



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Légifrance

Le service public de la diffusion du droit



Conseil d'État, 2ème - 7ème chambres réunies, 28/05/2024, 487656

Conseil d'État - 2ème - 7ème chambres réunies **Lecture du mardi 28 mai 2024**

N° 487656

ECLI:FR:CECHR:2024:487656.20240528

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

Rapporteur
M. Hadrien Tissandier

Avocat(s)
SCP SPINOSI

Rapporteur public
Mme Dorothée Pradines

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 25 août 2023 et 29 mars 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet de sa demande, adressée au ministre de l'intérieur et des outre-mer et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères, tendant à l'abrogation de la liste des étrangers soumis au visa de transit aéroportuaire par la France figurant à l'annexe D 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 ;

2°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet de sa demande, adressée au ministre de l'intérieur et des outre-mer et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères, tendant à ce que la liste des pays dont les ressortissants sont soumis au visa de transit aéroportuaire figurant sur la page du site internet France-Visas relative aux visas de transit aéroportuaire soit modifiée, pour en retirer l'Angola, le Népal, la Bolivie et la Turquie, qui ne figurent ni à l'annexe IV du règlement (CE) n° 810/2009 du 13 juillet 2009, ni à l'annexe D de l'arrêté du 10 mai 2010 ;

3°) d'enjoindre au Premier ministre d'abroger la liste des étrangers soumis au visa de transit aéroportuaire par la France figurant à l'annexe D de l'arrêté du 10 mai 2010 ;

4°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur et des outre-mer et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères de modifier la page du site internet France-Visas relative aux visas de transit aéroportuaire pour y corriger les informations inexactes y figurant ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de 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 :

- la convention de Chicago du 7 décembre 1944 sur l'aviation civile internationale ;
- le règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 ;
- le règlement (UE) n° 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 ;

- 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 M. Hadrien Tissandier, auditeur,
- les conclusions de Mme Dorothée Pradines, rapporteure publique,

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Spinosi, avocat de l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers ;

Considérant ce qui suit :

1. L'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) a, par un courrier du 5 mai 2023, demandé au ministre de l'intérieur et des outre-mer et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères, d'une part, d'abroger l'arrêté du 10 mai 2010 relatif aux documents et visas exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire européen de la France, dans sa version issue de l'arrêté du 28 octobre 2016, en tant qu'il fixe la liste des étrangers soumis au visa de transit aéroportuaire par la France et, d'autre part, de modifier la page du site internet France-Visas relative au visa de transit aéroportuaire en tant qu'elle n'est pas conforme à cette liste. Elle demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir les décisions implicites de rejet nées du silence gardé sur ces demandes et d'enjoindre, d'une part, au Premier ministre d'abroger la liste des étrangers soumis au visa de transit aéroportuaire par la France figurant à l'annexe D de l'arrêté du 10 mai 2010 et, d'autre part, au ministre de l'intérieur et des outre-mer et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères de modifier la page du site internet France-Visas relative aux visas de transit aéroportuaire pour y corriger les informations inexacts y figurant.

Sur les conclusions tendant à l'annulation pour excès de pouvoir des décisions implicites de rejet :

En ce qui concerne le refus d'abroger la liste des étrangers soumis au visa de transit aéroportuaire par la France figurant à l'annexe D de l'arrêté du 10 mai 2010 :

2. En premier lieu, l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date. Lorsque, postérieurement à l'introduction d'une requête dirigée contre un refus d'abroger des dispositions à caractère réglementaire, l'autorité qui a pris le règlement contesté le modifie, les moyens dirigés contre des dispositions réglementaires nouvelles introduites en cours d'instance ne peuvent être utilement soulevés à l'appui de conclusions tendant à l'annulation du refus d'abroger les dispositions auparavant en vigueur.

3. L'article 4 de l'arrêté du 19 février 2024 a modifié la liste des étrangers soumis au visa de transit aéroportuaire par la France figurant à l'annexe D 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, notamment en y ajoutant les titulaires d'un document de voyage délivré par l'Angola, la Bolivie, le Népal et la Turquie. Il résulte de ce qui a été dit au point 2 que les moyens tirés de l'incompétence des auteurs de l'arrêté du 19 février 2024 et de ce que l'inscription de l'Angola, la Bolivie, le Népal et la Turquie sur cette liste porterait une atteinte injustifiée à la liberté d'aller et venir des personnes et méconnaîtrait les dispositions de l'article 3, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 810/2009 ne peuvent être utilement soulevés à l'appui de conclusions tendant à l'annulation du refus d'abroger cette liste dans sa version antérieure à l'arrêté du 19 février 2024.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article 1, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, établissant un code communautaire des visas (code des visas) : " Le présent règlement dresse aussi la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa de transit aéroportuaire, par exception au principe de libre transit posé par l'annexe 9 de la convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale, et il arrête les procédures et conditions de délivrance des visas pour passer par la zone internationale de transit des aéroports des États membres ". Aux termes de l'article 3 de ce règlement : " 1. Les ressortissants des pays tiers énumérés à l'annexe IV sont tenus d'être munis d'un visa de transit aéroportuaire lorsqu'ils passent par la zone internationale de transit des aéroports situés sur le territoire des États membres. / 2. En cas d'urgence due à un afflux massif de migrants clandestins, chaque État membre peut exiger des ressortissants de pays tiers autres que ceux visés au paragraphe 1, qu'ils soient munis d'un visa de transit aéroportuaire lorsqu'ils passent par la zone internationale de transit des aéroports situés sur son

territoire. Les États membres notifient à la Commission, avant qu'elles n'entrent en vigueur, ces décisions ainsi que la suppression d'une telle obligation de visa de transit aéroportuaire. / 3. Dans le cadre du comité visé à l'article 52, paragraphe 1, ces notifications font l'objet d'un réexamen annuel afin de transférer le pays tiers concerné sur la liste figurant à l'annexe IV. / 4. Si le pays tiers n'est pas transféré sur la liste figurant à l'annexe IV, l'État membre concerné peut maintenir, pour autant que les conditions fixées au paragraphe 2 soient satisfaites, l'obligation de visa de transit aéroportuaire, ou la supprimer (...). Figurent sur la liste commune des pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa de transit aéroportuaire lorsqu'ils franchissent la zone internationale de transit d'aéroports situés sur le territoire des États membres l'Afghanistan, le Bangladesh, la République démocratique du Congo, l'Erythrée, l'Éthiopie, le Ghana, l'Iran, l'Irak, le Nigéria, le Pakistan, la Somalie et le Sri Lanka.

5. Il résulte clairement des dispositions du règlement (CE) n° 810/2009 du 13 juillet 2009 reproduites au point 4 que, dans le cadre de la politique commune de l'Union européenne en matière de visas, afin de lutter contre l'immigration clandestine, les ressortissants de pays tiers figurant sur une liste commune à l'ensemble des États membres sont soumis à l'obligation de détenir un visa de transit aéroportuaire pour passer par la zone internationale de transit des aéroports situés sur le territoire des États membres. En outre, en cas " d'urgence due à un afflux massif de migrants clandestins ", chaque État membre est compétent pour imposer cette exigence aux ressortissants de pays tiers qui ne figurent pas sur la liste commune. Les modifications apportées par un État membre à la liste nationale des États et entités dont il a décidé de soumettre les ressortissants à l'obligation de détenir un visa de transit aéroportuaire pour circuler dans la zone internationale des aéroports situés sur son territoire doivent être notifiées à la Commission pour être opposables. Chaque année, le comité des visas, placé auprès de la Commission, effectue un bilan des listes nationales composées par chaque État membre et peut décider de compléter la liste commune à l'ensemble des États membres. Ceux-ci conservent la possibilité de maintenir leur liste nationale si la condition posée à l'instauration d'une telle liste tenant à un " afflux massif de migrants clandestins ", continue d'être remplie. Le juge de l'excès de pouvoir, saisi d'un recours tendant à l'annulation de la décision dressant cette liste ou à l'annulation du refus d'abroger tout ou partie de cette liste, contrôle le caractère nécessaire, adapté et proportionné de l'obligation de détenir un visa pour transiter en France au regard du but de cette mesure et de l'atteinte qu'elle porte à la liberté de transit consacrée par l'annexe 9 de la convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale, ratifiée par la France.

6. L'article 4 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 dispose que : " Sont (...) dispensés de visa : / - les étrangers transitant par le territoire métropolitain de la France en empruntant exclusivement la voie aérienne, sous réserve qu'ils ne sortent pas des limites de la zone de transit international de l'aéroport durant les escales, à l'exception des étrangers mentionnés à l'annexe D du présent arrêté ; / (...) ". Selon cette annexe, dans sa version résultant de l'arrêté du 28 octobre 2016, seule en litige, les étrangers soumis à l'obligation de visa de transit aéroportuaire par la France sont les titulaires d'un document de voyage délivré par le Cameroun, la Centrafrique, la République du Congo, la Côte d'Ivoire, Cuba, la République Dominicaine, la Guinée, Haïti, l'Inde, le Mali, la Mauritanie, les Philippines, la Russie, le Sénégal, la Sierra Leone, le Soudan, le Soudan du Sud, la Syrie, le Tchad ainsi que les titulaires d'un document de voyage pour réfugiés palestiniens et les réfugiés et apatrides titulaires d'un document de voyage délivré par les pays ou entités mentionnés à l'annexe IV du règlement (CE) n° 810/2009 du 13 juillet 2009 et à l'annexe D de l'arrêté du 10 mai 2010.

7. Il ressort des pièces du dossier que le refus de procéder à l'abrogation de la liste des pays et entités dont les ressortissants sont soumis à l'obligation d'être munis d'un visa de transit aéroportuaire pour passer par la zone internationale de transit des aéroports situés sur le territoire français a été pris au regard de la pression migratoire pesant sur la France. En se bornant à faire valoir que le nombre de refus d'entrée aux frontières extérieures aéroportuaires de la France pris à l'encontre de ressortissants des pays énumérés au point 6 est stable ou en baisse, sur une période qui ne tient au demeurant pas compte de la date à partir de laquelle ils ont été soumis à l'obligation de détenir un visa de transit aéroportuaire par la France, et que la part des ressortissants de chacun de ces pays parmi les étrangers contrôlés en situation irrégulière en France serait faible, l'ANAFE ne remet en cause ni le fait que la condition posée par l'article 3 du règlement (CE) n° 810/2009 du 13 juillet 2009 au maintien d'une liste nationale soit remplie, ni la nécessité de cette mesure pour prévenir efficacement le risque de détournement d'un transit à l'occasion d'une escale ou d'un changement d'avion, aux seules fins d'entrée en France. En outre, l'obligation faite aux ressortissants de chacun de ces pays de détenir un visa de transit aéroportuaire, qui permet de contrôler leur identité et s'assurer de leur destination finale, ne porte qu'une atteinte limitée à la liberté de transit posée par l'annexe 9 de la convention de Chicago, et apparaît dès lors proportionnée à la gravité du risque qu'il s'agit de prévenir. Enfin, l'ANAFE ne peut utilement soutenir que l'obligation de détenir un visa de transit aéroportuaire porterait atteinte au droit de solliciter l'asile, reconnu aux seuls étrangers se trouvant sur le territoire français non plus qu'à la liberté d'aller et venir reconnue à tous ceux qui résident sur le territoire de la République.

8. En troisième lieu, les dispositions de l'article 3, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil n'excluent pas la possibilité pour les États membres de soumettre les ressortissants d'un État tiers à l'obligation de visa de transit aéroportuaire en fonction de leur aéroport de provenance. Dès lors, le moyen tiré de ce que le refus d'abroger l'annexe D de l'arrêté du 10 mai 2010 serait entaché d'une erreur de droit en tant qu'il soumet à l'obligation de détenir un visa aéroportuaire les seuls ressortissants russes provenant d'un aéroport situé en Ukraine, Biélorussie,

Moldavie, Turquie, Egypte, Arménie, Azerbaïdjan ou Géorgie doit être écarté.

9. Il résulte de ce qui précède que les conclusions tendant à l'annulation du refus d'abroger l'annexe D de l'arrêté du 10 mai 2010 doivent être rejetées, sans qu'il soit besoin, pour les motifs exposés au point 5, de renvoyer à la Cour de justice de l'Union européenne une question préjudicielle.

En ce qui concerne le refus de modifier la liste des pays dont les ressortissants sont soumis au visa de transit aéroportuaire par la France figurant sur le site France-visa :

10. Le ministre de l'intérieur et des outre-mer et le ministre de l'Europe et des affaires étrangères ont, par arrêté du 19 février 2024, ajouté l'Angola, la Bolivie, le Népal et la Turquie à la liste des pays figurant à l'annexe D de l'arrêté du 10 mai 2010 dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de détenir un visa de transit aéroportuaire par la France. Il en résulte qu'il n'y a, dès lors, plus lieu de statuer sur les conclusions de la requête tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du refus implicite de ces ministres de modifier la liste des pays dont les ressortissants sont soumis au visa de transit aéroportuaire par la France figurant sur le site France-visas en tant qu'elle mentionne ces quatre pays, alors qu'ils ne figureraient pas à cette annexe D.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

11. Il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'injonction ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les conclusions relatives à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

12. Les conclusions de l'ANAFE tendant à ce que soit mis à la charge de l'Etat le versement de la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

DECIDE :

Article 1er : Les conclusions de l'ANAFE tendant à l'annulation du refus d'abroger l'annexe D de l'arrêté du 10 février 2020 sont rejetées.

Article 2 : Il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions de la requête tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du refus implicite de modifier la liste des pays dont les ressortissants sont soumis au visa de transit aéroportuaire par la France figurant sur le site France-visas en tant qu'elle mentionne l'Angola, la Bolivie, le Népal et la Turquie.

Article 3 : Les conclusions présentées par l'ANAFE au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, au ministre de l'intérieur et des outre-mer et au ministre des affaires étrangères.

Délibéré à l'issue de la séance du 6 mai 2024 où siégeaient : M. Christophe Chantepy, président de la section du contentieux, président ; M. Nicolas Boulouis, M. Olivier Japiot, présidents de chambre ; M. Géraud Sajust de Bergues, M. Gilles Pellissier, M. Jean-Yves Ollier, M. Frédéric Gueudar Delahaye, conseillers d'Etat, M. Jérôme Goldenberg en service extraordinaire et M. Hadrien Tissandier, auditeur-rapporteur.

Rendu le 28 mai 2024.

Le président :

Signé : M. Christophe Chantepy

Le rapporteur :

Signé : M. Hadrien Tissandier

La secrétaire :

Signé : Mme Eliane Evrard

ECLI:FR:CECHR:2024:487656.20240528

Analyse

▼ Abstrats

▼ Résumé

▼ Renvois jurisprudentiels