

Conseil d'Etat, Juge des référés, du 29 juin 2006, 294649, mentionné aux tables du recueil Lebon

Abus de faiblesse et Emprise mentale

Jurisprudence administrative (CE, TA, CAA)

Date 29/06/2006**Juridiction / Nature** Conseil d'État (Paris)**Formation** Juge des référés**URL Légifrance** <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008262608>**Préjudices :**

Préjudice d'emprise mentale

Préjudice de sujétion psychologique

RÉSUMÉ AUTOMATIQUE

Cette décision concerne la fondatrice et chef religieuse de l'Église de l'Unification, à qui la France refusait l'accès à son territoire depuis 1995, comme à son époux, au motif de son signalement. Le Conseil d'État, juge des référés, rejette sa requête.

RÉSUMÉ OFFICIEL LÉGIFRANCE

CETAT335-005-01 ÉTRANGERS. - ENTRÉE EN FRANCE. - VISAS. - REFUS DE VISA - JUSTIFICATION PAR UN SIGNALEMENT AU SYSTÈME D'INFORMATION SCHENGEN - AUTORITÉ ADMINISTRATIVE NON DISPENSÉE DE RECHERCHER SI LA SITUATION DE LA PERSONNE POURRAIT JUSTIFIER UNE DÉROGATION À CE PRINCIPE DE NON-ADMISSION - LIBERTÉ DE RELIGION NE JUSTIFIANT PAS DE DÉROGATION EN L'ESPÈCE.

Vu, enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 26 juin 2006, la requête présentée pour Mme Hak Z... Y... A, domiciliée ... (Etats-Unis d'Amérique) ; Mme A demande au juge des référés du Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'ordonnance du 12 juin 2006 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Paris, appelé à statuer sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, a rejeté sa requête tendant : a) à ce qu'il soit enjoint au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire de l'autoriser à entrer sur le territoire de la République française pour une durée de quarante huit heures, dans la période comprise entre le 15 juin et le 15 juillet 2006 ; b) à ce que soit ordonnée la suspension des décisions ministérielles des 31 octobre 2005 et 31 mai 2006 lui refusant l'accès au territoire français ; c) à ce que soit mis à la charge de l'Etat le paiement de la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

2°) d'enjoindre au ministre d'Etat ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire de l'autoriser à entrer sur le territoire de la République française pour une durée de quarante huit heures, les 3 et 4 juillet 2006 ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, le paiement de la somme de 5 000 euros ;

elle expose qu'en qualité de fondateur et de chef religieux de l'Eglise de l'Unification elle a, tout comme son époux, tenté à plusieurs reprises d'entrer sur le territoire de la République française ; que des refus leur ont été opposés depuis fin 1995 au motif exclusif du signalement de son mari au système d'information Schengen (SIS) ; que sont notamment intervenues en ce sens des décisions du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire en date des 31 octobre 2005 et 31 mai 2006 ; que l'exposante, qui occupe une place centrale dans la théologie de l'Eglise de l'Unification, entend entrer seule sur le territoire de la République française pour une durée de 48 heures du lundi 3 au mardi 4 juillet 2006, afin de rencontrer et guider personnellement les ambassadeurs de la paix se réclamant de son enseignement ; que c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif de Paris a rejeté sa requête tendant au prononcé, sur le

fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de diverses mesures en vue de lui permettre d'entrer sur le territoire de la République française pour une durée de quarante huit heures ; que le premier juge en estimant qu'il n'était pas satisfait à la condition d'urgence posée par l'article L. 521-2 a entaché son ordonnance d'une erreur d'appréciation et d'une erreur de droit ; qu'en effet, il est inexact d'affirmer, comme le relève l'ordonnance, que l'exposante n'a pas fait l'objet de décisions lui refusant « explicitement et personnellement l'entrée » sur le territoire français ; qu'en droit, l'urgence au sens de l'article L. 521-2 peut se déduire comme l'a jugé le Conseil d'Etat « tant de la nature même du litige que de la durée des démarches engagées sans succès par le requérant auprès des autorités concernées » ; qu'en l'espèce, il y a bien urgence d'autant qu'est prévu au siège de l'Association de l'Esprit Saint pour l'Unification du Christianisme, un service spécial à l'occasion du 40ème anniversaire de l'Eglise de l'Unification en France ; que le refus d'entrée porte atteinte à plusieurs libertés fondamentales ; qu'il en va ainsi tout d'abord, de la liberté de religion garantie par l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, les dispositions constitutionnelles aux termes desquelles la République « respecte toutes les croyances » et l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'à cet égard, il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne que le droit à la liberté de la religion exclut l'appréciation par l'Etat de la légitimité des croyances religieuses ou des modalités d'expression de celles-ci et que la participation d'un chef religieux à la vie de la communauté se rattache à la liberté de religion ; qu'en l'espèce, l'exposante, qui agit en qualité de co-fondateur et de chef religieux de l'Eglise de l'Unification, entend exprimer sa conviction religieuse sur le territoire de la République française, le 3 juillet 2006 vers 21 heures lors d'une bénédiction suivie d'une prière et le 4 juillet à l'occasion d'un service spécial ; qu'est également en cause le « droit à la liberté de pensée » garanti par l'article 9 de la convention ; qu'il en va pareillement du droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la convention ; que la liberté d'expression a pour corollaire la liberté d'opinion ; qu'enfin, il y a une atteinte à la liberté d'aller et venir ; qu'à cet égard, le juge du premier degré a commis une erreur d'appréciation en estimant que l'exposante ne contestait pas son signalement au SIS ou la dangerosité de son comportement ou de celui de son époux ; que le refus d'entrée porte des atteintes graves et manifestement illégales aux libertés fondamentales susmentionnées ; que la seule inscription d'un ressortissant d'un pays tiers au SIS n'autorise pas la République française à refuser l'accès à son

territoire, lorsque le ressortissant se prévaut des droits garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que si en vertu du paragraphe 1 de l'article 5 de la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, l'entrée sur le territoire des Etats Parties pour un court séjour est subordonnée notamment à la circonstance que le demandeur ne fasse pas l'objet d'un signalement aux fins de non-admission, le paragraphe 2 du même article prévoit qu'une Partie contractante peut estimer nécessaire de déroger à ce principe, en particulier « en raison d'obligations internationales » ; qu'au nombre de ces obligations, il y a lieu de ranger celles découlant de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'en pareil cas, comme le précise l'article 5 de la convention du 19 juin 1990, l'admission est « limitée au territoire de la partie contractante concernée » ; qu'ainsi, la seule inscription au SIS ne rend pas automatique le refus d'accès au territoire ; que la décision de refus d'accès doit se justifier pour des raisons d'ordre public et ne doit pas constituer une atteinte disproportionnée aux droits garantis par la convention européenne ; qu'au regard de ces exigences, le premier juge a commis une erreur de droit en écartant purement et simplement l'application de la théorie du bilan ; que selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européenne, l'inscription dans le SIS est un indice, qui doit, pour justifier légalement un refus, être corroboré par des informations permettant de constater que la présence de l'intéressé constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société ; qu'au cas présent, l'illégalité est d'autant plus manifeste que les décisions de refus d'accès des 31 octobre 2005 et 31 mai 2006 sont justifiées par l'inscription au SIS, non pas de l'exposante, mais de son époux ; qu'en admettant même que le signalement antérieur de l'exposante au fichier SIS ne soit pas caduc, un tel signalement serait infondé ; que l'inscription a eu pour origine une décision des autorités allemandes dont l'exposante conteste la pertinence ; que le rapport d'enquête de l'Assemblée nationale sur les sectes est dépourvu de valeur normative ; que ni l'exposante, ni son mari n'ont fait l'objet d'une condamnation pénale ; que les structures associatives de l'Eglise de l'Unification en France n'ont pas été visées par une mesure de dissolution en application de la loi n° 2001-504 du 12 juin 2001 ; qu'il n'est pas établi que la présence de l'exposante sur le territoire français pendant un délai de quarante huit heures porterait atteinte à l'ordre public ; qu'enfin, le signalement de l'exposante, s'il devait toujours être en vigueur, est incompatible avec les conditions exigées par l'article 96-2 de la convention du 19

juin 1990 et est discriminatoire tant au regard du droit interne que du droit international ;

Vu l'ordonnance attaquée ;

Vu, enregistré le 28 juin 2006, le mémoire en défense présenté par le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire en réponse à la communication qui lui a été donnée de la requête ; il souligne liminairement que les conclusions aux fins de suspension de la décision de refus d'entrée du 31 octobre 2005 sont devenues sans objet dès lors que le refus portait sur une entrée prévue le 3 novembre 2005 ; qu'en ce qui concerne la contestation de la décision de refus d'entrée du 31 mai 2006, aucune des conditions mises à l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ne se trouve remplie ; qu'en premier lieu, s'agissant de la condition d'urgence, si Mme A indique que son arrivée en France est prévue du lundi 3 au mardi 4 juillet 2006, cette affirmation n'est étayée par aucune pièce du dossier ; qu'en deuxième lieu, la décision litigieuse ne porte pas atteinte aux libertés fondamentales invoquées ; que la liberté de religion n'est pas méconnue dans la mesure où la décision contestée ne prive pas l'intéressée du droit d'exprimer ses convictions religieuses et de célébrer son culte, en privé ou en public, individuellement ou collectivement ; que la liberté d'aller et venir n'a pas un caractère général et absolu ; qu'il peut y être porté atteinte pour des motifs tirés en particulier de l'ordre public, comme en l'espèce ; qu'en troisième et dernier lieu, la décision de refus d'entrée n'est pas manifestement illégale ; qu'en raison du maintien du signalement de Mme A au fichier SIS, les autorités françaises étaient tenues, conformément aux stipulations de l'article 5 de la convention de Schengen du 19 juin 1990, de refuser à M. et à Mme A, ensemble ou séparément, l'autorisation de pénétrer sur le territoire ; que la requérante ne peut utilement invoquer l'arrêt de la Cour de justice du 31 janvier 2006 qui concerne un refus d'entrée opposé à un ressortissant d'un Etat tiers ayant la qualité de conjoint d'un ressortissant communautaire ; qu'elle ne saurait davantage se prévaloir des dérogations prévues par le paragraphe 2 de l'article 5 de la convention du 19 juin 1990 dès lors que ne sont présentement en cause, ni des motifs humanitaires, ni un intérêt national, ni des obligations internationales ;

Vu, enregistré le 28 juin 2006, le mémoire aux fins de production présenté pour Mme A ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule ;

Vu la loi n° 73-1227 du 31 décembre 1973 autorisant la ratification de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du protocole additionnel n° 4, ensemble le décret n° 74-360 du 3 mai 1974 portant publication de cette convention et de ce protocole ;

Vu la loi n° 91-737 du 30 juillet 1991 autorisant l'approbation de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique du Benelux, de la République fédérale d'Allemagne, de la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990, ensemble le décret n° 95-304 du 21 mars 1995 qui en porte publication ;

Vu le règlement (CE) n° 2317/95 du Conseil de l'UE déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres, notamment son article 2 ;

Vu le décret n° 67-338 du 31 mars 1967 portant publication de l'échange de notes entre la France et la Corée relatif à la suppression du visa de court séjour entre les deux pays signé le 11 février 1967 ;

Vu le décret n° 90-118 du 31 janvier 1990 portant publication de l'accord sous forme d'échange de notes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Corée modifiant l'accord du 11 février 1967 portant suppression du visa de court séjour signé à Séoul le 22 septembre 1989 ;

Vu la loi du 9 décembre 1905 modifiée concernant la séparation des églises et de l'Etat, notamment son titre IV ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment son article L. 211-1 ;

Vu le décret n° 95-577 du 6 mai 1995 relatif au système informatique national du Système d'Information Schengen dénommé N-SIS ;

Vu les décisions du Conseil d'Etat, statuant au contentieux n° 13-683 du 21 novembre 1952 et n° 212315 du 25 octobre 2000 ;

Vu le code de justice administrative, notamment ses articles L. 511-2, L. 521-2, L. 523-1 et L. 761-1 ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part Mme A, d'autre part, le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du mercredi 28 juin 2006 à 16 heures, au cours de laquelle ont été entendus :

- Maître X..., avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation pour Mme A, lequel a notamment précisé la portée des conclusions de la requête ;
- M. Jean-François A..., membre de l'Association de l'Esprit Saint pour l'Unification du Christianisme ;
- Les représentants du ministre de l'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public () aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale » ; que selon le second alinéa de l'article L. 523-1 du même code, hors le cas où il y a eu dispense d'instruction par application de l'article L. 522-3, les décisions rendues sur le fondement de l'article L. 521-2 sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat ;

Sur les règles relatives aux conditions admission des étrangers sur le territoire national :

Considérant qu'en vertu de l'article L. 211-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, pour entrer en France, tout étranger doit être porteur des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur ;

Considérant que la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 stipule au paragraphe 1 de son article 5 que, pour un séjour n'excédant pas trois mois, l'entrée sur les territoires des Parties

contractantes « peut être accordée » à l'étranger, entendu ainsi que le définit l'article 1er comme « toute personne autre que les ressortissants des Etats membres des Communautés européennes », qui remplit les conditions énumérées audit paragraphe 1 ; que figure au nombre de ces conditions, le fait pour l'intéressé de « ne pas être signalé aux fins de non-admission » ; qu'un tel signalement découle des données recueillies dans le cadre du « Système d'information Schengen » régi par le titre IV de la convention ;

Considérant que la première phrase du premier alinéa du paragraphe 2 de l'article 5 de la convention du 19 juin 1990 énonce en revanche, que l'entrée sur les territoires des Parties contractantes « doit être refusée » à l'étranger qui ne remplit pas l'ensemble des conditions posées par le paragraphe 1 du même article ; qu'est réservée cependant l'hypothèse où une Partie contractante estime nécessaire de déroger à ce principe « pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales » ; que la seconde phrase du même alinéa précise qu'en ce cas l'admission est limitée « au territoire de la Partie contractante concernée » ; qu'il est spécifié au second alinéa du paragraphe 2 que les règles qui précèdent ne s'opposent pas à l'application des dispositions particulières relatives au droit d'asile et ne régissent pas les conditions d'octroi des visas pour un séjour de plus de trois mois ;

Considérant qu'il résulte de ces stipulations que si le signalement d'une personne au Système d'information Schengen est susceptible de fonder légalement un refus d'entrée sur le territoire national, il ne dispense pas l'autorité compétente d'examiner, au cas où le demandeur s'en prévaut ou même d'office, la possibilité qu'il soit dérogé au principe de non-admission « pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales » ; que ces dernières obligations peuvent découler de la mise en oeuvre d'engagements internationaux relatifs à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Sur la mise en oeuvre de ces règles en l'espèce :

Considérant qu'il résulte de l'instruction que Mme Hak Z... Y... A, ainsi que son mari, tous deux ressortissants de la République de Corée, se présentant comme fondateurs et chefs religieux de « l'Eglise de l'Unification », à laquelle déclare se rattacher « l'association de l'Esprit Saint pour l'Unification du Christianisme mondial », déclarée à la préfecture de police le 12 mai 1995, se sont

vu opposer le 31 octobre 2005 puis le 31 mai 2006 des décisions de refus d'entrée sur le territoire français, au motif que M. A fait l'objet d'un signalement au Système d'information Schengen ;

Considérant que Mme A relève appel de l'ordonnance par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Paris a rejeté sa requête tendant au prononcé de diverses mesures en vue de lui permettre d'entrer sur le territoire de la République française pour une durée de 48 heures à l'effet de pouvoir participer à un service spécial à l'occasion du 40ème anniversaire de l'Eglise de l'Unification en France ;

Considérant sans doute, qu'il peut être fait grief à l'autorité administrative, d'une part, d'avoir formellement motivé le refus d'entrée opposé à M. et Mme A en se fondant sur le signalement dont M. A fait l'objet à l'initiative des autorités allemandes et d'autre part, de n'avoir pas recherché si les motifs de la venue en France de Mme A étaient susceptibles de justifier l'usage du pouvoir de dérogation dont dispose l'autorité nationale en vertu du premier alinéa in fine du paragraphe 2 de l'article 5 de la convention du 19 juin 1990 ;

Mais considérant qu'ainsi que l'audience de référé l'a mis en évidence, aussi bien Mme A que son époux font l'objet d'une mesure de signalement aux fins de non-admission, qui n'est pas devenue caduque ; qu'au demeurant, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a, par une décision du 2 juin 2003, rejeté les requêtes n°s 192296 et 219588 dirigées par Mme A contre des décisions de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et du ministre de l'intérieur ayant refusé de faire procéder à la rectification du signalement la visant ; qu'en outre, la décision contestée ne porte pas d'atteinte « grave » aux libertés invoquées par la requérante et spécialement à la liberté de religion ; qu'il suit de là que Mme A n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a rejeté sa requête ;

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

Considérant que les dispositions de cet article font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, le paiement de la somme réclamée par Mme A au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

O R D O N N E :

Article 1er : La requête de Mme Hak Z... Y... A est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à Mme Hak Z... Y... A et au ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

RÉFÉRENCE

Conseil d'État (Paris), Juge des référés, 29 juin 2006. Base open data des décisions de la juridiction administrative, tenue par le Conseil d'État. Diffusée via Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008262608>. Données sous Licence Ouverte 2.0. Dernière mise à jour de cette fiche le 2 septembre 2026.

Reproduction non opposable : seule la décision notifiée par la juridiction fait foi.