

CONSEIL D'ÉTAT

Section du contentieux

Requête en référé-suspension

(*article L.521-1 CJA*)

POUR :

- ASSOCIATION NATIONALE D'ASSISTANCE AUX FRONTIERES POUR LES ETRANGERS (ANAFE), domiciliée pour la présente instance au 21 ter rue Voltaire, Paris (11e), représentée par sa présidente en exercice Hélène GACON.

- GROUPE D'INFORMATION ET DE SOUTIEN DES IMMIGRES (**Gisti**), association régie par la loi du 1er juillet 1901, dont le siège est établi à Paris (11e), 3 villa Marcès, représentée par sa présidente, Nathalie FERRE ;

demandeurs

Pour la présente affaire l'Anafé est désignée **mandataire unique** en application de l'article R.411-5 CJA

CONTRE :

Le ministre des Affaires étrangères et européennes et le ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement

défendeurs

*

OBJET :

Annulation de l'arrêté du 15 janvier 2008 fixant la liste des Etats dont les ressortissants sont soumis au visa consulaire de transit aéroportuaire et les exceptions à cette obligation, et en particulier son article 3 en tant qu'il comprend principalement et essentiellement des ressortissants de pays tiers pourvoyeurs de réfugiés.

À l'appui de sa requête, les associations requérantes entendent faire valoir les faits et moyens suivants.

FAITS

Les VTA ont initialement été prévus par une action commune 96/197/JAI, du 4 mars 1996, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K. 3 du Traité sur l'Union Européenne, *relative au régime de transit aéroportuaire* (JOUE L63, 13.03. 1996). Cette action commune a fait l'objet d'une décision de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) du 12 mai 1998 *Commission et Parlement Européen contre Conseil* (affaire C-170/96).

Dans cette affaire, la Commission, soutenue par le Parlement, estimait que les mots « *franchissement des frontières extérieures des États membres* » figurant à l'article 100 C du traité CE visent « *l'entrée physique des ressortissants de pays tiers sur le territoire des États membres* ». De ce fait, « *le transit par la zone internationale d'un aéroport dans un État membre doit être considéré comme une entrée sur le territoire de cet État membre, étant donné que les voyageurs qui se trouvent dans la zone internationale ont nécessairement dû franchir la frontière de l'État membre concerné* » et donc « *que, dans le cas du transit par la zone internationale d'un aéroport, le critère de franchissement d'une frontière extérieure figurant à l'article 100 C est rempli, en sorte que, en vertu de cette disposition, la Communauté est compétente pour établir des règles relatives au régime du transit aéroportuaire* » (§19).

A l'inverse, le Conseil ainsi que les gouvernements danois, français et du Royaume-Uni considéraient que « *l'article 100 C vise le franchissement d'un point de contrôle frontalier. Puisque le visa de transit aéroportuaire ne permet pas à son titulaire de franchir les frontières de l'État de transit en vue d'entrer et de circuler sur le territoire de cet État membre, ainsi qu'il ressort de l'acte, il s'ensuit que la compétence pour établir des règles en matière de transit aéroportuaire ne relève pas de l'article 100 C.* ».

Or, dans cette décision, la Cour a donné raison à la Commission en estimant que le VTA « *n'autorise pas son titulaire à franchir les frontières extérieures des États membres au sens de l'article 100C du Traité CE* ». L'action commune ne relevait donc pas de cette disposition.

La Cour définit à cette occasion le VTA comme « *concernant la situation d'un passager d'un avion en provenance d'un pays tiers qui reste dans l'aéroport de l'Etat membre dans lequel l'avion a atterri, pour embarquer dans le même avion ou dans un autre avion à destination d'un autre pays tiers* ». L'imposition d'un VTA suppose donc « *que son titulaire reste dans la zone internationale du dit aéroport sans être autorisé à circuler sur le territoire de cet Etat membre* » (§30).

Le fondement actuel se trouve dans les instructions consulaires communes (ICC), adressées aux représentations diplomatiques et consulaires et adoptées par le comité exécutif (2005/C 326/01) institué par la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985. Ces instructions découlent notamment de l'annexe 9 de la convention de Chicago du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale.

L'article 2.1.1 des ICC (PJ n°2) les définit comme « *permettant à l'étranger, spécifiquement soumis à cette exigence de passer par la zone internationale de transit d'un aéroport, et ce sans accéder au territoire national du pays concerné, lors d'une escale ou d'un transfert entre deux tronçons d'un vol international* ». Il s'agit « *d'une exception au privilège général de transit sans visa par ladite zone internationale de transit* ». Cette disposition renvoie à l'annexe 3 des ICC indiquant la liste, commune aux Etats Schengen, des ressortissants des pays tiers concernés par ce dispositif. L'annexe 3 définit deux listes:

- la première liste (Partie I): les Etats Schengen s'engagent à ne pas la modifier sans accord préalable des autres Etats membres. Cette liste contient 12 pays.
- la seconde liste (Partie II): si un Etat entend la modifier, il s'engage à en informer ses partenaires et à tenir compte des intérêts de ceux ci.

A la lecture du tableau joint (PJ n°3), il est flagrant que c'est la France qui a inscrit sur la liste le plus grand nombre d'Etats.

Ces dernières années, le nombre de pays concernés par les VTA instaurés par la France,

s'est particulièrement accru, surtout s'agissant des pays connaissant d'importants troubles, d'où proviennent les principaux flux de demandeurs d'asile à la frontière: Guinée en mars 2002, Côte d'Ivoire en avril 2003, Cuba en janvier 2006, Colombie en décembre 2006, etc. (voir tableau joint, PJ n°4).

Et dans ses discussions avec ses partenaires européens au sein du Conseil exécutif « Schengen », la France établit sans détour le lien entre établissement des VTA et demande d'asile.

Ainsi, à une initiative de la délégation allemande demandant le retrait du Sri Lanka de la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de VTA (document 12268/03, Visa 145 COMIX 535), la délégation française s'y est opposé en mentionnant que : « *le Sri Lanka constitue la deuxième source de demande d'asile en provenance du continent asiatique* » (document 13494/03, VISA 167 et COMIX 610 du 10 octobre 2003, groupe visa – PJ n°5).

En droit interne, l'arrêté du 10 avril 1984 *relatif aux conditions d'entrée des étrangers sur le territoire métropolitain et dans les départements d'outre-mer français*¹, modifié par un arrêté du 3 janvier 1994 (NOR: INTD9400109A), prévoit l'instauration d'un visa consulaire de transit aéroportuaire. La liste des Etats dont les ressortissants sont soumis à ces visas est arrêtée par le ministre de l'Intérieur et le ministre des Affaires étrangères. C'est de cet arrêté dont procède l'arrêté du 15 janvier 2008 critiqué.

Son article 1er reprend la liste de la partie I de l'annexe 3.

Son article 3 réécrit la liste française, correspondant à la partie II, telle qu'elle résultait des arrêtés interministériels depuis 1995 et y ajoute certains pays (Djibouti):

« Article 3

Sont soumis à l'obligation du visa consulaire de transit aéroportuaire les ressortissants des Etats suivants, qui ne sont pas mentionnés sur la liste commune de l'annexe 3 aux instructions consulaires communes : Albanie, Angola, Burkina Faso, Cameroun, Colombie, Côte d'Ivoire, Cuba, Djibouti, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Inde, Liberia, Libye, Mali, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Syrie, ainsi que les titulaires du document de voyage pour les réfugiés palestiniens ».

Cet arrêté n'est pris sur aucun autre fondement légal, ni la partie législative, ni la partie réglementaire du CESEDA. Le texte de l'arrêté se contente d'ailleurs de viser le CESEDA sans davantage d'indications, ainsi que la convention de Chicago du 7 décembre 1944 sur l'aviation civile internationale (annexe 9).

¹ Inaccessible sur Légifrance. JORF 19 avril 1984 ou Gisti, Les visas en France, annexe 15.

DISCUSSION

Sur l'intérêt à agir de l'ANAFE

La mission de l'ANAFE est d'assurer une présence effective auprès des étrangers non-admis aux frontières ou en attente d'une décision d'admission au titre de l'asile. Elle se donne aussi pour objectif d'exercer une pression auprès des pouvoirs publics afin que le sort réservé aux étrangers aux frontières soit respectueux tant du droit français que des conventions internationales (voir articles 3 et 4 de ses statuts, PJ n°15).

« Article 3:

Buts: apporter une présence effective, active et compétente aux étrangers qui se trouvent en difficulté en zone internationale du fait, le plus souvent, de leur ignorance des textes réglementant l'entrée ou la sortie du territoire ainsi que, dans les cas les plus difficiles, du fait de leur incapacité à se faire comprendre: l'aide à leur apporter devrait avoir un caractère à la fois juridique et humanitaire.

Article 4:

Moyens: Pour pouvoir répondre valablement aux besoins des étrangers en difficulté,

- a) *l'association exercera son activité dans chaque aéroport, port ou autre zone frontalière;*
- b) *pour remplir sa mission, elle sollicitera des Autorités compétentes des laissez-passer d'accès en zone internationale au bénéfice de toute personne apte à communiquer avec les étrangers de toute origine et à leur apporter aide et assistance;*
- c) *d'une façon générale, elle devrait être considérée comme interlocuteur autorisé par les différentes autorités concernées: Police de l'Air et des Frontières, Douanes, Compagnies aériennes, Direction de l'aéroport et, à l'extérieur, Préfectures, OFPRA et Ministères ».*

L'objet de l'Anafé est atteint par le fait que l'arrêté ministériel soumet les ressortissants de certains Etats à un VTA, ce qui a pour effet de les empêcher de transiter par cette zone internationale et les demandeurs d'asile d'y solliciter l'asile.

L'intérêt à agir de l'ANAFE n'est donc pas contestable.

Sur l'intérêt à agir du Gisti

Le Gisti s'est donné pour objet (article 1er des statuts en PJ)

- *« de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des étrangers et des immigrés ;*
- *d'informer les étrangers des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ;*
- *de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité ;*

- *de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes ;*
- *de promouvoir la liberté de circulation ».*

L'instauration de VTA à l'encontre des ressortissants de certains Etats constitue une restriction de la liberté de circulation et des droits des migrants et des demandeurs d'asile.

Le Gisti est donc incontestablement recevable à contester cet arrêté interministériel (statuts PJ 7).

Sur l'urgence

L'arrêté du 15 janvier 2008 étant entré en vigueur, il porte gravement atteinte aux intérêts défendus par les associations requérantes.

Les diverses actions juridiques menées devant les juridictions internes et européennes démontrent l'atteinte portée aux intérêts défendus par les associations requérantes.

L'objectif premier de l'instauration de ce VTA est d'entraver l'accès des ressortissants de certaines nationalités au territoire français afin de les empêcher de demander l'asile.

En entravant l'accès à l'asile, l'arrêté porte aussi gravement atteinte à un intérêt public. En effet le droit d'asile est garanti par l'alinéa 4 du Préambule de la Constitution de 1946 et par la Convention de Genève de 1951.

C'est aussi une grave atteinte à la liberté de circulation. Or, les VTA constituent normalement, comme le rappelle l'annexe 3 des ICC, une « *exception au privilège général de transit sans visa par ladite zone internationale de transit* ».

Sur ce fondement il y a urgence à prononcer la suspension de l'arrêté.

Sur le doute sérieux sur la légalité

Il existe un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté dont la suspension est demandée, et ceci pour plusieurs motifs:

Sur la légalité externe

Sur la compétence

L'arrêté du 15 janvier 2008 est cosigné par le ministre des Affaires étrangères et européennes, Bernard Kouchner, et par le ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, Brice Hortefeux.

Or, cet arrêté est pris sur le fondement de l'arrêté interministériel du 10 avril 1984 des ministres de l'Intérieur, de la Justice et des Affaires étrangères modifié par l'arrêté du 3 avril 1994. Son article 3, 2° est censé donner compétence au ministre des Affaires étrangères et au ministre de l'Intérieur - et non de l'Immigration - pour arrêter la liste des Etats dont les ressortissants sont soumis à VTA.

En vertu du principe d'indisponibilité des compétences, les ministres signataires ne disposent pas de la compétence de leur compétence et donc le fondement de l'arrêté ne saurait se trouver dans un arrêté antérieur dont ils sont eux mêmes signataires.

Par ailleurs, les ministres des Affaires étrangères et de l'Immigration n'agissent manifestement pas comme chefs de service (CE 1936 Jamart) lorsqu'ils arrêtent la liste des pays dont les res-

sortissants sont soumis à VTA.

S'agissant du ministre de l'Immigration cette compétence ne découle ni de l'arrêté de 1984 ni décret n°2007-999 du 31 mai 2007 relatif *aux attributions de ce ministre*, ni du décret 2007-1891 du 26 décembre 2007 portant *organisation de son administration centrale*, ni de l'arrêté de la même date.

Il n'existe aucun fondement légal ou réglementaire dans le CESEDA attribuant compétence à ces ministres pour arrêter la liste des ressortissants des pays tiers soumis à VTA.

La compétence de ces ministres ne peut davantage procéder des instructions consulaires communes. Le droit communautaire ne peut s'intéresser aux compétences internes aux Etats membres. En ce sens, l'annexe III prévoit qu'il appartient à l'« *État membre* » de modifier la partie II de cette annexe en informant « *ses partenaires* » et en tenant compte des intérêts de ceux-ci.

En vertu des articles 13 et 21 de la Constitution et de la jurisprudence administrative (CE 1919 *Labonne*), seuls le Président de la République et le Premier ministre disposent d'une compétence réglementaire générale, permettant de prendre une mesure générale et impersonnelle valable pour l'ensemble du territoire français.

L'incompétence des ministres signataires entache l'arrêté contesté d'un doute sérieux sur sa légalité.

Cette incompétence entachait d'ailleurs déjà l'arrêté du 17 octobre 1995 fixant la liste des Etats dont les ressortissants sont soumis au visa consulaire de transit aéroportuaire (NOR: INTD9500602A). Ni l'ordonnance du 2 novembre 1945, ni le décret du 30 juin 1946 modifié par le décret du 26 mai 1982 ne permettaient de fonder cette compétence.

Si votre haute juridiction retenait ce moyen de légalité externe, il pourra néanmoins, au titre de son office et dans le cadre de son pouvoir d'injonction de l'article L.911-1 CJA, se prononcer sur la légalité interne afin de vérifier si l'arrêté peut, dans le délai imparti, être « *purgé* » de son illégalité dès lors qu'il serait pris par une autorité compétente (CE 11 janvier 2006, n°267251, *Association des familles victimes du saturnisme (AVFS), DAL, Gisti*).

Or, tel n'est manifestement pas le cas.

Sur la légalité interne

1. Sur l'atteinte au droit d'asile

Dans son ordonnance du 25 mars 2003 *Ministre de l'Intérieur c/ Sulaimanov* (n°255237), le Conseil d'Etat rappelle que « *le droit constitutionnel d'asile, qui a le caractère d'une liberté fondamentale, a pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié; que ce droit implique que l'étranger qui sollicite la reconnaissance de la qualité de réfugié soit en principe autorisé à demeurer sur le territoire jusqu'à ce qu'il ait été statué sur sa demande; que c'est seulement dans le cas où celle-ci est manifestement infondée que le ministre de l'Intérieur peut, après avis du ministre des Affaires étrangères [dorénavant l'OFPRA], lui refuser l'accès sur le territoire* ».

1. 1. D'une manière générale, il suffit de consulter **la liste des 34 pays soumis à VTA** pour constater qu'elle correspond, à quelques exceptions près, à la carte de la demande d'asile.

Depuis 1995, la France a systématiquement ajouté à la liste communautaire (Partie 1, annexe 3 ICC) les Etats dont la demande d'asile de leurs ressortissants augmentait de manière significative.

Cette liste de visas ciblant les Etats qui génèrent potentiellement des arrivées de demandeurs comporte désormais 34 nationalités résultant de l'arrêté du 15 janvier 2008 dont 12 Etats figurant dans la liste commune (Afghanistan, Bangladesh, RDC, Erythrée, Ethiopie, Ghana, Irak, Iran, Nigéria, Pakistan, Somalie, Sri Lanka) et 22 Etats de la liste française (dont l'Albanie, l'Angola, la Colombie, la Côte d'Ivoire, Cuba, la Guinée, Haïti, le Soudan, ainsi que les "réfugiés palestiniens").

Cette politique française en matière d'asile a été vivement critiquée par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (Antonio Guterres, en février 2008 lors d'une conférence de presse: voir *Libération* du 6 février 2008: "*Paris rappelé à l'ordre sur son devoir d'accueil des réfugiés*", PJ n°8).

Dans son avis sur *les conditions d'exercice du droit d'asile en France* adopté le 29 juin 2006 en Assemblée plénière, la Commission nationale consultative des droits de l'homme recommandait également aux autorités françaises de s'abstenir «*d'imposer l'exigence de visas de transit aéroportuaire aux ressortissants de pays en grande instabilité politique et en proie à la violence dont sont originaires de nombreux demandeurs d'asile* » (PJ n°9).

Cette corrélation entre l'instauration des VTA et demandes d'asile à la frontière est d'ailleurs établie par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques elle-même. En effet, lors de la réunion entre l'administration et les organisations habilitées en zone d'attente du 16 avril 2007, il a été distribué un tableau sur "*les demandes d'asile à la frontière*" du 1er janvier 2001 au 31 décembre 2006 dans lequel cette direction ministérielle établit mois par mois la corrélation statistique entre la demande d'asile à la frontière et l'instauration des VTA (PJ n°10).

De manière systématique, l'augmentation de la demande et surtout du taux d'admission d'une nationalité à la frontière amène l'instauration d'un nouveau VTA par arrêté ministériel.

Exemple 1:

Pour les Cubains, en 2004, on enregistrait 47 demandes d'asile contre 185 en 2005, soit une augmentation de près de +400%. En 2004, 21 d'entre eux étaient admis (taux d'admission de 44,6%) et en 2005, 147 (taux d'admission: 79%). On constate qu'après l'imposition du VTA aux ressortissants cubains début 2006, la demande cubaine est tombée à 27 dossiers pour l'année, dont 17 admis (taux d'admission de 63%).

Exemple 2:

Pour les Colombiens: en 2004, 40 demandes d'asile à la frontière et 17 admis (taux d'admission: 42,5%).

En 2005, 103 demandes d'asile à la frontière et 48 admis (taux d'admission: 47%).

En 2006, 374 demandes d'asile à la frontière et 212 admis (taux d'admission: 57,7%).

L'augmentation constante et un taux d'admission important ont conduit l'administration à instaurer un VTA en décembre 2006.

Exemple 3:

Pour les Ivoiriens: en 2002, 427 demandeurs d'asile à la frontière, contre 631 en 2003. Ils représentaient 5,5% des demandeurs d'asile en 2002 et 10,7% en 2003.

73% ont été admis en 2002 et 68% en 2003.

En 2004, le nombre de demandes est descendu à 111, suite à l'instauration du VTA en avril 2003.

Ils ne représentent plus en 2004 que 4,8% de la totalité des demandes.

En référence, la moyenne des taux d'admission au titre de l'asile des demandeurs à la frontière est de:

2004: 7,8%,
2005: 22,3%,
2006: 20%.

Sources : rapport statistique DLPAJ "chiffre de l'asile à la frontière" et rapports OFPRA (site ANAFE/ rubrique statistique).

1.2. Ces statistiques démontrent qu'à l'évidence la décision d'instaurer un nouveau VTA est prise suite à un examen attentif de l'augmentation de la demande d'asile à la frontière et du taux de reconnaissance. Ce sont les principales nationalités sollicitant l'asile à la frontière qui font l'objet de cette mesure. Leur instauration a immédiatement pour effet de faire chuter voire même de neutraliser la demande d'asile en provenance de ces Etats. Les demandeurs ont en effet très peu de chance d'obtenir dans leur pays d'origine, de la part des autorités consulaires françaises, un VTA pour une escale en France.

L'objectif principal des VTA est bien d'entraver la demande d'asile à la frontière et elle concerne des vrais demandeurs d'asile et non "des fraudeurs". Les statistiques démontrent en effet que les VTA concernent essentiellement des nationalités pour lesquelles les autorités ministérielles, après avis favorable de l'OFPRA, accordent l'admission sur le territoire français au titre de l'asile (79% pour les Cubains, 57,7% pour les Colombiens et 68% pour les Ivoiriens).

Interrogé par les représentants de l'Anafé, de la Cimade et du GISTI à la réunion annuelle du 16 avril 2007 sur ce point, le représentant de la DLPAJ, M. Audinet, a affirmé que "le critère principal qui détermine les nationalités soumises à VTA est la forte pression migratoire, au titre de laquelle figurent les demandes d'asile à la frontière reconnues manifestement infondées" (PJ n°11 - La demande d'asile à la frontière (présentation par M. AUDINET pour la DLPAJ)).

Une telle affirmation est fautive tant la corrélation est flagrante et démontrée.

2. Erreur manifeste d'appréciation

L'arrêté est aussi entaché d'une erreur manifeste d'appréciation des ministres signataires dans la mesure où ceux-ci ne peuvent valablement soumettre les ressortissants russes en provenance de certains aéroports à un visa de transit aéroportuaire.

Les VTA sont, comme le rappelle les instructions consulaires communes, une exception au privilège général de transit dans les aéroports sans obligation de visa, issu de l'annexe 9 modifiée de la Convention de Chicago.

Les ministres ne peuvent donc valablement étendre cette liste dès lors qu'une « filière » aurait, de manière ponctuelle, organisé la fuite de demandeurs d'asile par un aéroport.

On remarquera que votre Haute juridiction a dans une décision du 13 février 2008, *Forum Réfugiés* (n°295443), estimé entachée d'une erreur manifeste d'appréciation la décision du conseil d'administration de l'OFPRA d'inscrire l'Albanie dans la liste des pays d'origine sûr de l'article L741-4 CESEDA. Or l'Albanie figure parmi la liste française de VTA dans l'article 3 de l'arrêté contesté.

Il suffit de prendre le rapport annuel de l'OFPRA et d'établir une carte de la demande d'asile pour se rendre compte que la majeure partie des pays présents à l'article 3 de l'arrêté, à quelques exceptions près (Cameroun, Sénégal) coïncide avec la demande d'asile en France et avec les pays ayant le taux de reconnaissance le plus important de la part de l'OFPRA et de la CRR (voir extrait rapport 2006, p.22 pour la demande d'asile à la frontière et p.26 pour la reconnaissance du statut en PJ n°12).

3. Détournement de pouvoir

La finalité réelle de l'instauration de nouveaux VTA est clairement établie : il s'agit d'entraver l'accès à la zone internationale des ressortissants des principaux pays pourvoyeurs de demande d'asile.

Rappelons que c'est la France elle-même qui évoque les statistiques de la demande d'asile pour justifier le maintien du VTA à l'encontre des ressortissants Sri-Lankais. C'est aussi une direction ministérielle – la DLPAJ – qui établit un tableau corrélant l'évolution de la demande d'asile à la frontière à l'instauration des VTA par la France.

L'action commune, du 4 mars 1996, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative au régime du transit aéroportuaire (96/197/JAI) (JO L 63, p. 8) mentionnait, dans son deuxième considérant, que le VTA a pour objet « l'harmonisation des politiques des États membres dans le domaine de l'imposition d'un visa de transit aéroportuaire afin d'améliorer la maîtrise de la voie aérienne, qui, notamment lorsqu'il s'agit de demandes d'entrée ou d'entrée de fait, lors d'un transit aéroportuaire, constitue un moyen important de pénétration en vue notamment d'un établissement illégal sur le territoire des États membres ».

Les VTA n'ont pas vocation à régir la circulation des réfugiés. L'article 6 de l'action commune prévoyait que : « Chaque État membre détermine le régime de transit aéroportuaire applicable aux apatrides et réfugiés statutaires ».

La finalité des VTA n'est pas – et ne peut-être – d'empêcher l'arrivée de réfugiés dans l'espace Schengen. Cela serait manifestement contraire au droit d'asile, garanti par l'alinéa 4 du Préambule de la Constitution de 1946, par la Convention européenne des droits de l'homme (article 3), par la Convention de Genève et par les principes généraux du droit communautaire inspirés de la tradition constitutionnelle commune des États membres et de la CEDH.

En instaurant une liste de VTA sans commune mesure avec la liste adoptée par les autres pays de l'espace Schengen et en cherchant à empêcher la demande d'asile, les ministres signataires ont commis un détournement de pouvoir.

Le ministre de l'Immigration revendique d'ailleurs – à longueur d'entretiens avec la presse (*Le Figaro magazine* du 20 janvier 2008) ou devant le Parlement – la baisse de la demande d'asile à la frontière par ce type de procédés.

Il ne dissimule donc aucunement la finalité réelle de l'adoption d'une telle mesure.

Le détournement de pouvoir est donc avéré et entache l'arrêté critiqué d'illégalité.

Par ces motifs,

et tout autre à produire, déduire ou suppléer au besoin d'office, les associations requérantes concluent à ce qu'il plaise au Conseil d'État :

- suspendre les dispositions de l'arrêté critiqué;
- si l'arrêté critiqué était entaché d'une incompétence des ministres signataires, donner injonction au Premier ministre, sur le fondement de l'article L.911-1 CJA et dans le cadre de l'office du juge des référés, de prendre un nouvel arrêté instaurant une liste d'Etats tiers dont les ressortissants sont soumis à VTA :
 - qui ne contiendrait aucune disposition contraire au droit d'asile, et à son corollaire, le droit de solliciter le statut de réfugié en particulier par la présence, à l'article 3, de l'Albanie, l'Angola, le Burkina Faso, la Colombie, la Côte d'Ivoire, Cuba, Djibouti, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Liberia, Libye, Sierra Leone, Soudan, Syrie, ainsi que les titulaires du document de voyage pour les réfugiés palestiniens.
- de mettre à la charge de l'État la somme de 1000 euros, par association requérante, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Pour l'ensemble des requérantes

Le 26 février 2008

La Présidente de l'ANAFE

Hélène GACON

Liste des pièces jointes

- PJ 1 Arrêté du 15 janvier 2008.
- PJ 2 Article 2.1.1 des instructions consulaires communes.
- PJ 3 Tableau de la Partie II de l'Annexe 3 des instructions consulaires communes.
- PJ 4 Tableau VTA de l'Anafé, mis à jour février 2008.
- PJ 5 Document 13494/03, VISA 167 et COMIX 610 du 10 octobre 2003, groupe visa
- PJ 6 Statuts de l'Anafé.
- PJ 7 Statuts du Gisti
- PJ 8 Article de Libération du 6 février 2008.
- PJ 9 Avis de la CNCDH du 29 juin 2006 (extrait).
- PJ 10 Tableau transmis par DLPAJ : « Demandes d'asile à la frontière du 1er janvier 2001 au 31 décembre 2006 ».
- PJ 11 Compte rendu réunion annuelle administration/ associations habilitées en zone d'attente du 16 avril 2007.
- PJ 12 Extrait rapport OFPRA 2006 p.22 et 26
- PJ 13 Extraits des délibérations des bureaux Gisti/ Anafé autorisant leurs présidentes à ester en justice

JORF n°0020 du 24 janvier 2008

ARRETE

Arrêté du 15 janvier 2008 fixant la liste des Etats dont les ressortissants sont soumis au visa consulaire de transit aéroportuaire et les exceptions à cette obligation

NOR: MAEF0774617A

Version consolidée au 2 février 2008

Le ministre des affaires étrangères et européennes et le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement,

Vu les instructions consulaires communes adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière, adoptées par le comité exécutif institué par la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, et notamment son annexe 3 ;

Vu la convention de Chicago du 7 décembre 1944 sur l'aviation civile internationale ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile,

Arrêtent :

Article 1

Sont soumis à l'obligation du visa consulaire de transit aéroportuaire les ressortissants des Etats suivants mentionnés sur la liste commune de l'annexe 3 aux instructions consulaires communes : Afghanistan, Bangladesh, Congo (République démocratique du), Erythrée, Ethiopie, Ghana, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalie, Sri Lanka.

Article 2

Sont dispensés de l'obligation du visa consulaire de transit aéroportuaire les ressortissants des Etats mentionnés à l'article 1er du présent arrêté :

– titulaires d'un passeport diplomatique, de service ou officiel ;

– ou titulaires d'un titre de séjour en cours de validité délivré par un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ou par les Etats suivants : Andorre, Canada, Etats-Unis d'Amérique, Japon, Monaco, Saint-Marin et Suisse, autorisant la réadmission dans ces Etats ;

– ou membres d'équipage des avions si l'Etat dont ils ont la nationalité est partie à la convention de Chicago sur le transport aérien international et s'ils sont munis des licences et certificats au sens des annexes de la convention précitée.

Article 3

Sont soumis à l'obligation du visa consulaire de transit aéroportuaire les ressortissants des Etats suivants, qui ne sont pas mentionnés sur la liste commune de l'annexe 3 aux instructions consulaires communes : Albanie, Angola, Burkina Faso, Cameroun, Colombie, Côte d'Ivoire, Cuba, Djibouti, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Inde, Liberia, Libye, Mali, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Syrie, ainsi que les titulaires du document de voyage pour les réfugiés palestiniens.

Article 4

Sont dispensés de l'obligation du visa consulaire de transit aéroportuaire les ressortissants des Etats mentionnés à l'article 3 du présent arrêté :

– titulaires d'un passeport diplomatique, de service ou officiel, à l'exception des ressortissants de la Guinée titulaires d'un passeport de service, qui sont soumis au visa consulaire de transit aéroportuaire ;

– ou titulaires d'un titre de séjour en cours de validité délivré par un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ou par les Etats suivants : Andorre, Canada, Etats-Unis d'Amérique, Japon, Monaco, Saint-Marin et Suisse autorisant la réadmission dans ces Etats ;

– ou titulaires d'un visa valable pour un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, le Canada, les Etats-Unis d'Amérique et la Suisse, à l'exception des ressortissants de l'Albanie, de l'Angola, de Haïti, du Liberia, de Libye, de Sierra Leone, du Soudan, ainsi que les titulaires du document de voyage pour les réfugiés palestiniens, qui sont soumis au visa consulaire de transit aéroportuaire ;

– ou membres d'équipage des avions si l'Etat dont ils ont la nationalité est partie à la convention de Chicago sur le transport aérien international et s'ils sont munis des licences et certificats au sens des annexes de la convention précitée.

Article 5

L'arrêté du 17 octobre 1995 modifié fixant la liste des Etats dont les ressortissants sont soumis au visa consulaire de transit aéroportuaire est abrogé.

Article 6

Le directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France, le secrétaire général du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques et le directeur central de la police aux frontières sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 15 janvier 2008.

Le ministre des affaires étrangères et européennes,

Bernard Kouchner

Le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement,

Brice Hortefeux