

Nos 313711, 313714

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION NATIONALE
D'ASSISTANCE AUX FRONTIERES
POUR LES ETRANGERS (ANAFE)
GROUPE D'INFORMATION ET DE
SOUTIEN DES IMMIGRES (GISTI)

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 1^{er} avril 2008

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu 1^o), sous le n^o 313711, la requête, enregistrée le 26 février 2008 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE AUX FRONTIERES POUR LES ETRANGERS (ANAFE), désignée mandataire unique, domiciliée au 21 ter rue Voltaire à Paris (75011) et le GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES (GISTI), dont le siège est 3 villa Marcès à Paris (75011) ; l'ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE AUX FRONTIERES POUR LES ETRANGERS (ANAFE) et le GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES (GISTI) demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1^o) de suspendre l'exécution de l'arrêté du 15 janvier 2008 du ministre des affaires étrangères et européennes et du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement fixant la liste des Etats dont les ressortissants sont soumis au visa consulaire de transit aéroportuaire ;

2^o) d'enjoindre au Premier ministre, dans l'hypothèse de l'incompétence des signataires de l'arrêté contesté, de prendre un nouvel arrêté instaurant une liste d'Etats tiers dont les ressortissants sont soumis au visa consulaire de transit aéroportuaire qui ne contiendrait aucune disposition contraire au droit d'asile ;

3^o) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros par association requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

l'ANAFE et le GISTI soutiennent que l'urgence résulte de l'atteinte grave portée par l'arrêté dont la suspension est demandée aux intérêts défendus par les associations requérantes ainsi qu'au droit d'asile et à la liberté de circulation ; qu'il existe un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté ; qu'en effet, le ministre des affaires étrangères et européennes et le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement ne tiennent d'aucune disposition législative ou réglementaire compétence pour signer l'arrêté dont la suspension est demandée ; que cet arrêté porte atteinte au droit d'asile ; qu'il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation et que l'entrave à l'accès à la zone

internationale des ressortissants des principaux pays dont les demandeurs d'asile sont originaires fait apparaître un détournement de pouvoir ;

Vu l'arrêté dont la suspension est demandée ;

Vu la requête à fin d'annulation présentée à l'encontre de cet arrêté ;

Vu, enregistré le 11 mars 2008, le mémoire en défense présenté par le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement qui conclut au rejet de la requête au motif qu'il n'est pas satisfait à la condition d'urgence ; qu'en effet, l'obligation pour certaines nationalités d'obtenir un visa de transit aéroportuaire pour transiter par le territoire français doit être appréciée au regard de l'intérêt public qui s'attache à la maîtrise des flux migratoires à destination de la France ; que la décision litigieuse n'est pas entachée d'incompétence, dès lors que ni l'article L. 211-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ni les textes communautaires ne précisent la nature juridique que doit revêtir l'acte réglementaire pris pour leur application ; que le ministre chargé de l'immigration pouvait légalement signer l'arrêté litigieux en application du décret n° 2007-999 du 31 mai 2007 relatif à ses attributions ; que cet arrêté ne porte pas atteinte au droit d'asile, l'objet d'un visa de transit aéroportuaire étant, en fonction de considérations d'intérêt général fondées sur la maîtrise des flux migratoires, d'empêcher les ressortissants de certains pays de profiter de leur transit par la zone internationale d'un aéroport français pour pénétrer illégalement sur le territoire ; qu'il n'y a pas d'erreur manifeste d'appréciation, dès lors que le droit d'asile peut toujours s'exercer quelles que soient les circonstances dans lesquelles un étranger séjourne sur le sol français et que l'asile peut également être demandé à partir des représentations françaises dans le pays d'origine ; que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ;

Vu, enregistré, le 11 mars 2008, le mémoire en défense présenté par le ministre des affaires étrangères et européennes, qui déclare s'associer aux observations du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement ;

Vu 2°), **sous le n° 313714**, la requête enregistrée le 26 février 2008 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE AUX FRONTIERES POUR LES ETRANGERS (ANAFE), désignée mandataire unique, domiciliée au 21 ter rue Voltaire à Paris (75011) et le GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES (GISTI), dont le siège est 3 villa Marcès à Paris (75011) ; l'ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE AUX FRONTIERES POUR LES ETRANGERS (ANAFE), et le GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES (GISTI) demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du 1^{er} février 2008 du ministre des affaires étrangères et européennes et du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement fixant la liste des Etats dont les ressortissants sont soumis au visa consulaire de transit aéroportuaire et les exceptions à cette obligation en tant qu'il ajoute à l'article 3 de l'arrêté du 15 janvier 2008 après « Mali », « les Russes provenant d'un aéroport situé en Ukraine, Biélorussie, Moldavie, Turquie ou Egypte » ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre, dans l'hypothèse de l'incompétence des signataires de l'arrêté contesté, de prendre un nouvel arrêté instaurant une liste d'Etats tiers dont les ressortissants sont soumis au visa consulaire de transit aéroportuaire qui ne contiendrait pas

de disposition contraire au droit d'asile et aux principes d'égalité de traitement et de non-discrimination ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros par association requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

L'ANAFE et le GISTI soutiennent que l'urgence résulte de l'atteinte grave portée par l'arrêté dont la suspension est demandée aux intérêts défendus par les associations requérantes ainsi qu'au droit d'asile et à la liberté de circulation ; qu'il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision litigieuse ; qu'en effet, le ministre des affaires étrangères et européennes et le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement ne tiennent d'aucune disposition législative ou réglementaire compétence pour signer l'arrêté dont la suspension est demandée ; que cet arrêté porte atteinte au droit d'asile ; qu'il méconnaît le principe d'égalité de traitement et instaure une discrimination indirecte en fonction de l'origine nationale ou de l'appartenance ethnique ; qu'il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, dès lors que les ministres signataires ne peuvent valablement soumettre les ressortissants russes en provenance de certains aéroports à un visa de transit aéroportuaire ; que l'entrave à l'accès à la zone internationale des ressortissants des principaux pays dont les demandeurs d'asile sont originaires fait apparaître un détournement de pouvoir ;

Vu l'arrêté dont la suspension est demandée ;

Vu la requête à fin d'annulation présentée à l'encontre de cet arrêté ;

Vu, enregistré le 11 mars 2008, le mémoire en défense présenté par le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement qui conclut au rejet de la requête au motif qu'il n'est pas satisfait à la condition d'urgence ; qu'en effet, l'obligation pour certaines nationalités d'obtenir un visa de transit aéroportuaire pour transiter par le territoire français doit être appréciée au regard de l'intérêt public qui s'attache à la maîtrise des flux migratoires à destination de la France ; que la décision litigieuse n'est pas entachée d'incompétence, dès lors que ni l'article L. 211-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ni les textes communautaires ne précisent la nature juridique que doit revêtir l'acte réglementaire pris pour leur application ; que le ministre chargé de l'immigration pouvait légalement signer l'arrêté litigieux, en application du décret n° 2007-999 du 31 mai 2007 relatif à ses attributions ; que cet arrêté ne porte pas atteinte au droit d'asile, l'objet d'un visa de transit aéroportuaire étant, en fonction de considérations d'intérêt général fondées sur la maîtrise des flux migratoires, d'empêcher les ressortissants de certains pays de profiter de leur transit par la zone internationale d'un aéroport français pour pénétrer illégalement sur le territoire ; que l'arrêté litigieux ne mentionne pas les ressortissants russes de manière générale mais vise à lutter contre une filière importante et organisée d'immigration irrégulière en France ; qu'il n'y a pas d'erreur manifeste d'appréciation, dès lors que le droit d'asile peut toujours s'exercer quelles que soient les circonstances dans lesquelles un étranger séjourne sur le sol français et que l'asile peut également être demandé à partir des représentations françaises dans le pays d'origine ; que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ;

Vu, enregistré, le 11 mars 2008, le mémoire en défense présenté par le ministre des affaires étrangères et européennes, qui déclare s'associer aux observations du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, l'ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE AUX FRONTIERES POUR LES ETRANGERS (ANAFE) et le GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES (GISTI), d'autre part, le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement et le ministre des affaires étrangères et européennes ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du 13 mars 2008 à 11 heures 30 au cours de laquelle ont été entendus :

- les représentants de l'ANAFE et du GISTI ;
- les représentants du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement ;
- le représentant du ministre des affaires étrangères et européennes ;

et à l'issue de laquelle l'instruction a été prolongée ;

Vu le mémoire, enregistré le 21 mars 2008, présenté par le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, qui produit des tableaux statistiques relatifs au nombre d'étrangers qui ont présenté une demande d'asile à la frontière et qui ont été admis à entrer en France au titre de l'asile en 2007 et au cours des mois de janvier et février 2008 ;

Vu, enregistré le 26 mars 2008, le mémoire présenté par l'ANAFE et par le GISTI, qui reprennent les conclusions et les moyens de leurs requêtes ; ils soutiennent en outre que les statistiques produites par le ministre montrent que les mesures litigieuses portent gravement atteinte au droit d'asile et ont été déterminées par le souci de réduire le nombre de demandes d'asile à la frontière ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la Constitution, notamment le préambule et l'article 53-1 ;

Vu la convention de Chicago du 7 décembre 1944 sur l'aviation civile internationale ;

Vu la convention de Genève de 1951 ;

Vu le traité sur l'Union européenne ;

Vu le règlement (CE) du Conseil n° 1683/95 du 29 mai 1995 ;

Vu l'action commune du 4 mars 1996, adoptée par le Conseil, en application de l'article K. 3 du traité sur l'Union européenne ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 12 mai 1998 ;

Vu le code de justice administrative ;

Considérant que les requêtes de l'ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE AUX FRONTIERES POUR LES ETRANGERS et du GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES présentent à juger des questions semblables ; qu'il y a lieu de les joindre pour qu'elles fassent l'objet d'une même ordonnance ;

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision » ;

Considérant que l'urgence justifie la suspension de l'exécution d'un acte administratif lorsque celle-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; qu'il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte contesté sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue ; que l'urgence doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire ;

Considérant que l'exigence de disposer d'un visa de transit aéroportuaire, délivré par les autorités consulaires, peut être imposée à certains étrangers qui, à l'occasion d'une escale ou d'un transfert entre deux tronçons d'un vol international, transitent par la zone internationale d'un aéroport situé sur le territoire national ; que les Etats membres de l'Union européenne peuvent, sous réserve d'en informer les autres Etats, imposer une telle exigence aux ressortissants d'autres Etats que les douze pays mentionnés sur une liste annexée aux instructions consulaires communes ; que, par le premier arrêté dont la suspension est demandée, en date du 15 janvier 2008, le ministre des affaires étrangères et européennes et le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement ont ainsi arrêté une liste d'Etats autres que ceux figurant sur l'annexe 3 aux instructions consulaires communes et aux ressortissants desquels l'obligation de visa aéroportuaire est imposée ; que le deuxième arrêté dont la suspension est demandée, en date du 1^{er} février 2008, étend cette exigence au ressortissants russes « provenant d'un aéroport situé en Ukraine, Biélorussie, Moldavie, Turquie ou Egypte » ;

Considérant que, sans porter par elle-même aucune atteinte au droit fondamental qu'est le droit d'asile, l'obligation de disposer d'un visa de transit aéroportuaire répond à des nécessités d'ordre public tenant à éviter, à l'occasion d'une escale ou d'un changement d'avion, des afflux incontrôlés de personnes qui demanderaient l'admission sur le territoire au titre de l'asile ; que l'arrêté du 15 janvier 2008 se borne à reprendre, dans la liste qu'il énonce, l'énumération de dix-huit Etats aux ressortissants desquels l'obligation de visa de transit aéroportuaire s'imposait déjà en vertu de textes antérieurs et ne mentionne que deux Etats supplémentaires, Djibouti et la Guinée-Bissau ; qu'il ressort des pièces soumises au juge des référés et des débats au cours de l'audience publique que les mesures prévues par l'arrêté du 1^{er}

février 2008 ont pour objet de lutter contre des filières organisées de transit par la France en vue de solliciter l'asile ; que, dans ces conditions, et alors que le Conseil d'Etat statuera dans un délai qui n'excède pas quelques mois sur la légalité des arrêtés dont la suspension est demandée, l'appréciation globale et objective de l'urgence à laquelle il incombe au juge des référés de procéder, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire, ne permet pas de regarder la condition d'urgence comme remplie ; que les conclusions à fin de suspension et, par voie de conséquence, les conclusions à fin d'injonction et à fin d'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative présentées par les associations requérantes ne peuvent, dès lors qu'être rejetées ;

O R D O N N E :

Article 1^{er} : Les requêtes de l'ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE AUX FRONTIERES POUR LES ETRANGERS et du GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES sont rejetées.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à l'ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE AUX FRONTIERES POUR LES ETRANGERS (ANAFE), au GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES (GISTI), au ministre des affaires étrangères et européennes et au ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

Fait à Paris, le 1^{er} avril 2008

Signé : B. Stirn

La République mande et ordonne au ministre des affaires étrangères et européennes et au ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, chacun en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente ordonnance.

Pour expédition conforme,

Le secrétaire,

Françoise Longuet