



**REPRÉSENTATION PERMANENTE  
DE LA FRANCE AUPRÈS DE  
L'OFFICE DES NATIONS UNIES  
À GENÈVE ET DES  
ORGANISATIONS INTERNATIONALES  
EN SUISSE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

PLG/cda/2025-0481015

La Mission Permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des autres organisations internationales en Suisse présente ses compliments au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme et a l'honneur de lui faire parvenir ci-joint la réponse du Gouvernement français à la communication conjointe des procédures spéciales n° AL FRA 12/2025.

La Mission Permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des autres organisations internationales en Suisse saisit cette occasion pour renouveler au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme les assurances de sa très haute considération./.



Genève, le 2 décembre 2025

**Haut-Commissariat aux droits de l'Homme**  
Palais des Nations  
1211 GENEVE 10

**Réponse du Gouvernement français à la communication conjointe envoyée par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction et la Rapporteuse spéciale sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association**

1. Par une communication en date du 30 septembre 2025, les titulaires de mandats des procédures spéciales du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme ont transmis au Gouvernement français une communication conjointe envoyée par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction et la Rapporteuse spéciale sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association.
2. Dans le cadre de cette communication, transmise en vertu de la procédure spéciale du Conseil des droits de l'homme, les titulaires de mandats des procédures spéciales souhaitent attirer l'attention du Gouvernement sur l'interdiction administrative d'entrée prise à l'encontre de M. Abbas Aroua, ainsi que sur la tentative alléguée de l'expulser vers un pays où il serait exposé à des risques sérieux de violations des droits de l'Homme et lui adressent une demande d'observations.
3. Le Gouvernement français a l'honneur de leur présenter les observations qui suivent.

**I. Sur les faits**

4. Contrairement à ce qu'indique M. Aroua, il n'a aucunement été « *empêché de [...] prendre son vol de retour en direction de Genève* » et n'a pas été exposé à un risque de renvoi vers le Mali ou l'Algérie, dès lors qu'il a été autorisé à poursuivre son voyage vers la Suisse le jour de son arrivée sur le territoire français.
5. En effet, M. Abbas Aroua est un ressortissant algérien né le 12 novembre 1962 à Mdoukal, en Algérie.
6. Le 22 septembre 2022, le ministre de l'Intérieur a pris un arrêté portant interdiction administrative du territoire à son encontre, en raison de la menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour la sécurité intérieure et les relations internationales de la France que sa présence sur le territoire représentait.
7. Le 19 mai 2023, l'intéressé s'est présenté au point de passage frontalier de l'aéroport de Paris Roissy Charles de Gaulle en provenance de Bamako, au Mali, par un vol n°AF521 opéré par la compagnie Air France.

8. Ce même jour, l'entrée sur le territoire français lui a été refusée et, concomitamment, l'arrêté ministériel du 22 septembre 2022 lui a été notifié.
9. Après vérification de son droit au séjour auprès des autorités suisses, M. Aroua a rejoint Genève par un vol du même jour.
10. Le 14 septembre 2023, M. Aroua a introduit un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif de Paris, demandant l'annulation de l'arrêté ministériel du 22 septembre 2022.
11. Le 27 février 2025, le tribunal a adressé au ministre de l'Intérieur une mise en demeure de produire un mémoire sous un délai d'un mois. Le 15 juillet 2025, le ministre a adressé un mémoire en défense au tribunal, qui a été communiqué à M. Aroua le 17 juillet 2025. Le 30 septembre 2025, celui-ci a adressé un nouveau mémoire au tribunal. Le 20 octobre 2025, la fondation Alkarama et le ministère ont adressé de nouveaux mémoires au tribunal, communiqués aux parties adverses le 22 octobre 2025. L'instruction, rouverte à plusieurs reprises pendant la procédure, a été rouverte le 22 octobre 2025 et un délai d'un mois a été alloué aux parties pour répondre à ces nouvelles observations. M. Aroua a produit un nouveau mémoire le 10 novembre 2025.
12. Le recours est actuellement pendant devant le tribunal administratif.
13. M. Aroua n'a pas introduit de référé-liberté sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative et n'a pas assorti sa requête en annulation d'un référé-suspension sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

## **II. Sur la mesure d'interdiction du territoire français**

### **1) Sur le cadre juridique entourant la mesure d'interdiction administrative du territoire français**

#### **A. Sur l'édiction et les effets de l'interdiction administrative du territoire français**

14. Conformément aux articles R. 321-1 et L. 321-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, l'interdiction administrative du territoire français est une mesure pouvant être prononcée par le ministre de l'Intérieur à l'encontre de tout étranger, ressortissant de pays tiers, qui ne réside pas habituellement en France et ne s'y trouve pas, lorsque sa présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité intérieure ou les relations internationales de la France.
15. Aux termes de l'article L. 321-2 du même code :

*« L'interdiction administrative du territoire français fait l'objet d'une décision écrite rendue après une procédure non contradictoire. Elle est motivée, à moins que des considérations relevant de la sûreté de l'Etat ne s'y opposent [...] ».*

16. L'absence de procédure contradictoire s'explique par l'objet et la nature de la décision, qui vise précisément des personnes qui, étant signalées par les services de renseignement, ne sont pas sur le territoire français.
17. La motivation, lorsqu'elle est requise, doit reposer sur des éléments personnalisés suffisamment graves, précis et circonstanciés permettant d'établir l'existence de la menace grave pour l'ordre public, la sécurité intérieure ou les relations internationales de la France.
18. En outre, l'interdiction administrative du territoire français, en tant que mesure de police administrative, obéit aux principes de nécessité et de proportionnalité et ne peut donc être prononcée qu'au terme d'un examen de la situation individuelle de l'étranger en vue de déterminer, au regard de l'ensemble des éléments connus, si sa présence sur le territoire français est de nature à constituer une menace grave pour l'ordre public, la sécurité intérieure ou les relations internationales de la France.
19. Ces éléments sont parfois apportés par les services de renseignement, sous la forme d'une note blanche. La note blanche est une communication informelle des services de renseignement permettant de soumettre au contradictoire des éléments qui seraient normalement couverts par le secret, en particulier des éléments de fichiers formels tenus par les services de renseignements. Ces éléments sont expurgés des informations qui, si elles étaient communiquées, compromettraient la sécurité des sources ou des agents, ou les opérations de surveillances en cours. L'absence de ces mentions, en particulier du service précis qui les a recueillis, qui a pour but que les agents ne soient pas identifiés, explique qu'elle soit qualifiée de « blanche ». Sa valeur probante est admise par le juge administratif comme cela sera précisé *infra*.
20. Une fois cette mesure édictée, elle est notifiée à l'étranger.
21. L'édition de l'interdiction administrative du territoire français emporte plusieurs conséquences.
22. Elle implique notamment l'inscription de l'étranger au fichier des personnes recherchées, ainsi que le prévoit le décret du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées. Les personnes faisant l'objet d'une interdiction administrative du territoire français peuvent également être enregistrées dans le traitement « N-SIS » (système national relié au système d'information Schengen), en application de l'article R. 231-6 du code de la sécurité intérieure.
23. En outre, l'étranger faisant l'objet d'une interdiction administrative du territoire français peut faire l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire national, en application de l'article L. 322-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
24. Enfin l'étranger faisant l'objet d'une telle mesure et se trouvant sur le territoire français s'expose à une mesure de reconduite d'office à la frontière, en application de l'article L. 322-2 du même code.

## **B. Sur les garanties et voies de recours offertes à l'étranger**

### **a) Sur les garanties entourant l'interdiction administrative du territoire**

25. Ainsi qu'il a été dit *supra*, l'interdiction administrative du territoire français comporte l'ensemble des considérations de droit et de fait qui la fondent et est notifiée à l'étranger.
26. Dès lors qu'elle s'adresse à des personnes qui ne résident pas sur le territoire et qui n'y sont pas présentes, la notification de la décision est effectuée par voie postale à l'adresse connue de l'administration ou bien au point d'entrée de la frontière extérieure auxquels elles se présentent, autrement dit à un point d'entrée maritime, terrestre ou aéroportuaire du territoire français.
27. En revanche, si l'étranger est déjà entré sur le territoire français alors que la décision d'interdiction administrative du territoire prononcée antérieurement ne lui avait pas déjà été notifiée, il est procédé à cette notification sur le territoire national, ainsi que le prévoit l'article L. 321-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.
28. Cette notification comporte la mention des voies et délais de recours.
29. Elle indique en effet à l'étranger faisant l'objet de la mesure qu'il dispose d'un délai de recours de deux mois à compter de la notification pour en demander l'annulation auprès du tribunal administratif de Paris. Elle indique également que ce délai est augmenté de deux mois à compter de la notification pour les personnes demeurant à l'étranger.
30. Enfin, l'article L. 323-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que les motifs justifiant la mesure d'interdiction administrative du territoire français sont réexaminés d'office par l'autorité administrative tous les cinq ans à compter de la date de la décision.
31. En effet, à chacune de ces échéances, l'autorité administrative détermine s'il y a toujours lieu, compte tenu des éléments dont elle dispose, de maintenir la mesure d'interdiction administrative du territoire français.
32. L'administration peut également, avant cette échéance, décider, à titre discrétionnaire, de procéder à l'abrogation de la mesure, en application de l'article L. 323-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

### **b) Sur les différents recours et demande de mainlevée ouverts à l'étranger**

33. L'interdiction administrative du territoire français peut faire l'objet de recours administratifs et contentieux.

34. Elle peut, tout d'abord faire l'objet d'un recours gracieux, adressé au ministre de l'Intérieur. Un tel recours permet à l'étranger de demander le retrait ou la réformation de la décision.

35. Elle peut également, en tant que mesure de police administrative, être contestée devant le juge administratif pour en demander la suspension en urgence, par la voie des référés prévus aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative, et/ou l'annulation par la voie du recours pour excès de pouvoir (conclusions [REDACTED] sous CE, 13 avril 2016, *Cimade et autres*, n° 394114, C). Suivant les conclusions de la rapporteure publique, le Conseil d'État a jugé que : « *les interdictions administratives du territoire, qui sont des mesures de police administrative, peuvent être contestées devant le juge administratif, y compris par la voie des référés ouverts aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative ; qu'il appartient alors au juge d'apprécier, au regard des éléments débattus contradictoirement devant lui, si cette mesure d'interdiction est justifiée par la nécessité de prévenir les menaces visées aux articles L. 214-1 et L. 214-2 précités et, le cas échéant, de vérifier qu'elle ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale de l'intéressé* » (CE, 13 avril 2016, *Cimade et autres*, n° 394114, C ; CE, 28 novembre 2016, *Cimade et autres*, n° 294114, C).

36. A cet égard, et en cas d'urgence, l'article L. 521-1 du code de justice administrative prévoit que :

*« 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.*

*Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision. ».*

37. De même, l'article L. 521-2 du même code prévoit que :

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

38. Le juge administratif contrôle donc la légalité, la nécessité et la proportionnalité des interdictions administratives de territoire, notamment en fonction de la gravité de la menace les justifiant et de l'intensité d'éventuels liens des requérants avec la France. Il

existe donc des recours effectifs contre ces mesures (CE, 28 novembre 2016, *Cimade et autres*, n° 294114, C).

39. Enfin, l'étranger peut introduire une demande de levée de la mesure d'interdiction administrative du territoire français auprès du ministre de l'Intérieur dans un délai d'un an à compter de son prononcé, conformément à l'article L. 323-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

## **2) Sur les notes blanches**

40. Dans le cas où une note blanche donne lieu à l'édiction d'une mesure de police administrative, la production de cette note permet à l'autorité administrative d'exposer à l'intéressé les considérations de fait ayant motivé sa décision, et ce, sans porter atteinte au secret des sources ou au secret de la défense nationale. À cet égard, [REDACTED] rapporteur public, soulignait que « *la raison est bien entendu que ce procédé est en réalité le seul à même de permettre de protéger le secret des sources et des méthodes des services* » (conclusions sous CE, Sect., 11 décembre 2015, *Domenjoud*, n° 395009, A). Toutefois, les notes blanches n'établissent pas la commission d'infractions pénales et n'en rapportent pas les preuves : si tel était le cas, le traitement des actes en question relèverait de la police judiciaire et de la répression pénale.
41. Lorsque le destinataire de l'interdiction administrative du territoire français introduit un recours contentieux à l'encontre de cette mesure, l'autorité administrative produit, devant le juge administratif, la note blanche obtenue des services de renseignement, lorsque la mesure est fondée sur un tel document.
42. Le Conseil d'État admet, de manière constante, que les faits relatés dans une note blanche peuvent être pris en considération, dès lors que :
- d'une part, la note blanche a été soumise au débat contradictoire et,
  - d'autre part, qu'elle relate des faits « *précis et circonstanciés* », qui ne sont pas « *sérieusement contestés* » par le requérant (CE, 3 mars 2003, *Ministre de l'Intérieur c. Rakhimov*, n°238662, Recueil Lebon, 4 octobre 2004, et *Ministre de l'Intérieur c. Bouziane*, n°266948, 23 février 2007).
43. Sous cette double réserve, le Conseil d'État a jugé qu'« *aucune disposition législative ni aucun principe ne s'oppose à ce que les faits relatés par les « notes blanches » produits par le ministre, qui ont été versées au débat contradictoire et ne sont pas sérieusement contestées par le requérant, soient susceptibles d'être pris en considération par le juge administratif* » (CE, sect., 11 décembre 2015, *Domenjoud*, n° 395009, A).
44. Le juge administratif veille ainsi à ce que les éléments de fait contenus dans la note soient précis, circonstanciés et effectivement soumis au contradictoire, excluant toute interprétation ou extrapolation. Pour reprendre les mots de [REDACTED] dans ses

conclusions sur une affaire *OFPRA* (CE, 30 janvier 2019, n° 416013, A), le juge « *refuse de croire aveuglément* » les notes blanches « *sans [s']interdire pour autant de [se] fonder dessus* ». Les notes blanches ne bénéficient d'aucune « *présomption de conformité à la réalité* » (v. les conclusions de [REDACTED] sur CE, 24 octobre 2023, *Jabou*, n° 469227, B). Ainsi, si la note n'apporte pas d'éléments suffisants, le juge n'en tient pas compte, notamment lorsqu'elle n'a pas été produite à l'instance ou lorsque son contenu demeure général et non vérifiable (v. pour un cas où le juge refuse de faire usage d'une note qui n'est pas assez circonstanciée, CE, 8 février 2012, *Beddiaf*, n° 337992, A).

45. En outre, le juge apprécie « *leur valeur probante en fonction de leur contenu, de leur précision et – c'est essentiel – des éléments de contradiction éventuellement apportés par l'autre partie* » (v. les conclusions de [REDACTED] sur la décision CE, 4 décembre 2017, *Erbil*, n° 407851, C).
46. Enfin, lorsqu'il examine des faits rapportés dans des notes blanches, le juge administratif peut demander à l'administration la communication d'informations supplémentaires dans le cadre d'un supplément d'instruction (v., par exemple, CE, 22 janvier 2016, n° 396116 ; CE, 1<sup>er</sup> juin 2011, *M. B.*, n° 337992, A). Ce faisant, il assure que la note blanche n'échappe pas au contrôle juridictionnel, même lorsque la protection du secret-défense est invoquée. De manière plus générale, le juge tient compte de l'ensemble des éléments produits par les parties, si elles ont été soumises au contradictoire, pour forger sa conviction, le régime de la preuve étant libre.
47. Le cas échéant, le refus de donner suite à un tel supplément d'instruction est pris en compte dans l'appréciation de la valeur probante de la note concernée (v., par exemple, CE, réf., 9 février 2016, n° 396570).
48. Ont par exemple été pris en compte les éléments figurant dans une note blanche faisant état de l'appartenance d'un individu au Front islamique du salut, de son évolution au sein de la sphère djihadiste internationale, de ses liens avec des figures éminentes de cette mouvance et avec des individus ayant rejoint la zone irako-syrienne et de son hostilité à l'égard de la France, de ses valeurs et de ses institutions, dans un contexte avéré de menaces actuelles et récurrentes proférées par des organisations terroristes à l'égard de la France (Cour administrative d'appel de Paris, 20 janv. 2023, n° 22PA05207).
49. Ont également été pris en compte les éléments d'une note blanche démontrant que l'intéressé, lors de précédents séjours en France, était signalé et suivi en raison de sa radicalisation islamiste alors qu'il fréquentait une mosquée salafiste, fermée depuis par arrêté préfectoral, qu'il était en relation étroite avec un cousin, lui aussi évoluant au sein de la mouvance salafiste, et avait été logé dans un studio occupé par une femme signalée pour s'être livrée à de l'apologie du terrorisme (Cour administrative d'appel de Paris, 6<sup>e</sup> ch., 9 mai 2023, n° 23PA00369).



50. Ce débat contradictoire organisé devant les juridictions administratives françaises a été jugé conforme au respect des droits de l'Homme par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après, « Cour EDH »).
51. La Cour EDH admet que, si l'utilisation d'informations confidentielles peut se révéler indispensable lorsque la sécurité nationale est en jeu, cela ne signifie pas que les autorités nationales échappent à tout contrôle des tribunaux internes dès lors qu'elles affirment que l'affaire touche à la sécurité nationale et au terrorisme (Cour EDH, Gde. Ch., 15 novembre 1996, *Chahal c. Royaume-Uni*, n° 22414/93, § 131). Afin que les droits procéduraux de la personne concernée ne soient pas atteints dans leur substance même, il importe que celle-ci soit informée, dans toute la mesure compatible avec la préservation de la confidentialité et la bonne conduite des investigations susceptibles de la viser, et de la substance des reproches dont elle fait l'objet (Cour EDH, Gde. Ch., 15 octobre 2020, *Muhammad et Muhammad c. Roumanie*, n° 80982/12, § 151). Ainsi, l'absence d'information sur les raisons factuelles justifiant la mesure et sur le comportement qui lui est concrètement reproché appelle des garanties compensatoires solides (Cour EDH, 16 mai 2024, *Domenjoud c. France*, n°s 34749/16 et 79607/17, § 113).
52. Appliquant ces principes aux notes blanches, la Cour EDH a jugé, dans ses arrêts *Pagerie et Fanouni*, que la prise en compte par le juge de ces notes émanant des services de renseignement était entourée de garanties suffisantes. Elle a notamment relevé que :
- ces notes sont soumises au débat contradictoire dans des conditions permettant effectivement aux requérants d'avoir connaissance des éléments fondant la mesure de police administrative ;
  - le juge administratif exerce un contrôle sur l'exactitude et la précision du contenu de ces notes blanches, en recherchant si cette note relate des faits précis et circonstanciés et si ceux-ci sont ou non sérieusement contestés ;
  - le droit français confère au juge administratif des pouvoirs d'instruction lui permettant d'exercer ce contrôle.
53. Dans ces conditions, la Cour EDH en déduit que les requérants bénéficient France de garanties procédurales appropriées (Cour EDH, 19 janvier 2023, *Pagerie c. France*, n° 24203/16, §§ 206-208 ; Cour EDH, 15 juin 2023, *Fanouni c. France*, n° 31185/18, §§ 60-61). La Cour EDH a récemment confirmé cette appréciation (Cour EDH, 16 mai 2024, *Domenjoud c. France*, n°s 34749/16 et 79607/17, §§ 114-115, 118-120 et 126-129 ; Cour EDH, 5 décembre 2024, *M.B. c. France*, n° 31913/21 §§72-73).
54. Ainsi que l'a jugé la Cour EDH, le juge administratif exerce un contrôle effectif et indépendant de la réalité des faits mentionnés au sein des notes blanches ayant donné lieu à l'édiction d'une mesure de police administrative. Ce constat est donc conforme à la pratique n° 2(d) du rapport cité par les Rapporteurs spéciaux.

### **3) Sur l'interdiction administrative du territoire français édictée à l'encontre de M. Aroua**

#### **a) Sur les fondements de l'interdiction administrative du territoire français**

55. Au cours du mois de septembre 2022, les services de renseignement ont attiré l'attention de l'administration sur la situation de M. Aroua. Une note blanche a été fournie.
56. A partir de ces éléments, mais également d'un examen de la situation de l'intéressé dans son ensemble, notamment ses liens éventuels avec la France, et du contexte local et international, l'autorité administrative a procédé à une appréciation de la menace que pouvait représenter la présence de M. Aroua, qui réside en Suisse et n'a pas d'attaches particulières en France, tout en s'assurant qu'une mesure faisant obstacle à sa venue sur le territoire ne porterait pas atteinte à son droit au respect d'une vie privée et familiale normale au regard des stipulations de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « CEDH »).
57. Le 22 septembre 2022, le ministre de l'Intérieur a pris, sur le fondement de l'article L. 321-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, un arrêté portant interdiction administrative du territoire à son encontre en raison de la menace, réelle, actuelle et suffisamment grave pour la sécurité intérieure et les relations internationales de la France.
58. La décision indique qu'il ressort des éléments contenus dans la blanche que M. Aroua a appartenu au Front islamique du salut algérien (FIS), notamment en tant que membre de l'ex-conseil de coordination. Elle mentionne également qu'il a cofondé le mouvement Rachad, organisation d'inspiration islamique issue du FIS. Elle fait enfin état de la circonstance qu'il est secrétaire du conseil d'administrative de la fondation Alkarama, émanation du Rachad en Suisse, soutenue par la confrérie des frères musulmans.
59. Elle indique ainsi que compte tenu de ces éléments, et dans le contexte de menace terroriste particulièrement élevée sur le territoire, M. Aroua constitue une menace grave pour la sécurité intérieure et les relations internationales de la France.
60. Ces éléments ont été étayés par deux autres documents annexés à la note des services de renseignement et produits devant le juge administratif.

#### **b) Sur les garanties et voies de recours offertes à M. Aroua**

61. M. Aroua ne se trouvant pas sur le territoire français au moment de l'édition de l'interdiction administrative du territoire français, cette mesure a fait l'objet d'une première notification par voie postale à son adresse connue en Suisse par un courrier du 1<sup>er</sup> décembre 2022. Celui-ci est revenu aux services du ministère de l'Intérieur, le 13

décembre 2022, porteur de la mention « *le destinataire est introuvable à l'adresse indiquée* ».

62. Cette décision lui a donc été notifiée le 19 mai 2023, alors qu'il se présentait au point de passage frontalier de l'aéroport de Paris Roissy Charles de Gaulle. Cette notification faisait état de la mention des voies et délais de recours, dans les termes mentionnés *supra*.
63. M. Aroua n'a pas exercé de recours gracieux. Il n'a pas non plus saisi le tribunal administratif par la voie du référé.
64. Le 14 septembre 2023, il a saisi le tribunal administratif de Paris d'un recours en annulation.
65. Dans ce cadre, l'administration a versé, à l'appui de mémoires enregistrés les 15 juillet 2025 et 20 octobre 2025, la note blanche des services de renseignement ainsi que deux documents annexes.
66. Par deux mémoires complémentaires, enregistrés les 10 et 30 septembre 2025, ainsi qu'un mémoire en intervention, enregistré le 20 octobre 2025, M. ARROUA et la fondation Alkarama ont contesté les éléments contenus dans ces documents.
67. L'affaire demeure en cours d'instruction.
68. A ce jour, M. Aroua n'a pas saisi l'administration d'une demande d'abrogation de la mesure, alors qu'il disposait de cette faculté depuis le 22 septembre 2023.

c) Sur l'instruction et le principe d'égalité des armes

69. La procédure étant pendante devant les juridictions administratives, le Gouvernement ne présentera pas d'observations sur le fond.
70. S'agissant des allégations relatives aux modalités de l'instruction devant le tribunal administratif de Paris, le Gouvernement souligne que M. Aroua, qui a introduit sa requête le 14 septembre 2023, était libre, pour appuyer les moyens de sa requête, de solliciter, avant et après l'introduction de celle-ci, l'ensemble des éléments nécessaires auprès des interlocuteurs compétents.
71. Si M. Aroua n'a eu connaissance de la note des services de renseignement qu'à l'occasion de la production, par le ministre de l'Intérieur, de son mémoire en défense le 15 juillet 2025, les éléments contenus dans cette note avaient été retranscrits dans la mesure d'interdiction administrative du territoire, qui lui a été notifiée le 19 mai 2023.

72. Ainsi, M. Aroua a disposé d'un délai suffisant pour réunir les éléments à l'appui de sa requête.
73. En outre, selon la jurisprudence de la Cour EDH, la CEDH ne s'oppose pas à une réglementation de l'accès des justiciables à une juridiction de recours, notamment à une réglementation sur les délais à respecter, qui vise à une bonne administration de la justice ; ces règles ne doivent pas créer de situation de net désavantage entre les parties (v. s'agissant d'un délai de production d'un mémoire en cassation différencié entre le requérant et le défendeur, Cour EDH, 5 novembre 2002, *Wynen et Centre hospitalier interrégional Edith-Cavell c. Belgique*, n° 32576/96, § 32).
74. D'une part, le juge administratif dirige l'instruction, qui a pour objet de fournir à la formation de jugement tous les éléments d'information utiles. Ainsi, « *conformément au principe du caractère contradictoire de l'instruction, le juge administratif est tenu de ne statuer qu'au vu des seules pièces du dossier qui ont été communiquées aux parties, il lui appartient, dans l'exercice de ses pouvoirs généraux de direction de la procédure, de prendre toutes mesures propres à lui procurer, par les voies de droit, les éléments de nature à lui permettre de former sa conviction sur les points en litige* » (CE, 6 novembre 2002, *M. Moon*, n° 194295, A). À l'exception du contentieux fiscal, où le délai de réponse laissé à l'administration est de six mois, le rapporteur fixe les délais accordés aux parties pour produire leurs observations au regard des circonstances de l'affaire (article R. 611-10 du code de justice administrative). Néanmoins ces délais doivent toujours demeurer raisonnables afin de permettre à leurs destinataires de discuter les éléments nouveaux de fait et de droit qui leurs sont transmis (CE, 23 mars 1988, *Laurens*, n° 48131, B).
75. D'autre part, le juge administratif, auquel il incombe de veiller à la bonne administration de la justice, n'a aucune obligation de faire droit à une demande de délai supplémentaire formulée par une partie pour produire un mémoire et peut, malgré cette demande, mettre au rôle l'affaire, hormis le cas où des motifs tirés des exigences du débat contradictoire l'imposerait (CE, 19 septembre 2019, *M. Perron*, n° 383781, B). Il n'a pas davantage à motiver le refus qu'il oppose à une telle demande (CE, 19 septembre 2019, *M. Perron*, n° 383781, B).
76. Enfin, le juge administratif peut mettre en demeure une partie pour susciter la production d'un mémoire en défense. Si le défendeur ne produit pas d'observations alors qu'il a été préalablement mis en demeure de le faire, le juge administratif peut se fonder sur l'acquiescement aux faits du défendeur (article R. 612-6 du code de justice administrative). Le juge n'est pas tenu de procéder à une telle mise en demeure mais il doit, s'il y procède, en tirer toutes les conséquences de droit et il lui appartient seulement, lorsque les dispositions de l'article R. 612-6 sont applicables, de vérifier que l'inexactitude matérielles des faits exposés dans les mémoires du requérant ne ressort d'aucune pièce du dossier (CE, 30 décembre 2009, *Konte*, n° 314972, B). Un mémoire parvenu après l'expiration des délais de la mise en demeure et avant la clôture de

l'instruction doit être reconnu comme valablement présenté et ne permet pas de réputer les faits acquis (CE, 16 octobre 1957, *Commune de Challes-les-Eaux*, Rec., p. 537). Au demeurant, si un mémoire parvient au-delà du délai imparti, le juge peut rouvrir l'instruction pour permettre aux parties d'avoir un nouvel échange contradictoire et pour en tenir compte dans sa décision (v. art. R. 613-4 du code de justice administrative).

77. En l'espèce, le délai de quinze jours laissé par le tribunal administratif à M. Aroua pour répondre au mémoire en défense du ministre de l'Intérieur était suffisant pour permettre au requérant de préparer sa défense et d'adresser un mémoire en réplique à la juridiction.
78. En tout état de cause, depuis la production par le ministre de son mémoire en défense le 17 juillet 2025, le tribunal administratif de Paris a rouvert l'instruction à plusieurs reprises pour permettre aux parties de poursuivre le débat contradictoire :
- Le 10 septembre 2025, le requérant a produit un mémoire et le tribunal a pris une ordonnance de report et de clôture d'instruction au 30 septembre 2025 ;
  - Le 30 septembre 2025, le requérant a produit un mémoire ;
  - Le 2 octobre 2025, le tribunal administratif a pris une ordonnance de réouverture et clôture d'instruction au 20 octobre 2025 ;
  - Le 20 octobre 2025, la fondation Alkarama et le ministère ont produit de nouveaux mémoires ;
  - Le 22 octobre 2025, le tribunal administratif a pris une ordonnance de réouverture d'instruction ;
  - M. Aroua a produit un nouveau mémoire le 10 novembre 2025.
79. Ainsi, en pratique, depuis le mémoire en défense du ministre daté du 17 juillet 2025, le requérant a disposé de bien plus que quinze jours pour présenter ses observations. Il est manifeste, par le nombre de pièces nouvelles qu'il a produites au contentieux et la longueur de son mémoire en réplique, que ce délai a permis à M. Aroua de réunir les éléments qu'il souhaitait produire.

### **III. Sur le refus d'entrée sur le territoire français**

#### **1) Sur le refus d'entrée édicté à l'encontre de M. Aroua**

##### **A. Sur le cadre juridique entourant le refus d'entrée et les voies de recours**

80. Aux termes de l'article 6 du règlement 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 :

*« 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.(...) ».*

81. Aux termes de l'article L. 311-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile :

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

82. Il en résulte notamment que dès lors qu'un étranger, qui n'est pas ressortissant d'un pays membre de l'Union européenne, se trouve en zone aéroportuaire, en transit ou en zone d'attente, et ne remplit pas les conditions susmentionnées, il peut faire l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire.

83. Cette décision est établie au moyen d'un formulaire uniforme dont le modèle est annexé au règlement du 9 mars 2016 et est motivée. Elle est ensuite remise en main propre à son destinataire qui en accuse réception.

84. Elle mentionne les voies et délais de recours. Elle indique ainsi que l'intéressé dispose d'un délai de deux mois pour exercer un recours contre la décision de refus d'entrée devant le tribunal administratif territorialement compétent et que ce recours n'est pas suspensif d'exécution.

85. Elle mentionne également le droit pour l'intéressé d'avertir ou de faire avertir, notamment, le conseil de son choix, en application de l'article L. 332-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

86. L'intéressé peut également refuser d'être rapatrié avant l'expiration d'un délai d'un jour franc, en application de l'article L. 332-2 du même code.

87. S'agissant des voies de recours, le refus d'entrée est un acte administratif pouvant faire l'objet d'un recours gracieux, d'un recours en annulation ainsi qu'un recours en référé sur le fondement des articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative précités.

88. L'étranger qui se présente à la frontière peut également demander à entrer sur le territoire français au titre de l'asile.
89. Si l'administration lui refuse l'entrée sur le territoire au titre de l'asile, l'étranger peut saisir le tribunal d'un recours en annulation. Dans ce cas, la décision ne peut être exécutée avant que le juge n'ait statué sur le recours, en application de l'article L. 352-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

#### **B. Sur le refus d'entrée opposé à M. Aroua**

90. Le 19 mai 2023, M. Aroua s'est présenté au point de passage frontalier de l'aéroport de Paris Roissy Charles de Gaulle en provenance de Bamako, par un vol n°AF521 opéré par la compagnie Air France. Il transitait par la France pour rejoindre Genève par un vol du même jour.
91. Le même jour, un refus d'entrée lui a été opposé au motif qu'il était signalé aux fins de non-admission dans le fichier national, faisant l'objet d'une interdiction administrative du territoire français.
92. Cette décision mentionnait la possibilité pour M. Aroua de saisir le tribunal administratif de Montreuil dans un délai de deux mois.
93. M. Aroua, qui soutenait craindre pour sa vie en cas de retour au Mali, pays qui risquait de le renvoyer en Algérie dès lors qu'il n'y disposait plus de droit au séjour, n'a pourtant pas sollicité l'asile à la frontière. Il n'a pas non plus expliqué les raisons qui auraient pu faire obstacle à ce qu'il renouvelle le visa dont il bénéficiait jusqu'à présent au Mali.
94. Il n'a pas non plus introduit de recours contre cette décision, que ce soit en annulation ou en référé.
95. Le même jour, l'administration, après avoir vérifié son droit au séjour auprès des autorités suisses, a finalement permis à M. Aroua de se rendre à Genève.

#### **IV. Sur les allégations d'actes présumés d'intimidation ou de représailles**

96. Ainsi qu'il a été indiqué *supra*, les mesures prises sont parfaitement conformes au droit français et européen. Les allégations concernant des actes présumés d'intimidation ou de représailles ne peuvent être regardées comme sérieuses.