Conseil d'État, 30 décembre 2025, n° 508947

Conseil d'État | 2ème et 7ème chambres réunies | 30 décembre 2025

Sujets abordés dans les motifs

#1 excès de pouvoir

#2 conventions internationales

#3 détermination de l âge

Exposé des faits

Vu les procédures suivantes :

I – Sous le n° 508947, par une requête et cinq nouveaux mémoires, enregistrés les 10, 13, 14 et 15 octobre et les 2 et 8 décembre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), l'association nationale d'assistance aux frontières pour les personnes étrangères (Anafé), le syndicat des avocats de France, l'association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et trans à l'immigration et au séjour (Ardhis), l'association Auberge des migrants, l'association Salam, l'association Dom'Asile, l'association Human Rights Observers, l'association Accueil Demandeurs d'asile (ADA), l'association JRS France – Service Jésuite des Réfugiés, la Ligue des droits de l'Homme (LDH), la Cimade, l'association Utopia 56, l'association Médecins du Monde, la Fédération des associations de solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s (FASTI) et l'association Groupe Accueil et Solidarité (GAS) demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2025-798 du 11 août 2025 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la prévention des traversées périlleuses, signé à Londres le 29 juillet 2025 et à Paris le 30 juillet 2025 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

II – Sous le n° 508948, par une requête et cinq nouveaux mémoires, enregistrés les 10 et 14 octobre 2025, le 15 octobre 2025 à 17h56 et 22h54 et les 2 et 8 décembre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), l'association nationale d'assistance aux frontières pour les personnes étrangères (Anafé), le syndicat des avocats de France, l'association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et trans à l'immigration et au séjour (Ardhis), l'association Auberge des migrants, l'association Salam, l'association Dom'Asile, l'association Human Rights Observers, l'association Accueil Demandeurs d'asile (ADA), l'association « JRS France – Service Jésuite des Réfugiés », la Ligue des droits de l'Homme (LDH), la Cimade, l'association Utopia 56, l'association Médecins du Monde, la Fédération des

associations de solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s (FASTI) et l'association Groupe Accueil et Solidarité (GAS) demandent au Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution du décret n° 2025-798 du 11 août 2025 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la prévention des traversées périlleuses, signé à Londres le 29 juillet 2025 et à Paris le 30 juillet 2025 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

……

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;

- 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 ;

- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Amélie Fort-Besnard, maîtresse des requêtes,

- les conclusions de M. Clément Malverti, rapporteur public ;

Motifs

#1 excès de pouvoir

Considérant ce qui suit :

1. Le groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI) et autres demandent au Conseil d'Etat, par deux requêtes qu'il y a lieu de joindre pour statuer par une même décision, d'une part, d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 11 août 2025 portant publication de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la prévention des traversées périlleuses signé à Londres le 29 juillet 2025 et à Paris le 30 juillet 2025 et, d'autre part, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de ce décret.

2. Aux termes de l'article 53 de la Constitution : « 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. / Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés. (…) ». L'article 55 dispose que : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès

leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »

3. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que les traités ou accords relevant de l'article 53 de la Constitution et dont la ratification ou l'approbation est intervenue sans avoir été autorisée par la loi ne peuvent être regardés comme régulièrement ratifiés ou approuvés au sens de l'article 55 précité. Il appartient au Conseil d'Etat, statuant au contentieux, en cas de recours pour excès de pouvoir contre un décret publiant un traité ou un accord, de connaître de moyens tirés, d'une part, de vices propres à ce décret, d'autre part, de ce qu'en vertu de l'article 53 de la Constitution, la ratification ou l'approbation de l'engagement international en cause aurait dû être autorisée par la loi. Constitue, au sens de cet article, un traité ou un accord « modifiant des dispositions de nature législative » un engagement international 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. En revanche, il n'appartient pas au Conseil d'Etat, statuant au contentieux de se prononcer sur la conformité du traité ou de l'accord à la Constitution. Il ne lui appartient pas davantage de se prononcer sur la conformité d'un traité ou d'un accord au regard d'autres engagements internationaux souscrits par la France.

Sur les moyens tirés de ce que la ratification du traité aurait dû être autorisée par la loi :

4. L'accord publié par le décret attaqué créée, en son chapitre II, une procédure de réadmission en France de ressortissants d'Etats tiers à l'Espace économique européen ayant accosté directement au Royaume-Uni ou ayant été interceptés ou secourus en mer et amenés à terre à l'occasion d'une traversée de la Manche et ne remplissant pas ou plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire du Royaume-Uni. Il prévoit également, en son chapitre III, la possibilité pour des ressortissants volontaires de pays tiers se trouvant sur le territoire français de déposer une demande de visa pour le Royaume-Uni. Le nombre de personnes effectivement réadmises en France et celui des personnes effectivement admises au Royaume-Uni selon l'une ou l'autre de ces procédures doivent s'équilibrer durant la période de mise en œuvre de l'accord.

En ce qui concerne les moyens tirés de ce que les stipulations de l'accord énoncent des règles qui diffèrent de celles posées par des dispositions de forme législative :

#2 conventions internationales

5. En premier lieu, l'article L. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que : « Pour entrer en France, tout étranger doit être muni : / 1° Sauf s'il est exempté de cette obligation, des visas exigés par les conventions internationales et par l'article 6, paragraphe 1, points a et b, 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 (code frontières Schengen) ; / 2° Sous réserve des conventions internationales, et de l'article 6, paragraphe 1, point c, du code frontières Schengen, du justificatif d'hébergement prévu à l'article L. 313-1, s'il est requis, et des autres documents prévus par décret en Conseil d'Etat relatifs à l'objet et aux conditions de son séjour et à ses moyens d'existence, à la prise en charge par un opérateur d'assurance agréé des dépenses médicales et hospitalières, y compris d'aide sociale, résultant de soins qu'il pourrait engager en France, ainsi qu'aux garanties de son rapatriement ; / (…) ». Aux termes de l'article L. 332-1 du même code : « 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. (…) ». Ces dispositions doivent être regardées comme réservant au pouvoir réglementaire compétence pour déroger aux conditions qu'elles posent pour autoriser l'entrée des étrangers en France. Dès lors, en permettant l'entrée en France d'étrangers dépourvus des documents mentionnés à l'article L. 311-1, les stipulations de l'article 4 de l'accord n'énoncent pas de règles qui diffèrent de celles posées par des dispositions de forme législative.

6. En deuxième lieu, si les requérants soutiennent que l'accord publié par le décret attaqué prévoirait la réalisation depuis le seul territoire britannique des contrôles prévus à l'article L. 331-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, énonçant en cela une règle qui diffèrerait des dispositions de cet article, il résulte du point 3 de l'article 9 de l'accord qu'il prévoit la réalisation de ces contrôles à l'arrivée en France. Ce moyen ne peut, par suite, qu'être écarté.

7. En troisième lieu, n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé le moyen tiré de ce que les stipulations de l'accord conduiraient à prendre, à l'égard de mineurs se trouvant sur le territoire français, des décisions ou mesures qui différeraient de celles résultant 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. »

En ce qui concerne les moyens tirés de ce que les stipulations de l'accord touchent à des matières réservées à la loi par la Constitution :

8. En premier lieu, les stipulations de l'accord faisant peser sur la France une obligation de réadmission se bornent à permettre l'entrée en France d'étrangers, sans régir les conditions d'exercice de leurs droits ou libertés de valeur constitutionnelle, notamment le droit à une vie familiale normale ou le droit de demander l'asile. Dès lors, contrairement à ce qui est soutenu, elles ne fixent pas de règles concernant les garanties fondamentales accordées pour l'exercice des libertés publiques en France. Les requérants ne sont, par suite, pas fondé à soutenir que ces stipulations toucheraient, pour ce motif, à des matières réservées à la loi par la Constitution.

9. En deuxième lieu, si les associations requérantes affirment que les stipulations du chapitre II de l'accord publié par le décret attaqué, qui organisent le transfert de ressortissants d'Etats tiers à l'Espace économique européen du Royaume-Uni vers la France, impliquent pour les intéressés une privation de liberté pendant l'examen de la demande de réadmission adressée par le Royaume-Uni à la France et, le cas échéant, à l'occasion de leur transfert, cette procédure n'entraîne, dans cette mesure, aucune atteinte à leur liberté individuelle sur le territoire français. Par suite, ne peut qu'être écarté le moyen tiré de ce qu'en organisant le transfert forcé d'étrangers depuis le Royaume-Uni vers la France, l'accord publié par le décret attaqué porterait atteinte à la liberté individuelle des intéressés et aurait ainsi dû, en tant qu'il touche à une matière réservée à la loi par la Constitution, être approuvé par le Parlement.

#3 détermination de l âge

10. En troisième lieu, si l'exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant impose que les mineurs bénéficient de la protection légale attachée à leur âge, ce dont il résulte que les règles relatives à la détermination de l'âge d'un individu doivent être entourées des garanties légales nécessaires afin que des personnes mineures ne soient pas indûment considérées comme majeures, les stipulations du point 2 de l'article 4 de l'accord selon lesquelles « l'obligation de réadmission énoncée au paragraphe 1 du présent article : / (…) / d. ne s'applique pas aux mineurs non accompagnés », non plus qu'aucune autre stipulation de ce même accord, n'organisent l'examen de la minorité de personnes présentes sur le territoire national.

11. En quatrième lieu, les stipulations du point 4 de l'article 9 de l'accord se bornent à prévoir que lorsqu'une juridiction annule une décision de transfert ou ordonne le retour de la personne concernée, « les Parties coopèrent et prennent toutes les mesures raisonnables afin d'organiser le retour de cette personne sur le territoire de l'autre Partie ». Ces stipulations ne fixent, contrairement à ce que soutiennent les requérants, aucune règle relative aux modalités d'exécution des décisions de justice et ne peuvent dès lors, en tout état de cause, relever à ce titre du domaine de la loi.

12. En cinquième lieu, selon les stipulations du point 2 de l’article 9 de l’accord, les personnes dont la réadmission a été acceptée reviennent en France par voie aérienne et peuvent être accompagnées par des fonctionnaires du Royaume-Uni qui ne sont pas autorisés à faire usage de la force en France. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, ces stipulations n’ont ni pour objet ni pour effet d’autoriser des agents britanniques à exercer une contrainte physique sur les personnes réadmises alors qu’elles se trouvent sur le territoire français et ne peuvent dès lors, en tout état de cause, relever à ce titre du domaine de la loi.

13. En sixième lieu, le moyen tiré de ce que le point 2 de l’article 13 de l’accord toucherait à une matière réservée à la loi par la Constitution n’est pas assorti des précisions permettant d’en apprécier le bien-fondé.

Sur les moyens tirés de la méconnaissance par l’accord publié par le décret attaqué de la Constitution, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, de la convention internationale relative aux droits de l’enfant, du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne et 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 :

14. Comme il a été dit au point 3, il n’appartient pas au Conseil d’Etat, statuant au contentieux de se prononcer sur la conformité à la Constitution de l'accord publié par le décret attaqué. Il ne lui appartient pas davantage de se prononcer sur sa conformité à d'autres engagements internationaux de la France. Par suite, les moyens formulés à ce titre sont inopérants et ne peuvent qu’être écartés.

15. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l’annulation du décret qu’ils attaquent. Il suit de là que leur requête n° 508947 tendant à l'annulation du décret du 11 août 2025 doit être rejetée, y compris les conclusions tendant à l’application de l’article L. 761-1 du code de justice administrative, et que leur requête n° 508948 tendant à la suspension de l’exécution du même décret est devenue sans objet.

Dispositif

D E C I D E :

Article 1er : La requête n° 508947 de l’association GISTI et autres est rejetée.

Article 2 : Il n’y a pas lieu de statuer sur la requête n° 508948 de l’association GISTI et autres.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au groupe d’information et de soutien des immigré.e.s, premier requérant dénommé, au Premier ministre, au ministre de l’Europe et des affaires étrangères et au ministre de l’intérieur.

Délibéré à l'issue de la séance du 10 décembre 2025 où siégeaient : M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Olivier Japiot, M. Alain Seban, présidents de chambre ; M. Gilles Pellissier, M. Jean-Yves Ollier, M. Frédéric Gueudar Delahaye, M. Pascal Trouilly, conseillers d'Etat ; M. Jérôme Goldberg, conseiller d’Etat en service extraordinaire et Mme Amélie Fort-Besnard, maîtresse des requêtes-rapporteure.

Rendu le 30 décembre 2025.

Le président :

Signé : M. Pierre Collin

La rapporteure :

Signé : Mme Amélie Fort-Besnard

La secrétaire :

Signé : Mme Sandrine Mendy