

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N° 415289

ASSOCIATION NATIONALE
D'ASSISTANCE AUX FRONTIERES
POUR LES ETRANGERS et autres

Ordonnance du 21 novembre 2017

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**LE JUGE DES RÉFÉRÉS,
STATUANT DANS LES CONDITIONS PRÉVUES AU
DERNIER ALINEA DE L'ARTICLE L. 511-2 DU CODE
DE JUSTICE ADMINISTRATIVE**

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 26 octobre 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, le Groupe d'information et de soutien des immigrés et la Cimade demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution de la décision du Gouvernement français de « prolongation du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures terrestres avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Confédération Suisse, l'Italie et l'Espagne, ainsi qu'aux frontières aériennes et maritimes, du 1^{er} novembre 2017 au 30 avril 2018 », révélée par la note des autorités françaises au secrétaire général du Conseil de l'Union européenne du 3 octobre 2017 ;

2°) d'enjoindre aux ministres intéressés de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'absence de contrôles frontaliers aux frontières intérieures de l'espace Schengen à partir du 1^{er} novembre 2017 ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les associations requérantes soutiennent que :

- elles justifient d'un intérêt à agir contre la décision contestée qui porte atteinte aux intérêts qu'elles défendent tels que décrits par leurs statuts ;

- la condition d'urgence est remplie dès lors que la décision contestée porte atteinte de manière suffisamment grave et immédiate, d'une part, aux intérêts des migrants et demandeurs d'asile dont elles défendent les droits en ce qu'elle entrave la liberté de circulation au sein de l'espace Schengen et, par suite, l'accès au territoire français, notamment à la frontière franco-italienne et, d'autre part, à l'intérêt public que constitue le droit d'asile ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée ;

- elle est, en effet, entachée d'incompétence dès lors que l'auteur ne peut être identifié, compte tenu de son absence de formalisation ;

- elle prolonge le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures en méconnaissance du délai de six mois prévu à l'article 25 § 4 du code de frontières Schengen ;

- elle porte une atteinte disproportionnée au principe de liberté de circulation des personnes, en méconnaissance de l'article 26 du code frontières Schengen, dès lors qu'en premier lieu, le Gouvernement français ne démontre pas l'efficacité de cette mesure pour empêcher la réalisation d'attentats terroristes sur le territoire national et, en second lieu, elle a pour finalité réelle la maîtrise des flux migratoires intra-Schengen alors même que les personnes migrantes ne sauraient constituer une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au sens l'article 25-1 du même code ;

- elle méconnaît le principe de nécessité en ce qu'il existe déjà un dispositif légal de contrôle aux frontières prévu par les articles 78-2 du code de procédure pénale et 67 ter du code des douanes ;

- elle méconnaît l'article 27 du code frontières Schengen dès lors que le Gouvernement français, d'une part, n'a ni fourni toutes les données pertinentes détaillant les événements qui constituent une menace grave pour son ordre public ou sa sécurité intérieure justifiant la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, ni indiqué le nom des points de passage autorisés et, d'autre part, n'a pas respecté le délai d'information des autres Etats membres et de la Commission de quatre semaines avant la réintroduction du contrôle aux frontières.

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 novembre 2017, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient, d'une part, que les juridictions ne sont pas compétentes pour connaître d'une décision ayant la nature d'un acte de Gouvernement et que, d'autre part, la demande n'est pas recevable. Il soutient, à titre subsidiaire, que la condition d'urgence n'est pas remplie et qu'aucun des moyens soulevés par les requérantes n'est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée.

La requête a été communiquée au ministre de l'Europe et des affaires étrangères qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, le Groupe d'information et de soutien des immigrés et la Cimade et, d'autre part, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et le ministre de l'Europe et des affaires étrangères ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du mercredi 17 novembre 2017 à 10 heures au cours de laquelle ont été entendus :

- Me Spinosi, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, du Groupe d'information et de soutien des immigrés et de la Cimade ;

- les représentants des associations requérantes ;

- les représentantes du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur ;

et à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction ;

1. Considérant qu'aux termes 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.* » ; qu'aux termes du troisième alinéa de l'article L. 511-2 du code de justice administrative : « *Lorsque la nature de l'affaire le justifie, le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel ou, au Conseil d'Etat, le président de la section du contentieux peut décider qu'elle sera jugée, dans les conditions prévues au présent livre, par une formation composée de trois juges de référé, sans préjudice du renvoi de l'affaire à une autre formation de jugement dans les conditions de droit commun* » ;

2. Considérant que l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, le Groupe d'information et de soutien des immigrés et la Cimade ont formé un recours pour excès de pouvoir contre la décision du Gouvernement français de renouveler les contrôles aux frontières intérieures terrestres avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Confédération Suisse, l'Italie et l'Espagne, ainsi qu'aux frontières aériennes et maritimes, du 1^{er} novembre 2017 au 30 avril 2018 ; que les associations requérantes demandent, par la présente requête, la suspension de cette décision sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative ;

Sur l'exception d'incompétence soulevée par le ministre de l'intérieur :

3. Considérant que si le ministre de l'intérieur soutient en défense que la décision contestée se rattache aux relations internationales de la France et à ses rapports avec les institutions communautaires, revêtant ainsi la nature d'un acte de Gouvernement échappant à la compétence de toute juridiction, il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, que cette mesure de police échapperait manifestement à la compétence du juge administratif pour en connaître ;

Sur la demande de suspension :

4. Considérant que la chambre chargée de l'instruction du recours pour excès de pouvoir formé par les associations requérantes contre cette décision a informé les parties de ce que l'affaire est susceptible d'être appelée à une audience dans les prochaines semaines ; qu'il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, notamment au vu des éléments et justifications apportés par les associations requérantes, que la mise en œuvre de cette mesure à compter du 1^{er} novembre constituerait une situation d'urgence justifiant la suspension de son exécution avant que n'intervienne, prochainement, le jugement au fond de ce litige ; que, si les associations requérantes font valoir que le rétablissement du contrôle aux frontières s'accompagnerait de violations individuelles des droits des migrants, il leur est loisible de saisir, dans ces situations, le juge compétent pour en connaître ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les irrecevabilités soulevées en défense par le ministre, qu'en l'absence d'urgence justifiant l'intervention du juge des référés, il y a lieu de rejeter la demande présentée par les associations requérantes sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, ensemble leurs conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

O R D O N N E :

Article 1^{er} : La requête de l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, du Groupe d'information et de soutien des immigrés et de la Cimade est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, représentant unique, pour l'ensemble des requérants, et au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

Copie sera adressée au Premier ministre et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

Délibéré à l'issue de la séance du 17 novembre 2017 où siégeaient: M. Rémy Schwartz, président adjoint de la section du contentieux, juge des référés, présidant ; Mme Catherine de Salins et Mme Maud Vialettes, conseillers d'Etat, juges des référés.