



**MINISTÈRE
DE L'EUROPE
ET DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
ET DE LA MODERNISATION

DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES

Sous-direction de la Formation et des Concours

Bureau des concours et examens professionnels
RH4B

**CONCOURS EXTERNE ET INTERNE POUR L'ACCÈS A L'EMPLOI DE
CONSEILLERE/CONSEILLER DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
(CADRE D'ORIENT)
AU TITRE DE L'ANNÉE 2022**

ÉPREUVES ÉCRITES D'ADMISSIBILITÉ

Mardi 7 septembre 2021

DROIT PUBLIC

*Rédaction, à partir d'un dossier portant sur le droit public, d'une note ayant pour objet de vérifier
l'aptitude à l'analyse et au raisonnement juridique*

Durée totale de l'épreuve : 5 heures

Coefficient : 3


SUJET AU VERSO

Ce dossier comporte 57 pages (page de garde non comprise)

Sujet de l'épreuve de droit public

Vous êtes rédacteur au sein de la sous-direction du droit de l'Union européenne de la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, en charge des affaires intérieures, notamment des questions de libre circulation des personnes et des contrôles aux frontières.

Compte tenu de l'aggravation de la situation sanitaire liée au variant Delta, le ministre de la Santé et le ministre de l'Intérieur envisagent de proposer au Premier ministre la restauration de contrôles sanitaires stricts aux frontières intérieures et extérieures, voire l'interdiction des déplacements des personnes, en provenance et à destination du territoire métropolitain de la France.

Une réunion interministérielle, à laquelle participeront votre directeur et un membre du cabinet du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, doit permettre d'arbitrer cette question.

Sur la base de la documentation ci-jointe, votre directeur vous demande d'établir une note opérationnelle présentant l'état du droit européen en matière de libre circulation des personnes et des contrôles aux frontières, et indiquant sous quelles conditions les options envisagées peuvent être mises en œuvre, dans le respect des règles juridiques européennes et françaises en vigueur.

En outre, vous indiquerez si des modifications de la législation, y compris européenne, vous paraissent opportunes. La législation citée dans le dossier est celle en vigueur au 20 juin 2021 et, pour les besoins de l'analyse, doit être considérée comme inchangée à ce jour.

Sommaire

	Pages
<u>1. Normes du droit de l'Union européenne de droit primaire</u>	3
1.1. <i>Dispositions pertinentes du Traité sur l'Union européenne (TUE)</i>	3
1.2. <i>Dispositions pertinentes du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)</i>	3
1.3. <i>Dispositions pertinentes de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne</i>	5
<u>2. Normes du droit de l'Union européenne de droit dérivé</u>	6
2.1. <i>Dispositions pertinentes du règlement 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)</i>	6
2.2. <i>Dispositions pertinentes 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</i>	15
<u>3. Normes de droit national</u>	19
3.1. <i>Dispositions pertinentes du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)</i>	19
3.2. <i>Dispositions pertinentes du Code de la santé publique</i>	22
<u>4. Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne</u>	27
4.1. <i>Arrêt du 30 avril 2020, Blue Air – Airline Management Solutions, C-584/18 (extraits)</i>	27
4.2. <i>Arrêt du 17 novembre 2011, Gaydarov, C-430/10 (extraits)</i>	30
4.3. <i>Arrêt du 5 mai 2011, McCarthy, C-434/09 (extraits)</i>	33
<u>5. Jurisprudence du Conseil d'Etat</u>	34
5.1. <i>Ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat, du 12 mars 2021, Union des Français de l'étranger, n° 449743 (extraits)</i>	34
5.2. <i>Ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat du 21 janvier 2021, Association La Cimade et autres, n° 447878 (extraits)</i>	38
5.3. <i>Ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat du 2 juin 2020, Association La Ligue des droits de l'Homme et autre, n° 440449 (extraits)</i>	45
<u>6. Extrait de la communication de la Commission, du 2 juin 2021, au Parlement européen et au Conseil relative à une «Stratégie pour un espace Schengen pleinement opérationnel et résilient» [COM(2021) 277 final]</u>	56

1. Normes du droit de l'Union européenne de droit primaire

1.1. Dispositions pertinentes du Traité sur l'Union européenne (TUE)

Article 3, paragraphe 2, TUE :

« L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène. »

1.2. Dispositions pertinentes du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

Article 20, paragraphes 1 et 2, TFUE :

« 1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

2. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres : a) le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ; [...]

Ces droits s'exercent dans les conditions et limites définies par les traités et par les mesures adoptées en application de ceux-ci. »

Article 21, paragraphes 1 et 2, TFUE :

« 1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application.

2. Si une action de l'Union apparaît nécessaire pour atteindre cet objectif, et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent arrêter des dispositions visant à faciliter l'exercice des droits visés au paragraphe 1. »

Article 45 du TFUE :

« 1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union.

2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique :

a) de répondre à des emplois effectivement offerts,

b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres,

c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,

d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi.

4. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique. »

Article 67, paragraphes 1 et 2, TFUE :

« 1. L'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres.

2. Elle assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers. Aux fins du présent titre, les apatrides sont assimilés aux ressortissants des pays tiers. »

Article 72 TFUE :

« Le présent titre ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. »

Article 77, paragraphes 1 et 2, TFUE :

« 1. L'Union développe une politique visant :

a) à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures ;

b) à assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures ; [...]

2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures portant sur : [...]

b) les contrôles auxquels sont soumises les personnes franchissant les frontières extérieures ; [...]

e) l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures. »

1.3. Dispositions pertinentes de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Article 45 de la Charte :

« 1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

2. La liberté de circulation et de séjour peut être accordée, conformément aux traités, aux ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un État membre. »

2. Normes du droit de l'Union européenne de droit dérivé

2.1. Dispositions pertinentes du règlement 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)

Titre I, Dispositions générales

Article 2, Définitions :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

1) « frontières intérieures » :

- a) les frontières terrestres communes, y compris fluviales et lacustres, des États membres ;
- b) les aéroports des États membres pour les vols intérieurs ;
- c) les ports maritimes, fluviaux et lacustres des États membres pour les liaisons régulières intérieures par transbordeur ;

2) « frontières extérieures » : les frontières terrestres des États membres, y compris les frontières fluviales et lacustres, les frontières maritimes, ainsi que leurs aéroports, ports fluviaux, ports maritimes et ports lacustres, pour autant qu'ils ne soient pas des frontières intérieures ;

3) « vol intérieur » : tout vol en provenance ou à destination exclusive des territoires des États membres et sans atterrissage sur le territoire d'un pays tiers ; [...]

5) « personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union » :

a) les citoyens de l'Union, au sens de l'article 20, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que les ressortissants de pays tiers membres de la famille d'un citoyen de l'Union exerçant son droit à la libre circulation, auxquels s'applique la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil ;

b) les ressortissants de pays tiers et les membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité, qui, en vertu d'accords conclus entre l'Union et ses États membres, d'une part, et ces pays tiers, d'autre part, jouissent de droits en matière de libre circulation équivalents à ceux des citoyens de l'Union ;

6) « ressortissant de pays tiers » : toute personne qui n'est pas citoyen de l'Union au sens de l'article 20, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et qui n'est pas visée par le point 5) du présent article ; [...]

8) « point de passage frontalier » : tout point de passage autorisé par les autorités compétentes pour le franchissement des frontières extérieures ; [...]

10) « contrôle aux frontières » : les activités effectuées aux frontières, conformément au présent règlement et aux fins de celui-ci, en réponse exclusivement à l'intention de franchir une

frontière ou à son franchissement indépendamment de toute autre considération, consistant en des vérifications aux frontières et en une surveillance des frontières ;

- 11) « vérifications aux frontières » : les vérifications effectuées aux points de passage frontaliers afin de s'assurer que les personnes, y compris leurs moyens de transport et les objets en leur possession, peuvent être autorisés à entrer sur le territoire des États membres ou à le quitter ;
- 12) « surveillance des frontières » : la surveillance des frontières entre les points de passage frontaliers et la surveillance des points de passage frontaliers en dehors des heures d'ouverture fixées, en vue d'empêcher les personnes de se soustraire aux vérifications aux frontières ; [...]
- 14) « garde-frontière » : tout agent public affecté, conformément au droit national, soit à un point de passage frontalier, soit le long de la frontière ou à proximité immédiate de cette dernière et qui exerce, conformément au présent règlement et au droit national, des fonctions de contrôle aux frontières ;
- 15) « transporteur » : toute personne physique ou morale qui assure, à titre professionnel, le transport de personnes ; [...]
- 21) « menace pour la santé publique » : toute maladie à potentiel épidémique telle que définie par le règlement sanitaire international de l'Organisation mondiale de la santé et les autres maladies infectieuses ou parasitaires contagieuses pour autant qu'elles fassent l'objet de dispositions de protection à l'égard des ressortissants des États membres.

Titre II, Frontières extérieures

Chapitre I, Franchissement des frontières extérieures et conditions d'entrée [...]

Article 6, Conditions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers :

« 1. Pour un séjour prévu sur le territoire des États 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 :

a) être en possession d'un document de voyage en cours de validité autorisant son titulaire à franchir la frontière [...].

b) être en possession d'un visa en cours de validité si celui-ci est requis en vertu du règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil, sauf s'ils sont titulaires d'un titre de séjour ou d'un visa de long séjour en cours de validité ;

c) justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé, et disposer de moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans leur pays d'origine ou le transit vers un pays tiers dans lequel leur admission est garantie, ou être en mesure d'acquérir légalement ces moyens ;

d) ne pas être signalé aux fins de non-admission dans le Système d'Information Schengen ;

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 États 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 États membres pour ces mêmes motifs. (...)

Chapitre II, contrôles aux frontières extérieures et refus d'entrée

Article 8, vérifications aux frontières portant sur les personnes :

« 1. Les mouvements transfrontaliers aux frontières extérieures font l'objet de vérifications de la part des gardes-frontières. Les vérifications sont effectuées conformément au présent chapitre [...].

2. À l'entrée et à la sortie, les personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union sont soumises aux vérifications suivantes :

a) la vérification de l'identité et de la nationalité de la personne, ainsi que de l'authenticité et de la validité de son document de voyage pour le franchissement de la frontière, y compris par la consultation des bases de données pertinentes [...].

b) la vérification visant à établir qu'une personne jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union n'est pas considérée comme une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres [...].

3. À l'entrée et à la sortie, les ressortissants des pays tiers sont soumis à une vérification approfondie comme suit :

a) la vérification approfondie à l'entrée comporte la vérification des conditions d'entrée fixées à l'article 6, paragraphe 1, ainsi que, le cas échéant, des documents autorisant le séjour et l'exercice d'une activité professionnelle. Cette vérification comprend un examen détaillé des éléments suivants :

i) la vérification de l'identité et de la nationalité du ressortissant de pays tiers ainsi que de l'authenticité et de la validité de son document de voyage pour le franchissement de la frontière [...].

ii) la vérification que le document de voyage est accompagné, le cas échéant, du visa ou du permis de séjour requis ;

iii) l'examen des cachets d'entrée et de sortie sur le document de voyage du ressortissant de pays tiers concerné, afin de vérifier, en comparant les dates d'entrée et de sortie, que cette personne n'a pas déjà dépassé la durée de séjour maximale autorisée sur le territoire des États membres ;

iv) la vérification des points de départ et d'arrivée du ressortissant de pays tiers concerné ainsi que de l'objet du séjour envisagé et, si nécessaire, la vérification des documents justificatifs correspondants ;

v) la vérification que le ressortissant de pays tiers concerné dispose de moyens de subsistance suffisants pour la durée et l'objet du séjour envisagé, pour le retour dans le pays d'origine ou pour le transit vers un pays tiers dans lequel son admission est garantie, ou qu'il est en mesure d'acquérir légalement ces moyens ;

vi) la vérification que le ressortissant de pays tiers concerné, son moyen de transport et les objets qu'il transporte ne sont pas de nature à compromettre l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres...

b) si le ressortissant de pays tiers est titulaire d'un visa mentionné à l'article 6, paragraphe 1, point b), la vérification approfondie à l'entrée comporte également la vérification de l'identité du titulaire du visa et de l'authenticité du visa [...].

6. Les vérifications portant sur des personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union sont effectuées conformément à la directive 2004/38/CE. »

Article 14, Refus d'entrée :

« 1. L'entrée sur le territoire des États 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 [...].

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.

2. L'entrée ne peut être refusée qu'au moyen d'une décision motivée indiquant les raisons précises du refus. La décision est prise par une autorité compétente habilitée à ce titre par le droit national. Elle prend effet immédiatement.

La décision motivée indiquant les raisons précises du refus est notifiée au moyen d'un formulaire uniforme tel que celui figurant à l'annexe V, partie B, et rempli par l'autorité compétente habilitée par le droit national à refuser l'entrée. Le formulaire uniforme ainsi complété est remis au ressortissant de pays tiers concerné, qui accuse réception de la décision de refus au moyen dudit formulaire.

3. Les personnes ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée ont le droit de former un recours contre cette décision. Les recours sont formés conformément au droit national. Des indications écrites sont également mises à la disposition du ressortissant de pays tiers en ce qui concerne des points de contact en mesure de communiquer des informations sur des représentants compétents pour agir au nom du ressortissant de pays tiers conformément au droit national.

L'introduction d'un tel recours n'a pas d'effet suspensif à l'égard de la décision de refus d'entrée.

Sans préjudice de toute éventuelle compensation accordée conformément au droit national, le ressortissant de pays tiers concerné a le droit à la rectification du cachet d'entrée annulé, ainsi que de toute autre annulation ou ajout, de la part de l'État membre qui a refusé l'entrée, si, dans le cadre du recours, la décision de refus d'entrée devait être déclarée non fondée.

4. Les gardes-frontières veillent à ce qu'un ressortissant de pays tiers ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée ne pénètre pas sur le territoire de l'État membre concerné. »

Chapitre IV, Modalités spécifiques des vérifications aux frontières

Article 20, modalités spécifiques relatives aux vérifications pour certaines personnes :

« 1. Les modalités spécifiques de vérification décrites à l'annexe VII s'appliquent aux catégories de personnes suivantes :

- a) les chefs d'État et les membres de leur délégation ;
- b) les pilotes d'aéronefs et les autres membres d'équipage ;
- c) les marins ;
- d) les titulaires de passeports diplomatiques, officiels ou de service, et les membres d'organisations internationales ;
- e) les travailleurs frontaliers ;
- f) les mineurs ;
- g) les services de secours, de police et de sapeurs-pompiers et les gardes-frontières ;
- h) les travailleurs offshore.

Ces modalités spécifiques peuvent contenir des dérogations aux articles 5, 6 et 8 à 14.

2. Les États membres notifient à la Commission les modèles des cartes délivrées par les ministères des affaires étrangères des États membres aux membres accrédités des missions diplomatiques et des représentations consulaires, ainsi qu'à leur famille, conformément à l'article 39. »

Titre III, Frontières intérieures

Chapitre I, Absence de contrôles aux frontières intérieures

Article 22, Franchissement des frontières intérieures :

« Les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité. »

Article 23, Vérifications à l'intérieur du territoire :

« L'absence de contrôle aux frontières intérieures ne porte pas atteinte :

a) à l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes de l'État membre en vertu du droit national, dans la mesure où l'exercice de ces compétences n'a pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières ; cela s'applique également dans les zones frontalières. Au sens de la première phrase, l'exercice des compétences de police ne peut, en particulier, être considéré comme équivalent à l'exercice des vérifications aux frontières lorsque les mesures de police :

i) n'ont pas pour objectif le contrôle aux frontières ;

ii) sont fondées sur des informations générales et l'expérience des services de police relatives à d'éventuelles menaces pour la sécurité publique et visent, notamment, à lutter contre la criminalité transfrontalière ;

iii) sont conçues et exécutées d'une manière clairement distincte des vérifications systématiques effectuées sur les personnes aux frontières extérieures ;

iv) sont réalisées sur la base de vérifications réalisées à l'improviste ;

b) à l'exercice des contrôles de sûreté dans les ports ou aéroports, effectués sur les personnes par les autorités compétentes en vertu du droit de chaque État membre, par les responsables portuaires ou aéroportuaires ou par les transporteurs, pour autant que ces contrôles soient également effectués sur les personnes voyageant à l'intérieur d'un État membre;

c) à la possibilité pour un État membre de prévoir dans son droit national l'obligation de détention et de port de titres et de documents ;

d) à la possibilité pour un État membre de prévoir dans son droit national l'obligation pour les ressortissants de pays tiers de signaler leur présence sur son territoire... »

Chapitre II, réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures

Article 25, Cadre général pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures

« 1. En cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, cet État membre peut exceptionnellement réintroduire le contrôle aux frontières sur tous les tronçons ou sur certains tronçons spécifiques de ses frontières intérieures pendant une période limitée d'une durée maximale de trente jours ou pour la durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à trente jours. La portée et la durée de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave.

2. Le contrôle aux frontières intérieures n'est réintroduit qu'en dernier recours et conformément aux articles 27, 28 et 29. Les critères visés, respectivement, aux articles 26 et 30 sont pris en considération chaque fois qu'une décision de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures est envisagée en vertu de l'article 27, 28 ou 29, respectivement.

3. Lorsque la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dans l'État membre concerné persiste au-delà de la durée prévue au paragraphe 1 du présent article, ledit État membre peut prolonger le contrôle à ses frontières intérieures, en tenant compte des critères visés à l'article 26 et conformément à l'article 27, pour les mêmes raisons que celles visées au paragraphe 1 du présent article et, en tenant compte d'éventuels éléments nouveaux, pour des périodes renouvelables ne dépassant pas trente jours.

4. La durée totale de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, y compris toute prolongation prévue au titre du paragraphe 3 du présent article, ne peut excéder six mois. Dans les

circonstances exceptionnelles visées à l'article 29, cette durée totale peut être étendue à une durée maximale de deux ans conformément au paragraphe 1 dudit article. »

Article 26, Critères pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures :

« Lorsqu'un État membre décide, en dernier recours, la réintroduction temporaire du contrôle à une ou plusieurs de ses frontières intérieures ou sur des tronçons de celles-ci ou décide de prolonger ladite réintroduction, conformément à l'article 25 ou à l'article 28, paragraphe 1, il évalue la mesure dans laquelle cette réintroduction est susceptible de remédier correctement à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure et évalue la proportionnalité de la mesure par rapport à cette menace. Lors de cette évaluation, l'État membre tient compte, en particulier, de ce qui suit :

a) l'incidence probable de toute menace pour son ordre public ou sa sécurité intérieure, y compris du fait d'incidents ou de menaces terroristes, dont celles que représente la criminalité organisée ;

b) l'incidence probable d'une telle mesure sur la libre circulation des personnes au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures. »

Article 27, Procédure de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures au titre de l'article 25 :

« 1. Lorsqu'un État membre prévoit de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures au titre de l'article 25, il notifie son intention aux autres États membres et à la Commission au plus tard quatre semaines avant la réintroduction prévue, ou dans un délai plus court lorsque les circonstances étant à l'origine de la nécessité de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures sont connues moins de quatre semaines avant la date de réintroduction prévue. À cette fin, l'État membre fournit les informations suivantes:

a) les motifs de la réintroduction envisagée, y compris toutes les données pertinentes détaillant les événements qui constituent une menace grave pour son ordre public ou sa sécurité intérieure ;

b) la portée de la réintroduction envisagée, en précisant le ou les tronçon(s) des frontières intérieures où le contrôle doit être réintroduit ;

c) le nom des points de passage autorisés ;

d) la date et la durée de la réintroduction prévue ;

e) le cas échéant, les mesures que les autres États membres doivent prendre.

Une notification au titre du premier alinéa peut également être présentée conjointement par deux ou plusieurs États membres.

Si nécessaire, la Commission peut demander des informations complémentaires à l'État membre ou aux États membres concernés.

2. Les informations visées au paragraphe 1 sont présentées au Parlement européen et au Conseil et notifiées au même moment aux États membres et à la Commission en vertu dudit paragraphe...

4. À la suite de la notification par un État membre au titre du paragraphe 1, et en vue de la consultation prévue au paragraphe 5, la Commission ou tout autre État membre peut, sans préjudice de l'article 72 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, émettre un avis.

Si, sur la base des informations figurant dans la notification ou de toute information complémentaire qu'elle a reçue, la Commission a des doutes quant à la nécessité ou la proportionnalité de la réintroduction prévue du contrôle aux frontières intérieures, ou si elle estime qu'une consultation sur certains aspects de la notification serait appropriée, elle émet un avis en ce sens.

5. Les informations visées au paragraphe 1, ainsi que tout avis éventuel émis par la Commission ou un État membre au titre du paragraphe 4, font l'objet d'une consultation, y compris, le cas échéant, de réunions conjointes entre l'État membre prévoyant de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures, les autres États membres, en particulier ceux directement concernés par de telles mesures, et la Commission, afin d'organiser, le cas échéant, une coopération mutuelle entre les États membres et d'examiner la proportionnalité des mesures par rapport aux événements qui

sont à l'origine de la réintroduction du contrôle aux frontières ainsi qu'à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure.

6. La consultation visée au paragraphe 5 a lieu au moins dix jours avant la date prévue pour la réintroduction du contrôle aux frontières. »

Article 28, procédure spécifique dans les cas nécessitant une action immédiate :

« 1. Lorsqu'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre exige une action immédiate, l'État membre concerné peut, exceptionnellement, immédiatement réintroduire le contrôle aux frontières intérieures, pour une période limitée n'excédant pas dix jours.

2. Lorsqu'un État membre réintroduit le contrôle à ses frontières intérieures, il notifie ce fait simultanément aux autres États membres et à la Commission, et communique les informations visées à l'article 27, paragraphe 1, y compris les raisons qui justifient le recours à la procédure énoncée au présent article. La Commission peut immédiatement consulter les autres États membres dès la réception de la notification.

3. Si la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure persiste au-delà de la durée prévue au paragraphe 1 du présent article, l'État membre peut décider de prolonger le contrôle aux frontières intérieures pour des périodes renouvelables n'excédant pas vingt jours. Ce faisant, l'État membre concerné tient compte des critères visés à l'article 26, y compris une évaluation actualisée de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure, et tient compte d'éventuels éléments nouveaux.

Lorsqu'une telle prolongation a lieu, les dispositions de l'article 27, paragraphes 4 et 5, s'appliquent mutatis mutandis et la consultation a lieu sans tarder après la notification de la décision de prolongation à la Commission et aux États membres.

4. Sans préjudice de l'article 25, paragraphe 4, la durée totale de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, sur la base de la période initiale au titre du paragraphe 1 du présent article et des prolongations éventuelles au titre du paragraphe 3 du présent article, ne dépasse pas deux mois.

5. La Commission informe sans tarder le Parlement européen des notifications effectuées au titre du présent article. »

Article 32, Dispositions s'appliquant en cas de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures

« Lorsque le contrôle aux frontières intérieures est réintroduit, les dispositions pertinentes du titre II s'appliquent mutatis mutandis. »

2.2. Dispositions pertinentes 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

Chapitre I, dispositions générales

Article 2, définitions :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

- 1) « citoyen de l'Union » : toute personne ayant la nationalité d'un État membre ;
- 2) « membre de la famille » :
 - a) le conjoint ;
 - b) le partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a contracté un partenariat enregistré, sur la base de la législation d'un État membre, si, conformément à la législation de l'État membre d'accueil, les partenariats enregistrés sont équivalents au mariage, et dans le respect des conditions prévues par la législation pertinente de l'État membre d'accueil ;
 - c) les descendants directs qui sont âgés de moins de vingt-et-un ans ou qui sont à charge, et les descendants directs du conjoint ou du partenaire tel que visé au point b) ;
 - d) les ascendants directs à charge et ceux du conjoint ou du partenaire tel que visé au point b) ;
- 3) « État membre d'accueil » : l'État membre dans lequel se rend un citoyen de l'Union en vue d'exercer son droit de circuler et de séjourner librement. »

Article 3, Bénéficiaires :

« 1. La présente directive s'applique à tout citoyen de l'Union qui se rend ou séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité, ainsi qu'aux membres de sa famille, tels que définis à l'article 2, point 2), qui l'accompagnent ou le rejoignent.

2. Sans préjudice d'un droit personnel à la libre circulation et au séjour de l'intéressé, l'État membre d'accueil favorise, conformément à sa législation nationale, l'entrée et le séjour des personnes suivantes :

a) tout autre membre de la famille, quelle que soit sa nationalité, qui n'est pas couvert par la définition figurant à l'article 2, point 2), si, dans le pays de provenance, il est à charge ou fait partie du ménage du citoyen de l'Union bénéficiaire du droit de séjour à titre principal, ou lorsque, pour des raisons de santé graves, le citoyen de l'Union doit impérativement et personnellement s'occuper du membre de la famille concerné;

b) le partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a une relation durable, dûment attestée.

L'État membre d'accueil entreprend un examen approfondi de la situation personnelle et motive tout refus d'entrée ou de séjour visant ces personnes. »

Chapitre II, droit de sortie et d'entrée

Article 4, droit de sortie :

« 1. Sans préjudice des dispositions concernant les documents de voyage, applicables aux contrôles aux frontières nationales, tout citoyen de l'Union muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité, ainsi que les membres de sa famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre munis d'un passeport en cours de validité, ont le droit de quitter le territoire d'un État membre en vue de se rendre dans un autre État membre.

2. Aucun visa de sortie ni obligation équivalente ne peuvent être imposés aux personnes visées au paragraphe 1... »

Article 5, droit d'entrée :

« 1. Sans préjudice des dispositions concernant les documents de voyage, applicables aux contrôles aux frontières nationales, les États membres admettent sur leur territoire le citoyen de l'Union muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité ainsi que les membres de sa famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui sont munis d'un passeport en cours de validité.

Aucun visa d'entrée ni obligation équivalente ne peuvent être imposés au citoyen de l'Union.

2. Les membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre ne sont soumis qu'à l'obligation de visa d'entrée, conformément au règlement (CE) n° 539/2001 ou, le cas échéant, à la législation nationale. Aux fins de la présente directive, la possession de la carte de séjour en cours de validité visée à l'article 10, dispense les membres de la famille concernés de l'obligation d'obtenir un visa.

Les États membres accordent à ces personnes toutes facilités pour obtenir les visas nécessaires. Ces visas sont délivrés sans frais dans les meilleurs délais et dans le cadre d'une procédure accélérée.

3. L'État membre d'accueil n'appose pas de cachet d'entrée ou de sortie sur le passeport d'un membre de la famille n'ayant pas la nationalité d'un État membre, à partir du moment où l'intéressé présente la carte de séjour prévue à l'article 10.

4. Lorsqu'un citoyen de l'Union ou un membre de la famille qui n'a pas la nationalité d'un État membre ne dispose pas du document de voyage requis ou, le cas échéant, du visa nécessaire, l'État membre concerné accorde à ces personnes tous les moyens raisonnables afin de leur permettre d'obtenir ou de se procurer, dans un délai raisonnable, les documents requis ou de faire confirmer ou prouver par d'autres moyens leur qualité de bénéficiaires du droit de circuler et de séjourner librement, avant de procéder au refoulement.

5. L'État membre peut imposer à l'intéressé de signaler sa présence sur son territoire dans un délai raisonnable et non discriminatoire. Le non-respect de cette obligation peut être passible de sanctions non discriminatoires et proportionnées. »

Chapitre VI, Limitation du droit d'entrée et du droit de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique

Article 27, principes généraux :

« 1. Sous réserve des dispositions du présent chapitre, les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques... »

4. L'État membre qui a délivré le passeport ou la carte d'identité permet au titulaire du document qui a été éloigné d'un autre État membre pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique de rentrer sur son territoire sans aucune formalité, même si ledit document est périmé ou si la nationalité du titulaire est contestée. »

Article 29, Santé publique :

« 1. Les seules maladies justifiant des mesures restrictives de la libre circulation sont les maladies potentiellement épidémiques telles que définies dans les instruments pertinents de l'Organisation mondiale de la santé ainsi que d'autres maladies infectieuses ou parasitaires contagieuses pour autant qu'elles fassent, dans le pays d'accueil, l'objet de dispositions de protection à l'égard des ressortissants de l'État membre d'accueil.

2. La survenance de maladies après une période de trois mois suivant l'arrivée ne peut justifier l'éloignement du territoire.

3. Si des indices sérieux le justifient, un État membre peut soumettre les bénéficiaires du droit de séjour à un examen médical gratuit, dans les trois mois suivant leur arrivée, afin qu'il soit attesté qu'ils ne souffrent pas des maladies visées au paragraphe 1. Ces examens médicaux ne peuvent pas avoir un caractère systématique. »

Article 30, Notification des décisions :

« 1. Toute décision prise en application de l'article 27, paragraphe 1, est notifiée par écrit à l'intéressé dans des conditions lui permettant d'en saisir le contenu et les effets.

2. Les motifs précis et complets d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique qui sont à la base d'une décision le concernant sont portés à la connaissance de l'intéressé, à moins que des motifs relevant de la sûreté de l'État ne s'y opposent.

3. La notification comporte l'indication de la juridiction ou de l'autorité administrative devant laquelle l'intéressé peut introduire un recours ainsi que du délai de recours et, le cas échéant, l'indication du délai imparti pour quitter le territoire de l'État membre. Sauf en cas d'urgence dûment justifiée, ce délai ne peut être inférieur à un mois à compter de la date de notification. »

Article 31, Garanties procédurales :

- « 1. Les personnes concernées ont accès aux voies de recours juridictionnelles et, le cas échéant, administratives dans l'État membre d'accueil pour attaquer une décision prise à leur encontre pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.
2. Lorsque le recours formé contre une décision d'éloignement est accompagné d'une demande en référé visant à obtenir le sursis à l'exécution de cette décision, l'éloignement effectif du territoire ne peut pas avoir lieu tant qu'une ordonnance de référé n'a pas été prise, sauf :
- lorsque la décision d'éloignement se fonde sur une décision judiciaire antérieure, ou
 - lorsque les personnes concernées ont eu auparavant accès à un recours juridictionnel,
- ou
- lorsque la décision d'éloignement se fonde sur des motifs impérieux de sécurité publique prévus à l'article 28, paragraphe 3.
3. Les procédures de recours permettent un examen de la légalité de la décision ainsi que des faits et circonstances justifiant la mesure envisagée. Elles font également en sorte que la décision ne soit pas disproportionnée...
4. Les États membres peuvent refuser la présence de l'intéressé sur leur territoire au cours de la procédure de recours, mais ils ne peuvent pas lui interdire de présenter ses moyens de défense en personne, sauf si sa comparution risque de provoquer des troubles graves à l'ordre et à la sécurité publics ou lorsque le recours porte sur un refus d'entrer sur le territoire. »

Article 32, Effets dans le temps d'une interdiction du territoire :

« 1. Les personnes faisant l'objet d'une décision d'interdiction du territoire pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique peuvent introduire une demande de levée de l'interdiction d'accès au territoire après un délai raisonnable, en fonction des circonstances, et en tout cas après trois ans à compter de l'exécution de la décision définitive d'interdiction qui a été valablement prise au sens du droit communautaire, en invoquant des moyens tendant à établir un changement matériel des circonstances qui avaient justifié la décision d'interdiction du territoire à leur encontre.

L'État membre concerné se prononce sur cette demande dans un délai de six mois à compter de son introduction.

2. Les personnes visées au paragraphe 1 n'ont aucun droit d'accès au territoire de l'État membre concerné pendant l'examen de leur demande. »

3. Normes de droit national

3.1. Dispositions pertinentes du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)

Partie législative, livre II, Dispositions applicables aux citoyens de l'Union européenne et aux membres de leurs familles

Article L. 200-1 :

« Le présent livre détermine les règles applicables à l'entrée, au séjour et à l'éloignement :

1° Des citoyens de l'Union européenne, tels que définis à l'article L. 200-2 ;

2° Des étrangers assimilés aux citoyens de l'Union européenne, tels que définis à l'article L. 200-3 ;

3° Des membres de famille des citoyens de l'Union européenne et des étrangers qui leur sont assimilés, tels que définis à l'article L. 200-4 ;

4° Des étrangers entretenant avec les citoyens de l'Union européenne et les étrangers qui leur sont assimilés des liens privés et familiaux, tels que définis à l'article L. 200-5. »

Article L. 200-3 :

« Pour l'application du présent livre, et dans les conditions qu'il prévoit, les ressortissants des Etats, non membres de l'Union européenne, parties à l'accord sur l'Espace économique européen, ainsi que les ressortissants de la Confédération suisse, sont assimilés aux citoyens de l'Union européenne.

Outre les ressortissants de la Confédération suisse, les ressortissants mentionnés au premier alinéa sont ceux de la République d'Islande, de la Principauté du Liechtenstein et du Royaume de Norvège. »

Article L. 200-6 :

« Les restrictions au droit de circuler et de séjourner librement en France prononcées à l'encontre de l'étranger dont la situation est régie par le présent livre ne peuvent être motivées que par un comportement qui constitue, du point de vue de l'ordre public et de la sécurité publique, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave à l'encontre d'un intérêt fondamental de la société... »

Partie législative, livre III, Entrée en France

Article L. 311-2 :

« Un étranger ne satisfait pas aux conditions d'entrée sur le territoire français lorsqu'il se trouve dans les situations suivantes :

1° Sa présence en France constituerait une menace pour l'ordre public ;

2° Il fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission sur le territoire français introduit dans le système d'information Schengen, conformément au règlement (UE) n° 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières, modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et modifiant et abrogeant le règlement (CE) n° 1987/2006 ;

3° Il fait l'objet d'une peine d'interdiction judiciaire du territoire, d'une décision d'expulsion, d'une interdiction de retour sur le territoire français, d'une interdiction de circulation sur le territoire français ou d'une interdiction administrative du territoire. »

Article L. 332-1 :

« L'étranger qui ne satisfait pas aux conditions d'admission prévues au titre I [*relatif aux conditions d'admission sur le territoire français*] peut faire l'objet d'une décision de refus d'entrée, sans préjudice des dispositions particulières relatives au droit d'asile et à la protection internationale ou à la délivrance de visas de long séjour. »

Article L. 332-2 :

« La décision de refus d'entrée, qui est écrite et motivée, est prise par un agent relevant d'une catégorie fixée par voie réglementaire.

La notification de la décision de refus d'entrée mentionne le droit de l'étranger d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix. Elle mentionne le droit de l'étranger de refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc dans les conditions prévues à l'article L. 333-2. La décision et la notification des droits qui l'accompagnent lui sont communiquées dans une langue qu'il comprend.

Une attention particulière est accordée aux personnes vulnérables, notamment aux mineurs accompagnés ou non d'un adulte.

Article L. 332-3 :

« La procédure prévue à l'article L. 332-2 est applicable à la décision de refus d'entrée prise à l'encontre de l'étranger en application de l'article 6 du règlement 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016. Elle est également applicable lors de vérifications effectuées à une frontière intérieure en cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans les conditions prévues au chapitre II du titre III du même règlement. »

Article L. 333-1 :

« La décision de refus d'entrée sur le territoire français dont l'étranger fait l'objet peut être exécutée d'office par l'autorité administrative. »

Article L. 333-3 :

« Lorsque l'entrée en France est refusée à un étranger, l'entreprise de transport aérien ou maritime qui l'a acheminé est tenue de le ramener sans délai, à la requête des autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière, au point où il a commencé à utiliser le moyen de transport de cette entreprise. En cas d'impossibilité, l'étranger est ramené dans l'Etat qui a délivré le document de voyage avec lequel il a voyagé ou en tout autre lieu où il peut être admis.

Il en va de même lorsqu'il est acheminé par une entreprise de transport routier exploitant des liaisons internationales sous la forme de lignes régulières, de services occasionnels ou de navette, à l'exclusion des trafics frontaliers.

Lorsqu'il est acheminé par une entreprise de transport ferroviaire, cette dernière est tenue, à la requête des autorités chargées du contrôle des personnes à la frontière, de mettre à la disposition de ces autorités des places permettant le réacheminement de cet étranger au-delà de la frontière française. »

3.2. Dispositions pertinentes du Code de la santé publique

Partie législative, 3^{ème} partie (lutte contre les maladies et dépendances)

Livre 1^{er}, lutte contre les maladies transmissibles

Titre III, menaces et crises sanitaires graves

Chapitre 1^{er}, menaces sanitaires

Article L. 3131-1 :

« I.-En cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie, le ministre chargé de la santé peut, par arrêté motivé, dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de prévenir et de limiter les conséquences de cette menace sur la santé de la population, prescrire :

1° Toute mesure réglementaire ou individuelle relative à l'organisation et au fonctionnement du système de santé ;

2° Des mesures de mise en quarantaine ou de placement et de maintien en isolement, dans les conditions prévues au II des articles L. 3131-15 et L. 3131-17.

Le ministre peut également prendre de telles mesures après la fin de l'état d'urgence sanitaire prévu au chapitre Ier bis du présent titre, afin d'assurer la disparition durable de la situation de crise sanitaire.

II.-Le ministre peut habiliter le représentant de l'Etat territorialement compétent à prendre toutes les mesures d'application de ces dispositions, y compris des mesures individuelles...

III.-Les mesures prescrites en application du présent article 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. Les mesures individuelles font l'objet d'une information sans délai du procureur de la République territorialement compétent. »

Chapitre Ier bis, Etat d'urgence sanitaire

Article L. 3131-12 :

« 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. »

Article L. 3131-13 :

« 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.

L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement au titre de l'état d'urgence sanitaire. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures.

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. 3131-19. »

Article L. 3131-14 :

« La loi autorisant la prorogation au-delà d'un mois de l'état d'urgence sanitaire fixe sa durée.

Il peut être mis fin à l'état d'urgence sanitaire par décret en conseil des ministres avant l'expiration du délai fixé par la loi le prorogeant après avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19.

Les mesures prises en application du présent chapitre cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence sanitaire. »

Article L. 3131-15 :

« 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 et des véhicules et réglementer l'accès aux moyens de transport et les conditions de leur usage ;

2° Interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé ;

3° Ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine, au sens de l'article 1^{er} 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 1^{er}, 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. Elle fait l'objet d'une information publique régulière pendant toute la durée de l'état d'urgence sanitaire.

Aux seules fins d'assurer la mise en œuvre des mesures mentionnées au premier alinéa du présent II, les entreprises de transport ferroviaire, maritime ou aérien communiquent au représentant de l'Etat dans le département qui en fait la demande les données relatives aux passagers concernant les déplacements mentionnés au même premier alinéa [...].

Les mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement peuvent se dérouler, au choix des personnes qui en font l'objet, à leur domicile ou dans un autre lieu d'hébergement. Le représentant de l'Etat dans le département peut s'opposer au choix du lieu retenu par l'intéressé s'il apparaît que ce lieu ne répond pas aux exigences visant à garantir l'effectivité de ces mesures et à permettre le contrôle de leur application. Dans ce cas, le représentant de l'Etat dans le département détermine le lieu de leur déroulement.

Leur durée initiale ne peut excéder quatorze jours. Les mesures peuvent être renouvelées, dans les conditions prévues au III de l'article L. 3131-17 du présent code, dans la limite d'une durée maximale d'un mois. Il est mis fin aux mesures de placement et de maintien en isolement avant leur terme lorsque l'état de santé de l'intéressé le permet.

Dans le cadre des mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement, il peut être fait obligation à la personne qui en fait l'objet de :

1° Ne pas sortir de son domicile ou du lieu d'hébergement où elle exécute la mesure, sous réserve des déplacements qui lui sont spécifiquement autorisés par l'autorité administrative. Dans le cas où un isolement complet de la personne est prononcé, il lui est garanti un accès aux biens et services de première nécessité ainsi qu'à des moyens de communication téléphonique et électronique lui permettant de communiquer librement avec l'extérieur ;

2° Ne pas fréquenter certains lieux ou catégories de lieux...

Les conditions d'application du présent II sont fixées par le décret prévu au premier alinéa du I, en fonction de la nature et des modes de propagation du virus, après avis du comité de scientifiques mentionné à l'article L. 3131-19. Ce décret précise également les conditions dans lesquelles sont assurés l'information régulière de la personne qui fait l'objet de ces mesures, la poursuite de la vie familiale, la prise en compte de la situation des mineurs, le suivi médical qui accompagne ces mesures et les caractéristiques des lieux d'hébergement.

III.- Les mesures prescrites en application du présent article 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. »

Article L. 3131-17 :

« I. - Lorsque le Premier ministre ou le ministre chargé de la santé prennent des mesures mentionnées aux articles L. 3131-15 et L. 3131-16, ils peuvent habilitier le représentant de l'Etat territorialement compétent à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions.

Lorsque les mesures prévues aux 1°, 2° et 5° à 9° du I de l'article L. 3131-15 et à l'article L. 3131-16 doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, les autorités mentionnées aux mêmes articles L. 3131-15 et L. 3131-16 peuvent habilitier le représentant de l'Etat dans le département à les décider lui-même. Les décisions sont prises par ce dernier après avis du directeur général de l'agence régionale de santé.

II. - Les mesures individuelles ayant pour objet la mise en quarantaine et les mesures de placement et de maintien en isolement sont prononcées par décision individuelle motivée du représentant de l'Etat dans le département sur proposition du directeur général de l'agence régionale de santé. Cette décision mentionne les voies et délais de recours ainsi que les modalités de saisine du juge des libertés et de la détention.

Le placement et le maintien en isolement sont subordonnés à la constatation médicale de l'infection de la personne concernée. Ils sont prononcés par le représentant de l'Etat dans le département au vu d'un certificat médical.

Les mesures mentionnées au premier alinéa du présent II peuvent à tout moment faire l'objet d'un recours par la personne qui en fait l'objet devant le juge des libertés et de la détention dans le ressort duquel se situe le lieu de sa quarantaine ou de son isolement, en vue de la mainlevée de la mesure. Le juge des libertés et de la détention peut également être saisi par le procureur de la République territorialement compétent ou se saisir d'office à tout moment. Il statue dans un délai de soixante-douze heures par une ordonnance motivée immédiatement exécutoire.

Les mesures mentionnées au même premier alinéa ne peuvent être prolongées au-delà d'un délai de quatorze jours qu'après avis médical établissant la nécessité de cette prolongation.

Lorsque la mesure interdit toute sortie de l'intéressé hors du lieu où la quarantaine ou l'isolement se déroule, pendant plus de douze heures par jour, elle ne peut se poursuivre au-delà d'un délai de quatorze jours sans que le juge des libertés et de la détention, préalablement saisi par le représentant de l'Etat dans le département, ait autorisé cette prolongation.

Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent II. Ce décret définit les modalités de la transmission au préfet du certificat médical prévu au deuxième alinéa du présent II. Il précise également les conditions d'information régulière de la personne qui fait l'objet de ces mesures.

III. - Les mesures générales et individuelles édictées par le représentant de l'Etat dans le département en application du présent article sont strictement nécessaires et proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Les mesures individuelles font l'objet d'une information sans délai du procureur de la République territorialement compétent. »

Article L. 3131-18 :

« A l'exception des mesures mentionnées au premier alinéa du II de l'article L. 3131-17, les mesures prises en application du présent chapitre peuvent faire l'objet, devant le juge administratif, des recours présentés, instruits et jugés selon les procédures prévues aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative. »

4. Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

4.1. Arrêt du 30 avril 2020, Blue Air – Airline Management Solutions, C-584/18 (extraits)

« ...Le litige au principal et les questions préjudicielles

27 Le 6 septembre 2015, D. Z., ressortissant de la République du Kazakhstan, s'est rendu à l'aéroport de Larnaca en vue d'embarquer sur un vol de la compagnie aérienne roumaine Blue Air à destination de Bucarest, où il avait prévu de séjourner jusqu'au 12 septembre 2015 afin de participer à des examens organisés par l'Association of Chartered Certified Accountants (association des comptables agréés).

28 D. Z. a présenté pour contrôle aux employés de la société agissant en qualité de mandataire de Blue Air à l'aéroport de Larnaca ses documents de voyage, son passeport et un titre de séjour temporaire délivré par la République de Chypre et dont la validité expirait le 6 avril 2016. Il a également présenté la demande de visa d'entrée sur le territoire roumain qu'il avait antérieurement introduite en ligne auprès du ministère des Affaires étrangères de la Roumanie ainsi que la réponse dudit ministère, fournie au moyen du système en ligne automatisé de celui-ci, selon laquelle un tel visa n'était pas nécessaire pour un séjour n'excédant pas les 90 jours sur toute période de 180 jours, l'intéressé disposant déjà d'un titre de séjour temporaire délivré par la République de Chypre.

29 Contacté par les employés de ladite société, le personnel au sol de Blue Air à l'aéroport de Bucarest a, par voie téléphonique et par courriel, répondu à ces derniers que D. Z. ne pouvait, en l'absence de visa ou de titre de séjour de membre de la famille délivré par les autorités roumaines, entrer en Roumanie. Lesdits employés ont alors refusé d'embarquer D. Z. sur le vol prévu, au motif que son transport aurait pour conséquence son retour immédiat à Chypre par le vol retour de l'avion et vaudrait des sanctions à Blue Air.

30 D. Z. a réclamé, en vain, que les raisons de ce refus lui soient communiquées par écrit. Aucune décision écrite relative à un refus d'entrée sur le territoire roumain ne lui a, par ailleurs, été communiquée.

31 Considérant que le refus d'embarquement qui lui avait été opposé était injustifié et méconnaissait les dispositions de la décision n° 565/2014, D. Z. a saisi l'Eparchiako Dikastirio Larnakas (tribunal de district de Larnaca, Chypre) d'un recours contre Blue Air, en vue d'être indemnisé au titre de la perte du montant de son billet d'avion aller-retour, des frais d'annulation de sa réservation d'hôtel à Bucarest, des frais relatifs aux examens auxquels il n'avait pu participer, de la contre-valeur du montant des salaires qui ne lui avaient pas été versés en raison du congé de formation accordé par son employeur pour se préparer auxdits examens et du préjudice moral qu'il estimait avoir subi...

Sur la deuxième question...

72 Il convient de rappeler que la Cour a jugé que les dispositions inconditionnelles et suffisamment précises d'une directive peuvent être invoquées par les justiciables non seulement à l'encontre d'un État membre et de l'ensemble des organes de son administration, mais également à l'encontre d'organismes ou d'entités, fussent-ils de droit privé, qui soit sont soumis à l'autorité

ou au contrôle d'une autorité publique, soit se sont vu confier par un État membre l'accomplissement d'une mission d'intérêt public et détiennent à cet effet des pouvoirs exorbitants par rapport à ceux qui résultent des règles applicables dans les relations entre particuliers. En effet, il convient d'éviter que l'État ne puisse tirer avantage de sa méconnaissance du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 10 octobre 2017, Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745, points 32, 34 et 35).

75 En particulier, la question se pose de savoir si un transporteur aérien ou son mandataire, qui procède à la vérification des documents de voyage d'un passager, ressortissant d'un pays tiers, à l'aéroport de l'État membre de départ doit être considéré comme ayant été chargé par l'État membre de destination d'assumer des fonctions de contrôle aux frontières conformément à l'article 7, paragraphe 3, du code frontières Schengen et comme disposant, à cet effet, de pouvoirs adéquats.

76 À cet égard, d'une part, ainsi qu'il résulte de l'article 7, paragraphe 1, du code frontières Schengen, lu en combinaison avec l'article 2, point 13, de ce code, il appartient aux seuls garde-frontières, lesquels ont la qualité d'agent public et sont soumis, notamment, aux règles établies par ledit code, d'exercer les fonctions de contrôle aux frontières. Conformément à l'article 15, paragraphe 1, du code des frontières Schengen, il s'agit de professionnels spécialisés et dûment formés. En outre, en vertu de l'article 15, paragraphe 2, de ce code, les États membres sont tenus de notifier à la Commission la liste des services nationaux chargés du contrôle aux frontières.

77 D'autre part, il résulte de l'article 7, paragraphe 3, du code frontières Schengen que les contrôles aux frontières portant sur les ressortissants des pays tiers consistent en une vérification approfondie, laquelle inclut, notamment, la recherche d'indices de falsification ou de contrefaçon du document de voyage, la vérification que le ressortissant du pays tiers concerné dispose de moyens de subsistance suffisants, ainsi que la vérification que le ressortissant du pays tiers concerné, son moyen de transport et les objets qu'il transporte ne sont pas de nature à compromettre l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres.

78 Or, s'agissant des transporteurs aériens, leur mission est manifestement différente de celle qui incombe aux garde-frontières dans la mesure où, ainsi qu'il résulte de l'article 26, paragraphe 1, sous b), de la CAAS, elle consiste uniquement à vérifier que les ressortissants étrangers qu'ils transportent sont « en possession des documents de voyage requis » pour l'entrée sur le territoire de l'État membre de destination.

79 Il découle des considérations qui précèdent qu'un transporteur aérien ou son mandataire ne saurait être considéré ni comme ayant été chargé, par l'État membre de destination, d'assumer les fonctions de contrôle aux frontières conformément à l'article 7, paragraphe 3, du code frontières Schengen, ni comme disposant, à cet effet, des pouvoirs adéquats [...].

Sur la troisième question

82 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le droit de l'Union, notamment l'article 13 [qui correspond désormais à l'article 14] du code frontières Schengen, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un transporteur aérien refuse

l'embarquement à un ressortissant de pays tiers en invoquant un refus des autorités de l'État membre de destination de permettre à ce dernier l'entrée sur son territoire, sans que ce refus d'entrée ait fait l'objet d'une décision écrite et motivée, notifiée au préalable audit ressortissant.

83 À cet égard, il importe de souligner que, conformément à l'article 13, paragraphe 2, du code frontières Schengen, l'entrée d'un ressortissant de pays tiers sur le territoire d'un État membre ne peut être refusée qu'au moyen d'une décision motivée indiquant les raisons précises du refus, adoptée par une autorité compétente habilitée à ce titre par la législation nationale applicable et notifiée au moyen d'un formulaire uniforme remis au ressortissant concerné, qui accuse réception de la décision de refus au moyen dudit formulaire.

84 Il résulte de cette disposition que le refus d'entrée est soumis à des conditions de forme particulièrement strictes, lesquelles sont notamment destinées à préserver les droits de la défense, ainsi qu'il découle de l'article 13, paragraphe 3, du code frontières Schengen, aux termes duquel les personnes ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée ont le droit de former un recours contre cette décision.

85 Il s'ensuit que l'article 13, paragraphe 3, du code frontières Schengen s'oppose à ce que, en l'absence de décision de refus d'entrée adoptée et communiquée conformément à l'article 13, paragraphe 2, de ce code, un transporteur aérien puisse, afin de justifier le refus d'embarquer un passager, invoquer à l'encontre de ce dernier un quelconque refus d'entrée sur le territoire de l'État membre de destination, sans quoi un tel passager se verrait privé, en particulier, de la possibilité d'exercer effectivement ses droits de la défense.

86 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la troisième question que le droit de l'Union, notamment l'article 13 du code frontières Schengen, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un transporteur aérien refuse l'embarquement à un ressortissant de pays tiers en invoquant un refus des autorités de l'État membre de destination de permettre à ce dernier l'entrée sur son territoire, sans que ce refus d'entrée ait fait l'objet d'une décision écrite et motivée, notifiée au préalable audit ressortissant.

Sur la quatrième question...

98 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la quatrième question que le règlement n° 261/2004¹, notamment son article 2, sous j), doit être interprété en ce sens que, lorsqu'un transporteur aérien refuse l'embarquement à un passager au motif que celui-ci aurait présenté des documents de voyage inadéquats, un tel refus ne prive pas, en lui-même, ce passager de la protection prévue par ledit règlement. En cas de contestation de la part de ce passager, il appartient, en effet, à la juridiction compétente d'apprécier, en tenant compte des circonstances de l'espèce, le caractère raisonnablement justifié ou non dudit refus au regard de cette disposition.

¹ Règlement n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol.

Sur la cinquième question...

103 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la cinquième question que le règlement n° 261/2004, notamment son article 15, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une clause applicable aux passagers, contenue dans les conditions générales, préalablement publiées, relatives aux modalités de fonctionnement ou aux prestations de services d'un transporteur aérien, qui limite ou exclut la responsabilité de ce dernier lorsque l'embarquement est refusé à un passager en raison du caractère prétendument inadéquat de ses documents de voyage, privant ainsi ledit passager de son éventuel droit à indemnisation. »

4.2. Arrêt du 17 novembre 2011, Gaydarov, C-430/10 (extraits)

« Le litige au principal et les questions préjudicielles

15 M. Gaydarov, ressortissant bulgare, a été condamné en Serbie, le 2 octobre 2008, à une peine de neuf mois d'emprisonnement pour transport illégal de stupéfiants.

16 Le 6 novembre 2008, les autorités bulgares ont reçu, par la voie diplomatique, une note mentionnant cette condamnation.

17 Sur la base de cette information, conformément à l'article 76, paragraphe 5, de la ZBLD, le directeur de la police a pris, le 13 novembre 2008, une mesure d'interdiction de sortie du territoire et de délivrance d'un passeport ou d'un autre document similaire à l'encontre de M. Gaydarov.

18 Cette décision a été signifiée à l'intéressé le 16 septembre 2009, à une date à laquelle il avait accompli sa peine de prison en Serbie et était retourné en Bulgarie.

19 M. Gaydarov a contesté cette décision devant la juridiction de renvoi en faisant valoir, selon cette dernière, qu'il avait déjà été condamné dans un autre pays et que la loi bulgare ne lui était pas applicable. Le directeur de la police affirmait, quant à lui, s'être conformé aux dispositions de l'article 76, paragraphe 5, de la ZBLD...

Sur les questions préjudicielles

23 Par ses questions, qu'il convient de traiter conjointement, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le droit de l'Union s'oppose à une décision administrative par laquelle un État membre interdit à l'un de ses ressortissants de quitter son territoire au motif que l'intéressé a été condamné pénalement par une juridiction d'un pays tiers pour trafic de stupéfiants.

24 Il convient de relever, en premier lieu, que, en tant que ressortissant bulgare, M. Gaydarov jouit, en vertu de l'article 20 TFUE, du statut de citoyen de l'Union et peut donc se prévaloir, y compris à l'égard de son État membre d'origine, des droits afférents à ce statut, notamment du droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres tel que conféré par l'article 21 TFUE (voir, notamment, arrêts du 10 juillet 2008, Jipa, C-33/07, Rec. p. I-5157, point 17, et du 5 mai 2011, McCarthy, C-434/09, non encore publié au Recueil, point 48).

25 Il convient de préciser, en deuxième lieu, que le droit à la libre circulation comprend tant le droit pour les citoyens de l'Union européenne d'entrer dans un État membre autre que celui dont ils sont originaires que le droit de quitter ce dernier. En effet, comme la Cour a déjà eu l'occasion de le souligner, les libertés fondamentales garanties par le traité seraient vidées de leur substance si l'État membre d'origine pouvait, sans justification valable, interdire à ses propres ressortissants de quitter son territoire en vue d'entrer sur le territoire d'un autre État membre (voir arrêt Jipa, précité, point 18).

26 L'article 4, paragraphe 1, de la directive 2004/38 prévoit d'ailleurs expressément que tout citoyen de l'Union muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité a le droit de quitter le territoire d'un État membre en vue de se rendre dans un autre État membre.

27 Il s'ensuit qu'une situation comme celle de M. Gaydarov, telle que décrite aux points 15 à 18 du présent arrêt, relève du droit de libre circulation et de libre séjour des citoyens de l'Union dans les États membres et, partant, entre dans le champ d'application de la directive 2004/38.

28 À cet égard, il convient de relever, comme le fait la Commission européenne, que le règlement n° 562/2006², ainsi qu'il ressort de son cinquième considérant et de son article 3, sous a), n'a pas pour objet et ne saurait avoir pour effet de restreindre la liberté de circulation des citoyens de l'Union, telle que prévue par le traité FUE. L'article 7, paragraphe 6, de ce règlement dispose en outre que les vérifications portant sur des personnes jouissant du droit à la libre circulation consacré par le droit de l'Union sont effectuées conformément à la directive 2004/38.

29 En troisième lieu, il importe de rappeler que le droit à la libre circulation des citoyens de l'Union n'est pas inconditionnel, mais peut être assorti des limitations et des conditions prévues par le traité ainsi que par les dispositions prises pour son application (voir, notamment, arrêt Jipa, précité, point 21 et jurisprudence citée).

30 En ce qui concerne l'affaire au principal, ces limitations et conditions découlent, en particulier, de l'article 27, paragraphe 1, de la directive 2004/38. Toutefois, cette disposition ne permet aux États membres de restreindre la liberté de circulation des citoyens de l'Union ou des membres de leurs familles que pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique...

32 Enfin, il résulte d'une jurisprudence bien établie que si, pour l'essentiel, les États membres restent libres de déterminer, conformément à leurs besoins nationaux pouvant varier d'un État membre à l'autre et d'une époque à l'autre, les exigences de l'ordre public et de la sécurité publique, il n'en demeure pas moins que, dans le contexte de l'Union, et notamment en tant que justification d'une dérogation au principe fondamental de la libre circulation des personnes, ces exigences doivent être entendues strictement, de sorte que leur portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des États membres sans contrôle des institutions de l'Union (voir, notamment, arrêt Jipa, précité, point 23).

² Règlement 562/2006, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), qui a été abrogé et remplacé par le règlement 2016/399.

33 La Cour a ainsi précisé que la notion d'ordre public suppose, en tout état de cause, l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société (voir, notamment, arrêt Jipa, précité, point 23 et jurisprudence citée).

34 Dans ce cadre, les dérogations à la libre circulation des personnes susceptibles d'être invoquées par un État membre impliquent notamment, ainsi que le rappelle l'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38, que, pour être justifiées, des mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné et que des justifications non directement liées au cas individuel en cause ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent être retenues (arrêt Jipa, précité, point 24). En outre, selon la même disposition, l'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver des mesures automatiques limitant l'exercice du droit à la libre circulation...

38 Il y a lieu de préciser, de ce dernier point de vue, et afin de répondre de manière complète à la troisième question posée par le juge de renvoi, que, ainsi qu'il ressort de ce qui a été dit ci-dessus, la seule condamnation pénale antérieure de l'intéressé ne suffit pas pour considérer, de manière automatique, qu'il représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, seule de nature à justifier une restriction aux droits qui lui sont conférés par le droit de l'Union.

39 Toutefois, c'est à la juridiction de renvoi qu'il appartient de procéder aux constatations nécessaires à cet égard sur la base des éléments de fait et de droit ayant motivé, dans l'affaire au principal, la mesure prise par le directeur de la police.

40 Dans le cadre d'une telle appréciation, la juridiction de renvoi devra également déterminer si ladite limitation du droit de sortie est propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. En effet, il ressort de l'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38 ainsi que de la jurisprudence constante de la Cour qu'une mesure restrictive du droit à la libre circulation ne peut être justifiée que si elle respecte le principe de proportionnalité (voir en ce sens, notamment, arrêt Jipa, précité, point 29 et jurisprudence citée).

41 Enfin, dès lors que, selon l'exposé fait par la juridiction de renvoi du droit national alors applicable et notamment de la jurisprudence selon laquelle l'autorité administrative dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour adopter ce type de mesure sans contrôle du juge sur le choix ainsi opéré, il doit être précisé que la personne qui fait l'objet d'une telle mesure doit disposer d'un recours juridictionnel effectif (voir, notamment, arrêts du 15 mai 1986, Johnston, 222/84, Rec. p. 1651, points 18 et 19; du 15 octobre 1987, Heylens e.a., 222/86, Rec. p. 4097, point 14, et du 25 juillet 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Conseil, C-50/00 P, Rec. p. I-6677, point 39). Ce recours doit permettre de contrôler en fait et en droit la légalité de la décision en cause au regard du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 28 juillet 2011, Samba Diouf, C-69/10, non encore publié au Recueil, point 57). L'efficacité de ce recours juridictionnel suppose que l'intéressé puisse connaître les motifs de la décision prise à son égard, soit par la lecture de la décision elle-même, soit par une communication de ces motifs faite sur sa demande, sans préjudice du pouvoir du juge compétent d'exiger de l'autorité en cause qu'elle les communique (voir en ce sens, notamment,

arrêts Heylens, précité, point 15, et du 17 mars 2011, Peñarroja Fa, C-372/09 et C-373/09, non encore publié au Recueil, point 63).

42 Il convient dès lors de répondre aux questions posées que les articles 21 TFUE et 27 de la directive 2004/38 ne s'opposent pas à une réglementation nationale permettant de restreindre le droit d'un ressortissant d'un État membre de se rendre sur le territoire d'un autre État membre notamment au motif qu'il a été condamné pénalement dans un autre État pour trafic de stupéfiants, à condition, en premier lieu, que le comportement personnel de ce ressortissant constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société, en deuxième lieu, que la mesure restrictive envisagée soit propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre, et, en troisième lieu, que cette même mesure puisse faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif permettant de vérifier sa légalité en fait et en droit au regard des exigences du droit de l'Union. »

4.3. Arrêt du 5 mai 2011, McCarthy, C-434/09 (extraits)

« Observations liminaires

27 À titre liminaire, il convient de relever que la citoyenneté de l'Union confère à chaque citoyen de l'Union un droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et des restrictions fixées par les traités et des mesures adoptées en vue de leur application, la libre circulation des personnes constituant, par ailleurs, l'une des libertés fondamentales du marché intérieur, ayant, de surcroît, été réaffirmée à l'article 45 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (arrêt du 7 octobre 2010, Lassal, C-162/09, non encore publié au Recueil, point 29).

28 En ce qui concerne la directive 2004/38, la Cour a déjà eu l'occasion de constater qu'elle vise à faciliter l'exercice du droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres qui est conféré directement aux citoyens de l'Union par le traité et qu'elle a notamment pour objet de renforcer ledit droit (voir arrêts du 25 juillet 2008, Metock e.a., C-127/08, Rec. p. I-6241, points 82 et 59, ainsi que Lassal, précité, point 30).

29 De même, la Cour a aussi constaté qu'un principe de droit international, réaffirmé à l'article 3 du protocole n° 4 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, que le droit de l'Union ne peut pas être censé méconnaître dans les rapports entre les États membres, s'oppose à ce qu'un État membre refuse à ses propres ressortissants le droit d'accéder à son territoire et d'y séjourner à n'importe quel titre (voir arrêts du 4 décembre 1974, van Duyn, 41/74, Rec. p. 1337, point 22, ainsi que du 27 septembre 2001, Barkoci et Malik, C-257/99, Rec. p. I-6557, point 81), ledit principe s'opposant également à ce que cet État membre expulse ses ressortissants de son territoire ou encore refuse leur séjour dans ce territoire ou le soumette à conditions (voir, en ce sens, arrêts du 7 juillet 1992, Singh, C-370/90, Rec. p. I-4265, point 22, et du 11 décembre 2007, Eind, C-291/05, Rec. p. I-10719, point 31). »

5. Jurisprudence du Conseil d'Etat

5.1. Ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat, du 12 mars 2021, Union des Français de l'étranger, n° 449743

« ...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 œuvre 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 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... »

5.2. Ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat du 21 janvier 2021, Association La Cimade et autres, n° 447878 (extraits)

« ... 2. La Cimade, service œcuménique 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 œuvre 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 subies 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 État 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 États 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 États 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 États membres pour ces mêmes motifs. ". Aux termes de l'article 14 de ce règlement : " 1. L'entrée sur le territoire des États 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 États membres veillent à ce que l'unité familiale puisse être maintenue. / 2. Les États 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 États 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 États 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'État membre concerné autorise l'entrée du ou des membres de la famille. À cet égard, l'État 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 États 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 États 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 œuvre 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 État 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 État 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...

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... »

5.3. Ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat du 2 juin 2020, Association La Ligue des droits de l'Homme et autre, n° 440449 (extraits)

« ...Sur les mesures sollicitées :

4. La Ligue des droits de l'Homme (LDH) demande au juge du référé liberté du Conseil d'Etat, notamment, de prendre les mesures adéquates pour faire cesser les atteintes graves et manifestes illégales portées aux libertés fondamentales des personnes sollicitant l'entrée sur le territoire français en vertu du droit de l'Union européenne, qui résultent selon elle des carences de l'Etat à prendre des mesures claires, précises et légales au titre des contrôles aux frontières qui ont été rétablis, carences qui se manifestent à travers les consignes données aux services de la police aux frontières par les instructions des 18 mars, 15 avril et 12 mai 2020 du Premier ministre.

Sur les circonstances :

5. L'émergence d'un nouveau coronavirus (covid-19), de caractère pathogène et particulièrement contagieux, a été qualifiée d'urgence de santé publique de portée internationale par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) le 30 janvier 2020, puis de pandémie le 11 mars 2020. La propagation du virus à l'échelle mondiale a été très rapide et cette pandémie s'est répandue dans le monde entier, des cas ayant été recensés sur cinq continents.

6. Au plan européen, la Commission a, dans sa communication du 16 mars 2020 au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, intitulée " Covid-19 : restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE " (COM(2020) 115 final), observé le rôle des déplacements internationaux de personnes dans la propagation du virus par-delà les frontières, et constaté qu'au sein de l'Union européenne (UE), considérée comme l'épicentre de la pandémie de covid-19, les Etats membres ont dû, au cours des dernières semaines, prendre un certain nombre de " mesures draconiennes " pour limiter la propagation du virus et protéger les systèmes de santé des Etats membres mis sous forte pression en raison de l'augmentation de manière exponentielle du nombre de cas en peu de temps. Après avoir rappelé que " les restrictions de déplacement ne sont généralement pas considérées par l'Organisation mondiale de la santé comme le moyen le plus efficace de lutter contre une pandémie ", elle a admis que la propagation rapide du covid-19 rendait nécessaire que l'UE et ses Etats membres prennent des mesures urgentes, immédiates et concertées. Ce qui l'a conduit à retenir une " réduction draconienne des flux entrants de personnes aux frontières extérieures de l'Union " et à préconiser dans ses lignes directrices du 16 mars 2016 des " mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et services essentiels ", reposant, d'une part, aux frontières extérieures, sur des vérifications systématiques aux points de passage frontaliers et des possibilités de refuser l'entrée à des ressortissants de pays tiers non-résidents lorsqu'ils sont considérés comme représentant une menace pour la santé publique, et, d'autre part, aux frontières intérieures, sur la possibilité d'une réintroduction par les Etats membres des contrôles " si cela est justifié par des raisons d'ordre public ou de sécurité intérieure " après notification de leur décision à la Commission conformément au code frontières Schengen. De nouvelles lignes directrices, publiées le 30 mars 2020, ont porté sur l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de covid-19.

7. A la même période, des mesures rigoureuses ont été prises en France pour lutter contre la pandémie. Par un arrêté du 14 mars 2020, un grand nombre d'établissements recevant du public ont été fermés au public, les rassemblements de plus de 100 personnes ont été interdits et l'accueil des enfants, élèves et étudiants dans les établissements les recevant et les établissements scolaires et universitaires a été suspendu. Puis, par un décret du 16 mars 2020 motivé par les circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de covid-19, modifié par décret du 19 mars, le Premier ministre a interdit le déplacement de toute personne hors de son domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées, à compter du 17 mars à 12h, sans préjudice de mesures plus strictes susceptibles d'être ordonnées par le représentant de l'Etat dans le département. Le ministre des solidarités et de la santé a pris des mesures complémentaires par des plusieurs arrêtés successifs. Puis, par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a été déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une

durée de deux mois sur l'ensemble du territoire national. Par un nouveau décret du 23 mars 2020, pris sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique issu de la loi du 23 mars 2020, plusieurs fois modifié et complété depuis lors, le Premier ministre a réitéré les mesures précédemment ordonnées tout en leur apportant des précisions ou restrictions complémentaires. Leurs effets ont été prolongés par décret du 14 avril 2020.

8. A l'issue de la période de deux mois qui s'est achevée le 11 mai, et pour permettre une sortie progressive de la période dite de confinement pendant laquelle la liberté de circulation sur le territoire national et les activités de manière générale ont fait l'objet de restrictions rigoureuses mais qui ont contribué à enrayer la progression de l'épidémie et à faire baisser la pression sur le système de santé, de nouvelles dispositions ont été prises allégeant les contraintes au plan national tout en préservant les objectifs sanitaires. Par le I de l'article 1er de la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, l'état d'urgence sanitaire a été prorogé jusqu'au 10 juillet 2020 inclus. Par le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020, modifié par la suite, le Premier ministre a prescrit les nouvelles mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Les déplacements à l'intérieur du territoire ont été autorisés sans justification dans le département de résidence ou dans la limite d'un périmètre de 100 km et en cas de sortie de ce département, et, sur justificatifs et pour des cas limitativement énumérés, sur des distances plus importantes hors de son département de résidence. Un certain nombre d'activités ont été autorisées à reprendre en mettant en place des règles de distanciation physique et sociale strictes. Certaines catégories d'établissements scolaires ont rouvert. A partir du 11 mai, il a été prévu de réévaluer la situation toutes les trois semaines environ au vu de l'évolution des données épidémiologiques notamment.

9. Dans ce contexte inédit, et à l'instar de la plupart des pays de l'Union européenne, la France a également décidé, afin de lutter contre la diffusion du covid-19, de réintroduire temporairement un contrôle aux frontières intérieures de l'Union en application de l'article 25 du code frontières Schengen et notifié sa décision à la Commission en application de ce code. Par des instructions des 18 mars, 15 avril, 12 et 20 mai, le Premier ministre a précisé certaines modalités de ces contrôles. Prévus pour une période initiale allant du 17 mars au 15 avril, les contrôles aux frontières intérieures, ont été prolongés jusqu'au 11 mai puis jusqu'au 15 juin, avec une possibilité de reconduction jusqu'au 31 octobre 2020, en raison et en fonction de l'évolution du risque sanitaire lié au covid-19. Par ailleurs, l'instruction du 18 mars 2020 du Premier ministre précise qu'aucune restriction à la sortie du territoire national n'est imposée à aucun ressortissant. Le dispositif général repose, notamment, pour les frontières intérieures, sur la mise en place de contrôles effectués par les services compétents aux points de passage autorisés qui donnent lieu au prononcé de refus d'entrée à l'exception de certaines catégories de personnes qui sont définies en raison de certaines situations familiales ou professionnelles. La liste des cas dérogatoires est consultable en ligne sur le site du ministère de l'intérieur et s'est progressivement élargie englobant, depuis le 20 mai dernier, outre les travailleurs frontaliers bénéficiant dès le 18 mars de la dérogation, les travailleurs saisonniers agricoles et les travailleurs détachés dont la mission n'a pas été reportée. Afin d'éviter, pour les catégories dites dérogatoires, les refus d'entrée lors des vérifications aux points de passage autorisés, une attestation de déplacement international a été rendue disponible et actualisée sur le site du ministère de l'intérieur ou des ambassades. Des modalités particulières de contrôles à

l'entrée des collectivités territoriales sont également prévues par l'instruction du 12 mai 2020. Celle-ci précise en outre que les mesures de quatorzaine rendues possibles par la loi du 11 mai 2020 ne seront pas appliquées à l'intérieur de l'espace européen aux personnes énumérées parmi les exceptions aux refus d'entrée. Toutefois, l'instruction du 20 mai 2020 prévoit que les travailleurs saisonniers agricoles et les travailleurs en détachement dont la durée de séjour excède 48 heures sont soumis à des mesures de quatorzaine qui peuvent, en pratique, notamment pour les saisonniers se dérouler dans l'exploitation de manière adaptée. Dans la pratique, et en application du code frontières Schengen ou de la directive 2004/38/CE et du code d'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile, les refus d'entrée tels que ceux prononcés par la police aux frontières de Roissy, le sont par des décisions individuelles motivées et notifiées aux intéressés. Elles peuvent être assorties si cela est demandé en application de l'article L. 213-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ou nécessaire en vue d'un réacheminement, d'une mesure de placement en zone d'attente. Ces décisions sont susceptibles de recours devant le juge administratif pour les refus d'entrée ou le juge des libertés et de la détention pour les mesures de placement en zone d'attente au-delà des quatre premiers jours.

10. Pour permettre la levée des mesures visant à contenir la propagation du covid-19, la présidente de la Commission européenne et le président du Conseil européen ont présenté le 15 avril 2020 une " feuille de route commune " destinée à " rétablir la libre de circulation sans restrictions et lever les contrôles temporaires aux frontières intérieures appliqués par la plupart des États membres " et fondée sur une approche par étapes. Cette feuille de route commune prévoit également, " dans un deuxième temps ", la suppression des limites aux déplacements non essentiels vers l'UE par la frontière extérieure. Elle retient que la suppression des restrictions en matière de déplacements et des contrôles aux frontières intérieures devrait être réexaminée parallèlement au processus de levée des restrictions sur le territoire des États membres. La feuille de route commune retient trois types de critères à prendre en compte pour apprécier si le moment est venu de lever progressivement les restrictions en matière de déplacements et les contrôles aux frontières intérieures : 1) les critères épidémiologiques; 2) les capacités des systèmes de santé et 3) des capacités de suivi adéquates. Dans ce contexte, la feuille de route commune précise que les contrôles aux frontières intérieures et en conséquence les restrictions appliquées actuellement en matière de déplacement devraient être supprimées dès que les situations épidémiologiques des régions frontalières convergeront de façon suffisante et que les règles en matière de distanciation sociale seront appliquées de manière généralisée et responsable. Il y est également précisé que la levée progressive des restrictions à la libre circulation et la réouverture des frontières devraient donner la priorité aux travailleurs transfrontaliers et saisonniers et éviter toute discrimination à l'encontre des travailleurs mobiles de l'UE.

11. Prenant acte des mesures déjà prises, de leur nécessité, des efforts consentis en commun et de leurs effets positifs, la Commission a, le 13 mai 2020, développé, dans une nouvelle communication (C (2020) 3250 final), un programme intitulé " Pour une approche coordonnée par étapes du rétablissement de la libre circulation et de la levée des contrôles aux frontières intérieures " par lequel elle invite les États membres à s'engager sur cette voie de manière progressive et sur la base de données objectives, " avec comme critère essentiel celui de la sauvegarde de la vie et de la santé des citoyens ". Dans une approche souple et en trois étapes qu'elle reprend, l'étape 0

correspond à la situation actuelle. Les trois critères dégagés par la feuille de route commune doivent servir à l'évaluation des mesures de levée des restrictions ou à la réintroduction le cas échéant de celles-ci. Sont également envisagés, parmi les mesures à adopter, outre les mesures de distanciation physique et sociale, la réalisation de tests en fonction de la montée en puissance de la capacité de dépistage et de traçage des contacts, ainsi que le recours à l'isolement et à la quarantaine en cas de suspicion de covid-19. Cette approche prend enfin en compte les " considérations économiques et sociales " en vue de la préservation du " marché unique " .

12. Si, par ailleurs, à la suite de la feuille de route commune, la Commission a insisté sur la résolution des problèmes persistants à propos de la circulation de certaines catégories de travailleurs, dont les travailleurs saisonniers et les travailleurs en détachement, cet aspect de la question a, ainsi qu'il a été dit au point 9, trouvé sa traduction en France dans les instructions du Premier ministre du 20 mai 2020.

Sur le cadre juridique :

En ce qui concerne le droit de l'Union :

S'agissant des traités :

13. L'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui a institué " une citoyenneté de l'Union ", prévoit, parmi les droits reconnus aux citoyens de l'Union, sous le a) du 2 de cet article, le " droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres ", " dans les conditions et limites définis par les traités et par les mesures adoptées en application de ceux-ci " ainsi que le précise le dernier alinéa de cet article. Ces dispositions se retrouvent à l'article 21 et l'article 45 dispose, à son paragraphe 1, que " La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union " et à son paragraphe 3 qu'" Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique : / a) de répondre à des emplois effectivement offerts, / b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des Etats membres, c) de séjourner dans un des Etats membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux, / d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements établis par la Commission, sur le territoire d'un Etat membre, après y avoir occupé un emploi ". Par ailleurs, en vertu notamment du a) du paragraphe 1 de l'article 77, l'Union développe une politique visant à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures. Le paragraphe 1 de l'article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne rappelle que : " Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres " .

S'agissant du code frontières Schengen :

14. L'article 1er 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) " prévoit l'absence de contrôle aux frontières des personnes franchissant les frontières intérieures entre les États membres de l'Union ", lesquelles comprennent notamment " les aéroports des États membres pour les vols intérieurs ", en vertu du b) du 1) de

l'article 2. L'article 2 qui comporte différentes définitions indique au 21) qu'on entend par " " menace pour la santé publique " : toute maladie à potentiel épidémique telle que définie par le règlement sanitaire international de l'Organisation mondiale de la santé et les autres maladies infectieuses ou parasitaires contagieuses pour autant qu'elles fassent l'objet de dispositions de protection à l'égard des ressortissants des États membres ". Selon l'article 3, ce règlement " s'applique à toute personne franchissant les frontières intérieures ou extérieures d'un État membre, sans préjudice: / a) des droits des personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union; / (...) " et l'article 4 dispose que : " (...). Conformément aux principes généraux du droit de l'Union, les décisions prises au titre du présent règlement le sont à titre individuel ".

15. En vertu du chapitre I du Titre II du règlement, relatif aux frontières extérieures, parmi les conditions d'entrée applicables aux ressortissants des pays tiers, figure au e) du paragraphe 1 de l'article 6, celle " de ne pas être considéré comme constituant une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique (...) ". En application du paragraphe 1 de l'article 14 : " L'entrée sur le territoire des États 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 (...) ". Le paragraphe 2 de cet article prévoit que : " L'entrée ne peut être refusée qu'au moyen d'une décision motivée indiquant les raisons précises du refus. La décision est prise par une autorité compétente habilitée à ce titre par le droit national. Elle prend effet immédiatement ". Cette décision est notifiée au moyen d'un formulaire qui est rempli par l'autorité compétente habilitée par le droit national à refuser l'entrée. Le paragraphe 3 précise que : " Les personnes ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée ont le droit de former un recours contre cette décision. Les recours sont formés conformément au droit national. (...) / L'introduction d'un tel recours n'a pas d'effet suspensif à l'égard de la décision de refus d'entrée. (...) ".

16. Le titre III relatif aux frontières intérieures comporte, au chapitre I relatif à " l'absence de contrôle aux frontières intérieures ", l'article 22 selon lequel : " Les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité ". Au chapitre II relatif à " la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ", l'article 25 dispose à son paragraphe 1 que : " En cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, cet État membre peut exceptionnellement réintroduire le contrôle aux frontières sur tous les tronçons ou sur certains tronçons spécifiques de ses frontières intérieures pendant une période limitée d'une durée maximale de trente jours ou pour la durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à trente jours. La portée et la durée de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave " et à son paragraphe 2 que : " Le contrôle aux frontières intérieures n'est réintroduit qu'en dernier recours (...) ". En vertu des paragraphes 3 et 4 du même article, la période initiale peut être reconduite en cas de persistance de la menace pour des périodes renouvelables de trente jours et pour une durée totale ne pouvant excéder six mois, sauf circonstances exceptionnelles visées à l'article 29. L'article 27 impose une obligation de notification de sa décision par l'Etat membre à la Commission et en fixe les modalités. Enfin, en application de l'article 32 : " Lorsque le contrôle aux frontières intérieures est réintroduit, les dispositions pertinentes du titre II s'appliquent mutatis mutandis ".

17. Le code frontières Schengen formule au point 28 de l'exposé des motifs que : " la Commission peut élaborer des lignes directrices relatives à la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, dans les cas où une telle mesure s'impose de manière temporaire et dans les cas où une action immédiate est nécessaire. Ces lignes directrices devraient fournir des indicateurs clairs facilitant l'évaluation des circonstances susceptibles de représenter une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. "

S'agissant de la directive 2004/38/CE :

18. La directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil 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 Etats membres [ci-après directive 2004/38] a prévu à son chapitre VI les dispositions relatives à la " limitation du droit d'entrée et du droit de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique ". L'article 27 (" Principes généraux ") a prévu à son paragraphe 1 que : " Sous réserve des dispositions du présent chapitre, les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques ". L'article 28 (" Protection contre l'éloignement ") concerne les cas où la décision d'éloignement du territoire intervient pour " des raisons d'ordre public ou de sécurité publique ". L'article 29 (" santé publique ") dispose : " 1. Les seules maladies justifiant des mesures restrictives de la libre circulation sont les maladies potentiellement épidémiques telles que définies dans les instruments pertinents de l'Organisation mondiale de la santé ainsi que d'autres maladies infectieuses ou parasitaires contagieuses pour autant qu'elles fassent, dans le pays d'accueil, l'objet de dispositions de protection à l'égard des ressortissants de l'État membre d'accueil. / 2. La survenance de maladies après une période de trois mois suivant l'arrivée ne peut justifier l'éloignement du territoire. / 3. Si des indices sérieux le justifient, un État membre peut soumettre les bénéficiaires du droit de séjour à un examen médical gratuit, dans les trois mois suivant leur arrivée, afin qu'il soit attesté qu'ils ne souffrent pas des maladies visées au paragraphe 1. Ces examens médicaux ne peuvent pas avoir un caractère systématique ". L'article 30 prévoit le régime de notification des décisions individuelles prises en application de l'article 27, paragraphe 1. L'article 31 prévoit au titre des garanties procédurales que : " 1. Les personnes concernées ont accès aux voies de recours juridictionnelles et, le cas échéant, administratives dans l'État membre d'accueil pour attaquer une décision prise à leur encontre pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. / 2. Lorsque le recours formé contre une décision d'éloignement est accompagné d'une demande en référé visant à obtenir le sursis à l'exécution de cette décision, l'éloignement effectif du territoire ne peut pas avoir lieu tant qu'une ordonnance de référé n'a pas été prise, sauf: /- lorsque la décision d'éloignement se fonde sur une décision judiciaire antérieure, ou /- lorsque les personnes concernées ont eu auparavant accès à un recours juridictionnel, ou /- lorsque la décision d'éloignement se fonde sur des motifs impérieux de sécurité publique prévus à l'article 28, paragraphe 3. / (...) "

En ce qui concerne les dispositions du droit national :

19. Le livre Ier du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui traite en particulier du droit au séjour, prévoit à l'article L. 121-1 que : " Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, tout citoyen de l'Union européenne, tout ressortissant d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse a le droit de séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois s'il satisfait à l'une des conditions suivantes : / 1° S'il exerce une activité professionnelle en France ; / (...) ". Le livre II du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, relatif à " l'entrée en France ".

20. En vertu de l'article L. 213-1, l'accès au territoire français peut être refusé à tout étranger dont la présence constituerait une menace pour l'ordre public. Selon l'article L. 213-2, tout refus d'entrée en France fait l'objet d'une décision écrite motivée qui est notifiée à l'intéressé avec mention de son droit d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix. Cet article prévoit également que : " L'étranger peut refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc, (...). / La décision prononçant le refus d'entrée peut être exécutée d'office par l'administration. / Une attention particulière est accordée aux personnes vulnérables, notamment aux mineurs, accompagnés ou non d'un adulte ".

21. L'article L. 221-3 prévoit que le maintien en zone d'attente est prononcé pour une durée qui ne peut excéder quatre jours par une décision écrite et motivée qui est inscrite sur un registre et portée sans délai à la connaissance du procureur de la République. L'étranger ainsi maintenu en zone d'attente bénéficie de droits précisés à l'article L. 221-4 dont celui de pouvoir être assisté d'un interprète et d'un médecin, de communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix et de quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France. Au-delà de quatre jours et pour une durée qui ne peut être supérieure à huit jours, le maintien en zone d'attente peut être autorisé, par le juge des libertés et de la détention en vertu de l'article L. 222-1. L'article L. 223-1 prévoit en outre que : " Pendant toute la durée du maintien en zone d'attente, l'étranger dispose des droits qui lui sont reconnus à l'article L. 221-4. Le procureur de la République ainsi que, à l'issue des quatre premiers jours, le juge des libertés et de la détention peuvent se rendre sur place pour vérifier les conditions de ce maintien et se faire communiquer le registre mentionné à l'article L. 221-3. Le procureur de la République visite les zones d'attente chaque fois qu'il l'estime nécessaire et au moins une fois par an. Tout administrateur ad hoc désigné en application des dispositions de l'article L. 221-5 doit, pendant la durée du maintien en zone d'attente du mineur qu'il assiste, se rendre sur place ".

Sur les refus d'entrée sur le territoire de ressortissants de l'Union européenne :

En ce qui concerne le droit à la liberté de circulation garanti par le droit de l'Union :

22. Le droit de libre circulation dans l'espace européen est une liberté fondamentale attachée en particulier à la qualité de citoyen européen et consacrée par plusieurs dispositions du droit de l'Union, tout particulièrement par les articles 20, 21, 45 du TFUE et par l'article 45 de la Charte fondamentale de l'Union européenne, ainsi que par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Ce droit et cette liberté se traduisent notamment, en principe, par l'absence de contrôle aux frontières intérieures de l'Union. Il est néanmoins prévu que ce droit s'exerce " dans les

conditions et limites définis par les traités et par les mesures adoptées en application de ceux-ci " ainsi que le précise l'article 20 du TFUE. Au titre de ces limites figurent celles qui découlent de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en vertu du chapitre II du titre III du code frontières Schengen. En vertu de l'article 32 de ce code, les dispositions qui " s'appliquent mutadis mutandis " en cas de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures sont les " dispositions pertinentes du titre II ". Le titre II prévoit, en effet, en cas de franchissement des frontières extérieures, des mesures et des procédures de vérifications, de contrôles et de refus d'entrée. Ces refus d'entrée sont traités à l'article 14 rappelé au point 14. En outre, et même en l'absence de toute mesure de réintroduction de contrôle aux frontières intérieures, la directive 2004-38 prévoit à son chapitre VI, dont les dispositions ont été rappelées au point 18, que les Etats membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ces restrictions peuvent alors prendre la forme d'un refus du droit d'entrée ou d'une mesure d'éloignement, lesquels, dans les deux cas, donnent lieu à une décision individuelle motivée, notifiée à l'intéressé et susceptible de recours. L'article 29 concerne les hypothèses relevant du motif de santé publique. L'article 2 du code frontières Schengen et l'article 29 de la directive 2004-38 ont adopté la même définition, rappelée aux points 14 et 18, des maladies relevant du motif d'ordre public ou de santé publique.

23. La mesure que la France a prise, à l'instar de nombreux autres Etats de l'espace Schengen, de réintroduire un contrôle aux frontières intérieures de l'Union, a été décidée en application des dispositions du chapitre II du titre III du code frontières Schengen. Ainsi qu'il a été dit, la Commission européenne a, dans ses communications, pris en compte cette nécessité imposée par les circonstances liées à la lutte contre la pandémie du covid-19. En l'absence de traitement efficace ou de vaccin et pour enrayer la croissance exponentielle des contaminations en Europe, la France ainsi que la plupart des Etats membres de l'UE et pays associés à l'espace Schengen ont décidé de mettre en œuvre des mesures d'une ampleur inédite au sein de leur population, sous la forme de mesures de confinement et de distanciation physique, et ont imposé des restrictions à la liberté de circulation dans le but de préserver la santé publique. Ces mêmes nécessités ont conduit à imposer, dans le cadre des contrôles temporaires aux frontières intérieures, des restrictions de même ordre à la liberté de circulation aux frontières intérieures de l'Union et aux déplacements non essentiels appliquées aux frontières extérieures de l'Union. Si les restrictions de déplacement ne sont pas nécessairement des mesures appropriées pour faire face à une épidémie, elles se sont imposées dans ces circonstances exceptionnelles de l'apparition à l'échelle mondiale d'un nouveau virus particulièrement contagieux et pour lequel n'existe à ce jour aucun traitement pertinent, comme indispensables pour faire face à l'aggravation de la situation, particulièrement marquée en Europe, et faire baisser la pression sur les systèmes de santé des Etats membres de l'Union. Les mesures d'urgence sanitaire ont donc conduit à regarder comme une menace pour la santé publique tout déplacement à l'intérieur du territoire français et, par voie de conséquence, entre la France et ses pays voisins. Des mesures comparables ont été adoptées par la plupart des Etats membres et notamment par les pays frontaliers de la France. Ces mesures concernent toute personne, qu'elle soit de nationalité française, ressortissante d'un Etat membre ou associés dans le cadre de l'espace Schengen ou d'un Etat tiers. Pour tenir compte de situations particulières d'ordre notamment familial ainsi qu'aux besoins essentiels et même critiques sur le plan des activités dans le domaine

de la santé et de secteurs des biens et services, des exceptions à ces restrictions générales de déplacement ont toutefois été prévues. Avec l'amélioration progressive de la situation sanitaire en France et dans les autres Etats membres ou associés à l'espace Schengen, ces restrictions exceptionnelles ont vocation à être progressivement levées afin de revenir à une situation normale d'absence de contrôles aux frontières intérieures. Compte tenu de leur objet même, qui est d'éviter tout déplacement de population pour prévenir la propagation du virus, ces mesures exceptionnelles, justifiées par l'urgence sanitaire et nécessairement temporaires, ne portent pas au principe d'un contrôle personnalisé aux frontières prévu le code frontières Schengen, ni, en tout état de cause, à l'examen médical prévu par les dispositions de l'article 29 de la directive 2004/38 qui visent les bénéficiaires du droit de séjour dans les trois mois de leur arrivée, ni enfin au principe général du droit de l'Union rappelé par l'article 4 du code frontières Schengen selon lequel " les décisions prises au titre du présent règlement le sont à titre individuel ", une atteinte grave et manifestement illégale, pour autant qu'elles ne font pas obstacle à ce que puissent être pris en compte, au-delà des exceptions par catégories de personnes qu'elles prévoient, des situations individuelles particulières, notamment eu égard au droit à mener une vie familiale normale, qui justifieraient une dérogation à l'interdiction générale qu'elles posent. En outre, ainsi que l'instruction ministérielle du 18 mars 2020 l'a énoncé, à la suite des lignes directrices de la Commission du 16 mars 2020, les personnes dont l'état de santé constaté lors du contrôle aux frontières justifie une prise en charge sanitaire immédiate, ne font pas l'objet d'une décision de refus d'entrée mais sont dirigées vers des établissements de soins. Cette mesure prévue initialement lors des contrôles aux frontières extérieures s'impose aussi, en tout état de cause, à l'occasion d'un contrôle aux frontières intérieures.

24. Il suit de là que, compte tenu du niveau de risque persistant à la date de la présente ordonnance et des possibilités d'adaptation des mesures de gestion des frontières en cas d'évolution favorable plus rapide, les instructions du Premier ministre des 18 mars, 15 avril, 12 et 20 mai 2020 qui ont fixé, de manière suffisamment précise, claire et intelligible, la position du Gouvernement français sur les mesures à appliquer par les services pour assurer les contrôles aux frontières en tenant compte de l'objectif de lutte contre la pandémie de covid-19 et du droit de l'Union auxquelles elles se réfèrent, ne portent pas aux libertés fondamentales invoquées, et notamment à celles de libre circulation garanties par le droit de l'Union européenne, une atteinte grave et manifestement illégale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Dès lors, la LDH n'est pas fondée à demander au juge des référés du Conseil d'Etat d'enjoindre au Premier ministre de modifier ou de compléter ses instructions pour les motifs qu'elle invoque et dans le sens qu'elle réclame.

En ce qui concerne l'atteinte à la liberté de circulation des travailleurs garantie par l'article 45 du TFUE :

25. Il est constant qu'en cours d'instruction de l'affaire devant le juge des référés du Conseil d'Etat a été produite l'instruction du 20 mai 2020 du Premier ministre qui a décidé d'étendre la dérogation déjà octroyée aux travailleurs frontaliers aux travailleurs saisonniers agricoles et aux travailleurs en détachement. La LDH n'a pas formulé d'observations ou de moyens complémentaires à la suite de cette production. Par suite, les moyens tendant à critiquer la carence des instructions du Premier ministre sur ces points sont inopérants.

En ce qui concerne l'atteinte à la liberté d'aller et venir et au droit à la vie privée des ressortissants des pays tiers :

26. La liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle s'exerce, en ce qui concerne le franchissement des frontières, dans les limites découlant de la souveraineté de l'Etat et des accords internationaux et n'ouvre pas aux étrangers un droit général et absolu d'accès sur le territoire français. Celui-ci est en effet subordonné au respect tant de la législation et de la réglementation en vigueur que des règles qui résultent des engagements européens et internationaux de la France. Il ne résulte pas de l'instruction que les mesures contenues dans les instructions du Premier ministre en ce qui concerne les contrôles aux frontières extérieures et intérieures porteraient une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir.

Sur les atteintes portées au droit au recours effectif :

27. la LDH et Mme A... soutiennent que les personnes ayant contesté le refus d'entrée et le placement en zone d'attente ne bénéficient pas du sursis à l'exécution de la mesure de réacheminement avant que le juge des référés du tribunal administratif ait pu statuer, que le juge des libertés et de la détention n'intervient pas à l'issue du délai de quatre jours et que les personnes qui ont été réacheminées sont dans l'impossibilité d'interjeter appel.

28. En premier lieu, d'une part, en vertu de l'article 14, paragraphe 3, du code frontières Schengen, ainsi qu'il a été rappelé au point 15, l'introduction d'un recours par les personnes ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée n'a pas d'effet suspensif à l'égard de la décision de refus d'entrée. D'autre part, le cas de suspension liée à un référé prévu par l'article 31 de la directive 2004/38, dont les dispositions ont été rappelées au point 18, ne concernent qu'une décision d'éloignement et non celle d'un refus d'entrée.

29. En deuxième lieu, il n'appartient pas, d'une part, au Gouvernement d'intervenir dans le fonctionnement interne des juridictions, qui plus est, par voie d'instructions du Premier ministre. Au demeurant, il résulte de l'instruction que les personnes qui n'ont pu être réacheminées et dont le placement en zone d'attente n'aurait pas été prolongé par le juge des libertés et de la détention au-delà de quatre jours ont été admises à entrer en France. Il ne résulte pas davantage de l'instruction que les personnes qui le souhaitent auraient été empêchées de relever appel. Par ailleurs, aucun principe ni aucune règle générale de procédure n'impose que l'appel soit suspensif pour ce type d'instance.

30. Il suit de là qu'aucune violation du droit au recours effectif ne justifie l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale au titre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative...

32. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence, ni de poser de questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne, que la requête présentée par la Ligue des droits de l'Homme doit être rejetée, y compris les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. »

6. Extrait de la communication de la Commission, du 2 juin 2021, au Parlement européen et au Conseil relative à une « Stratégie pour un espace Schengen pleinement opérationnel et résilient » [COM(2021) 277 final]

[...]

Préparation : moderniser et adapter nos systèmes

Le rétablissement de contrôles aux frontières intérieures pose problème depuis plusieurs années, bien avant le début de la pandémie de COVID-19. Dans plusieurs États membres, des contrôles sont en place sans interruption depuis 2015. Cette situation a mis en lumière la nécessité d'une coordination accrue au niveau européen en ce qui concerne ces contrôles aux frontières intérieures, afin de garantir leur proportionnalité. À cet effet, la Commission avait présenté, en 2017, une modification du code frontières Schengen³ qui, bien que les parties prenantes admettent la nécessité de résoudre le problème, n'a pas reçu un soutien suffisant pour que les colégislateurs puissent faire aboutir les négociations.

L'expérience de la pandémie de COVID-19 a en outre montré que nous avons besoin, dans les situations de crise, d'un cadre stable pour la coordination et la prise de décision aux frontières extérieures et au sein de l'espace Schengen. La capacité de faire face, de manière totalement coordonnée, aux futures pandémies ou à d'autres menaces similaires touchant simultanément une partie ou la totalité des États membres sera le marqueur de la résilience de l'espace Schengen. En effet, l'action d'un seul État membre à la frontière extérieure commune de l'Union ou au sein de l'espace Schengen a une incidence sur tous les autres États membres.

La Commission européenne a réagi promptement dans son périmètre de compétence, en ouvrant rapidement des « voies réservées » au transit des marchandises essentielles et en adoptant deux séries de lignes directrices sur, respectivement, la libre circulation des travailleurs⁴ et l'aide d'urgence en matière de coopération transfrontière dans le domaine des soins de santé⁵, ainsi que diverses autres lignes directrices et recommandations relatives à la gestion des frontières extérieures et intérieures, au fur et à mesure de l'évolution de la crise⁶. En outre, sur la base d'une proposition de la Commission, la recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil⁷ et sa modification

³ COM(2017) 571 final. [Cette proposition avait pour objet d'allonger les périodes pendant lesquelles un État membre peut rétablir des contrôles sur tout ou partie de ses frontières intérieures pour des raisons tenant à la préservation de l'ordre public et de la sécurité intérieure].

⁴ Communication de la Commission — Lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de COVID-19, C(2020)2051.

⁵ Communication de la Commission — Lignes directrices relatives à l'aide d'urgence de l'Union européenne en matière de coopération transfrontière dans le domaine des soins de santé en liaison avec la crise de la COVID-19, C(2020)2153.

⁶ Par ex. les lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels [COM(2020)1753 final], les lignes directrices relatives à la protection de la santé, au rapatriement et aux modalités de déplacement des gens de mer, des passagers et des autres personnes à bord des navires [C(2020)3100 final] et la communication intitulée «COVID-19: restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE», COM(2020)115.

⁷ Recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil du 13 octobre 2020 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19 (JO L 337 du 14.10.2020, p. 3). Le 1^{er} février 2021, le Conseil a adopté, sur proposition de la Commission, des modifications de la recommandation (UE) 2020/1475, en raison d'un niveau très élevé de transmission communautaire dans l'ensemble de l'UE, potentiellement lié à la contagiosité accrue de nouveaux variants préoccupants du SARS-CoV-2. Le 31 mai 2021, la Commission a

(UE) 2021/119⁸ ont défini une approche coordonnée pour restreindre la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19, tandis que la recommandation (UE) 2020/912 du Conseil a traité la restriction des déplacements non essentiels vers l'Union⁹.

Fort de l'expérience ainsi acquise, la Commission a l'intention de présenter, d'ici la fin de l'année, **une nouvelle proposition visant à modifier le code frontières Schengen**. Cette proposition devra tenir compte des enseignements tirés de la crise de la COVID-19 et s'inscrire dans la lignée des discussions relatives à la proposition de 2017, notamment lorsqu'il s'agit de préserver la possibilité, pour les États membres, de rétablir des contrôles aux frontières intérieures, tout en réaffirmant le principe selon lequel cela ne doit constituer qu'une mesure de dernier recours, à utiliser en cas de menace.

Pour faire face à tout futur problème à l'échelle de l'espace Schengen, un code frontières Schengen révisé traiterait les situations dans lesquelles surgirait une menace grave, notamment pour la santé publique, telle que celle créée par la pandémie de COVID-19. Dans de telles circonstances, il importe d'assurer une coordination et une coopération étroite au niveau de l'Union, assorties des garanties nécessaires, afin que le rétablissement des vérifications aux frontières intérieures demeure une mesure de dernier recours. La Commission et les États membres pourraient ainsi avoir une vue d'ensemble des circonstances qui rendent nécessaire le rétablissement de tels contrôles aux frontières. Le code révisé répondrait aussi au besoin de coordonner les mesures restreignant les déplacements vers l'UE, car il mettrait à profit l'expérience acquise en affrontant la grave menace pour la santé publique que représentait la pandémie, au cours de laquelle les États membres ont appliqué la recommandation (UE) 2020/912 du Conseil de manière divergente, et il fournirait un cadre souple pour réagir aux crises.

présenté une proposition modifiant la présente recommandation, en raison de l'amélioration de la situation épidémiologique ainsi que de l'introduction prochaine du certificat COVID numérique européen.

⁸ Recommandation (UE) 2021/119 du Conseil du 1^{er} février 2021 modifiant la recommandation (UE) 2020/1475 relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19 (JO L 36 I du 2.2.2021, p. 1).

⁹ 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 (JO L 208 I du 1.7.2020, p. 1).