

Mme Alexandra Bratos, rapporteur  
M. Laurent Domingo, rapporteur public  
SCP SPINOSI, avocats

Lecture du mercredi 27 juillet 2022

REPUBLIQUE FRANCAISE  
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique enregistrés les 10 mai et 3 juin 2022 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, la Cimade et la Ligue des droits de l'homme demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du gouvernement français de prolonger le 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 1er mai 2022 au 31 octobre 2022 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le traité sur l'Union européenne ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment son article 72 ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- 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 ;
- l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 26 avril 2022, NW c/ Landespolizeidirektion Steiermark et Bezirkshauptmannschaft Leibnitz, affaires jointes C-368/20 et C-369/20 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Alexandra Bratos, auditrice,
- les conclusions de M. Laurent Domingo, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Spinosi, avocat de l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, du Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s, de la Cimade et de la Ligue des droits de l'homme ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier que, par une note adressée à la Commission européenne, les autorités françaises ont notifié leur intention de renouveler temporairement les contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen, à compter du 1er mai 2022 et jusqu'au 31 octobre 2022, sur le fondement des articles 25 à 27 du 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, dit " code frontières Schengen ". Les conclusions de la requête doivent être regardées comme dirigées contre la décision du Premier ministre de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures, révélée par cette notification.

Sur l'intervention :

2. L'association Roya citoyenne, l'association per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) et l'association Tous migrants justifient d'un intérêt suffisant au soutien de la requête. En revanche, le Syndicat de la magistrature et le Syndicat des avocats de France (SAF), dont les statuts prévoient qu'ils constituent des syndicats professionnels ayant pour objet la défense des intérêts collectifs, respectivement, des magistrats et des avocats, et qui ne sauraient utilement se prévaloir des termes généraux de leurs statuts relatifs à la défense des droits et libertés, ne justifient pas d'un intérêt leur donnant qualité pour demander l'annulation des dispositions qu'ils contestent. Par suite, leur intervention n'est pas recevable.

3. L'intervention collective du Syndicat de la magistrature et autres n'est donc recevable qu'en tant qu'elle émane de l'association Roya citoyenne, l'association per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) et l'association Tous migrants.

Sur le cadre juridique du litige :

4. Les articles 25 à 27 du règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 déterminent un cadre général de procédure pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures des États appartenant à l'espace Schengen. Aux termes de l'article 25 de ce règlement : " 1. En cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, cet État membre peut exceptionnellement réintroduire le contrôle aux frontières sur tous les tronçons ou sur certains tronçons spécifiques de ses frontières intérieures pendant une période limitée d'une durée maximale de trente jours ou pour la durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à trente jours. La portée et la durée de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave. / 2. Le contrôle aux frontières intérieures n'est réintroduit qu'en dernier recours et conformément aux articles 27, 28 et 29. Les critères visés, respectivement, aux articles 26 et 30 sont pris en considération chaque fois qu'une décision de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures est envisagée en vertu de l'article 27, 28 ou 29, respectivement. / 3. Lorsque la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dans l'État membre concerné persiste au-delà de la durée prévue au paragraphe 1 du présent article, ledit État membre peut prolonger le contrôle à ses frontières intérieures, en tenant compte des critères visés à l'article 26 et conformément à l'article 27, pour les mêmes raisons que celles visées au paragraphe 1 du présent article et, en tenant compte d'éventuels éléments nouveaux, pour des périodes renouvelables ne dépassant pas trente jours. / 4. La durée totale de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, y compris toute prolongation prévue au titre du paragraphe 3 du présent article, ne peut excéder six mois. Dans les circonstances exceptionnelles visées à l'article 29, cette durée totale peut être étendue à une durée maximale de deux ans conformément au paragraphe 1 dudit article ". Aux termes de l'article 26 de ce même règlement : " Lorsqu'un État membre décide, en dernier recours, la réintroduction temporaire du contrôle à une ou plusieurs de ses frontières intérieures ou sur des tronçons de celles-ci ou décide de prolonger ladite réintroduction, conformément à l'article 25 ou à l'article 28, paragraphe 1, il évalue la mesure dans laquelle cette réintroduction est susceptible de remédier correctement à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure et évalue la proportionnalité de la mesure par rapport à cette menace. Lors de cette évaluation, l'État membre tient compte, en particulier, de ce qui suit : / a) l'incidence probable de toute menace pour son ordre public ou sa sécurité intérieure, y compris du fait d'incidents ou de menaces terroristes, dont celles que représente la criminalité organisée ; / b) l'incidence probable d'une telle mesure sur la libre circulation des personnes au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures ". Aux termes de son article 27 : " 1. Lorsqu'un État membre prévoit de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures au titre de l'article 25, il notifie son intention aux autres États membres et à la Commission au plus tard quatre semaines avant la réintroduction prévue, ou dans un délai plus court lorsque les circonstances étant à l'origine de la nécessité de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures sont connues moins de quatre semaines avant la date de réintroduction prévue. À cette fin, l'État membre fournit les informations suivantes : / a) les motifs de la réintroduction envisagée, y compris toutes les données pertinentes détaillant les événements qui constituent une menace grave pour son ordre public ou sa sécurité intérieure ; / b) la portée de la réintroduction envisagée, en précisant le ou les tronçon(s) des frontières intérieures où le contrôle doit être réintroduit ; / c) le nom des points de passage autorisés ; / d) la date et la durée de la réintroduction prévue ; / e) le cas échéant, les mesures que les autres États membres doivent prendre. / Une notification au titre du premier alinéa peut également être présentée conjointement par deux ou plusieurs États membres. / Si nécessaire, la Commission peut demander des informations complémentaires à l'État membre ou aux États membres concernés. / 2. Les informations visées au paragraphe 1 sont présentées au Parlement européen et au Conseil et notifiées au même moment aux États membres et à la Commission en vertu dudit paragraphe. / 3. L'État membre procédant à une notification au titre du paragraphe 1 peut, si nécessaire et conformément au droit national, décider de classer une partie des informations. / Une telle classification ne fait pas obstacle à la mise à disposition de ces informations par la Commission au Parlement européen. La transmission et le traitement des informations et des documents transmis au Parlement européen au titre du présent article respectent les règles relatives à la transmission et au traitement des informations classifiées en vigueur entre le Parlement européen et la Commission. / 4. À la suite de la notification par un État membre au titre du paragraphe 1, et en vue de la consultation prévue au paragraphe 5, la Commission ou tout autre État membre peut, sans préjudice de l'article 72 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, émettre un avis. / Si, sur la base des informations figurant dans la notification ou de toute information complémentaire qu'elle a reçue, la Commission a des doutes quant à la nécessité ou la proportionnalité de la réintroduction prévue du contrôle aux frontières intérieures, ou si elle estime qu'une consultation sur certains aspects de la notification serait appropriée, elle émet un avis en ce sens. / 5. Les informations visées au paragraphe 1, ainsi que tout avis éventuel émis par la Commission ou un État membre au titre du paragraphe 4, font l'objet d'une consultation, y compris, le cas échéant, de réunions conjointes entre l'État membre prévoyant de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures, les autres États membres, en particulier ceux directement concernés par de telles mesures, et la Commission, afin d'organiser, le cas échéant, une coopération mutuelle entre les États membres et d'examiner la proportionnalité des mesures par rapport aux événements qui sont à l'origine de la réintroduction du contrôle aux frontières

ainsi qu'à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. / 6. La consultation visée au paragraphe 5 a lieu au moins dix jours avant la date prévue pour la réintroduction du contrôle aux frontières " .

Sur la légalité de l'acte attaqué :

5. Si l'article 25 précité limite la durée maximale de la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen à six mois, il ne fait pas obstacle, en cas de menace nouvelle grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure, au renouvellement de la mise en place d'un contrôle aux frontières pour une nouvelle période d'une durée maximale de six mois. Ainsi qu'en a jugé la cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 26 avril 2022, NW c/ Landespolizeidirektion Steiermark et Bezirkshauptmannschaft Leibnitz, " c'est toujours par rapport aux circonstances et événements ", mentionnés à l'article 27, " que doit être appréciée la question de savoir si (...) la menace demeure la même ou bien s'il s'agit d'une nouvelle menace permettant à l'Etat membre de poursuivre (...) les contrôles aux frontières intérieures de manière à ainsi faire face à cette nouvelle menace ". Une menace peut ainsi être regardée comme nouvelle, au sens et pour l'application de ces dispositions, soit lorsqu'elle est d'une nature différente de celles des menaces précédemment identifiées, soit lorsque des circonstances et événements nouveaux en font évoluer les caractéristiques dans des conditions telles qu'elles en modifient l'actualité, la portée ou la consistance. De tels circonstances et événements peuvent tenir, notamment, à l'objet de la menace, son ampleur ou son intensité, sa localisation et son origine.

6. Il ressort des pièces du dossier que la décision du Premier ministre de renouveler le contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen, pour une nouvelle période de six mois allant du 1er mai 2022 au 31 octobre 2022, est fondée sur les menaces liées au risque terroriste, à la pandémie de covid-19, aux mouvements secondaires de migrants et aux risques générés par le conflit ukrainien sur le territoire français en matière de criminalité organisée et de trafic d'êtres humains, cette dernière menace étant nouvelle par sa nature. En ce qui concerne la menace terroriste, il s'est fondé, pour prendre la décision attaquée, sur des circonstances et événements nouveaux tenant notamment au risque accru de retour de combattants terroristes en provenance d'Irak ou de Syrie lié à l'instabilité sécuritaire dans la région, en particulier à la suite de l'attaque de la prison d'Hassaké dans le nord-est syrien le 20 janvier 2022 qui a provoqué la fuite de certaines de prisonniers, à l'augmentation du nombre d'appels à commettre des attentats émanant de mouvements terroristes islamistes se réclamant de " l'Etat islamique " et de l'organisation " Al-Qaïda ", notamment contre les personnes de confession juive, à l'expansion récente, au-delà de la zone irako-syrienne et de l'Afghanistan, du réseau terroriste islamiste en Afrique centrale et occidentale et au verdict attendu du procès des attentats du 13 novembre 2015. En ce qui concerne le risque lié à la pandémie de covid-19, il s'est fondé sur l'arrivée de nouveaux variants dominants du covid-19, dont le niveau de transmissibilité est particulièrement élevé et pour lesquels l'efficacité des vaccins est moindre. Ces circonstances et événements sont de la nature de ceux mentionnés au point 5. S'il n'est en revanche pas contesté que la menace tirée des mouvements secondaires de migrants ne constitue pas une menace nouvelle, il ressort des pièces du dossier que le Premier ministre aurait pris la même décision en l'absence d'un tel motif. Dès lors, il a pu légalement décider, pour parer le plus efficacement possible à ces menaces nouvelles, de renouveler le contrôle aux frontières intérieures pour une nouvelle période de six mois. Il suit de là que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 25 du règlement du 9 mars 2016 doit être écarté.

7. Il résulte de ce qui précède que l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers et autres ne sont pas fondés à demander l'annulation de la décision attaquée.

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

-----  
Article 1er : L'intervention collective du Syndicat de la magistrature et autres est admise en tant qu'elle émane de l'association Roya citoyenne, l'association per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) et l'association Tous migrants. Elle n'est pas admise en tant qu'elle émane du Syndicat de la magistrature et du Syndicat des avocats de France.

Article 2 : La requête de l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers et autres est rejetée.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, premier requérant dénommé, au Syndicat de la magistrature, premier intervenant dénommé et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Copie en sera adressée à la Première ministre et à la ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

Délibéré à l'issue de la séance du 1er juillet 2022 où siégeaient : M. Christophe Chantepy, président de la section du contentieux, présidant ; M. Bertrand Dacosta, M. Frédéric Aladjidi, présidents de chambre ; Mme Nathalie Escaut, Mme Anne Egerszegi, M. Thomas Andrieu, M. Alexandre Lallet, M. Alain Seban, conseillers d'Etat et Mme Alexandra Bratos, auditrice-rapporteuse.

Rendu le 27 juillet 2022.

Le président :

Signé : M. Christophe Chantepy

La rapporteure :

Signé : Mme Alexandra Bratos

La secrétaire :

Signé : Mme Claudine Ramalahanoharana

---