Lionel CRUSOE & Marion OGIER
Avocats à la Cour

ANDOTTE AVOCATS AARPI
45, rue de Rennes, 75006 Paris
01 43 31 92 86
contact@andotteavocats.fr

CONSEIL D'ETAT

MEMOIRE EN REPLIQUE

POUR :

1./ Le groupe d'information et de soutien des immigré.es ;

2./ L'association nationale d'assistance aux frontières pour les personnes étrangères (Anafé) ;

3./ Le syndicat des avocats de France ;

4./ L'association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et trans à l'immigration et au séjour (Ardhis) ;

5./ L'Auberge des migrants ;

6./ L'association Salam ;

7./ L'association Dom'Asile ;

8./ L'association Human Rights Observers ;

9./ L'association Accueil Demandeurs d'asile (ADA) ;

10./ L'association « JRS France – Service Jésuite des Réfugiés » ;

11./ La Ligue des droits de l'Homme ;

12./ La Cimade ;

13./ L'association Utopia 56 ;

14./ L'association Médecins du Monde ;

15./ La Fédération des associations de solidarité avec toute-s les immigré-e-s (FASTI) ;

16./ L'association Groupe Accueil et Solidarité (GAS)

représentés par Me Lionel Crusoé

CONTRE :

1° Le Premier ministre

2° Le ministre de l'intérieur

3° Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères

Au soutien des requêtes n° 508948 et 508947

* *

*

Le mémoire en défense du ministre de l'Europe et des affaires étrangères appelle de la part des associations exposantes les observations suivantes.

I. –

Sur la méconnaissance de l'article 53 de la Constitution, la ministre de l'Europe et des affaires étrangères soutient notamment que « *l'Accord prévoit la possibilité que l'étranger réadmis soit accompagné par des fonctionnaires britanniques, il prévoit également explicitement qu'aucune stipulation de l'Accord n'autorise ces personnes à faire usage de la contrainte sur le territoire français* », et qu'« *aucune autre stipulation relative à ces personnes accompagnantes, n'est relative, par exemple, au régime d'autorisation du port d'arme ou au régime de responsabilité auquel elles seraient soumises* », circonstances dont il résulterait que « *cette stipulation ne relève pas des « garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » au sens de l'article 34 de la Constitution* ».

C'est là une interprétation qui ne peut être suivie.

Si l'accord prévoit la présence sur le territoire national d'agents britanniques « *en vue du transport des personnes* » renvoyées en France, ce n'est, à l'évidence, pas seulement pour accomplir une autre mission que celle consistant à s'assurer de l'absence de fuite des personnes réacheminées, ce qui ne peut passer que par l'exercice d'une contrainte physique.

L'accord implique ainsi nécessairement que ces agents puissent user de la force, et que l'étranger réadmis en France soit ***privé*** de sa liberté le temps du trajet.

Il relève, *a minima* pour ce qui concerne cette stipulation, du domaine de la loi, outre qu'il ***méconnaît en tout état de cause l'article 66 de la Constitution et l'article 16 de la Déclaration du 26 août 1789***, faute de prévoir les conditions de l'intervention du juge judiciaire pour s'assurer de la légalité de cette privation de liberté (v. pour la méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen par un accord relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains isolés sur le territoire de la République française et à leur retour dans leur pays d'origine : Cons. const., 4 novembre 2010, n° 2010-614 DC).

II. –

En deuxième lieu, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères soutient qu'il n'appartiendrait pas au Conseil d'Etat de contrôler la conformité de l'accord publié par le décret querellé avec la Constitution.

Là encore, il ne saurait être suivi.

1. –

Les principes à appliquer sont les suivants.

- On a scrupule à rappeler que, dans l'ordre interne, la Constitution est la norme *suprême* (CE Ass., 30 octobre 1998, *Sarran et Levacher*, n° 200286 – 200287, au Recueil).

Pour assurer la mise en œuvre de ce principe fondamental et afin que la Constitution fasse l'objet d'une pleine application, encore faut-il qu'un contrôle juridictionnel soit organisé.

- Un contrôle *a priori* existe déjà pour les engagements internationaux, le Conseil constitutionnel, saisi au titre de l'article 61 de la Constitution, pouvant juger contraire à la Constitution une loi autorisant l'approbation d'un accord qui méconnaîtrait les normes constitutionnelles.

- Un contrôle *a posteriori* existe également pour ce qui concerne les textes issus du droit dérivé de l'Union européenne, quand bien même ne pas les respecter reviendrait à méconnaître les engagements internationaux de la France (CE Ass., 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine*, n° 287110, au Recueil ; CE Ass., 21 avril 2021, *Associations French Data Network et autres*, n° 393099, au Recueil).

- *A posteriori* également, et sans que le principe *pacta sunt servanda* ne s'y oppose non plus, le Conseil d'Etat contrôle déjà le respect d'une norme constitutionnelle, puisqu'il s'assure de ce qu'un traité ou un accord publié par un décret ne nécessitait pas, préalablement à sa ratification ou à son approbation, l'autorisation du législateur en application de l'article 53 de la Constitution (CE Ass., 18 décembre

1998, *SARL du parc d'activités de Blotzheim et la SCI "Haselaecker"*, n° 181249, au Recueil).

En somme, la situation est la suivante :

- Lorsqu'un accord international est ratifié ou approuvé à la suite d'une loi, sa constitutionnalité est contrôlée *a priori* par le Conseil constitutionnel ;

- Lorsqu'un accord international et ratifié ou approuvé sans qu'une loi ne l'y ait autorisé, le respect de l'article 53 de la Constitution (mais également de tout texte législatif) est contrôlé *a posteriori* par le Conseil d'Etat ;

- Lorsqu'il est question de l'application d'un texte issu des institutions de l'Union européenne et dont le respect découle des engagements internationaux de la France, la constitutionnalité de cette norme est, en l'absence de norme de référence équivalente dans l'ordre juridique européen, contrôlée par le Conseil d'Etat.

En résumé, l'absence de contrôle de constitutionnalité – à l'exception de celui du respect de l'article 53 de la Constitution – ne concerne *que* les traités ou accords qui ne relèvent pas du domaine de la loi.

2. –

Rien ne justifie véritablement ce qui était désigné par le rapporteur public Rémi Keller, dans ses conclusions sur la décision « *Fédération nationale de la libre pensée et autres* (Ass., 9 juillet 2010, n° 327663 et autres), comme un « *« angle mort » dans le contrôle de constitutionnalité* », et **certainement pas le principe *pacta sunt servanda***, puisque la *possibilité* pour le Conseil d'Etat d'annuler un décret publiant un accord international est d'ores et déjà admise, alors même qu'une telle annulation reviendrait à empêcher toute application de cet accord.

Il faut ajouter que, dans le cadre de son contrôle, le Conseil d'Etat s'assure notamment de ce que l'accord international n'est pas contraire à un texte législatif.

Il est ainsi déjà admis que la méconnaissance de certaines règles ait pour conséquence indirecte le non-respect de l'obligation de respecter un engagement international.

En outre, aucun principe n'interdit, lorsque l'accord est entré en vigueur du fait de la publication du décret, d'exciper de son inconstitutionnalité, ce qui paralyserait tout autant son application (v. CE Ass., 5 mars 2003, *Aggoun*, n° 242860, au Recueil).

Enfin, la place de la Constitution dans la hiérarchie des normes, rappelée dans la décision *Sarran* précitée, implique nécessairement qu'en cas de contrariété entre celle-ci et un accord international, la première prévale, quitte à ce que la France engage sa responsabilité dans l'ordre international.

On voit d'ailleurs que le principe *pacta sunt servanda* n'a pas empêché le Conseil d'Etat d'opérer un contrôle de constitutionnalité de textes transposant des dispositions issues du droit de l'Union européenne, et ce sans que ni le quatorzième alinéa du Préambule du 27 octobre 1946, ni l'article 88-1 de la Constitution n'y ait fait obstacle.

3. –

L'on comprend aisément que M. Keller, dans ses conclusions précitées, se soit prononcé en faveur d'un contrôle de constitutionnalité.

Selon M. Keller, outre les arguments que l'on a déjà évoqués, il serait inexact d'affirmer que *« la question du contrôle de la constitutionnalité des engagements internationaux est entièrement – et seulement – réglée par l'article 54 de la Constitution, qui prévoit seulement un contrôle a priori par le Conseil constitutionnel* », au regard de ce que, d'une part, « *l'article 54 de la Constitution a été prévu pour les engagements soumis à l'approbation au Parlement, c'est-à-dire les traités de l'article 53* » et que, d'autre part et en tout état de cause, « *le contrôle de la constitutionnalité des traités n'est pas entièrement régi par l'article 54* ».

L'on ajoutera qu'en pratique, il est impossible de prévoir la publication d'un accord qui n'aurait pas été précédé d'une procédure parlementaire et qu'une saisine du Conseil constitutionnel au titre de l'article 54 de la Constitution est parfaitement illusoire.

M. Keller ajoutait qu' « *en contrôlant le contenu de l'accord, vous mettriez fin au paradoxe de votre jurisprudence actuelle qui vous conduit à interdire, pour des raisons de forme, l'application d'un accord qui méconnaît la loi tandis que vous devez appliquer un accord contraire à la Constitution* », qualifiant même d' « *incongrue* […] *l'immunité dont le traité est revêtu* ».

4. –

Le Conseil d'Etat n'a certes pas suivi son rapporteur public.

Néanmoins, cette décision demeure fortement interrogée par la doctrine et, au regard de ce qui précède, on persiste à ne pas la comprendre.

Ainsi, selon la chronique à l'*AJDA* :

> « *L' « angle mort » dont à fait état le rapporteur public existe. Il est même problématique, voire gravement anormal dans un système juridique où le droit international a pris une place centrale. Cette lacune constitutionnelle est du même ordre que celle qui existait en matière de contrôle de constitutionnalité des lois jusqu'à l'introduction de l'article 61-1 en juillet 2008. L'immunité du traité non soumis préalablement au Conseil constitutionnel pose difficulté. Comment en effet ne pas trouver paradoxal que l'on affirme que, dans l'ordre interne, la Constitution est la norme suprême […] sans se donner les moyens d'assurer cette supériorité ?* »

Relevant certains arguments pouvant justifier selon eux la décision finalement intervenue, les auteurs concluent néanmoins :

> « *Nous rangerons donc plutôt ses conclusions dans la catégorie prestigieuse des conclusions visionnaires – en tout cas, en avance sur leur temps – qui porteront leurs fruits dans les décennies qui viennent* » (Sophie-Justine Liéber & Damien Botteghi, « *De deux questions de droit international public et d'une question de procédure contentieuse* », *AJDA*, 2010, p. 1635)

Les professeurs Thierry Rambaud et Agnès Roblot-Troizier relèvent également :

> « *la haute juridiction administrative s'en tient à la théorie du « traité-écran » pourtant fragilisée de tous côtés. Fragilisée d'abord par le contrôle de la régularité formelle de la ratification d'un engagement international qui suppose que soit vérifié qu'il ne méconnaît pas les lois en vigueur. Admis au regard des lois existantes, ce contrôle ne devrait-il pas l'être au regard de la Constitution, norme supérieure aux lois comme aux engagements internationaux ? La théorie du « traité-écran » est fragilisée ensuite par l'admission d'un contrôle, certes limité mais réel, de la constitutionnalité des directives communautaires : à l'occasion du contrôle des dispositions réglementaires qui en assurent la transposition, le juge administratif accepte de contrôler la constitutionnalité d'une directive lorsqu'il n'existe pas, dans le système juridique de l'Union, de principes ou règles équivalents aux principes constitutionnels invoqués en l'espèce. Or l'innovation proposée par le rapporteur public restait limitée : il s'agissait seulement de permettre le contrôle a posteriori et uniquement par voie d'action des engagements internationaux qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 53 de la Constitution. L'objectif était ainsi de combler une lacune du système qui veut que les traités ou accords non soumis à la procédure de ratification ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité a priori, à moins que le Conseil constitutionnel ne se déclare compétent pour en connaître et à condition que les parlementaires en aient connaissance. Ces engagements internationaux, qui peuvent avoir des effets importants dans l'ordre interne, disposent d'une immunité totale une fois entrés en vigueur : non soumis au Parlement, ils produisent des effets juridiques dans l'ordre interne sans que leur constitutionnalité ne puisse jamais être apprécié* » (« *Le contrôle de l'accord entre la France et le Saint-Siège sur la reconnaissance des grades et diplômes* », *RFDA*, 2010, p. 995).

III. –

En tout état de cause, à supposer que le temps ne soit pas encore venu pour assurer un tel contrôle juridictionnel, l'illégalité du décret contesté n'en demeure pas moins acquise.

Les normes constitutionnelles qui ont été invoquées par les exposants ont, comme la plupart des règles de cette nature, été rappelées par des lois.

En toute hypothèse, ces derniers soulèvent la ***méconnaissance***, par l'accord publié par le décret contesté, ***de l'article L. 112-4 du code de l'action sociale et des familles***, aux termes duquel « *l'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes décisions le concernant* ».

A tout le moins, il appartiendra au Conseil d'Etat, de contrôler la conformité des engagements internationaux de la France à la Constitution, « *d'en donner l'interprétation la plus conforme à la Constitution, dans la limite de ce qu'autorise la lettre du texte et en tenant compte de l'intention de son auteur* », ainsi que le relevait M. Lallet dans ses conclusions sur la décision d'assemblée « *French Data Network et autres* » (*préc.*).

IV. –

En troisième lieu, les associations exposantes entendent soulever ***des nouveaux moyens***.

1. –

Premièrement, il apparaît que l'accord ne peut, au regard du cadre qu'il pose, qu'être regardé comme étant un accord entre l'Union européenne et un pays-tiers, qui devait faire l'objet d'une ratification par le Conseil et le Parlement.

Au regard des règles qu'il pose en matière d'examen des demandes d'asile sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne, l'accord emporte en effet des conséquences pour l'ensemble des Etats membres.

2. –

Deuxièmement, dès lors que le décret contesté n'a pas été communiqué à la Commission européenne et que la France n'a pas consulté la Commission afin de vérifier la comptabilité de l'accord avec le droit de l'Union, le décret

a été pris en méconnaissance des articles 1.1.4.4. et 42 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 sur le code frontières Schengen.

3. –

Enfin, alors que le Conseil d'Etat a demandé aux parties leurs observations sur la nature législative des dispositions du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatives à l'admission sur le territoire français, qui adaptent le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), les exposants entendent préciser qu'ils soulèvent *également* un moyen tiré de ce que l'accord publié par le décret contesté méconnaît ces dispositions.

a. –

Pour rappel, l'article 53 de la Constitution dispose que :

> « *Les traités de paix, les traités de commerce,* ***les traités ou accords*** *relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux* ***qui modifient des dispositions de nature législative****, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire,* ***ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi****.* »

Le Conseil d'Etat a précisé que doit être regardé comme modifiant des dispositions de nature législative l'engagement **dont les stipulations touchent à des matières réservées à la loi** par la Constitution **ou énoncent des règles qui diffèrent de celles posées par des dispositions de forme législative** (CE Ass. 9 juillet 2010, Fédération nationale de la libre pensée, n° 327663, au Recueil).

b. –

La question est donc de savoir si l'accord entre la France et le Royaume-Uni contient des stipulations **touchant à** des matières réservées à la loi ou **énonçant des règles qui diffèrent** de celles posées par des dispositions **de forme législative** au sens de l'article 53 de la constitution.

Cette question se pose avec une singulière acuité s'agissant des stipulations de l'accord organisant **l'entrée en France** de ressortissants d'États tiers que les parties à l'accord **conviennent d'y transférer**. Elle nécessite d'évaluer la portée de l'accord au regard de diverses dispositions du livre III du Ceseda relatives à l'entrée en France.

Or, cette valeur législative ne fait pas de doute.

i.

L'article 4. 1. de l'accord entre la République française et le Royaume-Uni stipule que « *La France réadmet, à la demande du Royaume-Uni et sans autre formalité à accomplir par celui-ci que celles prévues par le présent accord, les ressortissants d'un pays tiers concernés qui, à leur arrivée suite à une traversée périlleuse ne remplissent pas ou plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire du Royaume-Uni* ».

Les ressortissants de pays tiers concernés sont, aux termes des articles 3 et 4 de l'accord, les personnes parvenues sur le territoire du Royaume-Uni moins de quinze jours calendaires avant la date de la demande de réadmission « *suite à (sic) une traversée périlleuse sur une embarcation légère depuis le territoire de la France* ».

Certes, l'engagement de les réadmettre ne s'applique que sous réserve que divers critères soient réunis, ainsi que le précise les a à g de l'article 4.1 de l'accord.

Toutefois, la réunion de ces critères ne permet en aucun cas de présumer que ces ressortissants de pays tiers devraient être regardés comme étant par avance autorisés à entrer sur le territoire d'un État membre de l'Union au regard des règles du code frontières Schengen qui régissent cette entrée.

Certes encore, l'obligation de réadmission ne s'applique pas à diverses catégories de personnes (art. 4. 2., a. à f.) ; mais il faut, sur ce point également, relever que ces exclusions ne permettent pas, encore une fois, de présumer que les personnes n'appartenant pas à ces catégories rempliraient *ipso facto* les conditions d'entrée sur le territoire d'un État membre de l'Union.

En tant qu'il impose à la France de réadmettre certains ressortissants d'États tiers sur son territoire à la *seule* condition qu'ils fassent l'objet d'une demande de

réadmission présentée par le Royaume-Uni, cet accord pose la question de sa compatibilité avec les dispositions régissant, tout à la fois, les contrôles aux frontières extérieures de la France et l'entrée sur le territoire national.

ii.

Tel est d'abord le cas en ce qui concerne le cadre applicable à la question des **contrôles aux frontières extérieures**.

- L'article L. 331-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que : « *Les contrôles aux frontières extérieures sont exercés dans les conditions prévues au chapitre II du titre II du règlement 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016.* » (code frontières Schengen – CFS).

Les conditions et modalités de ces contrôles font l'objet des articles 7 à 13 du Code frontières Schengen.

Plus précisément, les ressortissants des pays tiers sont soumis à une « *vérification approfondie* », « *portant sur les personnes* » et incluant notamment :

– la vérification des conditions d'entrée fixées à l'article 6, paragraphe 1 (document de voyage, visa, justification de l'objet et des conditions du séjour envisagé ainsi que des moyens de subsistance suffisants …) ;

– la consultation des bases de données pertinentes, **tant européennes** (le SIS et la base de données SLTD d'Interpol) **que nationales** (bases « contenant des informations sur les documents de voyage volés, détournés, égarés et invalidés »).

Ces vérifications sont notamment susceptibles d'inclure la comparaison électronique de l'image faciale enregistrée sur le support de stockage électronique du document de voyage avec « *l'image faciale prise en direct du ressortissant du pays tiers concerné* » (art. 8. 3. a) i)).

Par leur objet et leurs modalités, ces vérifications ne peuvent donc être réalisées qu'en la présence physique des personnes concernées.

- Comparativement, outre que, comme on l'a vu, l'article 4.1 de l'accord exonère les autorités administratives de la réalisation de formalités en vue de la réadmission, les stipulations de l'article 6 de l'accord se bornent à mettre à la charge du Royaume-Uni la collecte et l'envoi aux autorités françaises, avec la demande de réadmission, de diverses informations relatives à la personne qui en fait l'objet, étant observé que les informations requises par ces dispositions sont loin de satisfaire les exigences de l'ensemble des contrôles prévus par le CFS.

En outre, l'article 4. 4. de l'accord dispose que :

> « *Lorsqu'elle reçoit une demande de réadmission, la France effectue des contrôles appropriés (notamment en matière de sécurité comme c'est le cas pour les demandes de visa ou de titre de séjour) sur les personnes concernées et si elle estime qu'une personne pourrait représenter une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de tout État membre de l'espace Schengen, ou si une alerte a été publiée au sujet de cette personne dans le système d'information Schengen ou les bases de données nationales de la France, notamment aux fins de retour ou de refus d'entrée sur le territoire, la France rejette la demande de réadmission.* »

Il résulte de ces stipulations de l'accord :

– que les contrôles, **incombant à la France, État membre de destination,** préalables à l'entrée sur le territoire des personnes en attente de réadmission, sont effectués, pour certains par le Royaume-Uni et pour d'autres par la France mais à distance, hors la présence des intéressés,

– que ces contrôles **n'incluent pas l'ensemble des opérations et vérifications exigées par le CFS** en matière de contrôle aux frontières extérieures.

En tant qu'il impose à la France de réadmettre sur son territoire des ressortissants d'États tiers sans qu'ils aient préalablement fait l'objet de l'ensemble des contrôles imposés par le CFS, l'article 4.1. de l'accord doit donc être regardé :

– comme touchant à une matière réservée à la loi, en l'espèce la nature et l'étendue des contrôles conditionnant le droit d'entrer sur le territoire national,

– ET ou, à tout le moins comme énonçant des règles qui diffèrent de celles posées par des dispositions « de forme législative » au sens de l'article 53 de la constitution, en l'espèce l'article L 331-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et les articles 7 à 13 du CFS.

iii.

L'accord pose en outre plus généralement des règles dérogatoires en ce qui concerne les conditions d'entrée et de refus d'entrée sur le territoire d'un Etat membre de l'Union.

Aux termes des dispositions de l'article 14. paragraphe 1. du CFS :

> « *L'entrée sur le territoire des États membres est refusée au ressortissant de pays tiers qui ne remplit pas l'ensemble des conditions d'entrée énoncées à l'article 6, paragraphe 1, et qui n'appartient pas à l'une des catégories de personnes visées à l'article 6, paragraphe 5.* »

L'article 6. paragraphe 5. détermine les trois catégories de personnes qui peuvent être autorisées à entrer sur le territoire d'un État membre alors même qu'elles ne remplissent pas les conditions prévues à l'article 6. 1., la troisième catégorie, au c), étant constituée par celles qui peuvent l'être « pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales ».

En revanche, l'article L 332-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose seulement, sans introduire (ni explicitement ni implicitement) l'exception ouverte à l'article 6. 5. c. du CFS, que :

> « *L'étranger qui ne satisfait pas aux conditions d'admission prévues au titre I peut faire l'objet d'une décision de refus d'entrée, sans préjudice des dispositions particulières relatives au droit d'asile et à la protection internationale ou à la délivrance de visas de long séjour.* »

Ainsi, là où le CFS impose de refuser l'entrée sur le territoire au ressortissant d'un État tiers qui ne remplit pas les conditions d'entrée et qui n'appartient pas à l'une des trois catégories de personnes exclusivement susceptibles de bénéficier d'une exception, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile permet à l'autorité administrative d'autoriser cette entrée en toutes hypothèses et à sa seule discrétion.

C'est dans ce cadre normatif que le préambule de l'accord précise que « *en autorisant l'entrée dans l'espace Schengen de ressortissants de pays tiers qui ne remplissent pas une ou plusieurs des conditions énoncées au paragraphe 1 de l'article 6 du règlement (UE) 2016/399 fixant le code frontières Schengen, la France a recours au paragraphe 5 point c) dudit règlement* ».

Autrement dit, la France considère que c'est « *pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales* » qu'elle laisse entrer sur son territoire les personnes réadmises en application de l'accord, revendiquant ainsi de s'inscrire, mais par une stipulation sans portée normative, dans l'une des trois exceptions expressément prévues par le CFS.

En revanche, aucune disposition de l'accord ne détermine :

– ni lequel des trois motifs – pourtant alternatifs, et non cumulatifs – prévus au point c) de l'article 6. paragraphe 5. du CFS est censé justifier une réadmission dérogeant aux conditions générales d'entrée sur le territoire des États membres,

– ni les circonstances particulières qui permettront de qualifier, selon le cas, soit des motifs humanitaires soit des motifs d'intérêt national, ou encore les obligations internationales qui seraient également susceptibles de fonder une telle dérogation.

Dans ces conditions, il faut retenir que, en tant qu'il impose à la France de réadmettre sur son territoire des ressortissants d'États tiers au seul motif de la présentation d'une demande de réadmission par le Royaume-Uni et sans caractériser ni le motif susceptible de justifier cette dérogation aux conditions d'entrée sur le territoire d'un État membre ni les circonstances permettant de conclure que ce motif peut être considéré comme satisfait, l'accord France – Royaume-Uni doit donc être regardé : – comme touchant à une matière réservée à la loi, en l'espèce les conditions d'entrée d'un ressortissant d'un État tiers sur le territoire national, – et/ou comme énonçant des règles qui diffèrent de celles posées par des dispositions « de

forme législative » au sens de l'article 53 de la Constitution, en l'espèce l'article 6 du CFS et l'article L 332-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

iv.

D'ailleurs, la documentation publiée sur le site de l'Assemblée nationale (notamment celle portant précisément sur les travaux parlementaires liés à la proposition de règlement du Conseil établissant le code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes) fait apparaître que les formations consultatives du Conseil d'Etat **ont déjà reconnu**, dans un avis du 17 juin 2004, que les dispositions ayant vocation à intégrer, dans le droit interne, ce code communautaire **sont de valeur législative (PROD. 1[1])**.

> « *Si le Manuel commun a été constamment regardé jusqu'ici comme ne comportant pas de dispositions de nature législative et si la proposition de règlement se borne, pour l'essentiel, à reprendre les stipulations de la convention susmentionnée relatives au franchissement des frontières intérieures et extérieures, elle ajoute, d'une part, à cette convention en prévoyant des dispositions relatives à la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures par un Etat membre et procède, d'autre part, à l'abrogation des articles 2 et 8 de ladite convention.*
>
> *Dans cette mesure, elle modifie la convention dont la ratification a été autorisée par la loi n° 91-737 du 1er août 1991.* ***Il s'ensuit que la présente proposition de règlement doit être regardée comme relevant de la compétence du législateur.*** »

Et, de toute évidence, il ne peut en être autrement dès lors que les dispositions relatives aux modalités d'entrée sur le territoire portent nécessairement sur l'exercice de plusieurs libertés publiques au sens de l'article 34 de la Constitution, telles que le droit à une vie familiale normale ou encore la protection du droit d'asile.

Par voie de conséquence, sous cet angle encore, il est certain qu'un texte venant apporter des dérogations aux règles du Code frontières Schengen touche à des matières réservées à la loi par la Constitution ou énonce des règles qui diffèrent de celles posées par des dispositions de forme législative est de valeur législative au sens de l'article 34 et de l'article 53 de la Constitution.

[1] https://www.assemblee-nationale.fr/europe/dossiers_e/e2617.asp

V. –

Enfin, pour que le Conseil d'Etat n'ignore rien du contexte auquel sont confrontés de nombreux exilés franchissant la frontière franco-britannique, les exposants produisent une attestation de l'association Médecins sans frontières (PROD. 2).

Cette attestation décrit, de manière particulièrement précise, l'insuffisante disponibilité de voies sûres et légales pour rejoindre le Royaume-Uni. Elle rappelle aussi que, le 1er septembre 2025, le Royaume-Uni a annoncé suspendre les procédures de regroupement familial.

Cette attestation insiste sur la caractère particulièrement déplorable dans lequel plusieurs exilés tendant de franchir la frontière vivent aujourd'hui.

* *

*

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

Lionel Crusoé
AARPI Andotte avocats
Avocat à la Cour