois, **le recours exigé par l'article 13 doit toujours être "effectif"** »*

en pratique comme en droit » (*Ibid.* ; v. aussi Cour EDH, 5^e Sect. 10 novembre 2011, *Plathey c. France*, Req. n° 48337/09, § 70),

Ainsi, « *compte tenu de l'importance des répercussions* » de certaines mesures, la Cour juge que **l'intensité du contrôle juridictionnel doit être accrue** (v. par exemple une mesure de placement en cellule disciplinaire : Cour EDH, 5^e Sect. 20 janvier 2011, *Payet c. France*, Req. n° 19606/08, § 133).

En tout état de cause, l'exigence d'effectivité des recours implique qu'« *une autorité judiciaire indépendante* » soit en mesure de contrôler « **aussi bien la forme que le fond, et donc les motifs** » de la décision litigieuse (Cour EDH, G.C., 4 juillet 2006, *Ramirez Sanchez c. France*, Req. n° 59450/00, § §§ 145 et 165 ; v. aussi *Payet c. France*, précité, § 133).

S'agissant en particulier de mesures concernant le droit d'accès et de séjour de ressortissants étrangers sur le territoire national, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que :

« *En matière d'immigration, lorsqu'il existe un grief défendable selon lequel une expulsion risque de porter atteinte au droit de l'étranger au respect de sa vie privée et familiale, l'article 13 de la Convention combiné avec l'article 8 exige que l'Etat fournisse à la personne concernée une possibilité effective de contester la décision d'expulsion ou de refus d'un permis de séjour et d'obtenir un examen suffisamment approfondi et offrant des garanties procédurales adéquates des questions pertinentes par une instance interne compétente fournissant des gages suffisants d'indépendance et d'impartialité* » (Cour EDH, G.C. 13 décembre 2012, *De Souza Ribeiro c. France*, Req. n° 22689/07, § 83).

XV-2 Au surplus, et **encore en droit**, le droit au recours effectif est également garanti au titre du droit de l'Union européenne.

En effet, aux termes des stipulations de l'article 47, alinéa 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :

« *Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal*

dans le respect des conditions prévues au présent article »

XVI. Or, en l'occurrence, les dispositions litigieuses des articles L. 214-1 à L. 214-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile n'offrent pas des garanties suffisantes d'effectivité des recours contre une mesure d'interdiction administrative de territoire, laquelle emporte pourtant des conséquences particulièrement graves.

XVI-1 D'emblée, il convient de souligner que les dispositions litigieuses issues de l'article 2 de la loi du 13 novembre 2014 ne prévoient pas explicitement l'existence de voies de recours contre une mesure d'interdiction administrative de territoire.

A cet égard, le contraste est saisissant avec la mesure d'interdiction de sortie du territoire prévue par l'article L. 224-1 du code de la sécurité intérieure et issu de l'article 1^{er} de la même loi du 13 novembre 2014.

Ainsi, aux termes de l'alinéa 6 de cet article L. 224-1 :

« La personne qui fait l'objet d'une interdiction de sortie du territoire peut, dans le délai de deux mois suivant la notification de la décision et suivant la notification de chaque renouvellement, demander au tribunal administratif l'annulation de cette décision. Le tribunal administratif statue dans un délai de quatre mois à compter de sa saisine. Ces recours s'exercent sans préjudice des procédures ouvertes aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative »

Ainsi, outre les recours en référé suspension et liberté prévus par le droit commun, le législateur a prévu l'existence d'un recours en excès de pouvoir assorti d'une célérité accrue devant le juge administratif, ce qui a d'ailleurs été positivement relevé par le Conseil constitutionnel pour déclarer ce dispositif conforme à la Constitution (Cons. constit. Décision n° 2015-490 QPC du 14 octobre 2015, cons. 9).

Or, il n'en est strictement rien concernant les dispositions litigieuses.

XVI-2 Au demeurant, à supposer même qu'il soit possible d'affirmer l'existence de voies de recours contre une mesure d'interdiction administrative du territoire est ouvert devant le juge administratif, en particulier en référé, cette seule circonstance ne saurait suffire à faire disparaître la méconnaissance flagrante du droit à un recours effectif.

En effet, compte tenu des conditions dans lesquelles l'autorité administrative est habilitée par le législateur à édicter une décision d'interdiction administrative du territoire, **l'effectivité du contrôle éventuellement réalisé par les juridictions administrative sera singulièrement affaiblie et émoussée.**

XVI-2.1 D'abord, il convient de souligner que l'autorité administrative est autorisée à prononcer une telle décision à la faveur de critères extrêmement flous.

Il en est particulièrement ainsi pour un ressortissant étranger non mentionné à l'article L. 214-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui peut être frappé par une telle mesure administrative « *lorsque sa présence en France constituerait une menace grave pour l'ordre public, la sécurité intérieure ou les relations internationales de la France* ».

Faute de toute définition légale de ces dernières notions, le juge administratif ne pourra que difficilement annuler une telle décision d'interdiction de territoire pour méconnaissance des conditions légales de déclenchement du dispositif litigieux.

Le libellé des dispositions des articles L. 214-1 et L. 214-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est effectivement affligé d'une forte imprécision, ce qui confère une excessive liberté d'appréciation à l'autorité administrative et, corrélativement, **réduit d'autant l'effectivité d'un éventuel contrôle juridictionnel ultérieur.**

XVI-2.2 Ensuite, cet hypothétique contrôle juridictionnel sera d'autant moins effectif que la décision litigieuse pourra n'être que faiblement motivée, voire tout simplement dépourvue de toute motivation.

XVI-2.2.1 En effet, non seulement, eu égard à la sensibilité des enjeux liés à la lutte contre le terrorisme, il est fortement probable que la décision édictée repose pour une large part sur le fondement de documents classifiés ou d'une « *note blanche* » elle-même fondée sur des informations confidentielles, parfaitement inaccessibles tant à l'intéressé lui-même, qu'au juge censé contrôler la décision litigieuse.

Pourtant, il y a lieu de rappeler que le juge administratif reconnaît à de telles « *notes des services de renseignements* » un poids conséquent. En effet, il a déjà été jugé que celles-ci peuvent suffire à fonder une décision de refus d'admission sur le territoire français en raison de la menace grave pour la sécurité publique que constituerait la présence en France d'un ressortissant étranger, même si l'intéressé n'a « *jamais été condamné ni inculpé pour l'exercice d'une activité criminelle* » (v. not. CE, 3 mars 2003, n° 238.662, publié au recueil).

XVI-2.2.2 Mais au surplus, en vertu des dispositions de l'article L. 214-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, il est expressément prévu que l'autorité administrative compétente peut s'abstenir de motiver sa décision lorsque « *des considérations relevant de la sûreté de l'Etat ne [...] y opposent* ».

Ainsi libellée de façon extrêmement floue et vaste, une telle exception permet à l'autorité administrative d'échapper à loisir à l'exigence pourtant déterminante de motivation, sans que cela ne puisse être effectivement contesté devant le juge administratif.

Surtout, et corrélativement, à défaut de motivation, l'éventuel recours initié contre la décision litigieuse ne pourra lui-même qu'être parfaitement inefficace.

XVI-2.3 Enfin, il y a lieu de souligner qu'aucune obligation de notification immédiate de la décision d'interdiction administrative de territoire n'a été prévue par les dispositions contestées.

Tout au plus l'article L. 214-3, alinéa 2, précise-t-il que « *si l'étranger est entré en France alors que la décision d'interdiction administrative*

du territoire prononcée antérieurement ne lui avait pas déjà été notifiée, il est procédé à cette notification sur le territoire national ».

En somme, une personne ciblée par une mesure d'interdiction du territoire peut ignorer l'existence même de celle-ci, jusqu'à ce qu'il tente d'entrer sur le territoire. Par hypothèse, ce n'est donc qu'à compter de cet instant qu'il sera enfin en mesure d'initier un recours devant les juridictions administratives.

Or, là encore, une telle situation ne peut que rendre plus hypothétique et aléatoire l'exercice effectif d'un droit au recours contre une mesure d'interdiction administrative du territoire.

XVII. Dans ces conditions, les dispositions des articles L. 214-1 à L. 214-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile méconnaissent également les stipulations de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que celles de l'article 47, alinéa 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

De ce chef encore, l'annulation des dispositions attaquées du décret s'impose faute de base légale.

XVIII. Dans ces conditions, la décision implicite de rejet de la demande d'abrogation des dispositions de l'article R. 513-1-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit est entachée d'une erreur de droit en méconnaissance de l'article 16-1 de la loi n° 2000-32 et des droits et libertés susvisés.

De ce chef, l'annulation de la décision litigieuse est certaine.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, suppléer, au besoin même d'office, les associations exposantes persistent dans les conclusions de leurs précédentes écritures.

Avec toutes conséquences de droit.

SPINOSI & SUREAU
SCP d'Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation