



## **Séminaire organisé par la Cour administrative suprême de Pologne et l'ACA-Europe**

***“Ordre public, sécurité nationale et droits des  
ressortissants de pays tiers dans les affaires  
d’immigration et de citoyenneté”***

Cracovie 18 septembre 2017

**Réponses au questionnaire: France**



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne

# **Ordre public, sécurité nationale et droits des ressortissants de pays tiers dans les affaires d'immigration et de citoyenneté**

Séminaire de l'ACA à Kraków (Cracovie) 18-19 septembre 2017

## **FRANCE**

### **I. Introduction.**

1.1. Le séminaire sera axé sur l'équilibre qui doit être trouvé entre les droits des ressortissants de pays tiers et la protection de la sécurité nationale et de l'ordre public dans les affaires d'immigration et de citoyenneté. Les actes administratifs les plus courants pertinents pour ce sujet sont les décisions en matière de visas, les refus d'entrée, les interdictions d'entrée, tous les types de décisions concernant la délivrance d'un titre de séjour (permanent, temporaire), les décisions de retour et les décisions concernant l'obtention et la perte de la nationalité.

1.2. La situation des réfugiés avant la finalisation définitive de la procédure de protection internationale ne relève pas du thème du séminaire, contrairement à la question du retour de demandeurs d'asile déboutés. La situation des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles ne relève pas non plus de ce thème, car ils ne sont pas considérés comme des ressortissants de pays tiers au sens du droit de l'Union. C'est pourquoi, lorsque vous répondrez aux questions, veuillez vous abstenir d'inclure les informations qui concernent les demandeurs d'asile et les ressortissants de l'Union ou les membres de leurs familles au sens de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

1.3. Ni le droit de l'Union ni la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ne définissent clairement l'ordre public et la sécurité nationale (sécurité intérieure et extérieure des États membres). Il est également à noter que bien souvent, plusieurs expressions sont utilisées pour faire référence à la sécurité nationale et à l'ordre public. Ce fait peut à lui seul entraîner un manque de cohérence dans la pratique judiciaire au sein des États membres et créer une confusion sur le plan de la terminologie. À titre d'exemple, dans la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au



Séminaire cofinancé par le programme «Justice» de l'Union Européenne

retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (la Directive dite Retour), s'agissant d'une interdiction d'entrée, il est question de « menace pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale » - Article 11(3). Concernant le fait de ne pas accorder de délai pour le départ volontaire, l'expression « un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale » est utilisée - Article 7(4) et en relation avec une interdiction d'entrée dont la durée a dépassé 5 ans « une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale » est mentionnée - Article 11(2) Directive Retour. Dans la directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, figure l'expression « une menace pour l'ordre public et la sécurité publique », qui exclut la possibilité d'acquérir et de garder un statut de résident de longue durée dans l'État membre – Considérant 8, Article 6(1), Article 9(7), Article 17(1), Article 22(1)(3) ou « menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public ou la sécurité publique » – Article 12 (1). L'expression « une menace pour l'ordre public et la sécurité publique » est utilisée dans la directive 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, qui autorise le retrait du titre de séjour d'un membre de la famille ou le refus de son renouvellement – Considérant 14, Article 6 (2) de la Directive relative au regroupement familial. D'autre part, en vertu de l'Article 8 (2) de la CEDH, le droit au respect de la vie familiale peut être refusé, entre autres, pour des raisons liées à « la sécurité nationale, à la sécurité publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». Le Code des visas (Règlement (CE) N° 810/2009 du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas) permet la vérification des conditions d'entrée et l'évaluation du risque au regard du risque pour la sécurité des États membres – Article 21(1) ou de déterminer si le demandeur n'est pas considéré comme constituant une « menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure ou la santé publique, au sens de l'article 2, point 19, du code frontières Schengen, ou pour les relations internationales de l'un des États membres » - Article 21(3d), Article 32(1a vi). L'une des conditions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers en vertu du code frontières Schengen (Règlement (UE) 2016/399 du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) est de ne pas être considéré comme « une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres » – Article 6(1e). Dans la Décision N°



1/80 du Conseil d'association CEE-Turquie du 19 septembre 1980 relative au Développement de l'Association, des « raisons d'ordre public, de sécurité et de santé publiques » ont été invoquées concernant l'emploi et la libre circulation des travailleurs de nationalité turque - Article 14(1).

1.4. Outre la sécurité nationale et l'ordre public, il est souvent question de « santé publique ». Le thème central du questionnaire étant l'ordre public et la sécurité nationale uniquement, les questions liées à la santé publique n'y ont pas été incluses et il n'est pas nécessaire de les évoquer dans vos réponses aux questions.

1.5. Établir le risque pour l'ordre public et la sécurité nationale que représentent les ressortissants de pays tiers dans le droit matériel et procédural de l'immigration et de la citoyenneté dans les États membres n'est pas sans conséquences. Nombre d'entre elles découlent directement du droit de l'Union. Il est important de déterminer non seulement s'il existe une interprétation commune de ces concepts mais également leurs similitudes et différences et la manière dont les juges des tribunaux administratifs peuvent parvenir à un équilibre entre les droits des ressortissants de pays tiers et la protection de la sécurité nationale et de l'ordre public dans les affaires d'immigration et de citoyenneté.

## **II. Questions**

### **A. Questions générales. Cadre judiciaire et juridique national dans le domaine de la migration des ressortissants de pays tiers et dans les affaires de citoyenneté.**

1. Quel est le cadre juridique national dans le domaine de l'immigration des ressortissants de pays tiers en ce qui concerne la sécurité nationale et l'ordre public ? Veuillez notamment donner des informations concernant la législation applicable, l'organisation des tribunaux responsables des affaires d'immigration (tribunaux spéciaux, juridictions administratives générales, autres), le nombre de niveaux d'instance du système judiciaire et au niveau administratif, s'il existe une procédure administrative préalable. Veuillez donner les liens des sites internet publiant la législation nationale pertinente, si de tels sites existent.



**Réponse :** *Les dispositions permettant la prise en compte des considérations de sécurité et d'ordre public dans le domaine de l'entrée et du séjour des étrangers figurent dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ([CESEDA](#)), et notamment au livre II (entrée en France), au livre III (séjour en France) et au livre V (mesures d'éloignement).*

*Les décisions de refus d'entrée et de séjour prises par l'administration pour des motifs d'ordre public, ainsi que les décisions d'éloignement reposant sur un tel motif, relèvent de la juridiction administrative de droit commun (tribunaux administratifs en premier ressort, cours administratives d'appel en appel, Conseil d'Etat en cassation).*

*En matière de refus de visa, un recours administratif préalable doit être obligatoirement formé avant tout recours contentieux. Il est formé devant une commission placée auprès du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé de l'immigration (art. D. 211-5 du CESEDA).*

2. Quel est le cadre juridique national dans le domaine des affaires de citoyenneté en ce qui concerne la sécurité nationale et l'ordre public ? Veuillez notamment donner des informations concernant la législation applicable, l'organisation des tribunaux responsables des affaires de citoyenneté (tribunaux spéciaux, juridictions administratives générales, autres), le nombre de niveaux d'instance du système judiciaire et au niveau administratif, s'il existe une procédure administrative préalable. Veuillez donner les liens des sites internet publiant la législation nationale pertinente, si de tels sites existent.

**Réponse :** *Les dispositions relatives à la prise en compte des questions de sécurité et d'ordre public dans le domaine de l'acquisition de la nationalité française figurent au Titre Ier bis du Livre Ier du [code civil](#). Les décisions administratives portant refus ou retrait de la nationalité pour des motifs d'ordre public relèvent de la compétence de la juridiction administrative de droit commun (tribunaux administratifs en premier ressort, cours administratives d'appel en appel, Conseil d'Etat en cassation).*

*En matière de refus de naturalisation, la décision est prise par le préfet (art. 43 et 44 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993) et en cas de contestation, l'intéressé doit former un recours préalable obligatoire avant tout recours contentieux devant le ministre chargé des naturalisations (art. 45 du même décret).*



3. Veuillez indiquer le nombre d'affaires d'immigration et de citoyenneté entrantes concernant des ressortissants de pays tiers dont les tribunaux ont été saisis en 2016 (1<sup>er</sup> janvier -30 décembre 2016) (veuillez exclure les affaires concernant les réfugiés et les ressortissants de l'UE). Veuillez indiquer séparément le nombre d'affaires entrantes de la juridiction de dernière instance (Cour Administrative Suprême) et des juridictions inférieures. Dans la mesure du possible, veuillez donner des informations sur le pourcentage d'affaires dans lesquelles les motifs liés à la sécurité nationale et à l'ordre public ont été décisifs. Les affaires dans lesquelles les questions liées à la sécurité nationale et à l'ordre public doivent être examinées sont-elles enregistrées séparément auprès de la juridiction et sont-elles prioritaires lorsqu'elles sont inscrites au rôle ?

**Réponse :** *Le tableau suivant contient les principaux chiffres relatifs au contentieux des étrangers en France en 2016 :*

	Tribunaux administratifs	Cours administratives d'appel	Conseil d'Etat
Entrées totales	193512	31 308	8 727
dont contentieux des étrangers	58 745 (30,36%)	14 027 (44,8%)	1 441 (16,5%)

Données 2016 sauf pour le Conseil d'Etat (données 2015)

Source : Conseil d'Etat

*Les statistiques ne permettent pas de distinguer, au sein du contentieux des étrangers, les chiffres relatifs aux demandeurs d'asile ni ceux relatifs à des citoyens de l'UE. Les affaires dans lesquelles sont en cause des questions de sécurité ou d'ordre public ne peuvent également pas être distinguées des autres. Ces affaires ne font pas l'objet d'un traitement procédural différent des autres affaires relatives à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers.*



4. Décrivez brièvement la procédure judiciaire applicable dans les affaires d'immigration dans votre pays. Veuillez notamment apporter une réponse aux questions suivantes :

a. Existe-t-il des différences dans la procédure judiciaire entre les affaires d'immigration et les autres affaires administratives ?

**Réponse :** *le contentieux des refus de visas et des refus de titres de séjour n'obéit à aucune particularité procédurale.*

*S'agissant des mesures d'éloignement, il convient de distinguer :*

*- les obligations de quitter le territoire français (OQTF), qui peuvent être fondées sur différents motifs (art. L. 511-1 du CESEDA) parmi lesquels figure le fait que le comportement de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public (1° du II de l'art. L. 511-1 du CESEDA),*

*- les décisions d'expulsion, fondées sur le fait que la présence de l'étranger en France constitue une menace grave pour l'ordre public (art. L. 521-1 à L. 524-4 du CESEDA).*

*Le contentieux des obligations de quitter le territoire français (OQTF) obéit à certaines particularités tenant à la formation de jugement, aux délais de recours aux délais dans lesquels le juge doit statuer :*

*- en cas de refus de document de séjour, de menace pour l'ordre public dans le cadre d'un court séjour ou d'exercice d'une activité professionnelle sans profession, et lorsque l'étranger dispose d'un délai de départ volontaire, le recours doit être formé dans les trente jours et le tribunal, statuant en formation collégiale, dispose d'un délai de trois mois pour statuer (art. L. 512-1, I du CESEDA) ;*

*- en cas de maintien sur le territoire après expiration d'un document de séjour, et lorsque l'étranger dispose d'un délai de départ volontaire, le recours doit être formé dans un délai de quinze jours et le tribunal, statuant à juge unique, dispose d'un délai de six semaines pour statuer (art. L. 512-1, I bis du CESEDA) ;*

*- en cas d'obligation de quitter le territoire sans délai de départ volontaire, les délais de recours mentionnés précédemment sont ramenés à 48h (art. L. 512-1, II du CESEDA) ;*



- lorsque l'OQTF est accompagnée d'un placement en rétention ou d'une assignation à résidence, le délai de recours est de 48h et le tribunal, statuant à juge unique, dispose d'un délai de 72h (art. L. 512-1, III du CESEDA).

Par ailleurs, l'article R. 732-1-1 du code de justice administrative permet au président de la formation de jugement ou au juge statuant seul, lorsqu'il est statué sur une OQTF, de dispenser le rapporteur public de prononcer des conclusions à l'audience. Le contentieux des mesures d'expulsion obéit aux règles de droit commun de la procédure contentieuse.

b. Les considérations liées à la sécurité nationale et à l'ordre public entraînent-elles des différences dans les affaires d'immigration par rapport à la procédure appliquée dans les autres affaires d'immigration dans lesquelles la question de la sécurité nationale et de l'ordre public n'entre pas en ligne de compte ?

**Réponse :** *Le fait qu'une mesure de refus de visa, de refus de titre de séjour ou d'éloignement soit fondée sur des considérations d'ordre public n'entraîne, en lui-même, aucune différence dans la procédure contentieuse suivie.*

c. De quel pouvoir le juge de la juridiction administrative de première instance dispose-t-il ? En particulier, est-il limité au contrôle de la légalité ou le juge joue-t-il un rôle plus large et dispose-t-il du pouvoir non seulement d'annuler une décision administrative mais également de la modifier (réformer) (jugement au fond) et s'agit-il d'un examen judiciaire *ex nunc* ou *ex tunc* ?

**Réponse :** *le contrôle exercé par le juge administratif sur les décisions de refus de visa, de refus de titre de séjour ou d'éloignement est un contrôle d'excès de pouvoir, qui se limite à examiner la légalité de la décision attaquée. Si le juge estime la décision illégale, il en prononce l'annulation, laquelle a un effet rétroactif (la décision est supprimée de l'ordre juridique à compter de sa naissance). Le juge de l'excès de pouvoir ne réforme pas la décision attaquée, mais il peut, à la demande du justiciable, enjoindre à l'administration de prendre les mesures qu'implique l'annulation prononcée.*





d. De quel pouvoir le juge de la juridiction de dernière instance dispose-t-il ? Veuillez indiquer de quelle juridiction il s'agit (Cour Administrative Suprême, Cour Suprême, Conseil d'État ou autre).

**Réponse :** *La juridiction de dernière instance est le Conseil d'Etat, qui se prononce en tant que juge de cassation. Il ne statue pas sur le fond de l'affaire mais examine la régularité et le bien-fondé de l'arrêt rendu par la juridiction d'appel.*

e. Une partie peut-elle, dans toute affaire d'immigration, interjeter appel pour être entendue par la Cour Administrative Suprême ou ce droit est-il exclu ou limité dans certaines situations (par ex. une autorisation est nécessaire) ?

**Réponse :** *Toute partie à l'instance devant la juridiction de premier ressort peut, si elle y a intérêt, faire appel de la décision de cette juridiction, sans limitation ni nécessité d'une autorisation. La décision d'appel peut elle-même faire l'objet d'un pourvoi en cassation.*

5. Décrivez brièvement la procédure judiciaire applicable dans les affaires de citoyenneté dans votre pays. Veuillez notamment apporter une réponse aux questions suivantes :

a. Existe-t-il des différences dans la procédure judiciaire entre les affaires de citoyenneté et les autres affaires administratives ?

**Réponse :** *Les décisions administratives défavorables relatives à la nationalité (principalement : opposition à l'acquisition de la nationalité française par mariage, sur le fondement de l'art. 21-4 du code civil ; refus de naturalisation sur le fondement de l'art. 21-15 du code civil ; retrait d'un décret de naturalisation sur le fondement de l'art. 27-2 du code civil ; déchéance de nationalité sur le fondement de l'article 25 du code civil) relèvent de la procédure administrative contentieuse de droit commun.*



b. Les considérations liées à la sécurité nationale et à l'ordre public entraînent-elles des différences dans les affaires de citoyenneté par rapport à la procédure appliquée dans les autres affaires de citoyenneté et d'immigration dans lesquelles la question de la sécurité nationale et de l'ordre public n'entre pas en ligne de compte ?

**Réponse :** *le traitement contentieux des décisions administratives relatives à la nationalité est le même dans tous les cas, que les motifs de la décision soient tirés de l'ordre public ou d'autres considérations.*

c. De quel pouvoir le juge de la juridiction administrative de première instance dispose-t-il ? En particulier, est-il limité au contrôle de la légalité ou le juge joue-t-il un rôle plus large et dispose-t-il du pouvoir non seulement d'annuler une décision administrative mais également de la modifier (réformer) (jugement au fond) et s'agit-il d'un examen judiciaire *ex nunc* ou *ex tunc* ?

**Réponse :** *le contrôle exercé par le juge administratif sur les décisions administratives relatives à la nationalité est un contrôle d'excès de pouvoir, qui se limite à examiner la légalité de la décision attaquée. Si le juge estime la décision illégale, il en prononce l'annulation, laquelle a un effet rétroactif (la décision est supprimée de l'ordre juridique à compter de sa naissance). Le juge de l'excès de pouvoir ne réforme pas la décision attaquée, mais il peut, à la demande du justiciable, enjoindre à l'administration de prendre les mesures qu'implique l'annulation prononcée.*

*Dans le cas des refus de naturalisation, la décision est prise par le préfet et la juridiction compétente en premier ressort est le tribunal administratif. Dans les cas d'opposition à la naturalisation par mariage, de retrait d'un décret de naturalisation et de déchéance de nationalité, les décisions sont prises par décret et la juridiction compétence en premier et dernier ressort est le Conseil d'Etat.*

d. De quel pouvoir le juge de la juridiction de dernière instance dispose-t-il ? Veuillez indiquer de quelle juridiction il s'agit (Cour Administrative Suprême, Cour Suprême, Conseil d'État ou autre).



**Réponse :** *La juridiction de dernière instance est le Conseil d'Etat, qui se prononce en tant que juge de cassation. Il ne statue pas sur le fond de l'affaire mais examine la régularité et le bien-fondé de l'arrêt rendu par la juridiction d'appel.*

e. Une partie peut-elle, dans toute affaire de citoyenneté, interjeter appel pour être entendue par la Cour Administrative Suprême ou ce droit est-il exclu ou limité dans certaines situations (par ex. une autorisation est nécessaire) ?

**Réponse :** *Toute partie à l'instance devant la juridiction de premier ressort peut, si elle y a intérêt, faire appel de la décision de cette juridiction, sans limitation ni nécessité d'une autorisation. La décision d'appel peut elle-même faire l'objet d'un pourvoi en cassation.*

## **B. Questions de fond. Les notions d'ordre public et de sécurité nationale.**

6. Le droit national de votre pays définit-il les expressions telles que « ordre public », « sécurité nationale » ou d'autres termes jouant un rôle similaire dans les affaires d'immigration et de citoyenneté et vise-t-il à protéger les mêmes valeurs ? Veuillez citer les définitions de ces expressions dans la mesure du possible. Si ces expressions ont été définies dans la jurisprudence uniquement, veuillez expliquer la manière dont elles sont appréhendées dans la jurisprudence.

### **Réponse :**

*Une décision de refus de visa, de refus de séjour ou d'obligation de quitter le territoire français (OQTF) peut, en vertu des dispositions du CESEDA, être fondée sur le fait que la présence de la personne concernée sur le territoire « constitue une menace pour l'ordre public ». En matière de police administrative classique, l'ordre public est traditionnellement désigné comme rassemblant les notions de tranquillité, sécurité et salubrité publiques. En matière de droit des étrangers, le concept « d'ordre public » pouvant fonder une décision de*



*refus de séjour ou d'OQTF fait référence à des faits d'une assez grande gravité, en général une atteinte à la sécurité résultant de la commission d'une ou plusieurs infractions pénalement sanctionnées. Ont ainsi été regardés comme constituant des une menace pour l'ordre public justifiant de telles mesures : le fait qu'un demandeur a été impliqué dans des crimes graves contre les personnes et que sa présence sur le territoire national, eu égard aux principes qu'elle mettrait en cause et à son retentissement, serait de nature à porter atteinte à l'ordre public (Conseil d'Etat, 05/06/2013, ministre de l'intérieur c. Mme H., n° 366219) ; une situation de polygamie (Conseil d'Etat, 16/04/2010, M. D., n° 318726) ; la recherche, l'obtention et l'usage de faux documents (Conseil d'Etat, 07/08/2008, N., n° 289842) ; des actes de propagandes en faveur de mouvements intégristes (Conseil d'Etat, 22/01/1997, N., n° 163690).*

*Alors que le refus de visa, le refus de séjour et l'OQTF tirent les conséquences de ce que l'étranger ne satisfait pas aux conditions, y compris le respect de l'ordre public, permettant l'entrée ou le séjour sur le territoire français, la mesure d'expulsion (art. L. 521-1 du CESEDA) a en elle-même pour objet de protéger l'ordre public en éloignant l'étranger et en faisant obstacle à son retour. Elle ne peut être prononcée que si la présence de l'étranger en France constitue une « menace grave pour l'ordre public ». A été considérée comme caractérisant une telle menace la commission par l'intéressé des faits suivants : des vols avec violences physiques (Conseil d'Etat, 10/07/1983, M. A., n° 359451) ; des violences conjugales (Conseil d'Etat, 30/10/2007, M. A., n° 310111) ; des violences sexuelles (Conseil d'Etat, 07/11/2012, M. B., n° 354224) ; des faits de trafic de stupéfiants (Conseil d'Etat, 15/03/2002, M. G., n° 214888).*

*En matière de nationalité, le critère de la menace pour l'ordre public se retrouve sous diverses définitions, qui font référence à un comportement répréhensible du requérant mais se rattachent davantage aux règles de la vie en commun, dont on attend qu'elles soient respectées par un postulant à la nationalité française. Le code civil permet le refus ou le retrait de la nationalité pour les motifs suivants :*

*- le gouvernement peut s'opposer à l'acquisition de la nationalité par mariage pour « indignité » (art. 21-4 du code civil) ; cette qualification a été retenue pour des infractions telles que la prostitution, des activités constituant un risque pour la politique extérieure du pays, une complicité d'empoisonnement ;*



- le préfet ou le ministre peuvent refuser la naturalisation pour « défaut de bonnes vies et mœurs » (art. 21-23 du code civil) ; ont été ainsi qualifiés la commission d'infractions à la législation économique, des infractions graves à la législation sur le séjour des étrangers ou la détention d'armes prohibées à domicile ;
- enfin la déchéance de nationalité peut être prononcée pour un « crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation » ou pour un « crime ou délit constituant un acte de terrorisme » (art. 25 du code civil).

7. La signification des expressions « ordre public » et « sécurité nationale » a-t-elle évolué dans la jurisprudence au cours des dernières années ? En particulier, ces deux expressions sont-elles interprétées de manière plus large par rapport à la portée qui était la leur par le passé et une signification plus large implique-t-elle la prise en compte de situations actuelles qui n'auraient vraisemblablement pas été considérées comme constituant un risque pour l'ordre public et la sécurité nationale par le passé ? Cette évolution est-elle le résultat de la jurisprudence de la CEDH ou de la CJEU ?

**Réponse :** *L'interprétation retenue par la jurisprudence de la notion d'ordre public en droit des étrangers n'a pas subi d'évolution dans la période récente, ni dans le sens de l'extension ni dans le sens de sa restriction. En revanche, le contrôle du juge de l'excès de pouvoir sur le maniement de cette notion par l'administration s'est renforcé : alors que traditionnellement, le juge n'exerçait sur la validité de ce motif qu'un contrôle restreint, limité à l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation (ex. Conseil d'Etat, 31/03/1989, époux G., n° 92004), il exerce maintenant un contrôle entier et peut annuler une décision s'il estime que de son point de vue, le motif tiré de la menace pour l'ordre public n'est pas valide (ex. Conseil d'Etat, 17/10/2003, M. B., n° 249183).*

8. Le risque pour l'ordre public et la sécurité nationale constitue-t-il, dans votre droit national, un motif de refus, pour un ressortissant de pays tiers :

- a. d'entrée sur le territoire de votre État

**Réponse :** *oui*

- b. de séjour de 90 jours au cours d'une période de 180 jours (séjour de courte durée)

**Réponse :** *oui*



c. de délivrance d'un titre de séjour (temporaire ou permanent)

**Réponse :** *oui*

d. d'acquisition de la nationalité

**Réponse :** *oui*

Si la réponse est « oui » à l'une de ces sous-questions, veuillez indiquer si les motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité nationale peuvent être appliqués dans toutes les affaires ou dans certaines catégories d'affaires uniquement. En particulier, veuillez indiquer si des exceptions s'appliquent lorsque le ressortissant de pays tiers est marié à un ressortissant de votre État ou lorsqu'il existe d'importants enjeux liés au droit à la vie familiale (Article 7 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne, Article 8 de la CEDH) ou lorsque l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants est en jeu (Article 4 de la Charte, Article 3 de la CEDH).

**Réponse :** *la circonstance que l'étranger puisse faire valoir des arguments tirés de la méconnaissance de son droit à une vie familiale normale, sur le fondement de l'article 8 de la CEDH, ne fait pas obstacle à ce que l'administration prenne une décision de refus de visa, de séjour ou de naturalisation en se fondant sur des motifs tirés du risque pour l'ordre public. Le juge mettra dans ce cas en balance l'intérêt d'une protection de la vie familiale et l'intérêt de la protection de l'ordre public pour déterminer si la mesure est légale. Ainsi, un refus de visa pourra être légalement opposé au conjoint d'un ressortissant français si la réalité de la vie commune est douteuse (Conseil d'Etat, 03/06/2005, Mme R., 280432), mais l'interdiction de la gestation pour autrui, qui est d'ordre public en droit français, ne suffit pas à justifier que soit privé de la nationalité française un enfant dont la filiation avec un ressortissant français est établie (Conseil d'Etat, 12/12/2014, Association J., n° 365779).*

*Lorsqu'un étranger qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement pour des motifs tirés de la protection de l'ordre public fait état, en invoquant l'art. 3 de la CEDH, de risques qu'il encourt dans le pays de destination, le juge, s'il estime la mesure justifiée, peut faire droit à cette argumentation en annulant seulement la destination fixant le pays de destination, qui est distincte de la décision d'éloignement (ex. Conseil d'Etat, 01/07/2011, M. B., 334040).*



9. Le risque pour l'ordre public et la sécurité nationale constitue-t-il, dans votre droit national, un motif de décision entraînant :

a. l'éloignement du ressortissant de pays tiers du territoire du pays (décision de retour)

**Réponse :** *oui*

b. le prononcé d'une décision de retour sans accorder de délai de départ volontaire approprié

**Réponse :** *oui*

c. le retrait du titre de séjour (temporaire ou permanent)

**Réponse :** *oui*

d. la perte de la nationalité préalablement acquise

**Réponse :** *oui*

Si la réponse est « oui » à l'une de ces sous-questions, veuillez indiquer si les motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité nationale peuvent être appliqués dans toutes les affaires ou dans certaines catégories d'affaires uniquement. En particulier, veuillez indiquer si des exceptions s'appliquent lorsque le ressortissant de pays tiers est marié à un ressortissant de votre État ou lorsqu'il existe d'importants enjeux liés au droit à la vie familiale (Article 7 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne, Article 8 de la CEDH) ou lorsque l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants est en jeu (Article 4 de la Charte, Article 3 de la CEDH).

*Cf. réponse à la question 8.*

*En matière d'expulsion, plus le degré d'insertion familiale, sociale et professionnelle de l'étranger sera élevé, plus l'administration devra prouver une atteinte grave à l'ordre public pour pouvoir justifier sa décision. Ainsi, p. ex. :*

*- l'expulsion d'un étranger ayant établi sa vie familiale en France devra être justifiée par « une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique » (art. L. 521-2 du CESEDA)*

*- l'expulsion d'un étranger vivant en France depuis vingt ans devra être justifiée par « des comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat, ou liés à des activités à caractère terroriste, ou constituant des actes de provocation explicite et délibérée*



à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne déterminée ou un groupe de personnes » (art. L. 521-3 du CESEDA).

10. Veuillez citer des exemples de situations récurrentes observées par votre juridiction et relevant de la portée des expressions « ordre public » et « sécurité nationale » dans :

- a. les affaires d'immigration
- b. les affaires de citoyenneté

*cf. réponse à la question 6.*

11. Les critères suivants sont-ils utilisés dans la jurisprudence de votre juridiction ou dans votre droit national pour déterminer l'existence d'une menace pour la sécurité nationale et l'ordre public :

- a. le comportement de la personne concernée

**Réponse :** *oui, dans tous les cas*

- b. les intérêts fondamentaux de la société

**Réponse :** *oui, pour les mesures les plus graves (ex. déchéance de nationalité)*

- c. une menace réelle, actuelle et suffisamment grave

**Réponse :** *oui, dans tous les cas*

- d. autre

Veuillez préciser s'ils s'appliquent dans les affaires d'immigration ou de citoyenneté.

**Réponse :** *oui*

12. Considèreriez-vous qu'il y a atteinte à l'ordre public justifiant un refus de titre de séjour à un ressortissant de pays tiers ou une décision de retour à son encontre si ledit ressortissant de pays tiers ne peut invoquer la protection de la vie privée ou familiale et est reconnu coupable de :

- a. vol à l'étalage

**Réponse :** *non en cas de fait isolé*

- b. conduite en état d'ébriété

**Réponse :** *non en cas de fait isolé*





c. évasion fiscale

**Réponse :** *pas de cas répertorié ; possible en fonction de l'ampleur de la fraude*

d. paiement d'un prix de transport inapproprié (*fare avoidance*)

**Réponse :** *non en cas de fait isolé*

e. infractions de stationnement

**Réponse :** *non en cas de fait isolé*

f. infractions au Code de la route

**Réponse :** *possible en fonction de la gravité de l'infraction*

g. contrebande de petites quantités d'alcool/de cigarettes (non-paiement de droits)

**Réponse :** *pas de cas répertorié ; possible en fonction de la répétition des infractions*

h. discours de haine

**Réponse :** *possible en fonction de la gravité et du caractère répétitif des faits*

i. mariage de complaisance (mariage blanc)

**Réponse :** *le refus de séjour sera fondé sur l'absence de réalité de la vie commune*

13. Si le ressortissant de pays tiers peut invoquer la protection de la vie privée/familiale, certaines des situations décrites ci-dessus (question 12, points a-i) ont-elles déjà entraîné un refus de titre de séjour ou une décision de retour ? Le retrait ou refus de titre de séjour pourrait-il dépendre du critère de proportionnalité ? Veuillez faire la distinction entre les situations a-i si nécessaire.

*Cf. réponse à la question 8.*

14. De quelle manière protégez-vous l'intérêt supérieur de l'enfant vis-à-vis de la sécurité nationale et de l'ordre public ? Veuillez illustrer votre propos par des exemples. Le ressortissant d'un pays tiers peut-il être éloigné de votre pays s'il est le seul tuteur offrant un foyer (« home maker ») à un ressortissant de votre pays (par exemple, si le ressortissant de votre pays est mineur) et qu'il y a tout lieu de penser que le séjour prolongé du ressortissant de pays tiers dans votre pays constitue une menace pour la sécurité nationale ou l'ordre public ?



**Réponse :** *le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant, tout comme le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la CEDH, est opérant à l'encontre d'une décision fondée sur des motifs d'ordre public. Le juge met dans ce cas en balance, dans sa décision, la nécessité de prévenir les risques d'atteinte à l'ordre public et les atteintes portées au droit à mener une vie familiale ou à l'intérêt supérieur de l'enfant, pour déterminer si la mesure porte une atteinte disproportionnée aux droits ainsi reconnus : ex. Conseil d'Etat, 09/12/2009, S., n° 305031 ; 27/05/2005, Mme T., 280612.*

15. Considéreriez-vous le terrorisme, le trafic d'êtres humains, la maltraitance d'enfants, le commerce d'armes, les crimes commis par des récidivistes et le trafic de drogue comme une atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale susceptible de donner lieu à :

a) la perte de la nationalité préalablement acquise

**Réponse :** *la déchéance de nationalité peut être prononcée pour un « crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation » ou pour un « crime ou délit constituant un acte de terrorisme » (art. 25 du code civil) ;*

b) un refus de titre de séjour ou une décision de retour

**Réponse :** *oui*

16. Si le ressortissant de pays tiers a été exclu des régimes de protection en vertu de l'Article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, est-il automatiquement considéré comme constituant une menace [grave] pour l'ordre public ou la sécurité nationale et doit-il être éloigné du pays sans examen supplémentaire du risque effectif et actuel ? Si une procédure distincte est nécessaire pour prononcer une décision de retour, les critères suivants doivent-ils être pris en compte :

a. le comportement de la personne concernée

b. les intérêts fondamentaux de la société

c. une menace réelle, actuelle et suffisamment grave

d. autre.

**Réponse :** *le fait qu'un demandeur d'asile a fait l'objet d'une décision d'exclusion du statut de réfugié sur le fondement de l'article 1<sup>er</sup>, F de la Convention de Genève ne constitue pas à lui seul un motif d'éloignement pour cause de menace pour l'ordre*



*public. L'administration procèdera à un réexamen de la situation de l'intéressé pour déterminer si sa présence constitue ou non une menace pour l'ordre public. Dans ce cadre, le fait que la personne ait commis un crime de guerre ou un crime contre l'humanité fait que sa présence en France peut constituer, par les manifestations d'hostilité et les troubles qu'elle peut susciter, une menace pour l'ordre public.*

*Lorsqu'une personne a fait l'objet d'une décision d'exclusion du statut de réfugié, puis d'une décision d'expulsion au motif que sa présence représente une menace grave pour l'ordre public, mais que cette personne ne peut être éloignée ni à destination de son pays, où elle encourt des risques, ni à destination d'un autre pays, la loi française prévoit qu'elle peut faire l'objet d'une mesure d'assignation à résidence dans un lieu déterminé sur le territoire français (art. L. 523-3 du CESEDA).*

17. Pouvez-vous citer des exemples d'affaires dans lesquelles la priorité est donnée à la vie familiale ou privée plutôt qu'à la sécurité nationale ou à l'ordre public ? Veuillez les décrire brièvement.

**Réponse :** voir les exemples suivants :

*- Conseil d'Etat, 19/03/1997, M. S., n° 139786 : cas d'un étranger dont toute la famille réside en France et qui n'a aucune attache familiale avec le pays dont il possède la nationalité ; si l'intéressé s'est rendu coupable de plusieurs vols avec effraction ou à main armée, la mesure d'expulsion prise à son encontre a, eu égard à la gravité de l'atteinte portée à sa vie privée, excédé ce qui était nécessaire à la défense de l'ordre public ; dans ces conditions, elle a été prise en violation de l'article 8 de la convention.*

*- Conseil d'Etat, 30/10/1996, M. M., n°148563 : cas d'un étranger âgé de 28 ans, célibataire et sans enfants ni charge de famille lors de l'intervention de la décision, qui s'est rendu coupable de plusieurs délits parmi lesquels plusieurs vols avec armes, menace ou violence contre les personnes ; l'intéressé est né en France et y a toujours résidé ainsi que ses parents et ses frères et soeurs ; dans ces conditions, la mesure d'expulsion prise à son encontre a, eu égard à la gravité de l'atteinte portée à sa vie privée et familiale, excédé ce qui était nécessaire à la défense de l'ordre public ; dès lors, elle a été prise en violation des stipulations de l'article 8.*



- *Conseil d'Etat, 19/04/1991, M. B., 107470 : cas d'un étranger qui n'a aucune attache familiale avec le pays dont il possède la nationalité, qui réside depuis sa naissance en France où demeure sa famille composée de douze frères et soeurs dont il a, avec son frère aîné, assumé une partie de la charge à la suite du décès de son père; si l'intéressé s'est rendu coupable de plusieurs vols, compte tenu de son comportement postérieurement aux condamnations prononcées à raison de ces faits, la mesure d'expulsion prise à son encontre a, eu égard à la gravité de l'atteinte portée à sa vie familiale, excédé ce qui était nécessaire à la défense de l'ordre public ; dans ces conditions, elle a été prise en violation de l'article 8 de la convention précitée.*

18. Avez-vous constaté des tensions entre la protection automatiquement accordée par l'Article 4 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne (Article 3 de la CEDH) et la sécurité nationale, justifiant un retrait ? Veuillez donner des exemples des pratiques adoptées dans votre pays.

**Réponse :** *Lorsqu'un étranger qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement pour des motifs tirés de la protection de l'ordre public fait état, en invoquant l'art. 3 de la CEDH, de risques qu'il encourt dans le pays de destination, le juge, s'il estime la mesure justifiée, peut faire droit à cette argumentation en annulant seulement la destination fixant le pays de destination, qui est distincte de la décision d'éloignement (ex. Conseil d'Etat, 01/07/2011, M. B., 334040). Cf. également réponse à la question 16.*

### **C. Questions de procédure. Équité de la procédure.**

19. Si une décision examinée par un juge est basée sur des considérations liées à la sécurité à nationale ou à l'ordre public, contient-elle toujours des raisons juridiques et factuelles ? Dans quelles conditions une autorité administrative peut-elle s'abstenir de justifier entièrement ou partiellement une telle décision ?



**Réponse :** *les décisions de police, y compris en matière d'étrangers, doivent toujours être motivées en droit et en fait (art. L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration).*

20. Si la décision est basée sur des considérations liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public, la partie, son avocat et un juge examinant une décision ont-ils accès de la même manière aux raisons juridiques et factuelles de cette décision communiquées par l'autorité administrative ?

**Réponse :** *oui.*

21. Les preuves étayant les faits (motifs) constituant un risque pour la sécurité nationale ou l'ordre public sont-elles toujours accessibles à :

- a. un juge
- b. une partie à la procédure
- c. un conseil (avocat) représentant la partie.

**Réponse :** *ces preuves sont, dès lors qu'elles sont versées au contradictoire par une partie, accessible à toutes les autres parties. Le juge ne peut pas statuer sur des éléments qui n'ont pas été soumis au débat contradictoire.*

22. Tous les juges sont-ils autorisés à accéder aux preuves classées ou est-il nécessaire d'obtenir un certificat spécial (habilitation de sécurité) et de suivre la procédure de vérification ? Cette procédure est-elle obligatoire pour tous les juges ou uniquement pour ceux qui doivent se prononcer dans des affaires de sécurité nationale et ont accès aux preuves classées ?

**Réponse :** *en matière de décisions relatives aux étrangers, comme dans le droit commun, le juge statue sur la base des pièces qui ont été versées au dossier de procédure par l'une ou l'autre partie. Il n'a pas à suivre de procédure particulière pour accéder à certaines pièces, car c'est à l'administration qu'il revient de les produire et si elle ne le fait pas, le juge ne pourra en tenir compte.*



23. Si des faits ou des preuves constituant un risque pour la sécurité nationale ou l'ordre public ne sont pas accessibles à une partie à la procédure et au conseil (avocat) qui la représente, existe-t-il, dans votre législation ou pratique judiciaire, des mécanismes permettant de garantir l'« Égalité des Armes » entre les parties à la procédure et de mettre les preuves qui n'ont pas été divulguées à la partie et à son avocat à disposition d'une autre manière en vue d'un débat contradictoire (par ex. un résumé des preuves est présenté à la partie ou un avocat ayant fait l'objet d'une vérification spéciale est autorisé à consulter le dossier de l'affaire pour défendre les intérêts des ressortissants de pays tiers) ? Veuillez décrire la manière dont ce mécanisme fonctionne dans la pratique et indiquer la date à laquelle il a été mis en place ainsi que son fondement juridique.

**Réponse :** *le juge ne peut se fonder que sur des pièces qui ont été soumises au contradictoire. La procédure contradictoire est diligentée par le juge lui-même, il n'existe pas de procédure spécifique aux pièces ou aux preuves qui comportent des éléments relatifs à la sécurité nationale. Si l'administration souhaite ne pas communiquer certains éléments, elle doit occulter les documents qu'elle produit et le juge et les autres parties n'auront pas connaissance des éléments ainsi occultés.*

24. Si les preuves étayant les faits (motifs) constituant un risque pour la sécurité nationale ou l'ordre public ne sont pas accessibles à une partie à la procédure ou à son conseil (avocat), le juge est-il autorisé à contrôler la légalité du refus d'accès à ces preuves et un juge est-il compétent pour divulguer ces preuves à la partie à la procédure ? Veuillez décrire les motifs et le mécanisme du contrôle judiciaire en ce qui concerne le refus d'accès au dossier en raison de sa confidentialité au motif qu'il est classé (secret d'État ou similaire).

**Réponse :** *cf. réponse à la question 23.*

25. Les éléments de preuve admis par le juge lors de la procédure judiciaire dans les affaires d'immigration et de citoyenneté sont-ils toujours accessibles aux parties en vue d'un débat contradictoire ou des mesures conservatoires particulières appliquées aux documents sensibles empêchent-elles la divulgation de ces preuves à la partie ? Existe-t-il des mécanismes



spéciaux appliqués pour garantir l'égalité des armes entre les parties à la procédure si le document n'est pas divulgué à la partie ?

**Réponse :** *cf. réponse à la question 23.*

26. Le jugement complet, avec ses raisons de droit et de fait est-il toujours accessible à la partie et au conseil dans les affaires d'immigration et de citoyenneté ? Existe-t-il des restrictions en ce qui concerne les motifs du jugement concernant la partie ou le conseil si le jugement est basé sur des motifs liés à la sécurité nationale ou à l'ordre public ?

**Réponse :** *le juge administratif est tenu de mentionner dans sa décision, sous peine d'irrégularité, l'ensemble des motifs de droit et de fait sur lesquels il se fonde. Il ne peut exister de restrictions à la motivation des décisions juridictionnelles.*

27. Les mêmes critères sont-ils appliqués aux ressortissants nationaux, aux ressortissants de l'UE et membres de leurs familles et aux ressortissants de pays tiers pour l'accès à un dossier classé ? Si les ressortissants de pays tiers ne sont pas traités de la même manière que d'autres catégories de personnes (ressortissants nationaux ou ressortissants de l'UE et membres de leurs familles) dans les affaires d'immigration et de citoyenneté, veuillez décrire les différences de traitement.

**Réponse :** *en vertu du principe constitutionnel d'égalité, tous les justiciables sont soumis aux mêmes règles de procédure devant toutes les juridictions, quelle que soit leur nationalité.*

28. Les affaires liées à la sécurité nationale (immigration ou citoyenneté) sont-elles jugées plus rapidement ou considérées comme prioritaires lors de l'inscription au rôle ? Tous les juges sont-ils admissibles pour statuer sur ce type d'affaires ou des conditions particulières sont-elles prévues par la législation (par ex. habilitation de sécurité) ?

**Réponse :** *il n'existe pas d'exigence de qualification particulière pour les juges qui statuent sur les affaires d'immigration et de nationalité faisant intervenir des considérations d'ordre*



*public. Le CESEDA prévoit des délais abrégés de jugement pour certaines affaires, notamment lorsque l'intéressé est placé en rétention avant l'éloignement, de manière à ne pas rallonger la durée de la rétention (cf. réponse à la question 4).*

