

Lionel CRUSOE & Marion OGIER
Avocats à la Cour

ANDOTTE AVOCATS AARPI
45, rue de Rennes, 75006 Paris
01 43 31 92 86
contact@andotteavocats.fr

audience du 25 septembre 2025

CONSEIL D'ETAT

REFERE SUSPENSION

INTERVENTION VOLONTAIRE EN DEMANDE

POUR :

La Ligue des droits de l'Homme, association dont le siège est situé 138 rue Marcadet à Paris (75018), représentée par sa présidente domiciliée es-qualité au 138, rue Marcadet à Paris (75018)

représentée par Me Lionel Crusoé

CONTRE :

La décision de suspendre les évacuations de la Bande de Gaza révélée par les déclarations du ministre de l'Europe et des affaires étrangères Jean-Noël BARROT

A l'appui des requêtes n° 507952 et 507948

I- FAITS ET PROCEDURE

1.-

Le 1^{er} août 2025, le ministre français des affaires étrangères, Jean-Noël Barrot a publiquement et verbalement fait état, sur la chaîne de radio France Info, de la décision de suspendre toutes les évacuations de personnes palestiniennes depuis la Bande de Gaza vers la France « *tant que les conséquences d'une enquête interne* » (portant sur un incident lié au comportement présumé d'une étudiante originaire de Gaza, à Lille) n'auront pas été tirées.

Le ministre des affaires étrangères a ainsi annoncé le gel des évacuations de gazaouis vers la France pour une durée indéterminée, dans l'attente des conclusions d'une enquête interne.

2.-

Par deux requêtes au fond et deux requêtes en référé introduites sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, les associations le GISTI, le Mouvement pour la Justice, l'Union Juive pour la Paix ainsi que plusieurs personnes physiques ont demandé au juge des référés :

- de suspendre l'exécution de la décision du 1er août 2025 par laquelle le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a suspendu les évacuations depuis la Bande de Gaza ;
- à ce qu'il soit enjoint de reprendre l'enregistrement et l'instruction des demandes d'admission sur le territoire français sollicitées par des ressortissants palestiniens depuis la Bande de Gaza ;
- à ce qu'il soit enjoint au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères de prendre l'ensemble des mesures utiles afin de garantir l'admission sur le territoire français de ressortissants palestiniens.

La Ligue des droits de l'Homme entend intervenir au soutien des deux requêtes introduites sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, étant entendu qu'elle intervient volontairement au soutien des deux requêtes au fond enregistrées sous les numéros 507951 et 507937.

II- DISCUSSION

A] Sur la recevabilité de l'intervention volontaire

L'article 1er des statuts de la Ligue des droits de l'Homme stipule que :

“Il est constitué une association française destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme de 1950 et ses protocoles additionnels.

Elle œuvre à l'application des conventions et des pactes internationaux et régionaux en matière de droit d'asile, de droit civil, politique, économique, social, environnemental et culturel.

Elle combat l'injustice, l'illégalité, l'arbitraire, l'intolérance, toute forme de racisme et de discrimination fondée sur le sexe, l'orientation sexuelle, les mœurs, l'état de santé ou le handicap, les opinions politiques, philosophiques et religieuses, la nationalité, et plus généralement toute atteinte au principe fondamental d'égalité entre les êtres humains, toutes les violences et toutes les mutilations sexuelles, toutes les tortures, tous les crimes de guerre, tous les génocides, et tout crime contre l'humanité.

Elle combat toutes formes de corruption, de manquements à la probité.

Elle lutte en faveur du respect des libertés individuelles en matière de traitement des données informatisées, et contre toute atteinte à la dignité, à l'intégrité et à la liberté du genre humain pouvant notamment résulter de l'usage de techniques médicales ou biologiques.

Elle lutte en faveur du droit à un environnement propre, sain et durable et donc, de l'équilibre entre l'humanité et son environnement et de la protection de ce dernier, y compris la préservation du climat et de la biodiversité. Elle défend l'accès à l'information, la participation à la décision publique et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Elle concourt à la promotion de la citoyenneté, au fonctionnement de la démocratie et agit en faveur de la laïcité.

Elle est membre de la Fédération internationale des Ligues des droits de l'Homme (FIDH) dont elle est une des associations fondatrices.

Elle est déclarée conformément à la loi du 1er juillet 1901.”

L'article 3 des statuts de la Ligue des droits de l'Homme stipule que :

“La LDH intervient chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés à l'article 1, au détriment des individus, des collectivités, des peuples et de l'environnement.

Ses moyens d'action sont : l'appel à la conscience publique et la formation, les interventions auprès des pouvoirs publics, auprès de toute juridiction, notamment la constitution de partie civile lorsque des personnes sont victimes d'atteintes aux principes ci-dessus visés et d'actes arbitraires ou de violences de la part des agents de l'État.

Lorsque des actes administratifs nationaux ou locaux portent atteinte aux principes visés ci-dessus, la LDH agit auprès des juridictions compétentes.

À ces moyens s'ajoutent les pétitions aux Chambres, les publications, les réunions, les manifestations. Conformément aux principes qu'elle représente, la LDH s'interdit d'intervenir, entre les plaideurs, dans tout litige qui ne concerne que des intérêts privés.

La LDH assure des actions de formation dans le cadre de procédures de formation continue, aux fins de réaliser les objectifs décrits à l'article 1, dans le respect de la législation en vigueur.

La LDH ne pourra prendre position à l'occasion d'une consultation électorale que si son Comité national considère que le scrutin implique un choix entre les grandes options qui engagent la vie nationale.

D'autre part, elle rendra publique son opposition à tout candidat ayant manifesté, par ses déclarations ou par ses actes, son désaccord sur les principes énoncés à l'article premier des présents statuts.

Aucun ligueur ne pourra faire état de son appartenance à la LDH à l'occasion de sa candidature à une consultation électorale.

Aucun ligueur ne pourra faire état de son appartenance à la LDH pour soutenir un candidat à une élection, sauf autorisation écrite et préalable du Comité national.”

Au regard de l'objet statutaire de la Ligue des droits de l'Homme, le Conseil d'Etat a ainsi pu retenir que cette association justifiait, par exemple, d'une qualité lui donnant intérêt pour agir pour demander l'annulation de la décision refusant de dégager les modalités permettant à des ressortissants afghans ayant servi dans l'armée française de gagner la France afin de fuir les persécutions en Afghanistan (CE 16 octobre 2017, n° 408374, au Recueil) ou de la décision tendant à ce que soient prises dans les meilleurs délais des demandes de

réunification familiale présentées par des ressortissants afghans, en vue de la délivrance de visa (Ord. CE 9 juin 2022, n° 455754, au Recueil).

Il a également retenu son intérêt à agir contre la décision à caractère réglementaire gelant l'enregistrement des demandes de visas longs séjour pendant la période de l'épidémie de covid-19 (CE, Ord., 21 janvier 2021, n° 447878).

A côté de cela, il apparaît que sont bien en cause, dans le cadre de la présente procédure, l'application des stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, instrument de droit international que la Ligue des droits de l'Homme s'est donnée pour objectif s'est donné pour objectif de promouvoir.

La procédure introduite par les requérants - qui tend à obtenir que cessent les effets de la décision de suspendre les évacuations depuis la Bande de Gaza - porte sur les obligations positives découlant des stipulations de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et de celles de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948.

B] Sur la compétence du juge administratif

1.-

Bénéficient d'une immunité juridictionnelle certains actes dits « *actes de gouvernement* » accomplis par le pouvoir exécutif, dans ses relations avec une autorité, pour lesquels le Conseil d'Etat et le Tribunal des Conflits estiment devoir être, pour des raisons d'opportunité, soustraits à toute discussion juridictionnelle.

Cette catégorie d'actes dont la définition est purement empirique a vu son étendue progressivement réduite. Entrent encore néanmoins dans ce champ les actes non détachables des relations internationales, c'est à dire ceux qui, à raison de leur objet, leurs effets et le contexte dans lequel ils ont été pris, impliquent « *l'examen des rapports entre l'Etat français et un gouvernement étranger* », de sorte que le juge administratif « *interfèrerait dans l'action diplomatique du gouvernement* » (G. ODINET, concl. lues sous : CE, 27 mai 2019, AFRAG, n° 422069, mentionné aux tables).

Pour reprendre les termes du Président Vigouroux, l'acte de gouvernement est retenu « *lorsqu'est exclusivement en cause une appréciation d'opportunité de politique étrangère* » et qu'en sens contraire, cette qualification est écartée « *lorsque la décision s'inspire d'abord de considérations relatives à l'ordre public ou au service public interne* » (C. VIGOUROUX, concl. lues sous : CE, Ass., 15 octobre 1993, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, n° 142578, publié au Lebon).

N'entrent pas dans le champ des actes non détachables des relations internationales les actes pris par les autorités françaises, au service de l'ordre public national tout autant qu'international, tels que les décrets d'extradition ou les refus d'extrader (CE, Ass. 30 mai 1952, *Kirwood*, publié au Lebon).

N'entrent pas non plus dans ce champ les décisions prises ou susceptibles d'être prises par les autorités consulaires en matière de titres de voyage – qu'il s'agisse de visas ou de laissez-passer consulaires – dans la mesure où celles-ci sont relatives « *à une démarche administratives relevant de la seule compétence de l'Etat français et concernant donc une procédure détachable de l'exercice des pouvoirs du Gouvernement dans la conduite des relations diplomatiques* » (CE, Ord., 16 janvier 2024, Min. de l'Europe et des affaires étrangères, n° 490691).

Le juge des référés du Conseil d'Etat s'est déclaré compétent pour connaître de l'instruction du ministre de l'intérieur de suspendre et geler la délivrance des visas pendant l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (CE, Ord., 21 janvier 2021, *Cimade et autres*, n° 447878).

Inversement, ne sont pas détachables des relations internationales les décisions qui impliquent soit que l'Etat intervienne auprès d'autorités étrangères sur un territoire étranger, soit qu'il s'efforce de prendre lui-même des mesures à partir d'un territoire hors sa souveraineté (CE, Ord., 23 avril 2019, n° 429668).

C'est la raison pour laquelle le juge des référés du Conseil d'Etat retient que la mise en œuvre, par les autorités françaises, des mesures tendant à permettre de sortir de la bande de Gaza, lesquelles supposent des démarches auprès des autorités israéliennes, ne sont pas détachables des relations internationales dans la mesure où elles nécessitent l'engagement de négociations avec des gouvernements étrangers et mettent ainsi en cause les rapports entre l'Etat français et ces autorités (CE, Ord., 16 janvier 2024, n° 490691).

Il s'ensuit que l'acte est détachable des relations internationales lorsque son édicton, sa modification, ou son abrogation n'implique aucune intervention sur un territoire hors sa souveraineté, ni aucune démarche auprès des autorités d'un autre état et que son objet est seulement motivé par des considérations d'ordre public.

2.-

Dans le cas présent, la décision attaquée concerne *exclusivement* la décision des autorités françaises de geler l'examen des demandes présentées par des personnes présentes sur le sol de Gaza afin que celles-ci soient ensuite inscrites sur la liste des personnes à évacuer qui doivent être remises aux autorités israéliennes et égyptiennes afin que celles-ci les valident.

Les conclusions présentées n'ont pas pour objet d'ordonner à l'Etat français qu'il prenne les mesures tendant à permettre à des ressortissants de sortir de la bande de Gaza, mais seulement qu'il reprenne l'examen des demandes d'évacuation avant même l'obtention des conclusions de l'enquête interne mentionnée par le ministre des affaires étrangères.

La décision d'examiner les demandes d'évacuation n'implique pas d'intervenir sur le sol de Gaza et n'implique pas non plus d'engager des démarches avec l'Etat israélien, puisque ce n'est que postérieurement, une fois que l'Etat français a examiné les demandes d'évacuation et fait droit à celle-ci qu'il engage ensuite des négociations et des démarches avec les autorités israéliennes.

Surtout, la décision litigieuse est exclusivement prise pour des motifs d'ordre public interne, sans lien avec les relations diplomatiques avec Israël.

On rappellera que depuis le mois de novembre 2023, les autorités françaises procèdent à des évacuations de la Bande de Gaza vers la France de personnes fondées à rejoindre cette dernière. Ces opérations ont été suspendues avant d'être reprises en avril 2025. Depuis lors 280 personnes environ ont été évacuées vers la France jusqu'au 11 juillet 2025.

Leurs demandes ont été regardées comme fondées s'agissant notamment des personnes en état de nécessité médicale, des personnes disposant de titres de séjour valides, des étudiants et artistes bénéficiaires de bourses délivrées par une programme ou une institution françaises, des membres de famille de personnes reconnues réfugiés en France, des agents consulaires et de leur famille, des

lauréats du programme PAUSE (Programme d'accueil en urgence de scientifiques et des artistes en exil) ou des journalistes.

L'unique considération qui sous-tend la décision attaquée tient exclusivement à assurer l'ordre public sur le territoire national et n'est nullement lié à des quelconques engagements qui auraient été pris au bénéfice des autorités israéliennes ou d'un autre gouvernement.

Par conséquent, la décision de geler les demandes d'évacuation est une décision qui relève exclusivement de la politique interne et qui est, ainsi, détachable des relations internationales, de sorte que le juge administratif est compétent pour connaître du présent recours.

C] Sur les moyens de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée

C.1-] Sur l'incompétence de l'auteur de la décision attaquée

1.-

S'il est vrai que le pouvoir réglementaire dont chaque ministre dispose pour diriger le service dont il a la charge donne, en principe, toute latitude pour choisir les modalités suivant lesquelles il entend organiser ses services, l'administration a ici perdu de vue que cette marge ne vaut que sur celles des matières qui n'ont pas préalablement été réglées par les dispositions législatives ou les dispositions réglementaires prises par le premier ministre en application de l'article 37 de la Constitution, qui s'imposent au ministre.

Plus particulièrement, la règle est que, à l'occasion de l'exercice de son pouvoir réglementaire, le ministre ne peut pas prévoir de dérogation à l'application des dispositions de rang supérieur qui s'imposent à lui (v. par ex. : CE Sect. 8 janvier 1982, SARL « *Chocolat de régime Dardenne* », n° 17270, publié au Recueil).

Décrivant les implications d'une telle règle, Mme Nicole Belloubet-Frier, professeur de droit public expliquait que : « *l'exercice (du) pouvoir d'organisation des services (tenant sa source de la jurisprudence Jamart) est (...) limité par une double contrainte : - celle du respect des normes légales et*

réglementaires déjà existantes ; le pouvoir d'organisation des services est un pouvoir subsidiaire qui ne s'exprime qu'en complément des lois et décrets ; le chef de service intervient pour exprimer un choix dont la discrétionnalité n'existe que dans le cadre de la latitude laissée par les textes existants qu'il ne saurait transgresser /- celle du respect de la compétence du Premier ministre ; le chef de service qui empiéterait sur un domaine relevant de la compétence réglementaire du Premier ministre, soit parce qu'il existe une réglementation déjà existante, soit parce que l'importance de la mesure justifie son édicton par le chef du gouvernement responsable du bon fonctionnement des services publics, commettrait une irrégularité » (N. Belloubet-Frier, AJDA 1990, p. 851).

Lorsqu'il intervient dans un domaine relevant en principe du pouvoir réglementaire autonome de police générale, il incombe au Premier ministre d'exercer son pouvoir sans méconnaître la loi ni en altérer la portée (CE, 19 mars 2007, n° 300467, publié au Lebon).

2.-

Par ailleurs, on sait que lorsque l'administration est saisie d'une demande de titre ou de visa sur le fondement d'une disposition particulière du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, elle n'est sans doute pas tenue d'examiner si l'étranger peut prétendre à une autorisation de séjour sur le fondement d'une autre disposition (CE, avis, 28 novembre 2007, n° 307036), mais elle peut y procéder au titre de son pouvoir discrétionnaire.

La législation sur le séjour des étrangers en France n'interdit pas, pour reprendre les termes de monsieur Girardot, « *la délivrance des titres, mais a pour objet de définir les cas dans lesquels les étrangers ont droit à la délivrance d'un titre, il n'y a pas à en écarter l'application pour accorder un titre dans un cas qui n'est pas prévu par la législation* » (Thierry-Xavier GIRARDOT, concl. lues sous : CE, 22 mai 1992, n° 99475, publié au Lebon).

Il en va de même de la délivrance des documents permettant l'accès au territoire français puisque l'absence de droit de rejoindre le territoire français ne signifie pas que le ressortissant étranger puisse automatiquement, sans examen de sa situation individuelle, être refoulé, et c'est notamment la raison pour laquelle il est prévu que ce droit peut être accordé pour des motifs exceptionnels et/ou humanitaires.

3.-

En l'espèce, en ce qu'elle décrète le gel des évacuations et qu'elle impose donc l'obligation de refuser la délivrance d'un laissez-passer consulaire ou d'un visa y compris pour des motifs humanitaires ou à titre exceptionnel, la décision attaquée impose de geler la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires qui sont celles du code de l'entrée du séjour des étrangers et du droit d'asile.

La décision attaquée interdit aux autorités d'examiner la situation individuelle des intéressés et de délivrer un document qui permettrait l'accès à la France, y compris pour des motifs exceptionnels et/ou humanitaires en application des dispositions du CESEDA.

Ni la compétence du ministre des affaires étrangères pour adopter les lignes de la politique diplomatique de la France, ni le pouvoir réglementaire qu'il tient de sa qualité de chef de service ne lui permet de déroger ainsi aux dispositions du CESEDA et d'interdire, de manière générale et absolue, l'examen et l'octroi de demande tendant à obtenir le bénéfice de rejoindre l'Etat français, de sorte que la décision est entachée d'incompétence.

C.2-] Sur la violation du droit international humanitaire et de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide

1.-

La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide - que la République française a ratifié le 14 octobre 1950 - prévoit, notamment à son article Premier, que les Etats parties à la Convention s'engage à prévenir et à punir le crime de génocide.

L'article V de la même Convention dispose qu'il revient aux Etats parties à la Convention de prendre l'ensemble des mesures destinées à assurer l'application des dispositions de la Convention.

Au regard de leur objet, il est certain que les stipulations de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide ont un effet direct dans l'ordre interne.

En outre, même si le Conseil d'Etat n'a, à ce jour, pas eu l'occasion de le rappeler, cette Convention doit être lue comme imposant aux Etats membres de prendre, lorsqu'il existe une situation dans laquelle la commission d'un crime de génocide est un risque plausible, l'ensemble des mesures destinées à permettre que les populations civiles ne soient pas exposées à un tel risque.

2.-

La Cour internationale de justice a, à plusieurs reprises, rappelé que le sort fait aux civils en Palestine présentait un risque d'exposition de ces derniers à un crime de génocide.

Ainsi, dans le cadre de son ordonnance du 26 janvier 2024 (CIJ ord., 26 janvier 2024, Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)), la Cour internationale de justice a, sur la demande de la République d'Afrique du sud, retenu qu'il existait un risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable soit causé aux droits plausibles des Palestiniens de la bande de Gaza, en vertu de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, à savoir le droit plausible d'être protégé contre les actes de génocide, par les conditions matérielles de cette offensive sur Gaza et a considéré que les déclarations incitant à la haine et à la commission de crimes faites par plusieurs responsables politiques du gouvernement israélien.

Le 28 mars 2024, la Cour internationale de justice a rendu une nouvelle ordonnance évoquant la dégradation de la situation notamment dans le sud de la bande de Gaza dans la zone de la ville de Rafah (à la frontière égyptienne) et a prescrit l'application de mesures conservatoires supplémentaires destinées à éviter que l'Etat d'Israël commette des actes constituant une violation de l'un quelconque des droits des Palestiniens de Gaza en tant que groupe protégé en vertu de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide.

Le 24 mai 2024, la Cour internationale de justice dans sa troisième ordonnance considère qu'Israël doit, entre autres choses et « *conformément aux obligations lui incombant au titre de la convention sur le génocide, arrêter immédiatement son offensive militaire, et toute autre action menée dans le gouvernorat de*

Rafah, qui serait susceptible de soumettre le groupe des Palestiniens de Gaza à des conditions d'existence capables d'entraîner sa destruction physique totale ou partielle. ».

Par ailleurs, le 20 juin 2024, des rapporteurs spéciaux et experts indépendants des Nations unies ont réitéré leur appel à l'arrêt immédiat des transferts d'armes et de munitions à destination d'Israël car ils peuvent constituer de graves violations des droits humains et des lois humanitaires internationales, et risque de rendre les États concernés complices de crimes internationaux, dont éventuellement de génocide.

Plus récemment, le 16 septembre 2025, une Commission d'enquête internationale indépendante de l'ONU sur le territoire palestinien occupé a publié ses conclusions retenant que l'armée israélienne commet un génocide et qu'avaient été identifiées quatre des cinq catégories de faits qui définissent le crime de génocide définis par la Convention de 1948 pour la prévention du génocide¹.

A supposer même qu'il faille encore attendre la décision de la Cour internationale de justice avant de pouvoir aboutir à qualifier juridiquement de crimes de génocide, les graves violations du droit international commis sur les territoires palestiniens, il faudrait toujours relever que l'objectif de *prévention* posé par la Convention implique que les États puissent, en présence d'indices sérieux de risques de commission d'un génocide, adopter des mesures conservatoires destinées à faire cesser ce dernier.

En l'espèce, alors que le gouvernement français a souligné, à de nombreuses reprises, l'exceptionnelle gravité des violences et agressions militaires dont est victime la population civile des territoires palestiniens de Gaza et de Cisjordanie, depuis près de deux ans, il a, dans le même temps, fait le choix, à la suite de l'incident évoqué dans la requête, de suspendre les opérations d'évacuation de civils, en provenance de Gaza.

Les requérants ont, dans le même sens, évoqué différents précédents jurisprudentiels récents évoquant le "*nombre important de victimes et de blessés civils, la destruction à grande échelle d'infrastructures essentielles à la population civile*" (TA Paris, 14 août 2025, n° 2520515) ou encore la "*situation de violence aveugle d'intensité exceptionnelle dans la Bande de Gaza résultant*

¹ <https://news.un.org/fr/story/2025/09/1157475>

tant du conflit en cours que de la situation humanitaire” (TA Orléans, 11 mars 2025, n° 2501004).

De même, dans une décision rendue en grande formation le 11 juillet 2025, la Cour nationale du droit d’asile a retenu : *“il ressort des informations publiques fiables disponibles que les Palestiniens de Gaza subissent des méthodes de guerre employées par les forces armées israéliennes qui conduisent à un nombre important de victimes et de blessés civils dont une majorité de femmes et d’enfants, une destruction à grande échelle d’infrastructures essentielles à la population civile, comme des points d’approvisionnement et de distribution d’eau et d’électricité, d’hôpitaux ou des écoles et des déplacements forcés de population. De même, les entraves et blocages à l’acheminement de l’aide humanitaire créent un niveau de crise d’insécurité alimentaire pour l’ensemble de cette population et une situation de famine pour 22 % d’entre elle. Ces méthodes de guerre, qui ont pour effet d’affecter directement et indistinctement l’ensemble de la population civile de Gaza depuis la rupture de l’accord de cessez-le-feu du 19 janvier 2025, sont suffisamment graves du fait de leur nature et de leur caractère répété pour constituer une violation grave des droits fondamentaux de l’homme auxquels aucune dérogation n’est possible en vertu de l’article 15, paragraphe 2, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, et doivent être regardés, en application des dispositions de la directive citées au point 4 (n° 2011/95/CE du 13 décembre 2011), comme des actes de persécution. En troisième lieu, les requérants, apatrides palestiniens de Gaza, possèdent les caractéristiques liées à une « nationalité » qui, au sens et pour l’application de l’article 1er, A, 2 de la convention de Genève, recouvre, ainsi qu’il a été cité au point 5, « l’appartenance à un groupe soudé par son identité culturelle, ethnique ou linguistique, ses origines géographiques ou politiques communes, ou sa relation avec la population d’un autre État ».*

Le constat de cette situation particulièrement dramatique et des risques pesant sur la population civile des territoires palestiniens imposait que l’administration adopte des mesures *adaptées* et que cette dernière s’abstienne d’adopter des décisions rendant plus difficile les départs de Gaza.

En faisant un tel choix, le ministre n’a pas rempli l’obligation qui est la sienne de prendre toutes les mesures destinées à *prévenir le crime de génocide* et d’éviter que des populations civiles ne soient exposées à un risque de crime de génocide, et a méconnu l’obligation de prendre les mesures nécessaires de nature à prévenir un génocide.

C.3-] Sur la violation du droit constitutionnel d'asile

Il est acquis que le droit d'asile revêt une valeur constitutionnelle par application du quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 auquel renvoie le préambule de la Constitution de 1958.

On sait que si le droit constitutionnel d'asile a pour corollaire le droit de solliciter en France la qualité de réfugié, les garanties attachées à ce droit fondamental reconnu aux étrangers se trouvant sur le territoire de la République n'emportent aucun droit à la délivrance d'un visa en vue de déposer une demande d'asile en France (CE, Ord., 9 juillet 2015, n° 391392).

Il en résulte seuls les étrangers qui sont parvenus en France peuvent se prévaloir du droit d'asile pour réclamer la protection de l'Etat et qu'il n'appartient pas à l'Etat de garantir à toute personne persécutée la possibilité d'entrer en France pour y demander l'asile.

Toutefois, cela ne fait pas obstacle à ce que l'administration délivre un visa à un étranger afin de lui permettre de demander l'asile en France, même si ce pouvoir est discrétionnaire et que les demandeurs de visa ne peuvent se prévaloir d'aucun droit à ce titre.

C'est en principe par le truchement du visa humanitaire, prévu à l'article L. 435-1 du CESEDA et à l'article 25 du règlement n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 et par le CESEDA, que les autorités apprécient, de manière discrétionnaire, si des intéressés peuvent bénéficier d'un visa afin d'exercer une demande tendant au bénéfice du droit constitutionnel d'asile.

Le droit constitutionnel d'asile doit ainsi avoir pour corollaire le droit de voir examiné une demande de visa présentée pour des considérations humanitaires ou justifiée au regard de motifs exceptionnels, cela afin que l'Etat apprécie la possibilité pour la personne persécutée d'entrer en France pour y demander l'asile.

Geler l'examen des demandes de laisser-passer consulaires ou de visas y compris ceux présentés à titre exceptionnel et/ou humanitaire revient, ni plus ni moins, à neutraliser le droit de chacun et chacune accéder à la possibilité de présenter une demande d'asile ; ceci alors que la Cour nationale du droit d'asile a précisément

retenu que la population civile de Gaza était exposée à des actes de persécutions au sens de la Convention de Genève (CNDA, 11 juillet 2025, n° 24035619).

Il s'ensuit que la décision attaquée méconnaît le droit constitutionnel d'asile.

C.4-] Sur l'erreur d'appréciation et la violation du droit au respect de la dignité humaine

1.-

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit, on l'a vu, la possibilité d'accorder des documents permettant d'accéder au territoire français pour des motifs exceptionnels et/ou humanitaires.

Le juge des référés du Conseil d'Etat retient, de son côté, qu'est propre à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision de refus de visa, le moyen d'erreur manifeste d'appréciation eu égard aux risques encourus par l'intéressé et sa famille dans son pays d'origine, en particulier du fait des missions accomplies comme animateur de la radio auprès des forces armées françaises déployées en Afghanistan (CE, 16 octobre 2017, n° 408748).

2.-

On l'a vu, la situation connue par la population gazaouie et de celle de Cisjordanie est d'une exceptionnelle gravité, puisque, outre que les opérations militaires israéliennes qui se poursuivent ont occasionné un très grand nombre de victimes civiles (on estime, il faut le rappeler, que 83 % des victimes sont des civils), il n'existe, à ce jour, aucune perspective de cessez-le-feu.

Les opérations de destruction ne sont amenées qu'à s'intensifier davantage encore au cours des jours qui viennent, dans des conditions qui entraîneront hélas davantage de victimes.

Il faut en outre rappeler que la bande de Gaza connaît aujourd'hui une famine de grande ampleur, et ce, alors que, dans le même temps, l'aide humanitaire connaît d'importantes difficultés d'acheminement du fait des mesures de restriction prises par l'armée israélienne.

Or, il est évident que caractérise une méconnaissance du principe de respect de la dignité de la personne humaine (ou tout au moins une erreur d'appréciation) le choix qui a été fait de priver les personnes résidant à Gaza de toute perspective de départ vers la France, où certains disposent par ailleurs de membres de leur famille.

Surtout, rien ne vient justifier la décision attaquée.

L'illégalité est ainsi certaine.

C.5-] Sur la violation de l'article 8 de la CEDH, la méconnaissance du droit au respect de la vie privée et familiale et sur la méconnaissance de l'intérêt supérieur de l'enfant

1.-

Les conditions du bénéfice du droit au regroupement familial et à la réunification familiale sont prévues par les dispositions du code de l'entrée et du séjour du droit des étrangers. Il en résulte que la demande d'entrée sur le territoire français présentée par un membre de la famille d'une personne régulièrement établie sur le territoire français et qui remplirait les conditions posées par les textes ne peut être rejetée que pour l'un des motifs prévus par ces dispositions.

Toute décision qui reviendrait à restreindre ce droit tel qu'il est prévu par ces dispositions porte atteinte au droit au respect de la vie privée et familial garanti par l'article 8 de la CEDH et par l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant, de sorte que la restriction ainsi portée doit être nécessaire, adaptée et proportionnée, sans pouvoir être absolue.

Le Conseil d'Etat a retenu, par une ordonnance du 21 janvier 2021, l'illégalité de la décision du pouvoir réglementaire de demander aux consuls de ne pas enregistrer ou instruire les demandes de visas longs séjour au motif que celle-ci ne réservait pas de sort particulier et de dérogations pour le regroupement familial et la réunification familiale (CE, Ord., 21 janvier 2021, n° 447878).

En particulier, il a estimé que même si une telle décision autorisait la délivrance de laissez-passer pour, sans autre précision, « des motifs impérieux », le moyen

tiré de ce que les prescriptions contestées n'étaient pas proportionnées était de nature à créer un doute sérieux sur la légalité dès lors que la décision ne prévoyait pas de dérogations pour les bénéficiaires de ces deux procédures.

Il en résulte qu'une décision de ne pas examiner, même temporairement, toute demande de laissez-passer ou de visa motivées par le regroupement familial et la réunification familiale porte nécessairement une atteinte disproportionnée au droit au respect à la vie privée et familiale garantie par l'article 8 de la CEDH, outre qu'elle méconnaît l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

2.-

Dans le cas présent, la décision attaquée de geler l'examen des demandes d'évacuation concerne l'intégralité des demandes y comprises celles motivées par le regroupement familial et la réunification familiale des ressortissants dont la cellule familiale est établie en France.

Cette décision ne prévoit même pas l'existence d'une dérogation et un examen de la demande pour des motifs qui seraient impérieux.

Il n'est au demeurant pas allégué que l'ensemble des personnes dont l'examen de la demande d'évacuation aurait été gelé seraient insusceptibles d'obtenir le bénéfice du regroupement familial ou de la réunification familiale en France en raison de ce que leur présence en France porterait atteinte à la sécurité publique ou à l'ordre public.

Par conséquent, en ne réservant pas un sort particulier aux dites demandes, l'auteur de la décision attaqué a méconnu les dispositions des articles L. 434-1 à L. 434-6 du CESEDA, les dispositions précitées de la directive 2011/95/UE, l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ainsi que l'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

C] Sur l'urgence à statuer

L'urgence au sens de l'article L. 521-1 du code de justice administrative ne fait pas de doute.

Le Conseil d'Etat retient qu'une décision refusant au demandeur l'accès à des modalités lui permettant de quitter un territoire étranger en proie à un contexte de guerre et de violence aveugle pour rejoindre la France crée une urgence eu égard aux risques dont se prévaut l'intéressé, lesquels caractérisent un préjudice grave et immédiat occasionné à la situation de ce dernier (CE 16 octobre 2017, n° 408748).

Il faut en outre relever que, le 16 septembre 2025, le gouvernement israélien s'est engagé dans des démarches d'intensification des bombardements et des opérations militaires, en vue de la destruction totale des infrastructures à Gaza et de l'occupation militaire de la ville de Gaza².

Au regard de la situation décrite dans la requête (et tandis que l'administration ne conteste pas la gravité de cette situation), il conviendra de retenir qu'est établi l'existence d'une l'urgence à statuer au sens de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

Peu importe à cet égard la circonstance qu'il existerait, en tout état de cause, un aléa quant à la possibilité réelle pour les intéressés de quitter la bande Gaza. Dès lors que l'examen de la demande d'évacuation est un préalable nécessaire à l'évacuation de la bande de Gaza, les requérants justifient d'une urgence à ce que leur demande soit examinée.

Surtout, aucune considération d'intérêt général ne s'oppose à la suspension de la décision attaquée dans la mesure où les autorités françaises demeureront en tout état de cause libres de refuser de faire droit à la demande d'évacuation de personnes pour lesquelles il existerait des raisons sérieuses de penser que leur présence en France serait susceptible de compromettre l'ordre public ou la sécurité publique.

Dans ces conditions, la condition d'urgence prévue à l'article L. 521-1 du code de justice administrative est satisfaite.

*

*

*

² https://www.courrierinternational.com/article/guerre-gaza-brule-israel-lance-son-offensive-principale-sur-la-ville_235191

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, ou suppléer au besoin d'office, la Ligue des droits de l'Homme conclut qu'il plaise au juge des référés du Conseil d'Etat :

- **ADMETTRE** l'intervention volontaire ;

- **FAIRE DROIT** à la requête.

Lionel Crusoé
AARPI Andotte avocats
Avocat à la Cour