

N° 365709

ASSOCIATION NATIONALE
D'ASSISTANCE AUX FRONTIERES
POUR LES ETRANGERS
et GROUPE D'INFORMATION ET DE
SOUTIEN DES IMMIGRES

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 15 février 2013

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la requête, enregistrée le 4 février 2013 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), dont le siège est 21 ter, rue Voltaire à Paris (75011), et le Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), dont le siège est 3, villa Marcès à Paris (75011) ; les requérants demandent au juge des référés du Conseil d'Etat :

1°) d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de la décision par laquelle le ministre des affaires étrangères et le ministre de l'intérieur ont décidé de soumettre les ressortissants syriens munis d'un passeport ordinaire passant la zone internationale de transit des aéroports situés sur le territoire français à l'obligation d'être muni d'un visa de transit aéroportuaire ;

2°) d'enjoindre au ministre des affaires étrangères et au ministre de l'intérieur de réexaminer leur décision et de faire supprimer des sites internet des consulats français l'information afférente à cette obligation ;

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

ils soutiennent que :

- la requête est recevable dès lors qu'ils ont intérêt à agir ;
- la condition d'urgence est remplie en ce que la décision contestée porte une atteinte grave et immédiate aux intérêts défendus par les requérants et en ce que, par son entrée en vigueur, elle crée une insécurité juridique en l'absence d'une modification de l'arrêté du 10 mai 2010 relatif aux documents et visas exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire européen de la France ;
- la décision contestée porte une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales ;
- la liberté d'aller et venir, qui constitue une liberté fondamentale, est méconnue dès lors que l'article 9 de la convention relative à l'aviation civile internationale signée à Chicago pose que les visas de transit aéroportuaire constituent des exceptions ;

- le droit d'asile, qui constitue une liberté fondamentale, est méconnu dès lors que la décision contestée a pour effet de faire obstacle aux demandes d'asile en France ;
- le droit à la vie et le droit de ne pas subir de torture ou de traitements inhumains et dégradants, qui constituent des libertés fondamentales, sont méconnus en ce que la décision contestée crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des Syriens dès lors qu'ils n'ont plus la possibilité de fuir vers la France ou d'autres pays européens ;
- la décision contestée est manifestement illégale en ce qu'elle méconnaît le règlement 810/2009 du Parlement européen et du Conseil et en ce qu'elle porte une atteinte manifeste à la sécurité juridique ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 8 février 2013, présenté par le ministre des affaires étrangères et le ministre de l'intérieur, qui conclut au rejet de la requête ;

ils soutiennent que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie dès lors que la décision contestée répond à des nécessités d'ordre public ;
- la condition relative à l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale n'est pas remplie ;
- la liberté d'aller et venir, qui ne s'étend pas à la liberté pour un ressortissant d'un pays tiers à l'Union européenne de franchir librement les frontières extérieures de l'espace Schengen ou celles des Etats membres, n'est pas méconnue par l'exigence d'un visa qui n'a ni pour objet ni pour effet d'empêcher le transit aéroportuaire ;
- le droit d'asile n'est pas méconnu par l'exigence d'un visa de transit aéroportuaire ;
- le droit à la vie et le droit de ne pas subir de torture ou de traitements inhumains et dégradants ne sont pas méconnus dès lors que l'exigence d'un visa ne saurait créer par elle-même un danger caractérisé et imminent pour la vie des intéressés ;
- la décision contestée ne méconnaît pas le règlement 810/2009 du Parlement européen et du Conseil dès lors que la décision contestée a été notifiée à la Commission ;

Vu le mémoire en réplique, enregistré le 11 février 2013, présenté par l'ANAFE et le GISTI, qui reprennent les conclusions et les moyens de leur requête et demandent qu'il soit enjoint au ministre de l'intérieur de produire des statistiques sur le nombre de ressortissants syriens qui ont sollicité et obtenu l'asile auprès d'une représentation consulaire française et le nombre de visas de transit aéroportuaire qui, depuis le 15 janvier 2013, ont été sollicités, accordés ou refusés, à des Syriens ; qu'il soit enjoint au ministre de l'intérieur de produire des statistiques sur le nombre de Syriens ayant fait l'objet de décisions de refus d'accès sur le territoire français, de refus d'admission ou d'admission au titre de l'asile, de placements en zone d'attente pour les années 2012 et 2013 ; que soit constatée l'inexistence de la décision contestée ; ils soutiennent en outre que l'adoption de la décision contestée est irrégulière en ce que, d'une part, elle a été notifiée après son entrée en vigueur et la lettre de notification a été signée par M. Ziad Khoury qui, à la date de la notification, n'était pas habilité à le faire et, d'autre part, elle n'a pas été publiée au Journal officiel de la République française ;

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

Vu le procès-verbal de l'audience publique du 11 février 2013 à 15 heures 30 au cours de laquelle ont été entendus :

- les représentants de l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers ;

- les représentants du Groupe d'information et de soutien des immigrés ;

- les représentants du ministre de l'intérieur ;

et à l'issue de laquelle le juge des référés a prolongé l'instruction jusqu'au vendredi 15 février 2013 à 12 heures ;

Vu le mémoire, enregistré le 13 février 2013, présenté par le ministres de l'intérieur, qui communique les informations statistiques demandées au cours de l'audience de référé ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 14 février 2013, présenté par l'ANAFE et le GISTI, qui reprend les conclusions de leur requête et les mêmes moyens ; ils ajoutent, en outre, que la décision contestée porte une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales d'aller et venir, au droit d'asile ainsi qu'au droit à la vie, dès lors que l'article 3-2 du code communautaire des visas est méconnu en ce que ni une situation d'urgence ni un afflux massif de migrants clandestins syriens n'est établi ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu la convention relative à l'aviation civile internationale du 7 décembre 1944 ;

Vu le traité sur l'Union européenne ;

Vu le règlement 810/2009 du 13 juillet 2009 du Parlement européen et du Conseil ;

Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 modifiée ;

Vu l'arrêté du 10 mai 2010 relatif aux documents et visas exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire européen de la France ;

Vu le code de justice administrative ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service

public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. » ;

2. Considérant que l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers et le Groupe d'information et de soutien des immigrés demandent au juge des référés de faire application des dispositions de cet article pour ordonner à l'administration de mettre fin à l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, en particulier au droit d'asile, qui résulterait de la décision prise par les autorités françaises de soumettre temporairement à l'obligation de visa de transit aéroportuaire les ressortissants de Syrie à compter du 15 janvier 2013 ; qu'une telle décision a, en effet, été notifiée à la Commission européenne le 22 janvier 2013 ; que la Syrie a en conséquence été ajoutée, sur le tableau annexé au manuel pratique relatif aux demandes de visa tenu par la Commission, parmi les pays dont les ressortissants sont soumis par la France à une telle obligation ;

3. Considérant que l'exigence de disposer d'un visa de transit aéroportuaire, délivré par les autorités consulaires, peut, en vertu des articles L. 211-1 et R. 211-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, être imposée par le ministre chargé de l'immigration 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, sans porter par elle-même aucune atteinte au droit fondamental qu'est le droit d'asile, l'obligation de disposer d'un tel visa 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 ainsi que le détournement du transit aux seules fins d'entrée en France ; que le règlement 810/2009 du Parlement et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas fixe une liste de pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa de transit aéroportuaire pour passer par la zone internationale de transit des Etats membres et prévoit que chaque Etat peut, après en avoir informé la Commission européenne, imposer une telle exigence aux ressortissants d'autres pays tiers « en cas d'urgence due à un afflux massif de migrants clandestins » ;

4. Considérant, d'une part, qu'il résulte de l'instruction écrite, des débats au cours de l'audience publique et des informations statistiques versées au dossier par l'administration à la suite de cette audience qu'après la fermeture du consulat de France à Damas, plusieurs centaines de ressortissants syriens se sont présentés dans les consulats des pays limitrophes, notamment l'Egypte, la Jordanie et le Liban, pour demander des visas de court ou de long séjour ; que le nombre des demandes d'asile présentées par des ressortissants syriens est passé de 20 en 2010 à 54 en 2011 et 180 en 2012 ; que, dans ce contexte, les autorités françaises n'ont pas porté une appréciation manifestement erronée des circonstances en estimant que la situation répondait à la condition d'urgence qui permet le rétablissement du visa de transit aéroportuaire pour éviter un afflux massif de migrants clandestins ;

5. Considérant, d'autre part, que, si les autorités françaises ne peuvent légalement appliquer, indépendamment des mesures de publicité accomplies sur les sites d'information de la Commission européenne, les mesures réglementaires qu'elles prennent en matière de délivrance des visas qu'après les avoir publiées, et si l'information de la Commission a été, contrairement aux exigences qui résultent du règlement du 13 juillet 2009, postérieure d'une semaine à l'application par la France de la décision d'exiger un visa de transit aéroportuaire pour les ressortissants syriens, la situation issue de cette décision ne fait pas apparaître, au regard tant de la nature du visa de transit aéroportuaire que des conditions dans

lesquelles les visas de transit sollicités ont été, depuis cette décision, délivrés aux ressortissants syriens qui les ont demandés, de situation d'urgence caractérisée de nature à justifier l'usage par le juge des référés des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la requête de l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers et du Groupe d'information et de soutien des immigrés tendant à ce que le juge des référés fasse usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ne peut être accueillie ; que, par voie de conséquence, les conclusions de ces associations tendant à l'application de l'article L. 761-1 de ce code doivent également être rejetées ;

O R D O N N E :

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

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers et le Groupe d'information et de soutien des immigrés, au ministre des affaires étrangères, au ministre de l'intérieur et au ministre des affaires étrangères.

Fait à Paris, le 15 février 2013

Signé : Bernard Stirn

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur 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 décision.

Pour expédition conforme,

Le secrétaire,



Béatrice Guinot