



HAL
open science

Quatre suspensions et une annulation

Serge Slama

► **To cite this version:**

Serge Slama. Quatre suspensions et une annulation. *Actualité juridique Droit administratif*, 2021, 33, pp.1930. halshs-03361821

HAL Id: halshs-03361821

<https://shs.hal.science/halshs-03361821v1>

Submitted on 17 Dec 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

AJDA 2021 p.1930

Quatre suspensions et une annulation

La protection par le Conseil d'Etat du droit au rapprochement familial en temps de crise épidémique

Serge Slama, Professeur de droit public à l'université Grenoble-Alpes, CRJ

La liberté de circulation a été assurément l'une des libertés fondamentales les plus affectées par les mesures gouvernementales adoptées pour lutter contre la propagation de l'épidémie de la covid-19 depuis mars 2020. En particulier, les autorités françaises ont, au gré des vagues épidémiques et de la diffusion de nouveaux variants dans le monde (« anglais », « sud-africain », « brésilien », « indien »), rendu plus ou moins étanches les frontières nationales, y compris intérieures à l'espace Schengen. Or, si le bilan de la protection des libertés par le Conseil d'Etat, en particulier par son juge des référés, fait essentiellement de rejets (F. Poulet, Le juge négociateur, nouvelle figure du juge administratif ?, AJDA 2021. 1233), est contrasté (v. B. Lasserre, Au-delà des chiffres du « contentieux Covid », Lettre de la justice administrative n° 63, printemps 2021, <https://www.conseil-etat.fr/actualites/lettre-de-la-justice-administrative>), pour ne pas dire décevant (v. vidéos du séminaire alternatif, Les états d'urgence : le rôle du Conseil d'Etat dans la protection des libertés, animé par P. Cassia, S. Hennette-Vauchez, O. Mamoudy et S. Slama, 2020-2021, <http://www.revuedlf.com/>), force est de constater que par plusieurs décisions rendues durant le premier semestre 2021, le Conseil d'Etat a empêché la clôture quasi totale des frontières en exigeant du Premier ministre qu'il prenne en compte, pour les étrangers comme pour les Français, le droit fondamental de vivre en famille et, pour les Français, celui de pouvoir rejoindre le territoire national.

En effet, entre janvier et avril 2021, dans un contexte de fermeture quasi totale des frontières (sauf motif impérieux) du fait du risque de propagation de l'épidémie de SARS-CoV-2, et de ses nouveaux variants, le juge des référés du Conseil d'Etat (JRCE) a rendu quatre ordonnances enjoignant aux autorités de faire cesser les atteintes disproportionnées au droit à une vie familiale normale ; et, pour les Français, à la liberté d'aller et venir et, par suite, de rétablir la possibilité d'entrée ou de retour effectif sur le territoire français. Une telle jurisprudence n'est pas sans rappeler, dans un tout autre contexte (de crise économique), le « grand » arrêt GISTI de 1978 qui avait garanti sous la forme d'un principe général du droit inspiré du préambule de la Constitution de 1946 le droit des étrangers résidant régulièrement en France, comme les nationaux, de mener une vie familiale normale (CE, ass., 8 déc. 1978, n° 10097, Lebon 493).

Digne du scénario de *Four Weddings and a Funeral* (de Mike Newell), cette série d'ordonnances favorables au maintien des liens familiaux ne signifie pas pour autant que le Conseil d'Etat n'admet aucune restriction à la circulation des étrangers - et même des nationaux - durant une crise sanitaire. La solution retenue par le juge des référés du Palais-Royal empêche certes le gouvernement de rendre totalement et durablement hermétiques les frontières françaises aux flux migratoires pour motifs familiaux, même en période de pandémie mondiale. En revanche, dans un tel contexte, le Conseil d'Etat admet la validité de certaines restrictions à l'accès au territoire français strictement proportionnées au risque sanitaire, y compris celles adoptées par le Premier ministre, en vertu de ses pouvoirs propres.

I - Le droit de vivre en famille même en période de crise pandémique

Les différentes restrictions à l'accès au territoire français du fait de la crise sanitaire l'ont été par le biais d'une succession de circulaires du Premier ministre suivant une stratégie de Stop and go migratoire variant au gré des vagues épidémiques et de l'apparition de nouveaux variants. A cette série d'instructions du chef du gouvernement succèdent une vague de quatre ordonnances de suspension et une décision d'annulation bénéficiant aussi bien aux résidents étrangers, s'agissant des rapprochements familiaux, qu'aux Français, s'agissant du droit de revenir en France ou de se marier avec un étranger.

A. Dix instructions en un an définissant une stratégie de stop and go migratoire

En un an, le Premier ministre a adressé pas moins de dix circulaires aux ministres concernés, complétées le cas échéant par des instructions du ministre de l'intérieur, sur les mesures prises en matière de contrôles aux frontières afin de lutter contre la diffusion du SARS-CoV-2.

La première circulaire, datée du 18 mars, a été prise dans le contexte du confinement général de la population française par le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020. Le Premier ministre, Edouard Philippe, adresse alors une instruction n° 6149/SG prescrivant « dès ce jour, le 17 [sic] mars », et jusqu'au 15 avril, de refuser l'accès au territoire français, sur le fondement des dispositions combinées des articles 6 et 14 du règlement (UE) n° 2016/399 du 9 mars 2016 (code frontières Schengen), à tous les ressortissants étrangers de pays non membres de l'Union européenne, de l'espace Schengen ou du Royaume-Uni qui n'auraient pas de « raison impérieuse de se rendre en Europe et en France ».

Le 15 avril 2020, l'instruction n° 6156/ SG renouvelait ces instructions de refuser, sauf exceptions limitativement énumérées, toute entrée sur le territoire français, jusqu'au 11 mai, s'agissant des frontières intérieures à l'espace européen, et « jusqu'à nouvel ordre ou décision spécifique de l'Union européenne », s'agissant des frontières extérieures ou de l'entrée dans les collectivités d'outre-mer (1). Les personnes bénéficiant d'une exception étant tenues pour être admises à entrer en France de produire, lors des opérations d'embarquement et de contrôle aux frontières, une attestation dérogatoire de déplacement international, accessible sur le site du ministère de l'intérieur, en y indiquant la dérogation applicable.

L'adoption de la loi n° 2020-546 de prolongation de l'état d'urgence sanitaire (déconfinement) du 11 mai 2020 a été l'occasion de l'adoption de nouvelles instructions. Par la circulaire n° 6167/SG du 12 mai 2020, complétée le 20 mai, le Premier ministre a, d'une part, prescrit l'usage des possibilités de quarantaine prévues par cette loi pour les personnes ayant séjourné dans certaines régions du monde considérées comme zone de circulation du virus (v. infra ; en pratique cela sera alors très peu mis en oeuvre) et, d'autre part, la reconduction des mesures de contrôles aux frontières intérieures et extérieures, avec néanmoins des assouplissements pour les transits de moins de 24 heures des ressortissants étrangers munis d'un titre de voyage vers leur destination finale et l'élargissement des catégories de personnes ne devant pas faire l'objet d'un refus d'entrée. Le Royaume-Uni étant alors encore assimilé aux Etats membres de l'Union européenne et de l'espace européen. Par une instruction n° 6180/SG du 14 juin 2020, les contrôles aux frontières intérieures ont été levés, à l'exception de l'Espagne (mesure de réciprocité), et les autres mesures ont été renouvelées jusqu'au 1er juillet.

Working paper. Seule la version publiée fait foi

Le 1er juillet, par une nouvelle instruction (n° 6187/SG), le Premier ministre est venu abroger les instructions précédentes et a organisé l'ouverture « progressive et différenciée » des frontières extérieures en exemptant des restrictions d'entrée en France les personnes en provenance d'une liste de treize pays, actualisée tous les quinze jours en concertation avec les autres Etats membres de l'UE.

Suite à l'adoption de la première loi de sortie de l'état d'urgence sanitaire n° 2020-856 du 9 juillet 2020, qui a défini et prévu l'actualisation par arrêté du ministre de la santé des zones de circulation du virus SARS-CoV-2, le nouveau Premier ministre, Jean Castex, a adopté une nouvelle instruction, n° 6204/SG, le 15 août 2020. Celle-ci a renvoyé à une liste de vingt-deux pays de provenance exemptés des restrictions fixées par arrêté du 10 juillet 2020 et a prescrit de nouvelles dérogations en faveur notamment des étudiants et des bénéficiaires du visa dit « Passeport talent », ainsi que la possibilité d'obtenir des laissez-passer pour faciliter l'exercice d'une activité économique, pour permettre le rapprochement de conjoints ou pour raison médicale.

Confronté à une nouvelle progression de l'épidémie (2e vague), le Président de la République a, par décret du 14 octobre, déclaré de nouveau l'état d'urgence sanitaire sur l'ensemble du territoire national à compter du 17 octobre, prolongé par la loi jusqu'au 16 février 2021 puis jusqu'au 1er juin 2021.

Dans ce contexte, l'instruction n° 6239/SG du 29 décembre 2020, mise en ligne le 6 janvier 2021, et les instructions précédentes du 14 juin et 15 août 2020 ont été abrogées, et le Premier ministre a déterminé de nouvelles mesures applicables aux frontières extérieures de l'espace européen (Etats membres de l'Union européenne et assimilés, ainsi que le Royaume-Uni jusqu'au 31 décembre 2020). En outre, selon des décisions révélées par le site France Visas, il a été demandé aux consuls de ne pas enregistrer ou instruire les demandes de visas de long séjour au titre du regroupement familial ou de la réunification familiale.

La contestation en référé par des associations de défense des étrangers de ces instructions a ouvert le bal des ordonnances favorables aux rapprochements familiaux et à trois nouvelles circulaires apportant les correctifs ordonnés.

B. Quatre suspensions et une annulation

Saisi de la légalité de la circulaire n° 6239/SG et des instructions subséquentes du ministre de l'intérieur (non-délivrance des visas) par neuf associations et quatre réfugiés, le JRCE les a suspendues en tant qu'elles ne prévoyaient pas de dérogations pour les bénéficiaires d'un visa au titre du regroupement familial (résidents étrangers) ou de la réunification familiale (réfugiés et titulaires de la protection subsidiaire). Par suite, il a donné, une première fois, injonction au Premier ministre de prendre les mesures réglementaires strictement proportionnées aux risques sanitaires liés à l'entrée en France des personnes bénéficiant de ces procédures (CE, ord., 21 janv. 2021, n° 447878, La Cimade, ADDE et a.). Cette première suspension a, depuis, été prolongée par une annulation au fond de l'instruction en cause (CE 29 juin 2021, n° 447872, La Cimade, ADDE et a.).

Dès le 25 janvier 2021, le Premier ministre a abrogé cette circulaire et l'a remplacée par une nouvelle instruction n° 6245/SG redéfinissant les mesures frontalières mises en oeuvre dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Mais cette circulaire a, à son tour, été contestée par des ressortissants algériens, accompagnés d'associations de défense des étrangers et par la Défenseure des droits (Décis. n° 2021-063 du 9 mars 2021), car les services consulaires français refusaient de délivrer des visas aux conjoints

et enfants des ressortissants algériens titulaires d'un certificat de résidence « scientifique », à la différence de ce qui est pratiqué pour d'autres nationalités titulaires d'un visa « Passeport talent ». Là encore, le JRCE a suspendu cette circulaire en tant qu'elle ne prévoyait pas de dérogation pour les familles de ressortissants algériens « scientifiques-chercheurs » et qu'elle suspendait la délivrance de visas à celles-ci. Il a enjoint - une deuxième fois - au Premier ministre de prendre les mesures réglementaires strictement proportionnées aux risques sanitaires (CE, ord., 17 mars 2021, n° 450122).

Toutefois, entre temps, le chef du gouvernement a annoncé que « toute entrée et toute sortie de notre territoire à destination ou en provenance d'un pays extérieur à l'Union européenne sera interdite, sauf motif impérieux, à partir de dimanche [31] minuit » (tweet Jean Castex, 29 janv.). Cela s'est concrétisé par la publication du décret n° 2021-99 du 30 janvier 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 qui a soumis l'entrée sur le territoire métropolitain des ressortissants français présents dans un pays étranger autre que ceux de l'Union européenne et assimilés à la justification d'un « motif impérieux » d'ordre personnel ou familial, un motif de santé relevant de l'urgence ou un motif professionnel ne pouvant être différé.

Sur requête en référé d'un particulier accompagné de l'Union des Français à l'étranger, le JRCE a suspendu ces dispositions portant une atteinte disproportionnée au droit fondamental qu'a tout Français de rentrer dans son propre pays (CE, ord., 12 mars 2021, n° 449743 ; et CE, réf., 26 mars 2021, n° 449993). En revanche, il a estimé que l'exigence du motif impérieux était justifiée pour les déplacements depuis ou vers les Antilles françaises afin d'éviter les flux de touristes qui risqueraient d'aggraver la situation sanitaire sur place, notamment par la diffusion des variants et au vu du risque plus élevé de saturation des lits de réanimation en cas de remontée rapide du taux d'incidence (CE, ord., 12 mars 2021, n° 449908 , Société antillaise de location de véhicules automobiles, AJDA 2021. 591).

Enfin, par une quatrième ordonnance rendue le 9 avril 2021, à l'initiative de couples mixtes soutenus par l'association Les amoureux au ban public, il a également suspendu l'exécution d'une nouvelle circulaire du Premier ministre n° 6248/SG du 22 février 2021 en tant que, d'une part, elle interdisait l'enregistrement et l'instruction des demandes de visa en vue de se marier en France avec un Français et, d'autre part, elle n'autorisait pas l'entrée sur le territoire des titulaires d'un tel visa. Par suite, il a enjoint, une quatrième fois en quatre mois, au Premier ministre de prendre les mesures réglementaires strictement proportionnées aux risques sanitaires liés à l'entrée en France des personnes titulaires d'un visa délivré en vue de se marier en France avec un Français. Il a aussi enjoint au ministre de l'intérieur d'ordonner aux autorités consulaires de procéder systématiquement à l'enregistrement et l'instruction des demandes de visa en vue de se marier en France avec un Français (CE, ord., 9 avr. 2021, n° 450884).

Ces quatre suspensions protectrices des libertés se soldent, toutefois, par une annulation procédant, on l'aura deviné, à un enterrement. Dans la décision, déjà évoquée, rendue au fond le 29 juin 2021, le Conseil d'Etat enterre en effet l'idée que le Premier ministre ne pourrait agir en dehors des compétences qui lui sont attribuées par la loi à l'article L.3131-15 du code de la santé publique (CSP) pour lutter contre la catastrophe sanitaire. Il peut également agir sur le fondement de ses pouvoirs propres.

II - La compétence du Premier ministre pour restreindre l'accès au territoire français

La question se posait néanmoins de savoir si, et sur quelle base légale, le Premier ministre était compétent pour adopter des mesures restreignant l'accès au territoire dès lors qu'il dispose, durant un état d'urgence sanitaire, d'un pouvoir de police spéciale précisément délimité par la loi (CSP, art. L. 3131-15) pour lutter contre la catastrophe sanitaire.

Or, le Conseil d'Etat admet que le Premier ministre peut, dans le cadre de ses pouvoirs propres, restreindre l'accès au territoire français lors des déplacements internationaux pour lutter contre l'épidémie, dès lors que les mesures adoptées sont strictement proportionnées au risque sanitaire.

A. Les pouvoirs propres du Premier ministre

Selon la jurisprudence Commune de Sceaux, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (ou de ses succédanés), le législateur a entendu instituer « une police spéciale donnant aux autorités de l'Etat mentionnées aux articles L. 3131-15 à L. 3131-17 la compétence pour édicter [...] les mesures générales ou individuelles visant à mettre fin à une catastrophe sanitaire telle que l'épidémie de covid-19, en vue, notamment, d'assurer, compte tenu des données scientifiques disponibles, leur cohérence et leur efficacité sur l'ensemble du territoire concerné et de les adapter en fonction de l'évolution de la situation » (CE, ord., 17 avr. 2020, n° 440057, Lebon T. ; AJDA 2020. 1013 , note B. Faure ; AJCT 2020. 250, Pratique G. Le Chatelier ; v. aussi CE, ord., 16 févr. 2021, n° 449605 , Commune de Nice, AJDA 2021. 1289 , note J. Martin).

Au regard de cette jurisprudence, on pouvait penser qu'il y avait lieu de distinguer entre, d'une part, la première instruction édictée le 18 mars 2020 dans la foulée du décret du 16 mars 2020 par lequel le Premier ministre a prescrit, dans le cadre de la théorie des circonstances exceptionnelles (CE 28 juin 1918, n° 63412, Heyriès, Lebon 651 ; CE 28 févr. 1919, n° 61593, Mmes Dol et Laurent, Lebon 208), le confinement général de la population française sur le fondement de ses pouvoirs propres (CE, ord., 22 mars 2020, n° 439674, Syndicat Jeunes médecins, Lebon T. ; AJDA 2020. 851 , note C. Vallar ; D. 2020. 687 , note P. Parinet-Hodimont ; AJCT 2020. 175, obs. S. Renard ; et 250, Pratique G. Le Chatelier ; et 291, Pratique A. Lami et F. Lombard) et, d'autre part, les instructions suivantes adoptées postérieurement à la proclamation de l'état d'urgence sanitaire par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020. Or, aucune des dix instructions édictées par le Premier ministre entre mars 2020 et février 2021 pour restreindre l'accès au territoire n'a pris la forme d'un décret ni fait l'objet d'un rapport du ministre de la santé comme l'exige l'article L. 3131-15 du CSP. Ces instructions ont en outre seulement été mises en ligne sur Légifrance dans la rubrique réservée aux circulaires ministérielles, et n'ont pas été publiées au Journal officiel, comme le prévoit, pour les décrets, l'article L. 221-9 du code des relations entre le public et l'administration.

Toutefois, la lecture attentive de l'article L. 3131-15 du CSP fait apparaître que le Premier ministre est compétent pour édicter de tels décrets réglementaires sanitaires uniquement « dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré ». Par suite, l'article L. 3131-15 ne pouvait servir de base légale à ces instructions réglementaires. Mais d'où le Premier ministre tirait-il sa compétence pour les édicter ?

Brandissant son GAJA, le lecteur de l'AJDA aura déjà, assurément, deviné d'où un Premier ministre tire, en l'absence de texte, la compétence d'édicter de telles dispositions réglementaires : de l'arrêt Labonne.

Dans une décision du 22 décembre 2020, le Conseil d'Etat avait déjà validé la légalité du décret du 16 mars 2020 en estimant que « le Premier ministre peut, en vertu de ses pouvoirs propres, édicter des mesures de police applicables à l'ensemble du territoire, en particulier en cas d'épidémie, comme celle de covid-19 que traversait la France à la date des décisions attaquées » (n° 439800, pt 3, Lebon T. ; AJDA 2021. 5). Même si elle mentionne plusieurs fois l'article L. 3131-15. I, 1° du CSP, l'ordonnance du 21 janvier 2021 a en ce sens écarté le grief de violation du droit de l'Union européenne en estimant que « les dispositions du droit de l'Union [...] ne font pas obstacle à ce que, face à une situation de pandémie, le Premier ministre restreigne provisoirement, par des mesures réglementaires justifiées par des considérations sanitaires, les entrées sur le territoire national, en particulier en provenance de pays à risque, y compris en ce qui concerne les personnes bénéficiant d'un regroupement familial ou d'une réunification familiale » (pt 21).

En effet, on sait que de jurisprudence constante, dans le prolongement de l'arrêt Labonne de 1919, le Conseil d'Etat estime « qu'il appartient au Premier ministre, détenteur du pouvoir réglementaire en vertu des articles 21 et 37 de la Constitution, de prendre les mesures de police générale applicables à l'ensemble du territoire et justifiées par les nécessités de l'ordre public » (CE 19 mars 2007, n° 300467, Mme Le Gac, Lebon ; RFDA 2007. 770, concl. L. Derepas ; et 1283, chron. A. Roblot-Troizier ; RTD eur. 2008. 835, chron. D. Ritleng, A. Bouveresse et J.-P. Kovar). Il a aussi reconnu qu'il est toujours loisible au Premier ministre, sur le fondement des dispositions de l'article 21 de la Constitution, d'adresser aux membres du gouvernement et aux administrations des instructions par voie de circulaire, leur prescrivant d'agir dans un sens déterminé ou d'adopter telle interprétation des lois et règlements en vigueur (CE 26 déc. 2012, n° 358226, Association « Libérez les Mademoiselles ! », Lebon 501 ; AJDA 2013. 4 ; RFDA 2013. 233, concl. B. Bourgeois-Machureau).

Ce fondement avait déjà servi à reconnaître la compétence du Premier ministre pour décider de la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen, sur le fondement des articles 25 et 27 du règlement (UE) n° 2016/399 du 9 mars 2016, alors même que cette décision du Premier ministre n'avait jamais été formalisée autrement que par une note du secrétariat général des affaires européennes adressée au secrétaire général du Conseil de l'Union européenne (CE 28 déc. 2017, n° 415291, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, Lebon 400 ; AJDA 2018. 1613 , note T. Escach-Dubourg).

S'inscrivant dans ce sillon, le Conseil d'Etat estime dans sa décision du 29 juin 2021 que, d'une part, les mesures relatives à l'entrée sur le territoire et à la délivrance de visas ne relèvent donc pas du champ du 1° du I de l'article L. 3131-15 dès lors qu'elles définissent « les conditions dans lesquelles les personnes peuvent pénétrer sur le territoire national » et n'ont donc « ni pour objet ni pour effet de régir la circulation des personnes au sein des circonscriptions où l'état d'urgence sanitaire a été déclaré » (pt 9). Et, d'autre part, ces dispositions légales « ne font pas obstacle à ce que des mesures visant à prévenir ou contenir la catastrophe sanitaire qui a justifié la déclaration de l'état d'urgence sanitaire, et qui ne relèvent pas des domaines listés au I de cet article, soient également adoptées par les autorités dotées du pouvoir réglementaire sur d'autres fondements » (pt 8). C'est donc bien en vertu de ses pouvoirs propres que le Premier ministre a pu prévoir des restrictions à l'accès au territoire français lors de déplacements internationaux...

Une telle extension de la compétence du Premier ministre en dehors de l'habilitation expresse définie par le législateur pour lutter contre la catastrophe sanitaire interroge néanmoins. On se rappelle que ceux qui avaient défendu l'invention d'un état d'urgence sanitaire par la loi du 23 mars 2020 soutenaient que celui-ci crée moins d'insécurité juridique et était mieux encadré que l'usage par le Premier ministre de ses pouvoirs propres dans le cadre de la théorie des circonstances exceptionnelles ou, même, pire, de l'article 16 de la Constitution par le Président de la République. Ainsi Xavier Dupré de Boulois faisait valoir que « le choix d'élaborer un nouveau "véhicule juridique" pour lutter contre la pandémie a été opportun. Lui seul [...] était susceptible de permettre la mise en place d'un cadre juridique de nature à assurer la prise en compte des droits et libertés des personnes. De manière générale, cette garantie a beaucoup à gagner d'une définition précise et serrée des prérogatives que les autorités publiques peuvent mettre en oeuvre en cas de crise grave » (X. Dupré de Boulois, *Eloge d'un état d'urgence sanitaire en « co-construction »*, JCP n° 20-21, 18 mai 2020, p. 622). Faudra-t-il désormais, avec l'arrêt La Cimade du 29 juin 2021, faire l'éloge de la co-construction par le Premier ministre, avec lui-même, de mesures restrictives des libertés fondées en même temps sur l'article L. 3131-15 du CSP et sur ses pouvoirs propres ?

En tout état de cause, ces mesures de police administrative sanitaire doivent être strictement proportionnées au risque épidémique.

B. L'exigence d'adoption de mesures proportionnées au risque sanitaire

Dans les décisions commentées, le Conseil d'Etat adopte le même credo : si le Premier ministre ne pouvait, par les instructions contestées, porter une atteinte disproportionnée aux libertés en cause, il pouvait, en revanche, adopter les mesures réglementaires strictement proportionnées aux risques sanitaires liés à l'entrée en France des personnes concernées.

Dans les quatre ordonnances de référé-suspension, le juge des référés s'attarde peu sur l'urgence car c'est en réalité l'atteinte grave et immédiate aux droits et libertés en cause (droit de vivre en famille, intérêt supérieur de l'enfant, liberté d'aller et venir) qui constitue l'atteinte aux intérêts défendus par les requérants.

Ainsi, s'agissant des résidents étrangers, l'urgence est constituée « eu égard aux troubles dans les conditions d'existence subis par les conjoints et les familles » dès lors qu'ils sont séparés « depuis désormais de nombreux mois » (Ord. du 21 janv., pt 10) et, même, pour les conjoints et enfants des scientifiques algériens, « depuis mars 2020 » (Ord. du 17 mars, pt 9). Elle l'est aussi pour les couples mixtes souhaitant se marier, compte tenu de la proximité du mariage envisagé par les requérants (publication des bans et délivrance du certificat de non-opposition) et de la durée de la séparation du couple qui provoquent des « troubles dans les conditions d'existence de nombreux adhérents de l'association » (Ord. du 9 avr. 2021, pt 6). S'agissant des expatriés français, le juge des référés ne prend même pas la peine de consacrer des développements à l'urgence qui est constituée du seul fait que, même « s'il est difficile de mesurer avec exactitude le nombre de déplacements depuis l'étranger vers le territoire national », le nombre de déplacements de Français empêchés par le décret contesté n'est « pas de nature à faire diminuer de manière significative le nombre total d'entrées sur le territoire métropolitain en provenance de l'étranger » (Ord. du 12 mars 2021, pt 15).

Working paper. Seule la version publiée fait foi

Et la faiblesse des flux en cause - et donc du risque sanitaire encouru - constitue, aussi bien du point de vue de l'urgence que du caractère disproportionné de la mesure, l'élément central qui conduit le juge des référés à suspendre les mesures en cause.

Ainsi, s'agissant des regroupements et réunifications familiaux, le juge des référés relève qu'au cours des dix derniers mois de l'année 2020, « à peine quelques centaine [sic] de personnes ont pu [...] entrer [en France] à ce titre, souvent après avoir dû saisir le juge des référés du tribunal administratif [TA] de Nantes d'une demande de référé-liberté » alors qu'en 2019 « quelques 5 000 et 15 000 personnes » y sont entrées au titre de chacune de ces deux procédures (Ord. du 21 janv., pt 10). Par suite, ce flux de 400 personnes en moyenne par semaine, qui peut être lissé dans le temps, et qui est « sans commune mesure avec les millions de personnes qui sont exclues des dérogations, notamment en matière de tourisme », est tellement « minime » au regard de la population française, qu'il ne saurait être considéré comme contribuant de manière significative à une augmentation du risque épidémique (Ord. du 21 janv., pt 18). De ce fait, l'atteinte aux droits garantis par les articles 8 de la convention européenne des droits de l'homme et 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant est d'autant plus constituée qu'elle « perdure de manière continue depuis plus de dix mois ». Manifestement excédé, le juge des référés insiste, au passage, sur le fait que, par ses pratiques, l'administration consulaire contribue à engorger encore davantage (2) le rôle du juge administratif nantais dans la mesure où, plutôt que de faire usage de son pouvoir discrétionnaire reconnu par l'instruction ministérielle lui permettant de déroger au cas par cas, elle préfère attendre la saisine du juge des référés du TA de Nantes pour délivrer, après coup, un laissez-passer (préc., pt 20).

S'agissant des membres des familles des « scientifiques » algériens, le juge des référés relève, pour estimer l'interdiction, de fait, d'accéder au territoire français disproportionnée, qu'elle n'est ni justifiée « par des motifs sanitaires propres à la situation de l'épidémie en Algérie ni qu'elle concernerait des flux importants de personnes ». Et ce d'autant plus que la restriction en cause ne concerne que « moins de 6 000 personnes pour toute l'année 2020, soit une quinzaine de personnes par jour » (Ord. du 17 mars 2021, pt 10).

Il en est de même pour les couples mixtes désireux de se marier pour lesquels le juge des référés constate qu'entre mars et septembre 2020 « aucune entrée n'a été autorisée pour ce motif » et entre le 21 septembre 2020 et le 31 mars 2021, seulement 331 laissez-passer ont été délivrés pour ce motif. Ainsi, estime-t-il, depuis le début de la crise sanitaire, l'accès des étrangers au territoire national en vue de se marier avec un ressortissant français a été « drastiquement réduit par rapport à ce qu'il était les années précédentes » (Ord. du 9 avr. 2021, pt 7).

Le niveau d'exigence est encore plus élevé s'agissant des ressortissants français. En effet, ceux-ci bénéficient de la liberté d'aller et venir garantie par l'article 3 du protocole n° 4 à la convention comme comprenant un droit absolu de revenir sur le territoire national (prohibition du bannissement, v., J. Lepoutre, *Le bannissement des nationaux*, Rev. crit. DIP 2016. 107). On sait que ce privilège du national est garanti sous forme d'une liberté fondamentale déduite des articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (CE 9 janv. 2001, n° 228928, *Deperthes, Lebon* ; T. confl. 9 juin 1986, n° 2434, *Commissaire de la République de la région Alsace c/ Eucat, Lebon* ; D. 1986. 493, note C. Gavalda ; RD publ. 1987. 1082, concl. M.-A. Latournerie).

Utilisant le « droit fondamental qu'a tout Français de rejoindre le territoire national » qui ne peut être restreint « qu'en cas de nécessité impérieuse pour la sauvegarde de l'ordre public, notamment pour prévenir, de façon temporaire, un péril grave et imminent » (CE, ord., 18 août 2020, n° 442581 ; v. C.

Lantero, Les libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, <https://blogdroitadministratif.net>), le JRCE estime dans son ordonnance du 12 mars 2021, de manière inédite, que la seule proclamation de l'état d'urgence sanitaire déclenché du fait d'une catastrophe épidémique « ne peut, par elle-même, justifier une telle atteinte ». Aux yeux du Conseil d'Etat, ces restrictions ne sauraient, en tout état de cause, avoir pour effet de faire durablement obstacle au retour d'un Français sur le territoire national (Ord. du 12 mars 2021, pt 5).

Pour autant, l'autorité administrative était en droit - et même en devoir - d'adopter les mesures de police justifiées par la situation sanitaire pour assurer la protection de la santé publique, en particulier prévenir l'arrivée des nouveaux variants.

Le juge des référés admet que les autorités françaises puissent, au gré des circonstances sanitaires, prendre des mesures de réduction des risques comme l'étalement dans le temps de la délivrance des visas, le dépistage (au départ et à l'arrivée), l'isolement et la quarantaine des personnes concernées ou même le refus de l'entrée sur le territoire des personnes provenant de zones géographiques à risque (Ord. du 21 janv. 2021, pt 19). Ainsi, face à une situation de pandémie, le Premier ministre pouvait restreindre provisoirement, par des mesures réglementaires justifiées par des considérations sanitaires, « les entrées sur le territoire national, en particulier en provenance de pays à risque, y compris en ce qui concerne les conjoints et les enfants d'étrangers bénéficiant d'un titre de séjour donnant en principe un droit au séjour en France » (Ord. du 17 mars 2021, pt 11). De même, si les autorités consulaires ne pouvaient refuser de procéder systématiquement à l'enregistrement et l'instruction des demandes de visa en vue de se marier en France avec un Français, et si la délivrance d'un tel visa ne pouvait être refusée au seul motif de la situation sanitaire générale, la délivrance « systématique » de ces visas ne s'impose pas pour autant aux autorités (Ord. du 9 avr., pt 12).

Plus spécifiquement pour les ressortissants français, la validité des « restrictions de toute nature mises à l'embarquement [...] depuis l'étranger dans un moyen de transport à destination de la France, en vue de préserver la situation sanitaire sur le territoire national », est admise dès lors que le bénéfice, pour la protection de la santé publique, excède manifestement l'atteinte ainsi portée au droit fondamental en cause (Ord. du 12 mars 2021, pt 5). C'est le cas, là aussi, de l'exigence de tests, au départ et à l'arrivée et des mesures d'isolement ou de quarantaine à l'arrivée en France. Et on sait que postérieurement aux ordonnances commentées, le Premier ministre a décidé, le 13 avril 2021, la suspension de « tous les vols » entre le Brésil et la France et, depuis le 24 avril, toute personne en provenance de « zones rouges » est susceptible de faire l'objet d'un arrêté préfectoral de placement en quarantaine dans un lieu « adapté aux exigences sanitaires » et avec une possibilité de contrôle à domicile du respect de celle-ci (Décr. n° 2021-493 du 22 avril 2021 ; Stratégie de réouverture des frontières à compter du 9 juin - Lutter contre l'épidémie de covid-19).

Une telle série d'ordonnances donnant, en référé, à quatre reprises en quatre mois, injonction à l'exécutif d'adopter des mesures réglementaires proportionnées pour permettre l'exercice effectif de droits fondamentaux est, à notre connaissance, sans précédent. Mais elle intervient dans un contexte où le Conseil d'Etat a suspendu, parfois en référé-liberté, des dispositions de plusieurs décrets pris par le Premier ministre dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ou de ses régimes transitoires (v., en part., CE, ord., 22 mars 2020, n° 439674, Syndicat Jeunes médecins, préc. ; CE, ord., 18 mai 2020, n° 440366, AJDA 2020. 1733, note T. Rambaud ; D. 2020. 1110, et les obs. ; AJ fam. 2020. 329 et les obs. ; CE 7 nov. 2020, n° 445825, Association Civitas, AJDA 2020. 2180 ; JA 2020, n° 629, p. 13, obs. X. Delpech). Plus spécifiquement, s'agissant des étrangers, on constatera que le Conseil d'Etat ne s'était

Working paper. Seule la version publiée fait foi

pas montré, depuis longtemps, aussi protecteur de leur droit de mener une vie familiale normale et ce malgré la crise épidémique.

En ces temps troublés, cela est de bon augure.

(1) Les restrictions des déplacements à destination ou en provenance de l'outre-mer ont été spécifiquement régies par l'article 5 du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 et par une circulaire interministérielle du 9 avril 2020.

(2) Le contentieux des visas représente de l'ordre de 30 % du total des saisines du TA de Nantes (environ 4 000 requêtes). La plupart des référés aboutissent à des non-lieux à statuer, soit que l'administration consulaire délivre le visa avant l'audience, soit pour défaut d'urgence et accélération de la procédure au fond (ordonnance « passerelle »).

Arrêt rendu par Conseil d'Etat

29-06-2021

n° 447872

Texte intégral :

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 447872, par une requête, un nouveau mémoire et un mémoire en réplique, enregistrés les 16 décembre 2020, 11 janvier et 19 avril 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Cimade, service oecuménique d'entraide, l'Association des avocats pour la défense du droit des étrangers, le Groupe d'information et de soutien aux immigré.e.s, l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture, l'association JRS - Service jésuite des réfugiés France, la Ligue des droits de l'homme, le Groupe accueil et solidarité, l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, Mme C., Mme B. A., M. E. et M. D. demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'instruction n° 6239/SG du 29 décembre 2020 et la décision du pouvoir réglementaire, révélée par le site France Visas, de demander aux consuls de ne pas enregistrer ou instruire les demandes de visas de long séjour de réunification familiale au titre de l'article L. 752-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et de faire application des prescriptions de l'instruction du 15 août 2020 et de ses actes consécutifs ;

2°) d'enjoindre aux ministres de prendre les mesures réglementaires ou d'organisation nécessaires pour l'enregistrement et la délivrance de visas de ce type, dans un délai d'un mois à compter de la décision à intervenir, sous astreinte de 200 € par jour de retard, au titre de l'article L. 911-1 du code de justice administrative ;

3°) à titre subsidiaire, de demander un avis à la Cour européenne des droits de l'homme en application de l'article 1er du protocole n° 16 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sur l'interprétation de l'article 15 de la convention ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 447890, par une requête, un nouveau mémoire et un mémoire en réplique, enregistrés les 16 décembre 2020, 11 janvier et 19 avril 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Association des avocats pour la défense du droit des étrangers, la Cimade, service oecuménique d'entraide, le Groupe d'information et de soutien aux immigré.e.s, la Ligue des droits de l'homme et le Syndicat des avocats de France demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'instruction du Premier ministre n° 6239/SG du 29 décembre 2020 et la décision du pouvoir réglementaire, révélée par le site France Visas, de demander aux consuls de ne pas enregistrer ou instruire les demandes de visas de long séjour de regroupement familial au titre de l'article L. 752-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et de faire application des prescriptions de l'instruction du 15 août 2020 et de ses actes consécutifs ;

2°) d'enjoindre aux ministres de prendre les mesures réglementaires ou d'organisation nécessaires pour l'enregistrement et la délivrance de visas de ce type, dans un délai d'un mois à compter de la décision à intervenir, sous astreinte de 200 € par jour de retard, au titre de l'article L. 911-1 du code de justice administrative ;

3°) à titre subsidiaire, de demander un avis à la Cour européenne des droits de l'homme en application de l'article 1er du protocole n° 16 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sur l'interprétation de l'article 15 de la convention ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, et notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la convention internationale des droits de l'enfant, signée à New York le 26 janvier 1990 ;
- la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 ;
- le règlement (UE) 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 la santé publique ;
- le décret n° 2008-1176 du 13 novembre 2008 ;
- le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Alexis Goin, auditeur,
- les conclusions de M. Marc Pichon de Vendeuil, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes visées ci-dessus sont dirigées contre les mêmes décisions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.
2. L'émergence d'un nouveau coronavirus, responsable de la maladie à coronavirus 2019 ou covid-19 et particulièrement contagieux, a été qualifiée d'urgence de santé publique de portée internationale par l'Organisation mondiale de la santé le 30 janvier 2020, puis de pandémie le 11 mars 2020. La propagation du virus sur le territoire français a conduit le ministre chargé de la santé puis le Premier ministre à prendre, à compter du 4 mars 2020, des mesures de plus en plus strictes destinées à réduire les risques de contagion. Pour faire face à l'aggravation de l'épidémie, la loi du 23 mars 2020 a créé un régime d'état d'urgence sanitaire, défini aux articles L. 3131-12 à L. 3131-20 du code de la santé publique, et a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter du 24

mars 2020. La loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ces dispositions a prorogé cet état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020.

3. Une nouvelle progression de l'épidémie a conduit le Président de la République à prendre le 14 octobre dernier, sur le fondement des articles L. 3131-12 et L. 3131-13 du code de la santé publique, un décret déclarant l'état d'urgence sanitaire à compter du 17 octobre sur l'ensemble du territoire national. L'article 1er de la loi du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire a prorogé l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 16 février 2021 inclus.

4. Dès le 18 mars 2020, le Premier ministre a décidé de limiter l'accès au territoire national des personnes voulant y entrer depuis l'étranger. Par différentes instructions du 18 mars, 12 mai, 1er juillet, 15 août et 29 décembre 2020, il a demandé aux autorités compétentes d'opposer des refus d'entrée à toutes les personnes étrangères, sauf dérogations limitativement énumérées, et prescrit à toute personne susceptible d'être admise à entrer en France de produire, lors des opérations d'embarquement et de contrôle aux frontières, une attestation de déplacement international, disponible sur internet, en y indiquant la dérogation applicable.

5. Les associations requérantes ont d'abord demandé l'annulation de la décision des autorités réglementaires de ne pas enregistrer et instruire les demandes de visas des bénéficiaires du regroupement familial et de la réunification familiale en application de l'instruction du Premier ministre du 15 août 2020, dont elles soutenaient qu'elle avait été abrogée. Par leurs nouveaux mémoires du 11 janvier 2021, elles ont demandé l'annulation de l'instruction du Premier ministre du 29 décembre 2020, qui a repris l'essentiel des prescriptions de l'instruction du 15 août 2020. Par suite, elles doivent être regardées, dans le dernier état de leurs écritures, comme demandant l'annulation, d'une part, de l'instruction du 29 décembre 2020 en tant qu'elle ne prévoit pas de dérogations pour entrer sur le territoire français pour les familles des bénéficiaires du regroupement familial ou de la réunification familiale et, d'autre part, de l'instruction du ministre de l'intérieur donnée aux services consulaires de ne pas instruire les demandes de visas des personnes concernées.

Sur l'exception de non-lieu opposée par le ministre de l'intérieur :

6. Si le ministre de l'intérieur soutient que l'abrogation de l'instruction du 29 décembre 2020 par une instruction du Premier ministre du 25 janvier 2021 aurait privé d'objet les conclusions des requérants tendant à l'annulation de la première de ces instructions, il ne ressort pas des pièces du dossier que celle-ci n'aurait reçu aucune exécution. Dès lors, l'exception de non-lieu soulevée par le ministre ne peut qu'être écartée.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

Sur la légalité externe :

7. Aux termes de l'article L. 3131-12 du code de la santé publique, issu de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 : « L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain ainsi que du territoire des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population. » L'article L. 3131-13 du même code dispose que : « L'état d'urgence sanitaire est déclaré par décret en conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé. [...] / [...] / La prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-

delà d'un mois ne peut être autorisée que par la loi, après avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 131-19. » Aux termes du I de l'article L. 3131-15 du même code : « I. - Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique : [...] 1° Réglementer ou interdire la circulation des personnes [...] / [...] / 3° Ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine, au sens de l'article 1er du règlement sanitaire international de 2005, des personnes susceptibles d'être affectées ; / 4° Ordonner des mesures de placement et de maintien en isolement, au sens du même article 1er, à leur domicile ou tout autre lieu d'hébergement adapté, des personnes affectées ; / [...] / II. - Les mesures prévues aux 3° et 4° du I du présent article ayant pour objet la mise en quarantaine, le placement et le maintien en isolement ne peuvent viser que les personnes qui, ayant séjourné au cours du mois précédent dans une zone de circulation de l'infection, entrent sur le territoire hexagonal, arrivent en Corse ou dans l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution. La liste des zones de circulation de l'infection est fixée par arrêté du ministre chargé de la santé. [...] » Ce même article précise en son III que les mesures prises en application de ses dispositions « sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu » et « qu'il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires ».

8. En premier lieu, les dispositions précitées de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique ne font pas obstacle à ce que des mesures visant à prévenir ou contenir la catastrophe sanitaire qui a justifié la déclaration de l'état d'urgence sanitaire, et qui ne relèvent pas des domaines listés au I de cet article, soient également adoptées par les autorités dotées du pouvoir réglementaire sur d'autres fondements. Le Premier ministre pouvait ainsi, en vertu de ses pouvoirs propres, édicter des mesures de police applicables à l'ensemble du territoire afin de lutter contre la propagation du virus, et notamment prévoir des restrictions à l'accès au territoire français lors de déplacements internationaux.

9. En second lieu, il résulte du 1° de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique que les mesures réglementant la circulation des personnes dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré sont adoptées par décret réglementaire, sur le rapport du ministre chargé de la santé. Les mesures relatives à l'entrée sur le territoire et à la délivrance de visas, qui définissent les conditions dans lesquelles les personnes peuvent pénétrer sur le territoire national, n'ont ni pour l'objet ni pour effet de régir la circulation des personnes au sein des circonscriptions où l'état d'urgence sanitaire a été déclaré, et ne relèvent donc pas du champ du 1° de l'article L. 3131-15.

10. Il s'ensuit que les requérants ne peuvent utilement soutenir que l'instruction du 19 décembre 2020, qui a été compétemment édictée par le Premier ministre, aurait dû être prise par décret, sur le rapport du ministre de la Santé.

Sur la légalité interne :

11. Aux termes de l'article L. 213-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction en vigueur : « L'accès au territoire français peut être refusé à tout étranger dont la présence constituerait une menace pour l'ordre public [...]. »

12. Aux termes de l'article L. 411-1 du même code : « Le ressortissant étranger qui séjourne régulièrement en France depuis au moins dix-huit mois, sous couvert d'un des titres d'une durée de validité d'au moins un an prévus par le présent code ou par des conventions internationales, peut demander à bénéficier de son droit à être rejoint, au titre du regroupement familial, par son conjoint,

si ce dernier est âgé d'au moins dix-huit ans, et les enfants du couple mineurs de dix-huit ans. » Aux termes de l'article L. 411-6 de ce code : « Peut être exclu du regroupement familial : / 1° Un membre de la famille dont la présence en France constituerait une menace pour l'ordre public. » Aux termes de l'article R. 421-28 du même code : « Pour être admis sur le territoire français, les membres de la famille du ressortissant étranger doivent être munis du visa d'entrée délivré par l'autorité diplomatique et consulaire. L'autorisation du regroupement familial est réputée caduque si l'entrée de la famille sur le territoire français n'est pas intervenue dans un délai de trois mois à compter de la délivrance du visa. »

13. Aux termes de l'article L. 752-1 du même code : « I. - Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, le ressortissant étranger qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié ou qui a obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire peut demander à bénéficier de son droit à être rejoint, au titre de la réunification familiale. 1° Par son conjoint ou le partenaire avec lequel il est lié par une union civile, âgé d'au moins dix-huit ans, si le mariage ou l'union civile est antérieur à la date d'introduction de sa demande d'asile ; / 2° Par son concubin, âgé d'au moins dix-huit ans, avec lequel il avait, avant la date d'introduction de sa demande d'asile, une vie commune suffisamment stable et continue ; / 3° Par les enfants non mariés du couple, âgés au plus de dix-neuf ans. / [...] / II. [...] / Les membres de la famille d'un réfugié ou d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire sollicitent, pour entrer en France, un visa d'entrée pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois auprès des autorités diplomatiques et consulaires, qui statuent sur cette demande dans les meilleurs délais. / [...] La réunification familiale ne peut être refusée que si le demandeur ou le bénéficiaire ne se conforme pas aux principes essentiels qui, conformément aux lois de la République, régissent la vie familiale en France, pays d'accueil. / Est exclu de la réunification familiale un membre de la famille dont la présence en France constituerait une menace pour l'ordre public ou lorsqu'il est établi qu'il est instigateur, auteur ou complice des persécutions et atteintes graves qui ont justifié l'octroi d'une protection au titre de l'asile. » Aux termes de l'article R. 752-1 du même code : « La demande de réunification familiale est initiée par la demande de visa mentionnée au troisième alinéa du II de l'article L. 752-1 ; elle est déposée auprès de l'autorité diplomatique ou consulaire dans la circonscription de laquelle résident les membres de la famille du réfugié ou du bénéficiaire de la protection subsidiaire. »

14. Il ressort des pièces du dossier que la situation sanitaire qui prévalait à la date des actes attaqués, marquée par le maintien d'une forte tension sur le système hospitalier et l'apparition de nouveaux variants plus contagieux du virus dans différentes zones géographiques, était de nature à justifier le maintien des restrictions d'entrée sur le territoire français.

15. Toutefois, à la date à laquelle l'instruction du Premier ministre a été édictée, la procédure de délivrance des visas et d'entrée sur le territoire français des familles des ressortissants étrangers bénéficiaires du regroupement familial et de la réunification familiale était interrompue depuis plus de neuf mois, cette situation portant atteinte au droit à la vie familiale normale des intéressés. Le nombre des personnes concernées, eu égard aux quelques 20 000 ressortissants étrangers étant entrés sur le territoire français au titre du regroupement familial et de la réunification familiale au cours de l'année 2019, représente une moyenne inférieure à 400 personnes par semaine ou encore 60 personnes par jour. Il était possible à l'administration d'étaler dans le temps la délivrance des visas, de prendre des mesures de réduction des risques par le dépistage, l'isolement et la quarantaine des personnes concernées ou de refuser l'entrée sur le territoire des personnes provenant de zones géographiques à risques. Dans ces conditions, l'instruction du Premier ministre,

qui s'applique indifféremment aux entrées sur le territoire français pour la plupart des pays du monde, porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en tant qu'elle ne prévoit pas de dérogation pour les bénéficiaires des procédures de regroupement familial et de réunification familiale. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de leurs requêtes, les requérants sont fondés à demander l'annulation de l'instruction du Premier ministre dans cette mesure et, par voie de conséquence, de l'instruction donnée aux services consulaires de ne pas instruire les demandes de visas des ressortissants étrangers concernés.

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

16. L'instruction n° 6239/SG du 29 décembre 2020 ayant été abrogée et remplacée par une instruction n° 6245/SG du 25 janvier 2021, laquelle prévoit que les ressortissants de pays tiers titulaires d'un visa de long séjour délivré au titre du regroupement familial ou de la réunification familiale sont autorisés à entrer sur le territoire français, ce motif permettant également l'instruction de leur demande de visa, les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte présentées par les requérants sont devenues sans objet.

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

17. Il n'y a pas lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme que demandent les requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Décide :

Article 1er : L'instruction n° 6239/SG du 29 décembre 2020 du Premier ministre est annulée en tant qu'elle ne prévoit pas de dérogations pour les bénéficiaires du regroupement familial ou de la réunification familiale ainsi que l'instruction donnée aux services consulaires de ne pas instruire les demandes de visas des ressortissants étrangers concernés.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte des requêtes.

Article 3 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la Cimade, service oecuménique d'entraide, première requérante dénommée sous le n° 447872, à l'Association des avocats pour la défense du droit des étrangers, première requérante dénommée sous le n° 447890, et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au Premier ministre et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

Demandeur : La Cimade, service oecuménique d'entraide

Ordonnance rendue par Conseil d'Etat

09-04-2021

n° 450884

Texte intégral :

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 21 mars 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme J., M. G. H., Mme E. F., Mme B. A., Mme C. D. et l'association de soutien aux amoureux au ban public demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution de la circulaire n° 6245/SG du Premier ministre du 22 février 2021 relative aux mesures frontalières mises en oeuvre dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, en ce qu'elle ne prévoit pas de dérogation à l'interdiction d'entrée sur le territoire français en vue de célébrer leur mariage en France ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre de prendre les mesures réglementaires strictement proportionnées aux risques sanitaires liés à l'entrée en France des personnes étrangères en vue de se marier ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la condition d'urgence est satisfaite dès lors que les requérants sont séparés depuis plusieurs mois de leur futur conjoint, ce qui porte atteinte à leur droit de mener une vie privée et familiale normale, qu'eu égard à l'absence de délivrance de visa, ils ne peuvent concrétiser leur projet matrimonial alors même qu'il ont entamé de longues et fastidieuses démarches pour être autorisés à se marier, ce qui porte atteinte à la liberté du mariage, liberté fondamentale, que la publication des bans n'est valable que pour une durée d'un an, que certains mariages sont prévus pour le mois de mai prochain et que d'autres ont dû être reportés, parfois à plusieurs reprises ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la circulaire attaquée ;

- elle porte une atteinte disproportionnée et injustifiée au droit au mariage et au droit de mener une vie privée et familiale normale dès lors que, d'une part, le nombre limité de personnes concernées, environ quelques milliers par an, n'est pas de nature à créer un flux important de personnes susceptibles de générer un risque sanitaire et, d'autre part, des mesures efficaces et moins attentatoires aux libertés sont déjà mises en oeuvre pour limiter les risques sanitaires ;

- elle méconnaît le principe d'égalité dès lors que, en ne prévoyant pas de dérogation à l'interdiction d'entrer en France pour les étrangers souhaitant rejoindre leur futur conjoint en vue de se marier, alors que de telles dérogations sont possibles pour venir étudier en France ou pour motif de regroupement familial, elle instaure une différence de traitement qui ne peut être justifiée par l'objectif poursuivi de limiter le risque sanitaire.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 mars 2021, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient que la condition d'urgence n'est pas satisfaite et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée au Premier ministre et au ministre des solidarités et de la santé, qui n'ont pas produit d'observations.

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 2 avril 2021, présenté par le ministre de l'intérieur, qui persiste dans ses conclusions ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, et notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2021-160 du 15 février 2021 ;
- le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020, modifié notamment par le décret n° 2021-99 du 30 janvier 2021 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, Mme I. et les autres requérants, et d'autre part, le Premier ministre, le ministre de l'intérieur et le ministre des solidarités et de la santé ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 1er avril 2021, à 15 h 30 :

- Me Prigent, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat des requérants ;
- Mme J. ;
- la représentante de l'association de soutien aux amoureux au ban public ;
- les représentants du ministre de l'intérieur ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a prolongé l'instruction jusqu'au 5 avril à midi.

Vu la note en délibéré, enregistrée le 6 avril 2021, présentée par le ministre de l'intérieur ;

Considérant ce qui suit :

Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. »

Sur le cadre juridique du litige :

2. Aux termes de l'article L. 3131-12 du code de la santé publique, issu de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 : « L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain [...] en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population. » L'article L. 3131-13 du même code précise que « l'état d'urgence sanitaire est déclaré par décret en conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé. Ce décret motivé détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur et reçoit application. Les données scientifiques disponibles sur la situation sanitaire qui ont motivé la décision sont rendues publiques. / [...] ». Aux termes de

l'article L. 3131-15 du même code : « I.- Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique : / [...] 1° Réglementer ou interdire la circulation des personnes [...]. » Ces mesures « sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires ».

3. L'émergence d'un nouveau coronavirus, responsable de la maladie à coronavirus 2019 ou covid-19 et particulièrement contagieux, a été qualifiée d'urgence de santé publique de portée internationale par l'Organisation mondiale de la santé le 30 janvier 2020, puis de pandémie le 11 mars 2020. La propagation du virus sur le territoire français a conduit les autorités compétentes à prendre diverses mesures destinées à réduire les risques de contagion. Une nouvelle progression de l'épidémie de covid-19 sur le territoire national a conduit le Président de la République à prendre, le 14 octobre 2020, sur le fondement des articles L. 3131-12 et L. 3131-13 du code de la santé publique, un décret déclarant l'état d'urgence sanitaire à compter du 17 octobre 2020 sur l'ensemble du territoire de la République. L'article 1er de la loi du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire, modifié par la loi du 15 février 2021, proroge l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 1er juin 2021 inclus. Le Premier ministre a pris, sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, le décret du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19, dont l'article 56-5 dispose que : « I. - Sont interdits, sauf s'ils sont fondés sur un motif impérieux d'ordre personnel ou familial, un motif de santé relevant de l'urgence ou un motif professionnel ne pouvant être différé, les déplacements de personnes : / 1° Entre le territoire métropolitain et un pays étranger autre que ceux de l'Union européenne, Andorre, l'Australie, la Corée du Sud, l'Islande, Israël, le Japon, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, Saint-Marin, le Saint-Siège, Singapour ou la Suisse ; / [...]. »

4. Pour l'application de ces dispositions, le Premier ministre, au point 2.1.2 de la circulaire n° 6245/SG du 22 février 2021, a déterminé les catégories de personnes qui, « arrivant aux frontières extérieures de l'espace européen, [...] sont autorisées à entrer sur le territoire métropolitain ». Si les ressortissants de pays tiers détenteurs de certains types de visas y figurent, les étrangers demandant à entrer en France en vue d'y célébrer leur mariage avec un Français, qu'ils disposent ou non d'un visa de court séjour, n'y figurent pas. Les requérants soutiennent, d'une part, que cette absence porte une atteinte disproportionnée au droit au mariage et au droit de mener une vie privée et familiale normale et d'autre part, viole le principe d'égalité.

Sur la condition d'urgence :

5. Pour l'application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre.

6. Il résulte de l'instruction que, pour chaque requérant personne physique, les bans ont été publiés et le certificat de non-opposition délivré. Deux ont des dates de mariage prévues en mai prochain et deux autres ont déjà dû repousser la date prévue. Il y a lieu, pour apprécier de l'urgence dont peut se prévaloir un Français à ce que le rejoigne sur le territoire national un étranger ressortissant d'un Etat tiers qu'il veut épouser, alors que les bans sont publiés et que le certificat de non-opposition a été

délivré, de tenir compte notamment de la proximité de la date prévue pour le mariage et de la durée de la séparation du couple, que les motifs en tiennent ou non à la situation sanitaire exceptionnelle que traverse le pays. L'association de soutien aux amoureux au ban public soutient, sans être contredite sur ce point par le ministre de l'intérieur, que la crise sanitaire a entraîné une réduction drastique des visas et « laissez-passer » délivrés à des ressortissants d'Etat tiers en vue de se marier en France. Il y a lieu, par suite, eu égard aux troubles dans les conditions d'existence de nombreux adhérents de l'association, de considérer que la condition d'urgence est remplie.

Sur le doute sérieux quant à la légalité des décisions contestées :

7. Il résulte de l'instruction, et notamment des déclarations des représentants du ministre de l'intérieur lors de l'audience publique, que si l'administration soutient qu'elle n'a pas eu l'intention d'interdire tout accès au territoire français aux ressortissants d'Etats tiers à l'Union européenne souhaitant se marier en France avec un Français, aucune entrée n'a été autorisée pour ce motif entre mars et septembre 2020. Par la suite, entre le 21 septembre 2020 et le 31 mars 2021, un total de 331 « laissez-passer » ont été délivrés pour ce motif à des ressortissants de pays tiers, soumis à visa de court séjour ou non. Le ministre de l'intérieur indique ne pouvoir distinguer, parmi les quelques 8000 visas de courts séjours pour motif familial délivrés chaque année en temps normal, le nombre de visas délivrés en vue de permettre de se marier en France. Il résulte toutefois de l'instruction que, depuis le début de la crise sanitaire, l'accès des étrangers au territoire national en vue de se marier avec un Français a été drastiquement réduit par rapport à ce qu'il était les années précédentes.

8. Le ministre de l'intérieur souligne que si la circulaire du 22 février 2021 ne mentionne pas le mariage au titre des « motifs impérieux » pouvant justifier l'accès au territoire, elle prévoit en revanche que « les ressortissants étrangers qui n'appartiennent pas aux catégories dérogatoires précitées et qui doivent se déplacer pour un motif impérieux sont susceptibles de bénéficier de laissez-passer ». Toutefois, ainsi qu'il a été dit au point précédent, l'usage fait par le ministre de cette voie dérogatoire est resté exceptionnel. Par ailleurs, les critères sur lesquels ces laissez-passer sont octroyés ne sont pas explicités par la circulaire. Les requérants soulignent ainsi sans être contredits avoir vu leurs demandes de laissez-passer rejetées alors même qu'ils remplissaient les conditions de recevabilité mentionnées en défense par le ministre. Les requérants, enfin, produisent des refus d'instruire des demandes de visas prononcés par différents consulats au motif de l'absence du mariage parmi les motifs impérieux recensés par la circulaire du 22 février 2021 pour entrer en France.

9. Le ministre de l'intérieur soutient en outre qu'un ressortissant étranger qui réside à l'étranger et envisage de se marier avec un ressortissant français doit, en principe, se marier dans son pays d'origine et que la délivrance d'un visa de court séjour au motif d'un mariage en France est, en conséquence, réservée aux étrangers qui démontrent une impossibilité de se marier avec un ressortissant français dans leur pays de résidence, comme dans les pays n'autorisant pas le mariage entre deux personnes de même sexe ou entre deux non-nationaux. Il ne résulte toutefois d'aucun texte ni d'aucun principe que la possibilité pour un étranger d'entrer en France pour épouser un Français devrait être limitée aux couples juridiquement empêchés de célébrer leur mariage dans l'Etat d'origine de cet étranger.

10. Aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national, y compris pour se marier avec un Français. Il appartient toutefois à l'autorité administrative, dans le cadre fixé par le

législateur rappelé au point 2, d'assurer la conciliation entre, d'une part, la préservation de la santé publique et, d'autre part, le respect des droits et libertés reconnus à toutes les personnes qui résident sur le territoire de la République, parmi lesquelles figurent la liberté du mariage, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789.

11. D'une part, le ministre de l'intérieur ne peut prétendre, eu égard à la faiblesse du nombre de couples en cause, que l'entrée sur le territoire d'étrangers au titre du visa pour motif familial en vue de se marier serait susceptible d'avoir un impact significatif sur la situation sanitaire en France. Au demeurant, les mesures sanitaires imposées par le décret du 29 octobre 2020 et rappelées par la circulaire, notamment l'obligation de produire un test PCR négatif avant l'embarquement, demeurent en tout état de cause opposables. D'autre part, il résulte de l'instruction que le dispositif de « laissez-passer » n'est fondé sur aucun critère objectif et que la circulaire du 22 février 2021 est perçue par les autorités consulaires comme faisant obstacle à ce qu'une demande de visa pour mariage soit même enregistrée ou examinée.

12. Dans ces conditions, et alors même que les dispositions applicables ne font pas obstacle à ce que, face à une situation de pandémie, le Premier ministre restreigne provisoirement, par des mesures réglementaires justifiées par des considérations sanitaires, les entrées sur le territoire national, en particulier en provenance de pays à risque, y compris en ce qui concerne les personnes qui, en temps normal, pourraient se voir délivrer un visa en vue de célébrer un mariage avec un Français en France, le moyen tiré de ce que les prescriptions contestées ne sont pas proportionnées en tant qu'elles ne prévoient aucun examen systématique des demandes de visa pour ce motif est, en l'espèce et en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux sur leur légalité. Il y a lieu, par suite, de suspendre l'exécution de la circulaire du Premier ministre n° 6248/SG du 22 février 2021 en tant que, d'une part, elle interdit l'enregistrement et l'instruction des demandes de visa en vue de se marier en France avec un Français et, d'autre part, elle n'autorise pas l'entrée sur le territoire des titulaires d'un tel visa. La présente décision implique qu'il soit enjoint, en application de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, d'une part, au Premier ministre, de prendre les mesures réglementaires strictement proportionnées aux risques sanitaires liés à l'entrée en France des personnes titulaires d'un visa délivré en vue de se marier en France avec un Français et, d'autre part, au ministre de l'intérieur, d'ordonner aux autorités consulaires de procéder systématiquement à l'enregistrement et l'instruction des demandes de visa en vue de se marier en France avec un Français. Enfin, si la présente décision fait obstacle à ce que la délivrance d'un tel visa soit refusée au seul motif de la situation sanitaire générale, elle n'en impose en rien la délivrance systématique.

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme globale de 4 000 € à verser à l'ensemble des requérants au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ordonne :

Article 1er : L'exécution de la circulaire du Premier ministre n° 6248/SG du 22 février 2021 est suspendue en tant que, d'une part, elle interdit l'enregistrement et l'instruction des demandes de visa en vue de se marier en France avec un Français et, d'autre part, elle n'autorise pas l'entrée sur le territoire des titulaires d'un tel visa.

Article 2 : Il est enjoint au Premier ministre de prendre les mesures réglementaires strictement proportionnées aux risques sanitaires liés à l'entrée en France des personnes titulaires d'un visa délivré en vue de se marier en France avec un Français.

Article 3 : Il est enjoint au ministre de l'intérieur d'ordonner aux autorités consulaires de procéder systématiquement à l'enregistrement et l'instruction des demandes de visa en vue de se marier en France avec un Français.

Article 4 : L'Etat versera une somme globale de 4 000 € aux requérants au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à Mme J., première dénommée, pour l'ensemble des requérants, et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au Premier ministre et au ministre des solidarités et de la santé.

Ordonnance rendue par Conseil d'Etat

17-03-2021

n° 450122

Texte intégral :

Vu les procédures suivantes :

Sous le numéro 450122, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 24 février et 11 mars 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. AC. M., Mme A. Y., M. I. G., M. S. W., Mme N. T., M. AB., Mme AD. X., M. B. X., Mme Z., M. AA., M. J. V., M. C. U., M. K. P., M. R. D., Mme E. L., M. H. Q. et M. F. O. demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de la circulaire n° 6245/SG du 25 janvier 2021 du Premier ministre relative aux mesures frontalières mises en oeuvre dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire en tant qu'elle ne prévoit pas de dérogation pour les familles de ressortissants algériens « scientifiques-chercheurs » et qu'elle suspend la délivrance de visas à celles-ci ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre, dans l'attente d'une décision au fond, d'autoriser la délivrance aux familles des requérants des visas et autorisations d'entrer sur le territoire, sous astreinte de 200 € par jour de retard à compter de la décision à venir ;

3°) d'enjoindre au Premier ministre de prendre une nouvelle circulaire mettant fin aux illégalités constatées ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 3 500 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le Conseil d'Etat est compétent en premier et dernier ressort pour connaître de leur requête ;
- leur requête est recevable dès lors que, en premier lieu, un recours au fond a été déposé de manière concomitante, en deuxième lieu, la circulaire contestée, qui fait grief, est de nature réglementaire et, en dernier lieu, elle a été déposée, de même que le recours au fond, dans le délai de recours contentieux ;
- la fin de non-recevoir soulevée en défense devra être écartée, à titre principal, en ce que leur requête en référé n'est pas devenue sans objet dès lors que, en premier lieu, la circulaire contestée a produit des effets juridiques, en deuxième lieu, la circulaire 6248/SG du 22 février 2021, qui l'a abrogé, n'est pas devenue définitive, en troisième lieu, la décision attaquée est la décision générale et absolue d'exclure les familles de scientifiques chercheurs algériens de la possibilité d'entrer en France, laquelle n'est pas mentionnée dans la circulaire contestée mais révélée par cette dernière, et, en quatrième lieu, la circulaire du 22 février 2021 ne change rien sur leur situation, cette dernière étant purement confirmative et, à titre subsidiaire, leurs conclusions devront être requalifiées comme contestant la circulaire du 22 février 2021 ;
- la condition d'urgence est remplie eu égard, en premier lieu, aux troubles dans les conditions d'existence qu'ils subissent dès lors qu'ils sont privés de la possibilité d'être avec leurs familles en France depuis près d'un an, alors même, d'une part, que l'admission au séjour est en principe de plein droit pour les familles des scientifiques chercheurs algériens en France pour effectuer des travaux de recherche ou d'enseignement, et d'autre part, que tous les scientifiques d'autres nationalités peuvent être rejoints par leurs familles, ainsi que tous les bénéficiaires du regroupement familial et de la réunification, en deuxième lieu, à la situation de grande fragilité économique, administrative et psychologique dans laquelle se trouve leurs familles, dont certains conjoints souffrent d'un état dépressif sévère avec un risque de passage à l'acte suicidaire, en troisième lieu, à leurs enfants qui grandissent en Algérie sans leurs deux parents et sans savoir quand ils pourront les revoir, et, en quatrième lieu, à l'atteinte portée au principe d'égalité et de non-discrimination, au droit au respect de la vie privée et familiale et à la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant et à son droit à entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec leurs parents dont l'intérêt public commande qu'il y soit mis un terme immédiatement ;
- aucun intérêt public ne s'oppose à la suspension de la circulaire contestée dès lors que, en premier lieu, ils sont en France afin de travailler, d'enseigner et d'effectuer des travaux de recherches pour le compte de la France et donc de contribuer à son rayonnement, en deuxième lieu, les motifs sanitaires ne peuvent justifier l'exclusion d'une catégorie infime de ressortissants étrangers, exclusivement algériens, scientifiques et chercheurs, tandis que d'autres ressortissants algériens, notamment bénéficiaires du regroupement familial, peuvent être autorisés à entrer sur le territoire, en troisième lieu, le flux de population concerné est minime, et, en quatrième lieu, l'entrée sur le territoire peut être conditionnée à des mesures sanitaires strictes comme l'exigence d'un test négatif ou une mesure d'isolement ;
- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée ;
- elle est entachée d'un vice d'illégalité externe dès lors qu'elle n'a pas été régulièrement publiée, en méconnaissance des articles L. 312-2 et R. 312-3-1 du code des relations entre le public et l'administration ;

- elle méconnaît le droit au respect de la vie privée et familiale dès lors que, en premier lieu, les requérants sont séparés de leurs familles depuis de nombreux mois en raison de la fermeture des frontières extérieures et de l'absence de dérogation pour les familles de scientifiques chercheurs algériens, en deuxième lieu, les chercheurs scientifiques de toutes les autres nationalités sont autorisés à faire venir leurs familles, quelle que soit la situation sanitaire de leur pays d'origine, en troisième lieu, les requérants et leurs familles se trouvent dans une situation de précarité économique, administrative et affective, et, en quatrième lieu, la possibilité d'obtenir un laissez-passer en cas de motif impérieux est insuffisante dès lors qu'elle implique d'effectuer un recours contentieux auprès du juge des référés de Nantes ;
- elle méconnaît l'intérêt supérieur de l'enfant, dès lors qu'ils ont des enfants en bas-âge qui grandissent sans un de leur parent à un âge où la présence de leurs parents est essentielle ;
- elle instaure une discrimination injustifiée entre, d'une part, les ressortissants algériens scientifiques chercheurs, et, d'autre part, les chercheurs de toutes les autres nationalités, en ce qu'elle exclue uniquement les familles de scientifiques algériens, tout en autorisant les familles de scientifiques de toutes les autres nationalités à entrer sur le territoire ;
- cette discrimination persiste après l'adoption de la circulaire 6248/SG du 22 février 2021 ;
- elle est entachée d'erreur de droit dès lors, d'une part, qu'elle fixe, dans le silence des textes, une règle nouvelle illégale, et, d'autre part, qu'elle n'est pas conforme à la recommandation (UE) 2020/912 du 30 juin 2020 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 mars 2021, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient, à titre principal, que la requête est irrecevable en ce qu'elle est dépourvue d'objet du fait de l'adoption de la circulaire du 22 février 2021 n° 6248/SG relative aux mesures frontalières mises en oeuvre dans l'état d'urgence sanitaire, laquelle a eu pour effet d'abroger la circulaire attaquée, et, à titre subsidiaire, à supposer que les conclusions de la requêtes soient regardées comme étant dirigées contre la circulaire susvisée du 22 février 2021, que la condition d'urgence n'est pas remplie et qu'aucun des moyens de la requête n'est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la circulaire contestée.

La Défenseure des droits a produit des observations, enregistrées le 10 mars 2021.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 12 mars 2021, l'Association des avocats pour la défense du droit des étrangers (ADDE), l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), le Groupe d'information et de soutien des immigrées (GISTI), la Ligue des Droits de l'Homme et le Syndicat des avocats de France concluent à ce qu'il soit fait droit à la requête des requérants. Ils soutiennent que leur intervention est recevable et s'associent aux moyens de la requête.

La requête a été communiquée au Premier ministre qui n'a pas formulé d'observations.

Sous le numéro 450523, par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés le 10 mars 2021, M. AC. M., Mme A. Y., M. I. G., M. S. W., Mme N. T., M. AB., Mme AD. X., M. B. X., Mme Z., M. AA., M. J. V., M. C. U., M. K. P., M. R. D., Mme E. L., M. H. Q. et M. F. O. demandent au juge des

référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre la décision de maintien d'exclusion des familles des ressortissants algériens « scientifiques-chercheurs » du dispositif de dérogations d'entrée sur le territoire français révélée par la circulaire 6248/SG du 22 février 2021 du Premier ministre ayant pour objet les mesures frontalières mises en oeuvre dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre d'autoriser la délivrance aux familles des requérants des visas et autorisations d'entrer sur le territoire, sous astreinte de 200 € par jour de retard à compter de la décision à venir, ou, à tout le moins, de prévoir des dérogations d'entrée pour cette catégorie de population ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 3 500 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le Conseil d'Etat est compétent en premier et dernier ressort pour connaître de leur requête eu égard au caractère réglementaire de la circulaire contestée ;

- ils justifient d'un intérêt à agir ;

- la condition d'urgence est remplie eu égard, d'une part, aux troubles dans les conditions d'existence subis par leurs conjoints et familles qui doivent rester séparés depuis plus d'un an, et, d'autre part, à la situation de grande précarité économique, administrative et psychologique qui en résulte, certains conjoints souffrant d'un état dépressif sévère avec un risque de passage à l'acte suicidaire, ce qui risque d'avoir des conséquences grave sur le développement et l'épanouissement de leur enfant ;

- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit de mener une vie familiale normale, à l'intérêt supérieur de l'enfant et à la liberté d'aller et venir ;

- la circulaire contestée porte une atteinte grave et manifestement illégale à ces libertés fondamentales en ce qu'elle a restreint la liste des personnes autorisées à entrer sur le territoire, en supprimant notamment la possibilité pour les familles titulaires de « Passeport Talent », tout en maintenant le refus sur le territoire aux familles de ressortissants algériens scientifiques chercheurs ;

- la circulaire contestée méconnaît le droit à mener une vie familiale normale dès lors que les requérants sont séparés de leurs familles depuis de nombreux mois en raison de la fermeture des frontières extérieures et de l'absence de dérogation pour les familles des scientifiques chercheurs algériens ;

- la circulaire contestée méconnaît l'intérêt supérieur de l'enfant dès lors que les requérants sont séparés de leurs enfants et ne peuvent participer à leur éducation ;

la mesure contestée est disproportionnée au regard du but poursuivi de limitation de la propagation du virus dès lors que, en premier lieu, le flux de personnes concernées, bien inférieur au nombre de bénéficiaires du regroupement familial et de la réunification familiale, est minime, en deuxième lieu, le nombre de cas de contamination diminue en Algérie et reste moindre par rapport à la France, l'Algérie ne faisant pas parties des Etats les plus touchés par le nouveau variant de covid-19, et, en

troisième lieu, des mesures moins attentatoires aux libertés fondamentales invoquées peuvent être prises telles que l'obligation de présenter un test PCR négatif de moins de 72 heures, de respecter une quarantaine et un isolement à l'arrivée sur le territoire français et de présenter un test négatif à l'issue de cette période d'isolement ;

- la circulaire contestée méconnaît le droit de l'Union européenne dès lors qu'elle n'est pas conforme à la recommandation (UE) 2020/912 du 30 juin 2020 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction.

La requête a été communiquée au Premier ministre qui n'a pas formulé d'observations.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, et notamment son préambule ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la convention internationale des droits de l'enfant ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de la santé publique ;
- le décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 ;
- la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 ;
- la loi n° 2021-160 du 15 février 2021 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, les requérants, l'ADDE, l'ANAFE, le GISTI, la Ligue des Droits de l'Homme, le Syndicat des avocats de France, la Défenseure des droits, et, d'autre part, le Premier ministre et le ministre de l'intérieur ;

Ont été entendus à l'audience publique du 12 mars 2021, à 15 heures :

- Me Coudray, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat des requérants ;
- le représentant des requérants ;
- M. X. ;
- les représentantes du ministre de l'intérieur ;

à l'issue de laquelle la clôture de l'instruction a été différée au lundi 15 mars à 18 heures.

Vu la note en délibéré, enregistrée le 15 mars 2020, après la clôture de l'instruction, présentée par le ministre de l'intérieur ;

Considérant ce qui suit :

Par la première requête, présentée sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, M. M. et autres demandent la suspension de l'exécution de la circulaire du Premier ministre n° 6245/SG du 25 janvier 2021 ayant pour objet les mesures frontalières mises en oeuvre dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire puis de la circulaire n° 6248/SG du 22 février 2021 qui l'a remplacée en tant qu'elles font obstacle à ce que les membres de la famille des ressortissants algériens résidant en France titulaires d'un certificat de résidence « scientifique » puissent, à ce titre, venir les rejoindre en France. Par la seconde requête, les mêmes requérants demandent la suspension de l'exécution de la circulaire du 22 février 2021 pour les mêmes raisons, sur le fondement cette fois de l'article L. 521-2 du même code. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule ordonnance.

Sur le référé suspension :

Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. »

En ce qui concerne les interventions :

L'Association des avocats pour la défense du droit des étrangers (ADDE), l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (GISTI), la Ligue des Droits de l'Homme et le Syndicat des avocats de France justifient d'un intérêt suffisant au soutien de la requête. Leurs interventions sont donc recevables.

En ce qui concerne le cadre juridique du litige :

4. Aux termes de l'article L. 3131-12 du code de la santé publique, issu de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 : « L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain [...] en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population. » L'article L. 3131-13 du même code précise que « l'état d'urgence sanitaire est déclaré par décret en conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé. Ce décret motivé détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur et reçoit application. Les données scientifiques disponibles sur la situation sanitaire qui ont motivé la décision sont rendues publiques. / [...] ». Aux termes de l'article L. 3131-15 du même code : « I. - Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique : / [...] 1° Réglementer ou interdire la circulation des personnes [...]. / II. - [...] La liste des zones de circulation de l'infection est fixée par arrêté du ministre chargé de la santé. / [...]. » Ces mesures « sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires ».

5. L'émergence d'un nouveau coronavirus, responsable de la maladie à coronavirus 2019 ou covid-19 et particulièrement contagieux, a été qualifiée d'urgence de santé publique de portée internationale par l'Organisation mondiale de la santé le 30 janvier 2020, puis de pandémie le 11 mars 2020. La propagation du virus sur le territoire français a conduit les autorités compétentes à prendre diverses mesures destinées à réduire les risques de contagion. Une nouvelle progression de l'épidémie de

covid-19 sur le territoire national a conduit le Président de la République à prendre, le 14 octobre 2020, sur le fondement des articles L. 3131-12 et L. 3131-13 du code de la santé publique, un décret déclarant l'état d'urgence sanitaire à compter du 17 octobre 2020 sur l'ensemble du territoire de la République. L'article 1er de la loi du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire modifié par la loi du 15 février 2021 a prorogé l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 1er juin 2021 inclus. Le Premier ministre a pris, sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, le décret du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'urgence sanitaire et le ministre chargé de la santé a pris, le 10 juillet 2020, en application de ces dispositions, un arrêté identifiant les zones de circulation de l'infection du virus SARS-CoV-2 dont l'article 1er dispose que « pour l'application du II de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, [...] constituent une zone de circulation de l'infection du virus SARS-CoV-2 l'ensemble des pays du monde à l'exception, pour la France, des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution ».

6. Par la circulaire du 25 janvier 2021, abrogeant celle du 29 décembre 2020, le Premier ministre a fixé les catégories de personnes qui, par exception, bien que provenant d'un pays dans lequel le virus est regardé comme circulant, peuvent être admises à entrer en France, parmi lesquelles « le ressortissant de pays tiers disposant d'un visa de long séjour (VLS) "passeport Talent" ou d'un VLS "salarié détaché ICT" ainsi que son conjoint et ses enfants » institué par l'article L. 313-20 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Par la circulaire du 22 février 2021, abrogeant et remplaçant celle du 25 janvier 2021, les mots « ainsi que son conjoint et ses enfants » ont été supprimés.

En ce qui concerne la demande en référé :

7. Les requérants, ressortissants algériens bénéficiant d'un certificat de résidence en France portant la mention « scientifique » délivré conformément aux stipulations du f) de l'article 7 de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968, ont vu l'accès au territoire français de leurs conjoint et enfants être refusé faute d'être titulaires d'un « passeport Talent », alors que les stipulations de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968, qui régissent de manière complète les conditions dans lesquelles les ressortissants algériens peuvent être admis à séjourner en France et y exercer une activité professionnelle, les règles concernant la nature des titres de séjour qui peuvent leur être délivrés, ainsi que les conditions dans lesquelles leurs conjoints et leurs enfants mineurs peuvent s'installer en France, font obstacle à ce qu'ils puissent être titulaires d'un « passeport Talent » puisque les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment celles de l'article L. 313-20 relatives au « passeport Talent », ne leur sont pas applicables. Ils soutiennent que, faute d'avoir prévu spécifiquement leur situation, la circulaire du 25 janvier 2021, comme celles qui l'avaient précédée, ainsi que la circulaire du 22 février 2021 sont entachées d'une illégalité.

En ce qui concerne la condition d'urgence :

8. Pour l'application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre.

9. Il résulte de l'instruction que, depuis le mois de mars 2020, les services consulaires français refusent de délivrer des visas aux conjoints et enfants des ressortissants algériens titulaires d'un certificat de résidence « scientifique », à la différence de ce qui est pratiqué pour les conjoints et enfants des scientifiques d'autres nationalités titulaires d'un visa « passeport Talent ». Par suite et eu égard aux troubles dans les conditions d'existence subies par les conjoints et les familles qui doivent rester séparées depuis désormais de nombreux mois les requérants sont fondés à soutenir que la condition d'urgence est remplie.

En ce qui concerne le doute sérieux quant à la légalité des décisions contestées :

10. Il résulte de l'instruction, et notamment des déclarations des représentants du ministre de l'intérieur lors de l'audience publique, que si l'administration soutient qu'elle n'a pas eu l'intention d'interdire tout accès au territoire français aux ressortissants algériens titulaires d'un certificat de résidence portant la mention « scientifique » en application de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 et à leurs conjoint et enfants, l'absence dans la circulaire du 25 janvier 2021, comme dans celles qui l'ont précédée, ainsi que dans celle du 22 février 2021, de toute référence à la situation de ces ressortissants a bien eu cet effet. En outre, il ne résulte pas de l'instruction et n'est même pas soutenu par l'administration ni que l'interdiction d'accéder au territoire français dont ont, en pratique, fait l'objet les ressortissants algériens conjoints ou enfants mineurs d'un Algérien titulaire d'un certificat de résidence « scientifique » serait justifiée par des motifs sanitaires propres à la situation de l'épidémie en Algérie ni qu'elle concernerait des flux importants de personnes. Si la circulaire du 22 février 2021 a supprimé la possibilité pour le conjoint et les enfants d'un ressortissant étranger autre qu'Algérien titulaire d'un visa « passeport Talent » de rejoindre également le territoire français eu égard au contexte sanitaire prévalant dans certains pays, il résulte aussi de l'instruction, et notamment des déclarations des représentants du ministre de l'intérieur lors de l'audience publique, que cette restriction, dont il n'est pas contesté qu'elle ne concerne que moins de 6 000 personnes pour toute l'année 2020, soit une quinzaine de personnes par jour, est temporaire et que la nouvelle circulaire en préparation, dont le principe a été annoncé publiquement le 11 mars dernier, devrait à nouveau permettre au conjoint et enfants d'un titulaire d'un visa « passeport Talent » de rejoindre le territoire français.

11. Dans ces conditions, et alors même que les dispositions applicables ne font pas obstacle à ce que, face à une situation de pandémie, le Premier ministre restreigne provisoirement, par des mesures réglementaires justifiées par des considérations sanitaires, les entrées sur le territoire national, en particulier en provenance de pays à risque, y compris en ce qui concerne les conjoints et les enfants d'étrangers bénéficiant d'un titre de séjour donnant en principe un droit au séjour en France, le moyen tiré de ce que les prescriptions contestées ne sont pas proportionnées en tant qu'elles ne prévoient aucune dérogation pour les ressortissants algériens titulaire d'un certificat de résidence « scientifique » ou membres de la famille d'un de ces titulaires est, en l'espèce et en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux sur leur légalité. La présente décision implique seulement qu'il soit enjoint, en application de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, au Premier ministre de prendre les mesures réglementaires strictement proportionnées aux risques sanitaires liés à l'entrée en France des ressortissants algériens bénéficiant du certificat de résidence « scientifique » et des membres de leur famille ayant à ce titre le droit de séjourner en France.

Sur le référé liberté :

12. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. »

13. Compte tenu de la suspension prononcée au point 11 de la présente décision, il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions présentées sous le n° 450523 qui présentent le même objet.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sous les deux numéros :

14. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme globale de 5 000 € à verser à l'ensemble des requérants au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ordonne :

Article 1er : Les interventions de l'Association des avocats pour la défense du droit des étrangers (ADDE), l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), le Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), la Ligue des Droits de l'Homme et le Syndicat des avocats de France sont admises.

Article 2 : L'exécution de la circulaire du Premier ministre n° 6248/SG du 22 février 2021 est suspendue en tant qu'elle ne prévoit pas de dérogations pour les ressortissants algériens titulaires d'un certificat de résidence « scientifique » délivré en application du f) de l'article 7 de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 et des membres de leur famille ayant à ce titre droit au séjour sur le territoire français à ce titre est suspendue.

Article 3 : Il est enjoint au Premier ministre de prendre les mesures réglementaires strictement proportionnées aux risques sanitaires liés à l'entrée en France des ressortissants algériens bénéficiant du certificat de résidence « scientifique » et des membres de leur famille ayant à ce titre le droit de séjourner en France.

Article 4 : L'Etat versera une somme globale de 5 000 € aux requérants au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus de la requête n° 450122 est rejeté.

Article 6 : Il n'y a pas lieu de statuer sur la requête n° 450523.

Article 7 : La présente ordonnance sera notifiée à M. AC. M., Mme A. Y., M. I. G., M. S. W., Mme N. T., M. AB., Mme AD. X., M. B. X., Mme Z., M. AA., M. J. V., M. C. U., M. K. P., M. R. D., Mme E. L., M. H. Q. et M. F. O., au Premier ministre et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée à la Défenseure des droits, à l'Association des avocats pour la défense du droit des étrangers, à l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, au Groupe d'information et de soutien des immigrés, à la Ligue des Droits de l'Homme et au Syndicat des avocats de France.

Ordonnance rendue par Conseil d'Etat

12-03-2021

n° 449743

Texte intégral :

Vu les procédures suivantes :

Sous le n° 449743, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 16 février et 2 mars 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. A. B. demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, d'ordonner la suspension de l'exécution du décret n° 2021-99 du 30 janvier 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de la covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, en tant qu'il soumet l'entrée sur le territoire métropolitain des ressortissants français présents dans un pays étranger autre que ceux de l'Union européenne, Andorre, l'Islande, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège, Saint-Marin, le Saint-Siège ou la Suisse à la justification d'un motif impérieux d'ordre personnel ou familial, un motif de santé relevant de l'urgence ou un motif professionnel ne pouvant être différé.

Il soutient que :

- le Conseil d'Etat est compétent en premier et dernier ressort pour connaître de ce litige ;
- il justifie d'un intérêt à agir ;
- la condition d'urgence est satisfaite dès lors que, en premier lieu, les ressortissants français présents dans un pays étranger autre que ceux de l'Union européenne, Andorre, l'Islande, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège, Saint-Marin, le Saint-Siège ou la Suisse ne peuvent désormais pénétrer sur le territoire national que s'ils justifient d'un motif impérieux dont la liste a été établie discrétionnairement par les pouvoirs publics, en deuxième lieu, aucune disposition n'a été prise pour permettre aux ressortissants français d'exercer un recours effectif contre la décision de non-admission sur le territoire national qui pourrait leur être opposée et, en dernier lieu, il souhaite entrer sur le territoire national le 30 mars 2021 par un vol en provenance d'Istanbul ;
- il existe un doute sérieux quant à la légalité des dispositions dont la suspension est demandée ;
- ces dispositions méconnaissent le droit pour un citoyen d'entrer sur le territoire du pays dont il a la nationalité, garanti par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le paragraphe 2 de l'article 3 du Protocole n° 4 à la CEDH et 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 (code frontières Schengen), droit qui présente un caractère absolu et général ;
- elles portent atteinte au droit au recours effectif, dès lors qu'elles ne prévoient aucune garantie au profit des ressortissants français qui feraient l'objet d'une mesure de refus d'entrée sur le territoire national ;
- elles ne sont pas proportionnées à l'objectif de santé publique poursuivi dès lors que, en premier lieu, les pays ayant obtenu les meilleurs résultats dans la lutte contre la covid-19 n'ont pas restreint

le droit de leurs ressortissants à revenir sur le territoire national, en deuxième lieu, elles portent une atteinte injustifiée à l'égalité entre les citoyens français car le libre accès au territoire est maintenu pour les ressortissants français se déplaçant depuis les pays de l'espace économique européen, et ce alors même que certains de ces pays comptent parmi les plus touchés par la covid-19, en troisième lieu, la liste des motifs impérieux envisagée par le ministre de l'intérieur est suffisamment large pour permettre à tout citoyen français ou presque de pénétrer sur le territoire, en quatrième lieu, la simple interdiction faite aux ressortissants français de quitter le territoire national suffit à réduire considérablement les déplacements internationaux de personnes et, en dernier lieu, des mesures moins restrictives sont possibles, comme une mise en quarantaine systématique ou l'exigence d'une preuve de vaccination préalable.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1er mars 2021, le ministre des solidarités et de la santé conclut au rejet de la requête. Il soutient qu'aucun moyen n'est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité des dispositions dont la suspension est demandée.

La requête a été communiquée au Premier ministre, au ministre de l'intérieur et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères, qui n'ont pas produit de mémoire.

Sous le n° 449830, par une requête, deux mémoires complémentaires, et deux mémoires en réplique, enregistrés les 17, 18 et 23 février et le 2 mars 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union des Français de l'étranger demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution des dispositions du 7° de l'article 1er et du 16° de l'article 2 du décret n° 2021-31 du 15 janvier 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, en tant qu'elles imposent à tous les Français voulant rejoindre le territoire métropolitain depuis un pays autre qu'un pays membre de l'Union européenne, Andorre, l'Islande, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège, Saint-Marin, le Saint-Siège ou la Suisse, de présenter le résultat d'un examen biologique de dépistage virologique réalisé moins de 72 heures avant le transport et ne concluant pas à une contamination par la covid-19 ;

2°) d'ordonner la suspension de l'exécution des dispositions du 4° de l'article 1er et du 3° de l'article 2 du décret n° 2021-99 du 30 janvier 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, en tant qu'elles interdisent, sauf pour des motifs limitativement énumérés, l'entrée sur le territoire métropolitain des Français en provenance d'un pays autre qu'un pays membre de l'Union européenne, Andorre, l'Islande, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège, Saint-Marin, le Saint-Siège ou la Suisse ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable ;

- la condition d'urgence est satisfaite, dès lors que les dispositions contestées, qui font obstacle au retour des ressortissants français sur le territoire national s'ils ne peuvent présenter le résultat d'un examen biologique de dépistage virologique réalisé moins de 72 heures avant le vol ne concluant pas à une contamination par la covid-19 et justifier en outre d'un motif impérieux, portent une atteinte suffisamment grave et immédiate aux intérêts matériels et moraux de ses membres ;
- il existe un doute sérieux quant à la légalité des décrets dont la suspension est demandée ;
- les dispositions contestées du décret du 15 janvier 2021 portent une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir ainsi qu'au droit de mener une vie familiale normale dès lors que, en premier lieu, elles imposent à tout ressortissant français établi hors de France et provenant d'un Etat étranger de réaliser un examen biologique de dépistage avant son départ, sans réserver l'hypothèse d'une dispense pour indisponibilité des tests, force majeure ou motif impérieux, en second lieu, elles ne sont pas justifiées par le risque sanitaire puisqu'elles ne sont pas applicables aux déplacements en provenance de l'Union européenne, où la situation sanitaire est très préoccupante, notamment en raison des variants ;
- elles méconnaissent le principe d'égalité dès lors qu'elles créent une distinction entre les ressortissants français établis à l'étranger et ceux établis dans l'Union européenne, en Norvège, en Islande, en Andorre, au Saint-Siège, à Monaco, au Liechtenstein, à Saint-Marin ou encore en Suisse, qui ne peut être justifiée par la lutte contre la propagation des variants, déjà présents sur le territoire national ;
- les dispositions contestées du décret du 30 janvier 2021 méconnaissent le champ d'application des dispositions de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique et sont entachées d'incompétence dès lors que le législateur n'a pas entendu confier au Premier ministre le pouvoir d'interdire l'entrée sur le territoire français à ses ressortissants, ni même de subordonner cette entrée à la justification d'un motif impérieux ;
- elles méconnaissent les stipulations de l'article 3 du protocole 4 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce qu'elles restreignent le droit conféré à toute personne d'entrer sur le territoire de l'Etat dont elle est ressortissante, qui revêt un caractère général et absolu ;
- elles portent une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir ainsi qu'au droit de mener une vie familiale normale et méconnaissent les dispositions de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique en ce qu'elles ne sont pas justifiées par le développement de l'épidémie ni par l'apparition des variants, déjà présents sur le territoire français, et que le ministre n'établit en rien le risque d'un afflux élevé, sur le territoire national, de Français établis hors de France ;
- elles méconnaissent le principe d'égalité, dès lors qu'il n'existe pas de différences de situation, au regard de l'objectif de sauvegarde de la santé publique, entre les résidents de l'Union européenne et les ressortissants français résident à l'étranger justifiant une différence de traitement ; - elles méconnaissent le droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que le droit au recours effectif dès lors que, d'une part, le refus d'embarquer opposé par une entreprise de transport, personne privée, ne peut faire l'objet d'aucun recours effectif et, d'autre part, l'entreprise de transport a accès à des informations personnelles touchant au motif du voyage, et notamment des informations couvertes par le secret médical ;

- elles méconnaissent l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité du droit ainsi que le principe de sécurité juridique dès lors que les motifs impérieux qu'elles prévoient sont imprécis et qu'aucun critère d'appréciation objectif n'est énoncé ;
- elles méconnaissent l'exigence constitutionnelle de protection de la santé dès lors qu'elles subordonnent le droit de rentrer pour un motif de santé à la constatation d'une situation d'urgence ;
- en confiant une activité de police administrative, à savoir le contrôle du motif de déplacement et le pouvoir de refuser l'embarquement, à des entreprises privées de transport, elles violent l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et, à titre subsidiaire, celles de l'article 34 de la Constitution.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1er mars 2021, le ministre des solidarités et de la santé conclut au rejet de la requête. Il soutient qu'aucun moyen n'est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité des dispositions dont la suspension est demandée.

La requête a été communiquée au Premier ministre, au ministre de l'intérieur et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères, qui n'ont pas produit de mémoire.

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 4 mars 2020, présenté par le ministre des solidarités et de la santé, qui maintient ses conclusions et ses moyens ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 5 mars 2021, présenté par M. B., qui maintient ses conclusions et ses moyens et soutient que les mesures contestées pèsent sur 2,1 millions de Français, dont les déplacements vers la France ne représentent toutefois que 1 à 2 % des entrées quotidiennes sur le territoire national ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 5 mars 2021, présenté par l'Union des Français de l'étranger, qui maintient ses conclusions et ses moyens ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, et notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2021-1379 du 14 novembre 2020 ;
- la loi n° 2021-160 du 15 février 2021 ;
- le décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 ;
- le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 ;
- le décret n° 2021-31 du 15 janvier 2021 ;
- le décret n° 2021-57 du 23 janvier 2021 ;
- le décret n° 2021-99 du 30 janvier 2021 ;

- le décret n° 2021-272 du 11 mars 2021 ;

- le code de justice administrative, l'ordonnance n° 2020-1402 du 18 novembre 2020 et le décret n° 2020-1406 du 18 novembre 2020 ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, M. B. et l'Union des Français de l'étrangers et, d'autre part, le ministre de l'intérieur, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères et le ministre des solidarités et de la santé ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 3 mars 2021, à 11 heures :

- Me Delamarre, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de M. B. et de l'Union des Français de l'étranger ;

- les représentants de l'Union des Français de l'étranger ;

- les représentants du ministre des solidarités et de la santé ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a reporté la clôture de l'instruction au 6 mars 2021 à 20 heures ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 12 mars 2021, présentée par le ministre des solidarités et de la santé ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes de M. B. et de l'Union des Français de l'étranger présentent à juger les mêmes questions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une même décision.

2. Aux termes de l'article L. 521-1 du même code : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. »

Sur le cadre juridique du litige :

3. Aux termes de l'article L. 3131-12 du code de la santé publique, issu de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 : « L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain ainsi que du territoire des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population. » L'article L. 3131-13 du même code précise que « l'état d'urgence sanitaire est déclaré par décret en conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé. Ce décret motivé détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur et reçoit application. Les données scientifiques disponibles sur la situation sanitaire qui ont motivé la décision sont rendues publiques. / [...] ». Aux termes de l'article L. 3131-15 du même code : « Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique : / [...] 1° Réglementer ou interdire la circulation des personnes [...]. » Ces mesures « sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires ».

4. Par un décret du 14 octobre 2020, pris sur le fondement des articles L. 3131-12 et L. 3131-13 du code de la santé publique, le Président de la République a déclaré l'état d'urgence sanitaire à compter du 17 octobre sur l'ensemble du territoire national. Les 16 et 29 octobre 2020, le Premier ministre a pris, sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, deux décrets prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. La loi du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire a prorogé cet état d'urgence jusqu'au 1er juin 2021.

Sur le droit des citoyens français d'entrer en France :

5. Il ne peut être porté atteinte au droit fondamental qu'a tout Français de rejoindre le territoire national qu'en cas de nécessité impérieuse pour la sauvegarde de l'ordre public, notamment pour prévenir, de façon temporaire, un péril grave et imminent. La seule circonstance que l'état d'urgence sanitaire ait été déclenché pour protéger d'une pandémie mondiale la population résidant sur le territoire français ne peut, par elle-même, justifier une telle atteinte. Les restrictions de toute nature mises à l'embarquement de Français depuis l'étranger dans un moyen de transport à destination de la France, en vue de préserver la situation sanitaire sur le territoire national, ne peuvent être légalement prises que si le bénéfice, pour la protection de la santé publique excède manifestement l'atteinte ainsi portée au droit fondamental en cause. Elles ne sauraient, en tout état de cause, avoir pour effet de faire durablement obstacle au retour d'un Français sur le territoire national, sans préjudice de la possibilité, pour l'autorité administrative compétente, une fois la personne entrée sur le territoire national, de prendre les mesures que la situation sanitaire justifie, comme, le cas échéant, des mesures de quarantaine.

Sur l'obligation de présenter à l'embarquement le résultat d'un test réalisé moins de 72 heures avant et ne concluant pas à une contamination par la covid-19 :

6. Le décret du 15 janvier 2021 modifiant les décrets du 16 octobre 2020 et du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire soumet les Français en provenance d'« un pays étranger autre que ceux de l'Union européenne, Andorre, l'Islande, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège, Saint-Marin, le Saint-Siège ou la Suisse » souhaitant rejoindre le territoire métropolitain de la France par transport maritime ou transport public aérien, à l'obligation de présenter à l'embarquement, en premier lieu, le résultat d'un test PCR réalisé moins de 72 heures avant le transport ne concluant pas à une contamination par la covid-19, en second lieu, « une déclaration sur l'honneur attestant : / 1° Qu'il ne présente pas de symptôme d'infection au covid-19 ; / 2° Qu'il n'a pas connaissance d'avoir été en contact avec un cas confirmé de covid-19 dans les quatorze jours précédant le vol ; / 3° [...] qu'il accepte qu'un test ou un examen biologique de dépistage virologique de détection du SARS-CoV-2 puisse être réalisé à son arrivée sur le territoire national [...]. / 4° [...] qu'il s'engage à respecter un isolement prophylactique de sept jours après son arrivée en France métropolitaine » et « à réaliser, au terme de cette période, un examen biologique de dépistage virologique permettant la détection du SARS-CoV-2 ». Enfin, « à défaut de présentation de ces documents, l'embarquement est refusé [...] ».

En ce qui concerne le caractère proportionné de la mesure :

7. L'Union des Français de l'étranger soutient que ces dispositions portent une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir ainsi qu'au droit de mener une vie familiale normale, en tant qu'elles ne permettent pas de remplacer l'obligation d'un test préalable à l'embarquement par

un test à l'arrivée, en cas d'indisponibilité des tests, de force majeure ou de motif impérieux. Dans son avis cité au point 12 du 14 janvier 2021 du Haut conseil de la santé publique relatif aux mesures de contrôle et de prévention de la diffusion des nouveaux variants du SARS-CoV-2, le HCSP recommande : « Mesures visant à réduire l'introduction et la diffusion des variants émergents en provenance de l'étranger sur le territoire national : / [...] ? Exiger un test de RT-PCR négatif réalisée dans les 72 heures dans le pays de départ avant l'embarquement pour tout voyage à destination de la France. Isolement d'une durée de 7 jours à l'arrivée sur le territoire français. Contrôle de la RT-PCR à l'issue de la période d'isolement pour autoriser la levée de cet isolement en cas de résultat négatif. » Il résulte de l'instruction que cette obligation a pour objet de prévenir l'arrivée sur le sol français d'une personne atteinte du virus et que l'alternative consistant en la réalisation d'un test antigénique à l'arrivée n'a pas le même effet en terme de risque de diffusion du virus pendant le transport comme ensuite, sur le sol français. Les dispositions du décret dont la suspension est demandée ne sauraient toutefois être lues comme faisant obstacle à l'embarquement lorsque la réalisation d'un test préalable s'avère impossible, que ce soit en raison de l'indisponibilité du test dans le pays de départ ou d'une urgence impérieuse à rejoindre le territoire national, tenant à la santé ou la sécurité de la personne, comme le rappelle d'ailleurs la circulaire du 22 février du Premier ministre relative aux « Mesures frontalières mises en oeuvre dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ». Il s'en déduit que le moyen tiré de ce que le décret devait expressément réserver l'hypothèse de la formalité impossible en prévoyant une dispense pour indisponibilité des tests, force majeure ou motif impérieux, ne peut par suite être considéré, en l'état de l'instruction, comme sérieux.

En ce qui concerne le principe d'égalité :

8. Il résulte de l'instruction que les déplacements intra-européens, notamment ceux réalisés par les travailleurs frontaliers, sont, par les nécessités auxquelles ils répondent et par leur nombre, sans commune mesure avec ceux effectués depuis la France avec des Etats tiers. Le moyen tiré de ce que le choix de conserver un espace intégré de libre circulation, en n'y exigeant pas, pour l'entrée en France, un test PCR réalisé moins de 72 heures avant l'embarquement ne concluant pas à une contamination par la covid-19, violerait le principe d'égalité, et alors au demeurant que la situation sanitaire du territoire métropolitain de la France est comparable à celle de ses voisins, ne peut être considéré, en l'état de l'instruction, comme sérieux. Cette obligation a d'ailleurs été étendue aux déplacements vers la France en provenance de tous les pays du monde par les décrets des 23 et 30 janvier 2021 modifiant les décrets du 16 octobre 2020 et du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. 9. Aucun des autres moyens soulevés n'est davantage, en l'état de l'instruction, propre à faire naître un doute sérieux quant à la légalité des dispositions contestées. Il en résulte que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'urgence, l'Union des Français de l'étranger n'est pas fondée à demander la suspension de l'exécution du décret du 15 janvier 2021 en tant qu'il impose à tous les Français voulant rejoindre le territoire métropolitain depuis un pays autre qu'un pays membre de l'Union européenne, Andorre, l'Islande, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège, Saint-Marin, le Saint-Siège ou la Suisse, de présenter le résultat d'un examen biologique de dépistage virologique réalisé moins de 72 heures avant le transport et ne concluant pas à une contamination par la covid-19.

Sur l'obligation de justifier pour entrer sur le territoire français d'un motif impérieux d'ordre personnel ou familial, un motif de santé relevant de l'urgence ou un motif professionnel ne pouvant être différé :

10. Aux termes des articles 57-2 du décret du 16 octobre 2020 et 56-5 du décret du 29 octobre 2020, tous deux créés par le décret du 30 janvier 2021 modifiant les décrets du 16 octobre 2020 et du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire : « I.- Sont interdits, sauf s'ils sont fondés sur un motif impérieux d'ordre personnel ou familial, un motif de santé relevant de l'urgence ou un motif professionnel ne pouvant être différé, les déplacements de personnes : / 1° Entre le territoire métropolitain et un pays étranger autre que ceux de l'Union européenne, Andorre, l'Islande, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège, Saint-Marin, le Saint-Siège ou la Suisse ; / [...]. / II.- Les personnes souhaitant bénéficier de l'une des exceptions mentionnées au premier alinéa du I doivent se munir d'un document permettant de justifier du motif de leur déplacement. Lorsque le déplacement est opéré par une entreprise de transport, la personne présente, avant l'embarquement, une déclaration sur l'honneur du motif de son déplacement, accompagnée de ce document. A défaut, l'embarquement est refusé et la personne est reconduite à l'extérieur des espaces concernés. [...] » Il résulte de ces dispositions, qui sont intelligibles, que tout Français souhaitant revenir en France par transport maritime ou transport public aérien se verra refuser l'embarquement s'il ne produit pas un document justifiant d'un motif impérieux d'ordre personnel ou familial, un motif de santé relevant de l'urgence ou un motif professionnel ne pouvant être différé. Il en résulte également que l'exigence de justifier d'un des motifs énumérés par le décret ne vise pas à interdire tout retour des ressortissants français en France, mais à différer ou éviter les voyages internationaux, dans un contexte de pandémie mondiale, en vue de minimiser les risques sanitaires pour la population vivant sur le territoire national.

11. Les requérants soutiennent que ces dispositions portent atteinte à la liberté d'aller et venir, au droit absolu de revenir sur le territoire national résultant notamment de l'article 3 du protocole n° 4 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, au droit au respect de la vie privée et au droit de mener une vie familiale normale, tant par la limitation des déplacements qu'elles imposent que par le fait, en cas de recours à une entreprise de transport, de devoir justifier du motif de son retour en France auprès d'une personne privée établie dans un pays étranger.

12. Les requérants font en outre état, d'une part, du nombre minime de déplacements que les Français de l'étranger sont susceptibles de réaliser vers la France pour des motifs autres que ceux prévus par le décret, en regard du nombre d'entrées quotidiennes sur le territoire métropolitain en provenance des pays bénéficiant de la libre circulation. Ils soulignent, d'autre part, que nombre des pays où résident les Français désormais soumis à l'obligation de justifier du motif de leur déplacement sont dans une situation sanitaire meilleure que les pays bénéficiant de la libre circulation. Ils en déduisent que la mesure n'est en tout état de cause pas de nature à produire d'impact discernable sur la situation sanitaire en France et n'est, par suite, pas nécessaire.

En ce qui concerne les déplacements en provenance de certains pays :

13. Le décret du 11 mars 2021 modifiant les décrets du 16 octobre 2020 et du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire a ajouté à la liste, mentionnée au point 10, des pays pour lesquels aucun motif de déplacement n'est exigé, l'Australie, la Corée du Sud, Israël, le Japon, le Liechtenstein, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, et Singapour. Il n'y a plus lieu, pour le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de statuer sur la demande des requérants en tant qu'elle porte sur les déplacements entre le territoire métropolitain et ces pays.

En ce qui concerne la nécessité et la proportionnalité de la mesure :

14. Il résulte de l'instruction qu'en l'état actuel des connaissances scientifiques, le virus de la covid-19 peut se transmettre par gouttelettes respiratoires, par contacts et par voie aéroportée et que les personnes peuvent être contagieuses sans le savoir, notamment pendant la phase pré-symptomatique. Dans une note du 12 décembre 2020 dernier, le comité de scientifiques a relevé que les porteurs asymptomatiques du virus étaient responsables d'environ 40 à 50 % des nouvelles contaminations. La transmission des virus respiratoires tels que le Sars-CoV-2, par gouttelettes et aérosols, est favorisée par le brassage de population, la densité de population, le temps de contact avec des personnes potentiellement contaminées et la ventilation des locaux. Les déplacements internationaux sont des lieux propices à la transmission du virus responsable de la covid-19. Il résulte en outre de l'instruction qu'au jour où ce décret a été signé, le taux d'incidence du virus de la covid-19 était en hausse et que les taux d'hospitalisation et d'admission en réanimation de patients atteints de cette maladie demeuraient élevés. Le plateau épidémique élevé observé alors résultait en outre de deux dynamiques opposées : une circulation décroissante de la souche historique du virus, opposée à l'augmentation exponentielle du variant dit britannique, à la contagiosité beaucoup plus importante ayant justifié un nouveau confinement de la population au Royaume-Uni, ce variant étant appelé à devenir majoritaire à brève échéance sur le territoire national. En outre, si les variants dit sud-africain et brésilien demeuraient minoritaires, leur contagiosité est extrêmement forte. Enfin, et dans l'attente du moment où la vaccination de la population commencerait à produire des effets mesurables, le Gouvernement a entendu prendre les mesures nécessaires pour éviter un nouveau confinement.

15. Il résulte toutefois de l'instruction que, s'il est difficile de mesurer avec exactitude le nombre de déplacements depuis l'étranger vers le territoire national, le nombre de déplacements de Français qui se voient ainsi interdits par le décret n'est pas de nature à faire diminuer de manière significative le nombre total d'entrées sur le territoire métropolitain en provenance de l'étranger.

16. Il résulte de tout ce qui précède qu'en l'état de l'instruction, le moyen tiré de ce que l'atteinte ainsi portée au droit fondamental qu'a tout Français d'accéder au territoire national ne serait ni nécessaire, ni proportionnée, est de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la disposition contestée. Il y a lieu, par suite, vu l'urgence, de suspendre l'exécution des articles 57-2 du décret du 16 octobre 2020 et 56-5 du décret du 29 octobre 2020 en tant qu'ils interdisent, sauf pour des motifs limitativement énumérés, l'entrée sur le territoire métropolitain d'un Français en provenance d'un pays étranger autre que ceux de l'Union européenne, Andorre, l'Australie, la Corée du Sud, l'Islande, Israël, le Japon, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, Saint-Marin, le Saint-Siège, Singapour ou la Suisse.

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'ordonner le versement par l'Etat à l'Union des Français de l'étranger d'une somme de 3 000 €, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ordonne :

Article 1er : Il n'y a pas lieu de statuer sur les demandes de M. B. et de l'Union des Français de l'étranger tendant à la suspension de l'exigence imposée aux Français de justifier d'un motif pour entrer sur le territoire métropolitain depuis l'Australie, la Corée du Sud, Israël, le Japon, le Liechtenstein, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, et Singapour.

Article 2 : L'exécution des articles 57-2 du décret du 16 octobre 2020 et 56-5 du décret du 29 octobre 2020, issus du décret du 30 janvier 2021, est suspendue en tant qu'ils interdisent, sauf pour des motifs limitativement énumérés, l'entrée sur le territoire métropolitain d'un Français en provenance d'un pays étranger autre que ceux de l'Union européenne, Andorre, l'Australie, la Corée du Sud, l'Islande, Israël, le Japon, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, Saint-Marin, le Saint-Siège, Singapour ou la Suisse.

Article 3 : Les conclusions de la requête de l'Union des Français de l'étranger tendant à la suspension de l'exécution des dispositions du décret du 15 janvier 2021 modifiant les décrets du 16 octobre 2020 et du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire sont rejetées.

Article 4 : L'Etat versera la somme de 3 000 € à l'Union des Français de l'étranger, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à M. A. B., à l'Union des Français de l'étranger et au ministre des solidarités et de la santé.

Copie en sera adressée au Premier ministre, au ministre de l'intérieur et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

Ordonnance rendue par Conseil d'Etat

21-01-2021

n° 447878

Texte intégral :

Vu la procédure suivante :

I. Sous le n° 447878, par une requête, enregistrée le 16 décembre 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Cimade, service oecuménique d'entraide, l'Association des avocats pour la défense du droit des étrangers (ADDE), le Groupe d'information et de soutien aux immigré-e-s (Gisti), l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT-France), l'association JRS France, la Ligue des Droits de L'Homme, le Groupe accueil et solidarité (GAS), l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), Mme E., Mme C. A., M. G., M. F., demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution de la décision du pouvoir réglementaire, révélée par le site France Visas, de demander aux consuls de ne pas enregistrer ou instruire les demandes de visas longs séjour de réunification familiale au titre de l'article L. 752-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et de faire application des prescriptions de l'instruction du 15 août 2020 et de ses actes consécutifs ;

2°) d'enjoindre aux ministres de prendre les mesures réglementaires ou d'organisation nécessaires pour l'enregistrement et la délivrance de visas de ce type, dans un délai d'un mois à compter de la décision à intervenir, sous astreinte de 200 € par jour de retard, au titre de l'article L. 911-1 du code de justice administrative ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable ;
- la condition d'urgence est satisfaite dès lors que la décision contestée porte atteinte de manière suffisamment grave et immédiate, en premier lieu, à la situation individuelle de MM. B., A., B. et S. dont les demandes de réunification familiale ne peuvent aboutir, en deuxième lieu, aux intérêts défendus par les huit associations requérantes et, en troisième lieu, à l'intérêt public qui s'attache à l'application de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial ;
- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée ;
- il n'existe pas de dispositions réglementaires publiée prévoyant une interdiction générale de déplacement ou d'entrée sur le territoire, sauf motif personnel ou familial impérieux permettant d'y déroger ;
- les prescriptions que le gouvernement entend appliquer n'ont pas été publiées, n'ont pas été révisées ainsi que l'engagement en avait été pris et sont réputées abrogées en application de l'article R. 312-7 du code des relations du public avec l'administration ;
- ces prescriptions, en tant qu'elles prévoient une interdiction d'accès au territoire national en provenance des Etats tiers à l'exception de certaines dérogations et de l'existence de motifs personnels ou familiaux impérieux, sont contraires aux dispositions de l'article 11 du décret du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, qui se bornent à exiger un test de dépistage virologique négatif de moins de 72 heures avec la possibilité à défaut, pour les personnes en provenance de la plupart des pays, que ce test soit réalisé à l'arrivée à l'aéroport ;
- ces prescriptions ne sont, en tout état de cause, pas conformes au paragraphe 5 b de la recommandation (UE) 2020/912 du Conseil du 30 juin 2020 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction, qui prévoient que lorsque des restrictions temporaires de déplacements continuent de s'appliquer à un pays tiers, devraient en être exemptées, indépendamment de l'objet du déplacement, les personnes qui tirent leur droit de séjour de directives de l'Union européenne ou du droit national, ou qui sont titulaires d'un visa national de longue durée, ainsi que les membres de leur famille ;
- ces prescriptions font obstacle aux dispositions de l'article L. 752-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui sont prises pour la transposition de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 et qui n'excluent du droit à bénéficier de la réunification familiale que les membres de la famille des réfugiés qui constituent une menace pour l'ordre public ;
- ces prescriptions ne sont ni nécessaires ni proportionnées au regard de l'atteinte qu'elles portent au principe même du droit d'asile, au droit à une vie familiale normale protégé par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'intérêt supérieur de l'enfant protégé par l'article 3 de la convention internationale des droits de l'enfant.

La Défenseure des droits a présenté des observations, en application de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, enregistrées le 26 décembre 2020.

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 janvier 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient, à titre principal, que la condition d'urgence n'est pas satisfaite et, à titre subsidiaire, qu'aucun moyen de la requête n'est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée.

La requête a été communiquée au Premier ministre qui n'a pas produit de mémoire en défense.

II. Sous le n° 447893, par une requête, enregistrée le 16 décembre 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Association des avocats pour la défense du droit des étrangers (ADDE), la Cimade, service oecuménique d'entraide, le Groupe d'information et de soutien aux immigré-e-s (Gisti), la Ligue des Droits de L'Homme et le Syndicat des avocats de France demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution de la décision du pouvoir réglementaire, révélée par le site France Visas, demandant aux consuls de ne pas enregistrer ou d'instruire les demandes de visas longs séjour des bénéficiaires du regroupement familial et de faire application de l'instruction du 15 août 2020 et des actes consécutifs ;

2°) d'enjoindre aux ministres de prendre les mesures réglementaires ou d'organisation nécessaires pour l'enregistrement et la délivrance de visas de ce type, sous astreinte de 200 € par jour de retard, au titre de l'article L. 911-1 du code de justice administrative ;

3°) à titre subsidiaire, de demander un avis à la Cour européenne des droits de l'Homme en application de l'article 1er 1 du protocole n° 16 de la convention, sur l'interprétation de l'article 15 de la convention ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 € au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable ;

- la condition d'urgence est satisfaite dès lors que la décision contestée porte atteinte de manière suffisamment grave et immédiate, d'une part, à la situation individuelle de certaines de familles, telles celles de MM. K., M., D., B., F. et M. ainsi que Mmes D. et B. dont les regroupements familiaux ne peuvent être mis en oeuvre depuis de nombreux mois ou bien dont les autorisations sont devenues caduques lorsque le visa délivré n'a pas été utilisé, et d'autre part, à l'intérêt public qui s'attache à l'application de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée ;

- cette décision est irrégulière dès lors que ni le Premier ministre ni le ministre de l'intérieur n'étaient compétents pour interdire, par voie d'instruction, aux ressortissants disposant d'une autorisation de regroupement familial d'entrer sur le territoire français en l'absence de toute disposition réglementaire du droit de l'Union ou du droit national en ce sens ;

- elle méconnaît l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant dès lors qu'elle interdit aux bénéficiaires d'une décision d'autorisation de regroupement familial de rejoindre les membres de leur famille installés régulièrement en France sans qu'il soit procédé à un examen au cas par cas des situations individuelles, particulièrement celles des enfants ;

- elle méconnaît le principe d'égalité, eu égard, d'une part, au droit dont disposent les ressortissants français et communautaires de continuer à faire venir les membres de leurs familles qui vivent dans les pays tiers, et d'autre part, au fait que les familles de ces personnes ainsi que les étudiants peuvent venir en France en se soumettant seulement aux obligations de test de dépistage imposées par l'article 11 du décret du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ;

- elle méconnaît le principe général du droit à la vie familiale normale, le principe constitutionnel correspondant, le droit au respect de sa vie privée et familiale garanti par l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et le droit au regroupement familial protégé par l'article 13 de la directive 2003/86/CE ;

- il n'existe pas de disposition réglementaire publiée prévoyant une interdiction générale de déplacement ou d'entrée sur le territoire, sauf motif personnel ou familial impérieux permettant d'y déroger ;

- les prescriptions que le gouvernement entend appliquer n'ont pas été publiées, n'ont pas été révisées ainsi que l'engagement en avait été pris et sont réputées abrogées en application de l'article R. 312-7 du code des relations du public avec l'administration ;

- ces prescriptions, en tant qu'elles prévoient, une interdiction d'accès au territoire national en provenance des Etats tiers à l'exception de certaines dérogations et de l'existence de motifs personnels ou familiaux impérieux, sont contraires aux dispositions de l'article 11 du décret du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, qui se bornent à exiger un test de dépistage virologique négatif de moins de 72 heures avec la possibilité à défaut, pour les personnes en provenance de la plupart des pays, que ce test soit réalisé à l'arrivée à l'aéroport ;

- ces prescriptions ne sont, en tout état de cause, pas conformes au paragraphe 5 b de la recommandation (UE) 2020/912 du Conseil du 30 juin 2020 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction, qui prévoient que lorsque des restrictions temporaires de déplacements continuent de s'appliquer à un pays tiers, devraient en être exemptées, indépendamment de l'objet du déplacement, les personnes qui tirent leur droit de séjour de directives de l'Union européenne ou du droit national, ou qui sont titulaires d'un visa national de longue durée, ainsi que les membres de leur famille ;

- ces prescriptions ne sont ni nécessaires ni proportionnées au regard de l'atteinte qu'elles portent au principe même du droit d'asile, au droit à une vie familiale normale protégé par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'intérêt supérieur de l'enfant protégé par l'article 3 de la convention internationale des droits de l'enfant.

La Défenseure des droits a produit des observations, en application de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, enregistrées le 4 janvier 2021.

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 janvier 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient que la condition d'urgence n'est pas satisfaite et qu'aucun moyen de la requête n'est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée.

La requête a été communiquée au Premier ministre qui n'a pas produit de mémoire en défense.

Par deux nouveaux mémoires, enregistrés les 11 et 16 janvier 2021 sous le n° 447878, la Cimade, service oecuménique d'entraide et autres reprennent les conclusions de leur requête par les mêmes moyens.

Par deux nouveaux mémoires, enregistrés les 11 et 19 janvier 2021, sous le n° 447893, l'Association des avocats pour la défense du droit des étrangers et autres reprennent les conclusions de leur requête par les mêmes moyens.

Par deux nouveaux mémoires, enregistrés les 12 et 20 janvier 2021 sous les n° 447878 et 447893, le ministre de l'intérieur persiste dans ses conclusions, par les mêmes moyens.

Vu la note en délibéré, enregistrée le 21 janvier 2021, présentée par la Cimade, service oecuménique d'entraide et autres ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, et notamment son préambule ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la convention internationale des droits de l'enfant ;
- la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 ;
- la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 ;
- le règlement (UE) 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 la santé publique ;
- le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 ;
- le décret n° 2021-31 du 15 janvier 2021 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, la Cimade, service oecuménique d'entraide, l'association des Avocats pour la défense du droit des étrangers et les autres requérants ainsi que la Défenseure des droits et, d'autre part, le ministre de l'intérieur et le Premier ministre ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 8 janvier 2021 à 11 heures :

- Me Prigent, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la Cimade, service oecuménique d'entraide, de l'Association des avocats pour la défense du droit des étrangers et des autres requérants ;

- le représentant de la Cimade, service oecuménique d'entraide ;

- la représentante de l'Association des avocats pour la défense du droit des étrangers et du Syndicat des avocats de France ;

- la représentante du Groupe d'information et de soutien aux immigré·e·s (Gisti) ;

- les représentants du ministre de l'intérieur ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a différé la clôture de l'instruction au 12 janvier 2021 à 17 heures puis au 20 janvier 2021 à 12 heures.

Considérant ce qui suit :

1. L'article L. 511-1 du code de justice administrative dispose que : « Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais. » Aux termes de l'article L. 521-1 du même code : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. »

2. La Cimade, service oecuménique d'entraide, et autres, sous le n° 447878, et l'Association des avocats pour la défense du droit des étrangers (ADDE) et autres, sous le n° 447893, doivent être regardées, à la lumière notamment des précisions apportées lors de l'audience, comme demandant,

d'une part, la suspension de l'exécution, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, non seulement de la décision du ministre de l'intérieur, révélée par le site FranceVisa, de demander aux consuls de ne pas enregistrer puis instruire les demandes de visas longs séjour présentées respectivement, dans le cadre des procédures de réunification familiale et de regroupement familial, mais également de la circulaire du Premier ministre n° 6239/SG du 29 décembre 2020 relative aux mesures frontalières mises en oeuvre dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire en tant qu'elle ne prévoit pas, en la matière, de dérogations, et d'autre part, qu'il soit enjoint sous astreinte au Premier ministre et au ministre de l'intérieur, au titre de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, de prendre les mesures réglementaires ou d'organisation nécessaires pour assurer l'enregistrement et la délivrance de tels visas. Ces requêtes présentent à juger des questions communes. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur les circonstances et le cadre juridique du litige :

3. Aux termes de l'article L. 3131-12 du code de la santé publique, issu de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 : « L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain ainsi que du territoire des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population. » L'article L. 3131-13 du même code dispose que : « L'état d'urgence sanitaire est déclaré par décret en conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé. [...] / [...] / La prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-delà d'un mois ne peut être autorisée que par la loi, après avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 131-19. » Aux termes du I de l'article L. 3131-15 du même code : « I - Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique : [...] 1° Réglementer ou interdire la circulation des personnes [...] / .../ 3° Ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine, au sens de l'article 1er du règlement sanitaire international de 2005, des personnes susceptibles d'être affectées ; / 4° Ordonner des mesures de placement et de maintien en isolement, au sens du même article 1er, à leur domicile ou tout autre lieu d'hébergement adapté, des personnes affectées ; / [...] / II - Les mesures prévues aux 3° et 4° du I du présent article ayant pour objet la mise en quarantaine, le placement et le maintien en isolement ne peuvent viser que les personnes qui, ayant séjourné au cours du mois précédent dans une zone de circulation de l'infection, entrent sur le territoire hexagonal, arrivent en Corse ou dans l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution. La liste des zones de circulation de l'infection est fixée par arrêté du ministre chargé de la santé. [...] ». Ce même article précise à son III que les mesures prises en application de ses dispositions « sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu » et « qu'il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires ».

4. L'émergence d'un nouveau coronavirus, responsable de la maladie à coronavirus 2019 ou covid-19 et particulièrement contagieux, a été qualifiée d'urgence de santé publique de portée internationale par l'Organisation mondiale de la santé le 30 janvier 2020, puis de pandémie le 11 mars 2020. La propagation du virus sur le territoire français a conduit le ministre chargé de la santé puis le Premier

ministre à prendre, à compter du 4 mars 2020, des mesures de plus en plus strictes destinées à réduire les risques de contagion. Pour faire face à l'aggravation de l'épidémie, la loi du 23 mars 2020 a créé un régime d'état d'urgence sanitaire, défini aux articles L. 3131-12 à L. 3131-20 du code de la santé publique, et a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter du 24 mars 2020. La loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ces dispositions a prorogé cet état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020.

5. Une nouvelle progression de l'épidémie a conduit le Président de la République à prendre le 14 octobre dernier, sur le fondement des articles L. 3131-12 et L. 3131-13 du code de la santé publique, un décret déclarant l'état d'urgence sanitaire à compter du 17 octobre sur l'ensemble du territoire national. L'article 1er de la loi du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire a prorogé l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 16 février 2021 inclus. Un projet de loi prévoyant une nouvelle prorogation jusqu'au 1er juin 2021 est en cours d'examen au Parlement.

6. Avant même que ne soient édictées les dispositions précitées du 1° du I de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, par la loi du 11 mai 2020 précitée, le Premier ministre a décidé de limiter la circulation sur le territoire national des personnes voulant y entrer depuis l'étranger, d'une part, par l'instruction n° 6149/SG du 18 mars 2020 qui, s'agissant des frontières extérieures, a demandé aux autorités compétentes d'opposer, sur le fondement des dispositions combinées des articles 6 et 14 du Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016, dit code frontières Schengen, des refus d'entrée à l'égard de toutes les personnes étrangères, sauf dérogations limitativement énumérées, et d'autre part, par l'instruction n° 6156/SG du 15 avril 2020, qui prescrit à toute personne susceptible d'être admise à entrer en France de produire, lors des opérations d'embarquement et de contrôle aux frontières, une attestation de déplacement international, disponible sur internet, en y indiquant la dérogation applicable.

7. Après l'entrée en vigueur des dispositions précitées du 1° du I de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique et avant le rétablissement de l'état d'urgence sanitaire, le dispositif mentionné au point précédent a été reconduit, s'agissant des frontières extérieures, à trois reprises. La circulaire n° 6167/SG du 12 mai 2020, tout d'abord, a précisé que les personnes admises sur le territoire national pourraient faire l'objet de mesure de « quatorzaine » lorsque le cadre réglementaire correspondant aurait été pris. Puis, l'instruction n° 6187/SG du 1er juillet 2020 a exempté des restrictions d'entrée en France les personnes en provenance d'une liste de treize pays dont l'actualisation tous les quinze jours était prévue en lien avec celle qui figure à l'annexe I de la recommandation (UE) 2020/912 du Conseil du 30 juin 2020. Enfin, l'instruction n° 6204/SG du 15 août 2020 a renvoyé, en premier lieu, la liste des pays de provenance exemptés des restrictions à celle de vingt-deux puis vingt pays qui avait été fixée entre temps par l'article 1er de l'arrêté du 10 juillet 2020 identifiant les zones de circulation de l'infection du virus SARS-CoV-2, a prévu, en deuxième lieu, de nouvelles dérogations en faveur notamment des étudiants et des bénéficiaires du visa dits « passeport talent » ainsi que la possibilité d'obtenir des laissez-passer pour faciliter l'exercice d'une activité économique, pour permettre le rapprochement de conjoint ou pour raison médicale, et a rappelé, en troisième et dernier lieu, les dispositions du décret du 10 juillet 2020 prises entre temps en application de l'article L. 3131-15 du

code de la santé publique, et relatives, d'une part, à la mise en quarantaine ou, le cas échéant, au placement et au maintien en isolement des personnes présentant des symptômes d'infection et, d'autre part, aux obligations de dépistage s'imposant avant embarquement ou à l'arrivée, selon plusieurs catégories de pays de provenance.

8. Depuis le rétablissement de l'état d'urgence sanitaire, la circulaire du Premier ministre n° 6239/SG du 29 décembre 2020 a, postérieurement à l'introduction de la présente instance, abrogé et remplacé l'instruction du 15 août 2020 en reprenant, s'agissant des frontières extérieures, l'essentiel de ses prescriptions. Elle continue de renvoyer, en premier lieu, à la liste fixée par l'article 1er de l'arrêté du 10 juillet 2020 pour les pays de provenance exemptés de restrictions, lesquels ne sont toutefois plus qu'au nombre de sept (Australie, Corée du sud, Japon, Nouvelle-Zélande, Rwanda, Singapour et Thaïlande) et elle précise que les restrictions s'appliquent en cas de séjour depuis moins de trente jours dans un autre pays extérieur à l'espace européen. En deuxième lieu, les dérogations ont été étendues pour inclure notamment, à côté des étudiants, les mineurs scolarisés, et avec les bénéficiaires des visas « passeport talent », leur conjoint et leurs enfants, tandis que les laissez-passer sont désormais susceptibles d'être accordés pour les ressortissants étrangers qui doivent se déplacer « pour un motif impérieux ». En troisième et dernier lieu, il est fait référence pour les tests devant être réalisés, en cas d'arrivée par transport maritime et aérien, aux obligations fixées respectivement par les articles 6 et 11 du décret du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, lesquels prévoyaient, alors, pour une liste des dix-huit pays (annexe II bis), la présentation à l'embarquement d'un test de dépistage négatif réalisé moins de 72 heures avant celui-ci et, pour les autres pays, extérieur à l'espace européen et non exemptés (annexe II ter), la possibilité de réaliser le test de dépistage à l'arrivée.

Sur la condition d'urgence :

9. Pour l'application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre.

10. Il résulte de l'instruction que, depuis le 18 mars 2020, les conjoints et les enfants des ressortissants de nationalité française ou de l'espace européen peuvent, en vertu des circulaires et instructions successives mentionnées aux points 6 et 8, continuer à entrer sur le territoire national pour les y rejoindre. Il n'en va pas de même, sauf à ce qu'ils proviennent des rares pays exemptés de restrictions ou qu'ils justifient des « motifs impérieux » visés par la circulaire du 29 décembre 2020, des enfants et conjoints des ressortissants d'autres nationalités alors même que ces ressortissants, soit, se sont vu reconnaître la qualité de réfugié ou ont obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire et ont demandé à bénéficier, pour eux, de la réunification familiale, en application de l'article L. 752-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, soit ont obtenu une autorisation de regroupement familial et ont sollicité ou même obtenu le visa d'entrée prévu par

l'article R. 421-28 du même code. Il résulte, ainsi, de l'instruction que par rapport aux quelques 5 000 et 15 000 personnes qui sont entrées au cours de l'année 2019 sur le territoire national, au titre de chacune des deux procédures précitées, à peine quelques centaines de personnes ont pu y entrer à ce titre pendant les dix derniers mois de l'année 2020, souvent après avoir dû saisir le juge des référés du tribunal administratif de Nantes d'une demande de référé-liberté. Par suite et eu égard aux troubles dans les conditions d'existence subis par les conjoints et les familles qui doivent rester séparées depuis désormais de nombreux mois les neuf associations requérantes et les quatre réfugiés qui se sont joints à elles, dont l'intérêt pour agir n'est, d'ailleurs, pas contesté, sont fondés à soutenir que la condition d'urgence est remplie.

Sur le doute sérieux quant à la légalité des décisions contestées :

En ce qui concerne le droit de l'Union :

11. Aux termes de l'article 3 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) : « Le présent règlement s'applique à toute personne franchissant les frontières intérieures ou extérieures d'un Etat membre, sans préjudice : / [...] / b) des droits des réfugiés et des personnes demandant une protection internationale, notamment en ce qui concerne le non-refoulement ». Aux termes de l'article 6 de ce règlement : « 1. Pour un séjour prévu sur le territoire des Etats membres, d'une durée n'excédant pas 90 jours sur toute période de 180 jours, ce qui implique d'examiner la période de 180 jours précédant chaque jour de séjour, les conditions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers sont les suivantes : / [...] / e) ne pas être considéré comme constituant une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des Etats membres et, en particulier, ne pas avoir fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission dans les bases de données nationales des Etats membres pour ces mêmes motifs. » Aux termes de l'article 14 de ce règlement : « 1. L'entrée sur le territoire des Etats membres est refusée au ressortissant de pays tiers qui ne remplit pas l'ensemble des conditions d'entrée énoncées à l'article 6, paragraphe 1, et qui n'appartient pas à l'une des catégories de personnes visées à l'article 6, paragraphe 5. Cette disposition est sans préjudice de l'application des dispositions particulières relatives au droit d'asile et à la protection internationale ou à la délivrance de visas de long séjour. »

12. Aux termes de l'article 23 de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection : « 1. Les Etats membres veillent à ce que l'unité familiale puisse être maintenue. / 2. Les Etats membres veillent à ce que les membres de la famille du bénéficiaire d'une protection internationale qui, individuellement, ne remplissent pas les conditions nécessaires pour obtenir cette protection puissent prétendre aux avantages visés aux articles 24 à 35, conformément aux procédures nationales et dans la mesure où cela est compatible avec le statut juridique

personnel du membre de la famille. / [...] 4. Nonobstant les paragraphes 1 et 2, les Etats membres peuvent refuser, limiter ou retirer les avantages qui y sont visés pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public. »

13. Aux termes de l'article 6 de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial : « Les Etats membres peuvent rejeter une demande d'entrée et de séjour d'un des membres de la famille pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. » Aux termes du paragraphe 1 de l'article 13 de la même directive : « Dès que la demande de regroupement familial est acceptée, l'Etat membre concerné autorise l'entrée du ou des membres de la famille. A cet égard, l'Etat membre concerné accorde à ces personnes toute facilité pour obtenir les visas exigés. »

14. Aux termes, enfin, de la recommandation (UE) 2020/912 du Conseil du 30 juin 2020 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction : « 1. Les Etats membres devraient lever progressivement la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE à compter du 1er juillet 2020, de manière coordonnée et à l'égard des résidents des pays tiers dont la liste figure à l'annexe I. / [...] / 5. Lorsque des restrictions temporaires de déplacements continuent de s'appliquer à un pays tiers, les catégories de personnes ci-après devraient être exemptées de la restriction de déplacement, indépendamment de l'objet du déplacement : / [...] / a) les citoyens de l'Union au sens de l'article 20, paragraphe 1, du TFUE et les ressortissants de pays tiers qui, en vertu des accords conclus entre l'Union et ses Etats membres, d'une part, et ces pays tiers, d'autre part, jouissent d'un droit à la libre circulation équivalent à celui des citoyens de l'Union, ainsi que les membres de leur famille ; / b) les ressortissants de pays tiers qui sont résidents de longue durée en vertu de la directive relative aux résidents de longue durée et les personnes qui tirent leur droit de séjour d'autres directives de l'UE ou du droit national, ou qui sont titulaires d'un visa national de longue durée, ainsi que les membres de leur famille. » Aux termes du paragraphe 2 du II de la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au conseil covid-19 du 28 octobre 2020 (2020) 686 - Orientations relatives aux personnes exemptées de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE en ce qui concerne la mise en oeuvre de la recommandation (UE) 2020/912 du Conseil du 30 juin 2020 : « Entrée de ressortissants de pays tiers et des membres de leur famille [point 5 b) de la recommandation] : / Le point 5 b) de la recommandation du Conseil devrait s'entendre comme visant les ressortissants de pays tiers qui : / - sont titulaires d'un visa ou d'un titre de séjour délivré par un Etat membre en vertu de l'acquis de l'Union en matière de migration légale, à savoir la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, la directive 2003/109/CE relative aux résidents de longue durée, la directive 2009/50/CE relative à la carte bleue européenne, la directive 2014/36/UE relative aux travailleurs saisonniers, la directive 2014/66/UE relative aux personnes faisant l'objet d'un transfert temporaire intragroupe et la directive (UE) 2016/801 relative aux étudiants, chercheurs, stagiaires, volontaires, élèves et jeunes au pair. / Cela implique également que les ressortissants de pays tiers - et, le cas échéant, les membres de leur famille - qui remplissent les conditions d'admission fixées dans ces directives devraient pouvoir présenter une demande afin d'obtenir un tel visa ou un tel titre de séjour, puis être exemptés de la restriction de déplacements ; / ou / -sont titulaires d'un titre de séjour ou d'un visa de long séjour délivré par un Etat membre en vertu de son droit national. »

En ce qui concerne le droit interne :

15. Aux termes de l'article L. 213-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dans sa rédaction actuelle : « L'accès au territoire français peut être refusé à tout étranger dont la présence constituerait une menace pour l'ordre public [...]. »

16. Aux termes de l'article L. 411-1 du code précité : « Le ressortissant étranger qui séjourne régulièrement en France depuis au moins dix-huit mois, sous couvert d'un des titres d'une durée de validité d'au moins un an prévus par le présent code ou par des conventions internationales, peut demander à bénéficier de son droit à être rejoint, au titre du regroupement familial, par son conjoint, si ce dernier est âgé d'au moins dix-huit ans, et les enfants du couple mineurs de dix-huit ans ». Aux termes de l'article L. 411-6 de ce code : « Peut être exclu du regroupement familial : / 1° Un membre de la famille dont la présence en France constituerait une menace pour l'ordre public. » Aux termes de l'article R. 421-28 du même code : « Pour être admis sur le territoire français, les membres de la famille du ressortissant étranger doivent être munis du visa d'entrée délivré par l'autorité diplomatique et consulaire. L'autorisation du regroupement familial est réputée caduque si l'entrée de la famille sur le territoire français n'est pas intervenue dans un délai de trois mois à compter de la délivrance du visa. »

17. Aux termes de l'article L. 752-1 du même code : « I. - Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, le ressortissant étranger qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié ou qui a obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire peut demander à bénéficier de son droit à être rejoint, au titre de la réunification familiale. 1° Par son conjoint ou le partenaire avec lequel il est lié par une union civile, âgé d'au moins dix-huit ans, si le mariage ou l'union civile est antérieur à la date d'introduction de sa demande d'asile ; / 2° Par son concubin, âgé d'au moins dix-huit ans, avec lequel il avait, avant la date d'introduction de sa demande d'asile, une vie commune suffisamment stable et continue ; / 3° Par les enfants non mariés du couple, âgés au plus de dix-neuf ans. / [...] / II. [...] / Les membres de la famille d'un réfugié ou d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire sollicitent, pour entrer en France, un visa d'entrée pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois auprès des autorités diplomatiques et consulaires, qui statuent sur cette demande dans les meilleurs délais. / [...] La réunification familiale ne peut être refusée que si le demandeur ou le bénéficiaire ne se conforme pas aux principes essentiels qui, conformément aux lois de la République, régissent la vie familiale en France, pays d'accueil. / Est exclu de la réunification familiale un membre de la famille dont la présence en France constituerait une menace pour l'ordre public ou lorsqu'il est établi qu'il est instigateur, auteur ou complice des persécutions et atteintes graves qui ont justifié l'octroi d'une protection au titre de l'asile. » Aux termes de l'article R. 752-1 du même code : « La demande de réunification familiale est initiée par la demande de visa mentionnée au troisième alinéa du II de l'article L. 752-1 ; elle est déposée auprès de l'autorité diplomatique ou consulaire dans la circonscription de laquelle résident les membres de la famille du réfugié ou du bénéficiaire de la protection subsidiaire. »

En ce qui concerne les moyens invoqués à l'encontre de la circulaire du Premier ministre n° 6239/SG du 29 décembre 2020 :

18. En premier lieu, il résulte de l'instruction que le nombre des personnes bénéficiant du regroupement familial et de la réunification familiale équivaut, si l'on se rapporte aux données de 2019 mentionnées au point 10 sans tenir compte de la réduction des dessertes aériennes, à une moyenne inférieure à 400 personnes par semaine ou encore 60 personnes par jour, sans commune mesure avec les millions de personnes qui sont exclues des dérogations, notamment en matière de tourisme. L'administration, à qui il serait loisible d'étaler dans le temps la délivrance des visas qui n'ont pas été accordés ces derniers mois, n'apporte pas d'élément permettant de regarder le flux en cause, minime au regard de la population du pays, comme étant de nature à contribuer de manière significative à une augmentation du risque de brassage et à un risque de « contamination exponentielle » aux alentours des aéroports internationaux, notamment en région Ile de France, y compris dans le contexte actuel de maintien d'une forte tension sur le système hospitalier.

19. En deuxième lieu, si l'apparition de nouveaux variants plus contagieux du virus, en provenance de certaines zones géographiques comme le Royaume-Uni ou l'Afrique du Sud, est de nature à justifier, notamment, un renforcement des obligations en matière de tests de dépistage ainsi que de quarantaine ou d'isolement des personnes entrant sur le territoire national, tel celui qui a été décidé par le décret du 15 janvier modifiant les dispositions mentionnées au point 8 des articles 6 et 11 du décret du 29 octobre 2020, il n'est établi ni que de telles mesures ne pourraient matériellement être appliquées aux personnes qui viennent en France pour se rapprocher de leur famille ni qu'elles seraient insuffisantes les concernant, alors qu'elles sont regardées comme telles pour l'ensemble des dérogations déjà prévues.

20. En troisième et dernier lieu, l'atteinte portée au droit à la vie familiale normale de l'ensemble des intéressés et à l'intérêt supérieur des enfants en cause perdure de manière continue depuis plus de dix mois. Même si la condition posée par la circulaire n° 6239/SG du 29 décembre 2009 pour obtenir un laissez-passer, qui tient à l'existence, sans autre précision, de « motifs impérieux » peut, à cet égard, être regardée comme remplie dans de très nombreux cas, l'absence de dérogation expresse impose aux intéressés de présenter, au cas par cas, des demandes à l'administration, laquelle attend souvent, ainsi que cela résulte de l'instruction, que le juge des référés du tribunal administratif de Nantes soit saisi pour régulariser leur situation.

21. Par suite, et alors même que les dispositions du droit de l'Union citées aux points 11 à 13 ne font pas obstacle à ce que, face à une situation de pandémie, le Premier ministre restreigne provisoirement, par des mesures réglementaires justifiées par des considérations sanitaires, les entrées sur le territoire national, en particulier en provenance de pays à risque, y compris en ce qui concerne les personnes bénéficiant d'un regroupement familial ou d'une réunification familiale, le moyen tiré de ce que les prescriptions contestées ne sont pas proportionnées en tant qu'elles ne prévoient pas de dérogations pour les bénéficiaires de ces deux procédures est, en l'espèce et en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux sur leur légalité.

En ce qui concerne les moyens invoqués à l'encontre de l'instruction donnée par le ministre de l'intérieur de ne pas enregistrer et instruire certaines demandes de visas :

22. S'il ne résulte pas de l'instruction qu'à la différence de la situation qui a prévalu de la mi-mars à la fin novembre 2020, il serait impossible, à la date de la présente ordonnance, de procéder au pré-enregistrement en ligne, sur le site France-visas.gouv.fr, des demandes de visas au titre des procédures de réunification familiale et de regroupement familial, il ressort des écritures du ministre de l'intérieur lui-même qu'il a demandé, pour la plupart des pays, aux services compétents de ne pas délivrer, sauf dérogation accordée par l'administration centrale, de tels visas. Cette instruction, qui est susceptible de dissuader, en amont, les postes consulaires d'enregistrer les demandes, n'est justifiée, d'après ces mêmes écritures, que par le souci de ne pas exposer les demandeurs à une éventuelle caducité de leur autorisation de regroupement familial s'ils ne disposent pas d'un motif impérieux leur permettant d'entrer sur le territoire national dans un délai de trois mois. Outre que cette justification ne tient pas compte de la possibilité déjà ouverte par voie de circulaire de solliciter un nouveau visa par demande motivée, après expiration de ce délai de trois mois en cas de force majeure, le moyen tiré de ce que l'instruction précitée n'est pas proportionnée est, par voie de conséquence de ce qui a été dit aux points 18 à 21, également propre à créer un doute sérieux quant à sa légalité.

23. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens qu'ils invoquent, que les requérants sont fondés à demander la suspension de l'exécution, d'une part, de la circulaire du Premier ministre n° 6239/SG du 29 décembre 2020 en tant qu'elle ne prévoit pas de dérogations pour le regroupement familial et la réunification familiale, et d'autre part, de l'instruction donnée par le ministre de l'intérieur de ne pas délivrer les visas demandés dans le cadre de ces deux procédures. La présente décision implique seulement qu'il soit enjoint, en application de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, au Premier ministre de prendre les mesures réglementaires strictement proportionnées aux risques sanitaires liés à l'entrée en France des personnes bénéficiant de ces mêmes procédures.

24. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme globale de 3 500 € à verser à l'ensemble des requérants au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ordonne :

Article 1er : L'exécution de la circulaire n° 6239/SG du Premier ministre du 29 décembre 2020 en tant qu'elle ne prévoit pas de dérogations pour les bénéficiaires d'un visa au titre du regroupement familial ou de la réunification familiale ainsi que de l'instruction donnée par le ministre de l'intérieur de ne pas délivrer les visas demandés dans le cadre de ces procédures est suspendue.

Article 2 : Il est enjoint au Premier ministre de prendre les mesures réglementaires strictement proportionnées aux risques sanitaires liés à l'entrée en France des personnes bénéficiant des procédures de regroupement familial et de réunification familiale.

Article 3 : L'Etat versera une somme globale de 3 500 € à l'ensemble des requérants au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à la Cimade, service oecuménique d'entraide, première requérante dénommée sous le n° 447878, à l'Association des avocats pour la défense du droit des étrangers, première requérante dénommée sous le n° 447893, au Premier ministre, au ministre de l'intérieur et à la Défenseure des droits.

Demandeur : La Cimade, service oecuménique d'entraide, Association des avocats pour la défense du droit des étrangers