

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE PARIS**

N° 23PA04014

Mme A ...

Mme Fombeur
Présidente

M. Diémert
Rapporteur

M. Gobeill
Rapporteur public

Audience du 12 février 2025
Décision du 27 février 2025

C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Cour administrative d'appel de Paris

(Formation plénière)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme A ... a demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler la décision implicite par laquelle le ministre de l'Europe et des affaires étrangères a rejeté sa demande du 20 septembre 2022 tendant à son rapatriement, ainsi qu'à celui de ses quatre enfants, depuis le nord-est de la Syrie.

Par une ordonnance n° 2314413 du 11 juillet 2023, la présidente de la 4^{ème} section du tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande.

Procédure devant la Cour :

Par une requête, un mémoire de régularisation, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 8 et 12 septembre 2023 et les 1^{er} et 31 octobre 2024, Mme A ..., représentée par Me Dosé, demande à la Cour :

1°) d'annuler l'ordonnance du 11 juillet 2023 de la présidente de la 4^{ème} section du tribunal administratif de Paris ;

2°) d'annuler la décision implicite par laquelle le ministre de l'Europe et des affaires étrangères a rejeté sa demande tendant à son rapatriement, ainsi qu'à celui de ses quatre enfants, depuis le nord-est de la Syrie ;

3°) d'enjoindre à l'État de procéder au réexamen de sa demande en instaurant une procédure présentant les garanties suffisantes d'indépendance ;

4°) de mettre à la charge de l'État la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa demande de première instance est recevable dès lors qu'elle a sollicité la communication des motifs de la décision implicite de rejet ;

- sa requête n'est pas dépourvue d'objet et n'est pas irrecevable dès lors qu'elle a manifesté la volonté d'être rapatriée avec ses enfants ;

- c'est à tort que le tribunal administratif a retenu l'incompétence de la juridiction administrative au regard de l'arrêt n^{os} 24384/19 et 44234/20 du 14 septembre 2022 rendu par la Cour européenne des droits de l'homme ;

- la directrice de la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire n'est pas compétente pour signer la décision du 21 avril 2023 refusant son rapatriement et celui de ses enfants dès lors qu'elle ne présente pas de garantie suffisante d'indépendance vis-à-vis des autorités exécutives de l'État ;

- le ministre de l'Europe et des affaires étrangères a méconnu les dispositions des articles L. 211-2 et L. 232-4 du code des relations entre le public et l'administration dès lors que sa demande de communication des motifs du refus est restée sans réponse ;

- il méconnaît les stipulations de l'article 3 du quatrième protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, telles qu'interprétées par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt susmentionné du 14 septembre 2022, en s'abstenant de procéder à la communication des motifs du refus qui lui a été opposé ;

- le courrier en date du 21 avril 2023 de la directrice de la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire ne peut être regardé comme répondant à sa demande de communication des motifs dès lors qu'il est intervenu plus de quatre mois après cette demande.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 30 août et 16 octobre 2024, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères conclut au rejet de la requête ou, subsidiairement, au non-lieu à statuer.

Il soutient que :

- la juridiction administrative n'est pas compétente dès lors que la décision en litige n'est pas détachable de la conduite des relations internationales de la France ;
- il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions de la requête, dès lors qu'une annulation de la décision litigieuse serait dépourvue d'intérêt en raison de la volonté de la requérante de demeurer en Syrie ;
- la requête n'est pas recevable dès lors que la décision a été prise sur la demande de la requérante qui n'a pas manifesté la volonté d'être rapatriée ;
- les moyens de la requête doivent être regardés comme dirigés contre la décision du 21 avril 2023 qui s'est substituée à la décision implicite du 20 novembre 2022 ;
- il ne lui appartenait pas de communiquer à la requérante les raisons légitimes et raisonnables justifiant la décision en litige, dès lors qu'elle n'a pas souhaité être rapatriée à l'occasion des opérations organisées par la France en juillet et octobre 2022 ainsi qu'en janvier et juillet 2023 ;
- les autres moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 27 novembre 2024, l'instruction a été close le 30 décembre 2024 à 12 heures.

Un mémoire présenté par Mme A ... a été enregistré le 10 février 2025, postérieurement à la clôture de l'instruction, et n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son préambule et ses articles 20 et 55 ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le quatrième protocole additionnel à cette convention, ratifiés et publiés en vertu de la loi n° 73-1227 du 31 décembre 1973 et du décret n° 74-360 du 3 mai 1974 ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 ;
- le décret n° 2012-1511 du 28 décembre 2012 ;
- le décret n° 2022-828 du 1^{er} juin 2022 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Diémert, président assesseur,
- les conclusions de M. Gobeill, rapporteur public,
- les observations de Me Dosé, représentant de Mme A ...,

- et les observations des représentants du ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

Considérant ce qui suit :

1. Mme A ... s'est rendue en Syrie en juillet 2015 et a rejoint la zone irako-syrienne, alors contrôlée par l'organisation terroriste État islamique, en compagnie de son époux, M. B ..., et de leurs deux enfants, nés en 2010 et en 2014. Deux autres enfants sont ensuite nés en Syrie en 2016 et en 2018. Depuis avril 2018, elle se trouve avec ses enfants dans le camp de Roj. Par un courriel du 9 juillet 2022, le conseil de l'intéressée a sollicité des services du Président de la République que soient organisés son rapatriement ainsi que celui de ses quatre enfants. Cette demande a été réitérée par un courriel du 20 septembre 2022 adressé au ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Par un courrier du 21 avril 2023, notifié au conseil de l'intéressée, la directrice des Français à l'étranger et de l'administration consulaire a rejeté sa demande de rapatriement au motif que, d'une part, l'insécurité de la zone où elle se trouve, qui est en situation de guerre, et les capacités opérationnelles du Gouvernement n'avaient pas permis d'y procéder jusque-là et, d'autre part, aucun élément ne permettait d'établir sa volonté d'être rapatriée, en l'absence de démarche de sa part en ce sens. Mme A ... a saisi le tribunal administratif de Paris aux fins d'annulation de la décision implicite de rejet née du silence gardé sur sa demande du 20 septembre 2022, par une requête qui doit être regardée comme dirigée contre la décision expresse du 21 avril 2023, qui s'y est substituée. La présidente de la 4^{ème} section de cette juridiction a rejeté sa demande par une ordonnance du 11 juillet 2023 dont il est relevé appel devant la Cour.

Sur le cadre juridique du litige :

2. Aux termes du second paragraphe de l'article 3 du quatrième protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *Nul ne peut être privé du droit d'entrer sur le territoire de l'État dont il est le ressortissant* ».

3. La requête tendant à l'annulation d'une décision rejetant une demande de rapatriement d'un national français détenu à l'étranger, qui ne peut être rendu possible par la seule délivrance d'un titre lui permettant de franchir les frontières françaises mais nécessiterait l'engagement de négociations avec des autorités étrangères ou une intervention sur un territoire étranger, n'est pas détachable de la conduite des relations internationales de la France. Par suite, elle échappe en principe à la compétence de toute juridiction.

4. Par son arrêt de grande chambre n^{os} 24384/19 et 44234/20 du 14 septembre 2022, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé, à propos de la situation de citoyens français retenus dans les camps du nord-est de la Syrie, qu'aucune obligation de droit international conventionnel ou coutumier ne contraint la France à rapatrier ses ressortissants, ce dont il résulte que les intéressés ne sont pas fondés à réclamer le bénéfice d'un droit général au rapatriement au titre du droit d'entrer sur le territoire national garanti par les stipulations du quatrième protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Toutefois, celles-ci font naître une telle obligation positive à l'égard de l'État en présence de circonstances exceptionnelles

et eu égard aux particularités d'un cas donné, lorsque le refus d'entreprendre toute démarche conduirait le national concerné à se retrouver dans une situation comparable, de facto, à celle d'un exilé. La Cour a également jugé que le rejet d'une demande de retour sur le territoire français ainsi présentée dans ce contexte doit pouvoir faire l'objet d'un examen individuel approprié, par un organe indépendant et détaché des autorités exécutives de l'État, sans pour autant qu'il doive s'agir d'un organe juridictionnel. Cet examen doit permettre d'évaluer les différents éléments, notamment factuels, qui ont amené ces autorités à décider qu'il n'y avait pas lieu de faire droit à la demande de rapatriement et de contrôler la légalité d'une décision rejetant une telle demande, soit que les autorités compétentes aient refusé d'y faire droit, soit qu'elles se soient efforcées d'y donner suite mais sans résultat. Ce contrôle doit aussi, d'une part, permettre au requérant de prendre connaissance, même sommairement, des motifs de la décision et ainsi de vérifier que ceux-ci reposent sur une base factuelle suffisante et raisonnable et, d'autre part, permettre de vérifier que les autorités compétentes ont effectivement pris en compte, dans le respect du principe d'égalité s'agissant du droit d'entrer sur le territoire national, l'intérêt supérieur des enfants ainsi que leur particulière vulnérabilité et leurs besoins spécifiques et que les motifs tirés de considérations impérieuses d'intérêt public ou de difficultés d'ordre juridique, diplomatique et matériel que les autorités exécutives pourraient légitimement invoquer sont dépourvus d'arbitraire.

5. Il résulte des stipulations de l'article 46 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que la complète exécution d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme condamnant un État partie à la convention implique, en principe, que cet État prenne toutes les mesures qu'appellent, d'une part, la réparation des conséquences que la violation de la convention a entraînées pour le requérant et, d'autre part, la disparition de la source de cette violation. L'autorité qui s'attache aux arrêts de la Cour implique en conséquence non seulement que l'État condamné, auquel il appartient, eu égard à la nature essentiellement déclaratoire des arrêts de la Cour, de déterminer les moyens de s'acquitter de l'obligation qui lui incombe ainsi, verse à l'intéressé les sommes que la Cour lui a allouées au titre de la satisfaction équitable prévue par l'article 41 de la convention, mais aussi qu'il adopte les mesures individuelles et, le cas échéant, générales nécessaires pour mettre un terme à la violation constatée.

6. En l'absence d'adoption de dispositions de nature législative ou réglementaire visant à en assurer l'exécution, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 14 septembre 2022 implique seulement que, lorsque les circonstances exceptionnelles qu'il envisage sont réunies, le juge administratif, saisi d'un recours tendant à l'annulation d'une décision des autorités de l'Etat rejetant une demande de rapatriement d'un national français détenu à l'étranger, fondé sur la méconnaissance des stipulations précitées de l'article 3 du quatrième protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, contrôle que cette décision a été prise par une autorité compétente à cette fin et, si des moyens sont soulevés en ce sens par le requérant, qu'il existait des motifs légitimes et raisonnables dépourvus d'arbitraire la justifiant, qu'elle précise ces motifs ou, à défaut, que ceux-ci sont communiqués au demandeur, et qu'elle ne soit pas entachée de détournement de pouvoir.

7. De telles modalités, qui doivent conduire le juge à tenir compte des motifs tirés de considérations impérieuses d'intérêt public ou de difficultés d'ordre juridique, diplomatique et matériel que les autorités exécutives pourraient légitimement invoquer, ne portent atteinte à aucune

règle ou à aucun principe de valeur constitutionnelle, notamment ni à l'article 20 de la Constitution ni à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

Sur la compétence de la juridiction administrative :

8. En l'espèce, la requérante et ses quatre enfants, nés entre 2010 et 2018, vivent depuis plusieurs années dans le camp de Roj, dans des conditions de dénuement, d'insalubrité et d'insécurité extrêmes, dans une zone de conflit armé du nord-est de la Syrie échappant à tout contrôle d'une autorité étatique. Des menaces directes pèsent sur l'intégrité physique et la vie des enfants, qui se trouvent ainsi placés dans une situation de grande vulnérabilité. Enfin, les intéressés sont dans l'impossibilité de quitter ce camp pour rejoindre le territoire national sans l'assistance des autorités françaises. Dans ces conditions, l'exigence de « circonstances exceptionnelles » au sens de l'arrêt mentionné au point 4 doit être regardée comme établie. Par suite, la requérante est fondée à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, la présidente de la 4^{ème} section du tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître. Il y a donc lieu d'annuler cette ordonnance, d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par Mme A ... devant le tribunal administratif de Paris.

Sur l'exception de non-lieu à statuer :

9. Contrairement à ce que soutient le ministre, il ne ressort pas des pièces du dossier que, postérieurement à l'introduction de la requête, Mme A ... aurait indiqué ne pas souhaiter être rapatriée en France avec ses enfants et que sa requête aurait perdu son objet.

Sur la légalité de la décision litigieuse :

10. En premier lieu, contrairement à ce que soutient la requérante, il ne résulte pas des exigences mentionnées au point 4 que la décision rejetant une demande de rapatriement d'un Français retenu à l'étranger, pourvu qu'elle fasse l'objet du contrôle juridictionnel prévu au point 6, doive être prise par une autorité indépendante du Gouvernement. En vertu des attributions qui lui sont conférées par l'effet de sa nomination, le ministre chargé des affaires étrangères a compétence pour se prononcer sur une telle demande. Dès lors, par l'effet combiné des dispositions de l'article 8 du décret du 28 décembre 2012 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, qui charge la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire de la protection des droits et des intérêts des Français hors de France, de l'article 1^{er} du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement, en vertu duquel les directeurs d'administration centrale peuvent signer, au nom du ministre et par délégation, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires des services placés sous leur autorité à compter du jour suivant la publication au Journal officiel de la République française de l'acte les nommant dans leurs fonctions ou à compter du jour où cet acte prend effet, si ce jour est postérieur, ainsi que du décret du Président de la République en date du 3 juillet 2019 la nommant à compter du 2 septembre

suivant, la directrice des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, signataire de la décision litigieuse, était compétente à cette fin. Le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte, qui manque ainsi en fait, doit être écarté.

11. En second lieu, dès lors que, comme il a été dit au point 1, les conclusions de la requête doivent être regardées comme dirigées contre la décision du 21 avril 2023 qui s'est substituée à la décision implicite de rejet initialement contestée, la requérante ne peut utilement soutenir que l'administration aurait méconnu les dispositions de l'article L. 232-4 du code des relations entre le public et l'administration en ne lui communiquant pas les motifs de sa décision implicite dans le délai d'un mois qu'elles lui impartissent.

12. La requérante ne soulève enfin dans ses écritures aucun moyen critiquant le bien-fondé de la décision litigieuse.

13. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir, tirée de l'irrecevabilité de la requête, soulevée en défense, que les conclusions de Mme A ... tendant à l'annulation de la décision du 21 avril 2023 du ministre de l'Europe et des affaires étrangères doivent être rejetées, ainsi que, par voie de conséquence, celles tendant au prononcé d'une injonction et celles fondées sur l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'ordonnance du 11 juillet 2023 de la présidente de la 4^{ème} section du tribunal administratif de Paris est annulée.

Article 2 : La demande présentée par de Mme A ... devant le tribunal administratif de Paris et le surplus des conclusions de sa requête sont rejetés.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à Mme A ... et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères.