



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

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction des Affaires juridiques

Paris, le 17 mars 2026

À l'attention du
Conseil d'État
1, place du Palais-Royal
75100 Paris Cedex 01

**Objet : mémoire du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères en l'affaire
Association Alliance France-Israël c/ Premier ministre (dossier n° 510003)**

Je vous prie de trouver ci-joint les observations présentées par le Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères dans l'affaire citée en objet.

Pour le Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères
et par délégation,

La Directrice adjointe des Affaires juridiques,
Sandrine BARBIER

CONSEIL D'ÉTAT

Requête n° 510003

MÉMOIRE EN DÉFENSE

POUR : MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE

CONTRE : ASSOCIATION ALLIANCE FRANCE-ISRAËL ET MICHEL CALVO

Ayant pour avocat :
SAS BOUCARD, CAPRON & MAMAN
Avocats aux Conseils
9bis, rue Chernoviz, 75016 Paris
cabinet@tpfb.eu

I. FAITS ET PROCÉDURE

1. Le 22 septembre 2025, à la tribune de l'Assemblée générale des Nations Unies, le Président de la République française a « déclar[é] que la France reconnaît aujourd'hui l'État de Palestine ».
2. Par une requête reçue le 21 novembre 2025 par le Conseil d'État, l'association Alliance France-Israël et M. Michel Calvo (ci-après « les requérants ») ont adressé les demandes suivantes au Conseil d'État :

« - **ANNULER** la décision du Président de la République de reconnaître un État de Palestine

- **CONDAMNER** l'État à leur payer la somme de 3.500 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ».

3. Cette requête appelle les observations suivantes.

II. DISCUSSION

4. En premier lieu, le présent mémoire rappellera que la décision de reconnaître l'État de Palestine n'est pas un acte relevant de la compétence de la juridiction administrative (**A**). Il reviendra ensuite sur les prétendues évolutions jurisprudentielles qui, selon les requérants, justifieraient que le Conseil d'État franchisse « une étape supplémentaire » et accepte d'apprécier la légalité externe des actes de gouvernement (**B**).

A. Sur l'incompétence de la juridiction administrative pour connaître de la reconnaissance, par la France, de l'État de Palestine

5. Les requérants reconnaissent explicitement que l'acte qu'ils contestent relève de la catégorie des actes de gouvernement. Ils admettent notamment que « la décision du Président de la République de reconnaître un État de Palestine est très certainement indétachable de la conduite des relations diplomatiques » (requête, p. 19).

6. Or, de jurisprudence constante, ce type d'actes échappe à la compétence de la juridiction administrative. Par exemple – et il convient de noter que certaines de ces affaires sont explicitement citées par les requérants (requête, pp. 4 et 5) – les mesures suivantes ont été considérées comme échappant au contrôle du juge administratif : la décision de reconnaître le statut diplomatique d'une institution étrangère¹, d'engager des négociations avec un État étranger², de suspendre les autorisations préalables d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés à destination d'un État étranger³, ainsi que « *la planification, l'organisation ou la réalisation d'opérations d'évacuation vers la France de résidents étrangers depuis le territoire étranger où ils résident, [ou] la décision de suspendre de telles opérations ou de cesser de les organiser* »⁴.
7. En l'espèce, comme le notent les requérants, il ne fait aucun doute que la décision de reconnaissance, par la France, de l'État de Palestine relève de la catégorie des actes de gouvernement qui échappent, de ce fait, au contrôle du juge de l'excès de pouvoir. La décision de reconnaître un Etat constitue en effet un acte qui, par sa nature même, se situe au cœur de la politique étrangère et des choix diplomatiques de la France. Il s'agit d'un cas topique d'acte de gouvernement.
8. Ainsi, la juridiction administrative n'est pas compétente pour connaître de la demande tendant à l'annulation de la décision de reconnaissance, par la France, de l'État de Palestine et la requête de M. Calvo et de l'association Alliance France-Israël doit être rejetée.

¹ CE, 30 décembre 2015, n° 384321.

² CE, 25 mars 1988, n° 65022 ; CE, 23 avril 2019, n° 429669.

³ CE, 27 janvier 2023, n° 436098.

⁴ CE, 15 octobre 2025, n° 507948.

B. Sur les prétendues évolutions jurisprudentielles justifiant le contrôle, par la juridiction administrative, de la légalité externe d'un acte de gouvernement

1. Sur les prétendues limites à la théorie de l'acte de gouvernement

9. Selon les requérants, « [l]a théorie de l'acte de gouvernement connaît [...] déjà plusieurs limites dégagées par le Conseil d'État » (p. 6). Au soutien de cette affirmation, ils invoquent notamment la décision *Préfet de la Gironde c/ Mahmedi* sur laquelle le présent mémoire reviendra, la décision *Mutuelle centrale de réassurance* du Conseil d'État du 24 octobre 2024 et la proposition de loi du n° 2604 du 21 janvier 2020. Ces éléments peuvent appeler les remarques suivantes.
10. La décision *Mutuelle centrale de réassurance* ouvre la possibilité à un requérant d'engager – sous réserve de la réunion de plusieurs conditions strictes – la responsabilité sans faute de l'État pour rupture d'égalité devant les charges publiques en raison des conséquences d'un acte non détachable des relations internationales. Mais en rappelant que les recours tendant à l'annulation d'un tel acte, de même que ceux tendant, sur le terrain de la responsabilité pour faute de l'État, à la réparation des préjudices qu'elle a pu causer, « soulèvent des questions qui ne sont pas susceptibles, par leur nature, d'être portées devant la juridiction administrative »⁵, cette décision réaffirme explicitement l'incompétence de la juridiction administrative vis-à-vis des actes non détachables de la conduite des relations internationales, pour les recours en annulation mais également pour ceux en responsabilité pour faute.
11. Cette décision renforce donc le constat de l'incompétence du Conseil d'État pour connaître du présent recours pour excès de pouvoir.
12. Par ailleurs, une proposition de loi, qui est la matérialisation d'une intention politique parlementaire, n'a aucune valeur juridique. La proposition de loi mentionnée par les requérants, déposée en 2020, sans avoir été discutée et encore moins adoptée (requête, p. 8, note 14), ne peut donc étayer une

⁵ CE, ass., 24 octobre 2024, n° 465144, point 2 (nous soulignons).

quelconque évolution du droit positif. Le fait que cette proposition ait de nouveau été déposée le 21 mars 2023, sans avoir au demeurant été davantage discutée depuis, ne change rien à cette conclusion.

13. Par conséquent, contrairement à ce qu'affirment les requérants, les éléments susmentionnés ne peuvent servir à démontrer une quelconque « atténuation de la théorie des actes du gouvernement » (requête, p. 8) qui justifierait que le juge administratif exerce un contrôle de la légalité de l'acte par lequel la France a reconnu l'État de Palestine.

2. Sur l'absence de contrôle, par la juridiction administrative, de la légalité externe d'un acte de gouvernement

14. Les requérants indiquent que leur recours a pour principal objectif d'« inviter le Conseil d'État à exercer un contrôle de la légalité externe d'un acte de gouvernement pris par un Président de la République en période de gouvernement démissionnaire, alors que cet acte n'entre ni dans la catégorie des affaires courantes ni dans celle de ses pouvoirs propres » (requête, p. 2, v. aussi, p. 3).

15. Cette thèse doit d'emblée être écartée. Le fait que les recours dirigés contre des actes non détachables de la conduite des relations internationales soulèvent des questions qui ne sont pas susceptibles, par leur nature, d'être portées devant la juridiction administrative implique nécessairement qu'il n'y a pas lieu de contrôler la légalité de cet acte, qu'il s'agisse de la légalité interne ou de la légalité externe.

16. Au soutien de cette invitation, les requérants invoquent les décisions suivantes : deux décisions du Conseil d'État, *Rubin de Servens* du 2 mars 1962⁶ et *Préfet de la Gironde c/ Mahmedi* du 18 décembre 1992⁷, quatre arrêts de la Cour

⁶ CE, ass., 2 mars 1962, n^{os} 55049 et 55055.

⁷ CE, ass., 18 déc. 1992, n^o 120461.

administrative d'appel de Paris du 27 février 2025⁸ et une décision du Tribunal des conflits du 10 mars 2025⁹.

17. S'agissant en premier lieu des arrêts de la Cour administrative d'appel de Paris, qui concernent des refus opposés à des demandes individuelles de rapatriement de nationaux depuis un territoire étranger, ceux-ci ne peuvent être utilement invoqués pour établir une règle *générale* selon laquelle la juridiction administrative serait compétente pour opérer un quelconque contrôle de la légalité d'un acte de gouvernement.

18. En effet, dans ces arrêts relatifs au refus opposé à des demandes de rapatriement de ressortissants français détenus dans le Nord-Est syrien, la Cour administrative d'appel de Paris rappelle explicitement à quatre reprises que son contrôle étroit ne s'applique que dans la stricte mesure imposée par la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après, « Cour EDH ») dans son arrêt *H.F. et autres c. France*, n°24384/19 et n°44234/20, du 14 septembre 2022¹⁰. Or ce contrôle n'est requis que dans les circonstances très particulières de l'espèce, compte tenu, d'une part, de la nature et de la portée spécifique du droit consacré à l'article 3, paragraphe 2, du protocole n° 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (ci-après, « CEDH »)¹¹ eu égard à la situation particulière d'un national se trouvant dans une situation comparable à celle d'un exilé, s'agissant d'un recours en annulation du refus opposé à une demande individuelle de rapatriement sur le territoire français fondé sur la méconnaissance de cette disposition (Cour EDH, *H.F. et a. c. France* [GC], précité, § 261), et, d'autre part, de l'existence de circonstances exceptionnelles, au sens de l'arrêt *H.F. et autres c. France*, propres à établir la juridiction de la France au sens de l'article 1^{er} de la CEDH pour ce grief¹² (Cour EDH, *H.F. et a. c. France* [GC], précité, §§ 264 à 271).

⁸ CAA Paris, 27 février 2025, n° 23PA04014, 23PA05180, 23PA05213 et 23PA05354.

⁹ TC, 10 mars 2025, n° C4336.

¹⁰ Conformément à l'article 46 de la CEDH.

¹¹ Cette disposition prévoit que « [n]ul ne peut être privé du droit d'entrer sur le territoire dont il est le ressortissant ».

¹² *A contrario*, la Cour EDH a estimé que les autorités françaises n'avaient pas juridictions sur les requérants concernant les griefs tirés de leurs conditions de vie dans les camps du Nord-Est de la Syrie, au titre de l'article 3 de la CEDH (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants) (Cour EDH, *H.F. et autres c. France* [GC], précité, § 215).

19. La Cour EDH a expressément souligné qu'un tel contrôle, qui n'est requis que dans les conditions très particulières rappelées ci-dessus et qui ne sont pas réunies en l'espèce, « *n'implique pas nécessairement que le juge saisi se reconnaisse compétent* » (Cour EDH, *H.F. et a. c. France* [GC], précité, § 282).

20. Ainsi, la Cour EDH a rappelé qu'« *[e]n ce qui concerne l'application de la théorie des actes de gouvernement [...], qui repose sur des fondements constitutionnels, il n'appartient pas à la Cour de s'immiscer dans l'équilibre institutionnel entre le pouvoir exécutif et les juridictions de l'État défendeur ni de porter une appréciation générale sur les hypothèses dans lesquelles elles déclinent leur compétence* » (Cour EDH, *H.F. et autres c. France* [GC], n°24384/19 et n°44234/20, 14 septembre 2022, § 281). La Cour EDH a réaffirmé cette position dans l'affaire *Tamazount c. France* : « *[a]insi, s'agissant de décisions de nature politique relatives à la conduite des relations diplomatiques ou internationales, mettant notamment en cause l'engagement de forces militaires, la Cour ne voit aucune raison de substituer sa propre appréciation à celle du Conseil d'État quant à l'interprétation du droit interne, ou de dire que la position de celui-ci était arbitraire ou manifestement déraisonnable* » (Cour EDH, *Tamazount c. France*, n°17131/19 et a., 4 avril. 2024, § 120).

21. En pratique, dans trois des quatre arrêts rendus le 27 février 2025, la Cour administrative d'appel de Paris a estimé que la situation des requérants ne relevait pas de circonstances exceptionnelles, au sens de l'arrêt *H.F. et autres c. France*. Elle s'est donc déclarée incompétente pour connaître de leurs requêtes dirigées contre les décisions de rejet de leurs demandes de rapatriement (Cour administrative d'appel de Paris, n°23PA05180, n°23PA05213 et n°23PA05354, 27 février 2025). Dans la quatrième affaire, la Cour administrative d'appel de Paris a relevé que la situation des requérants relevait bien de circonstances exceptionnelles, au sens de l'arrêt *H.F. et autres c. France*. C'est à cette condition qu'elle s'est déclarée compétente pour connaître de leur requête dirigée contre une décision de rejet d'une demande de rapatriement, rappelant toutefois que son contrôle étroit se limitait à vérifier

« que les motifs tirés de considérations impérieuses d'intérêt public ou de difficultés d'ordre juridique, diplomatique et matériel que les autorités exécutives pourraient légitimement invoquer sont bien dépourvus d'arbitraire » (Cour EDH, *H.F. et autres c. France* [GC], précité, § 261). Elle n'a néanmoins pas été amenée à apprécier le bien-fondé de la décision litigieuse, dès lors que la requête se contentait de critiquer, d'une part, la seule compétence de l'auteur de la décision de rejet opposée à leur demande de rapatriement et, d'autre part, la circonstance que leur demande de rapatriement avait fait dans un premier temps l'objet d'une décision implicite de rejet, alors même qu'une décision explicite leur avait été notifiée, se substituant à la première (Cour administrative d'appel de Paris, n°23PA04014, 27 février 2025). Il s'ensuit que, contrairement à ce qu'affirment les requérants, dans ces affaires, ce n'est qu'à la condition que les critères très précis posés par la Cour EDH dans l'arrêt *H.F. et autres c. France* soient remplis, et dans la stricte mesure requise par l'exécution de cet arrêt, que la Cour administrative d'appel de Paris a accepté de se reconnaître compétente s'agissant de décisions de refus opposées à des demandes de rapatriement. Comme l'illustrent trois des quatre arrêts rendus le 27 juillet 2025 (Cour administrative d'appel de Paris, n°23PA05180, n°23PA05213 et n°23PA05354, 27 février 2025), dans le cas où ces critères n'étaient pas remplis, la Cour ne s'est pas « estimée compétente pour s'assurer qu'un acte de gouvernement a été pris par une autorité compétente à cette fin et qu'il existait des motifs légitimes et raisonnables dépourvus d'arbitraire le justifiant » (requête, p. 11).

22. Il s'agit donc d'un contrôle juridictionnel *sui generis*, entièrement commandé par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui n'a aucunement vocation à être élargi à tout autre recours formé contre un acte de gouvernement, ce contrôle spécifique ayant été exigé par la Cour pour le seul droit consacré à l'article 3, paragraphe 2, du protocole n° 4 à la CEDH, compte tenu de sa nature et de sa portée très spécifique, aux fins d'une part, de mettre en mesure le demandeur de connaître, même sommairement, les motifs du refus qui lui a été opposé et, d'autre part, de s'assurer que l'intérêt supérieur des enfants, leur particulière vulnérabilité et leurs besoins spécifiques ont bien

été pris en compte, et que les motifs d'intérêt public et les difficultés invoquées par les autorités sont dépourvus d'arbitraire.

23. S'agissant, en second lieu, des décisions du Conseil d'État et du Tribunal des conflits susmentionnées, il convient de rappeler les passages qui, selon les requérants, démontreraient l'existence d'un contrôle externe des actes de gouvernement par la juridiction administrative :

- dans son arrêt *Rubin de Servens* du 2 mars 1962, le Conseil d'État note qu'il est question d'une « *décision du président de la République en date du 3 mai 1961 instituant un Tribunal militaire [...] prise après consultation officielle du Premier Ministre et des présidents des Assemblées et après avis du Conseil constitutionnel* »¹³ ;
- dans son arrêt *Préfet de la Gironde c/ Mahmedi* du 18 décembre 1992, le Conseil d'État expose que « *le gouvernement français a fait part de sa décision de suspendre l'application* » d'un accord et que cette décision a été « *portée à la connaissance du public par un avis du ministre des affaires étrangères publié au Journal officiel du 18 octobre 1986* » ;
- dans son arrêt du 10 mars 2025, le Tribunal des conflits, à qui il n'appartient en tout état de cause pas de se prononcer sur la légalité d'un acte, constate que « *[l]a décision d'interdire aux entreprises israéliennes d'exposer au salon Euronaval se tenant entre le 4 et le 7 novembre 2024 des matériels militaires susceptibles d'être utilisés par les forces armées israéliennes à Gaza ou au Liban [...] a été prise, dans le contexte du conflit au Proche-Orient, par les autorités françaises lors du conseil de défense et de sécurité nationale s'étant tenu le 1^{er} octobre 2024 sous la présidence du Président de la République* »¹⁴.

24. Force est de constater que ces citations, qui ont pour unique objet de procéder à la qualification de la décision attaquée, ne peuvent, en aucun cas, être

¹³ CE, ass., 2 mars 1962, nos 55049 et 55055.

¹⁴ TC, 10 mars 2025, n° C4336, point 3.

considérées comme démontrant que le juge aurait exercé un quelconque contrôle de leur légalité externe par les juridictions concernées.

25. La doctrine qui, selon les requérants, justifierait que la juridiction administrative s'estime compétente en l'espèce, ne constate pas autre chose. La citation – complète – des passages du GAJA relatifs à l'affaire *Rubin de Servens*, partiellement mentionnés par les requérants, énonce en effet que « [s]'interdisant ainsi d'apprécier la légalité interne de la décision du 23 avr. 1961 et de l'examiner au fond, le Conseil d'État note cependant qu'elle a été "prise après consultation officielle du Premier ministre et des présidents des assemblées et après avis du Conseil constitutionnel", marquant ainsi son désir d'en contrôler la régularité externe. Encore convient-il de souligner qu'il s'agit tout au plus d'une constatation de l'existence de la décision et faut-il marquer les limites d'un tel contrôle : le Conseil d'État n'apprécie pas en effet si les circonstances de fait permettaient le recours à l'art. 16 et si les conditions mises par celui-ci à son application étaient effectivement remplies » (GAJA, 23^{ème} éd., p. 521).

26. Pour finir, les requérants citent à plusieurs reprises le résumé de l'arrêt du Conseil d'État *Préfet de la Gironde c/ Mahmedi* qui énonce que « la décision de suspension doit, pour être valable, être d'une part prise par une autorité ayant qualité en matière de relations internationales et d'autre part publiée au Journal officiel » (requête, pp. 7 et 9, notés 9 et 20). Cette citation appelle deux remarques.

27. D'une part, cet examen s'explique par la configuration particulière de l'espèce, dans laquelle le Conseil d'État n'était pas saisi d'un recours contre la suspension de l'accord elle-même, mais d'un recours dirigé contre un arrêté de reconduite à la frontière. Conformément à son office, il lui appartenait de rechercher la loi applicable afin de déterminer si, en l'espèce, l'intéressé était soumis à une obligation de visa. Le Conseil d'État ne s'est donc pas prononcé sur la légalité externe de l'acte de suspension unilatérale d'un accord, mais sur les conditions dans lesquelles cette suspension pouvait « valablement » (terme,

employé dans le fichage, dont l'emploi ne traduit aucunement l'existence d'un contrôle de la légalité de cet acte) produire des effets sur les tiers.

28. D'autre part, il s'est simplement agi pour le juge d'apprécier la qualité de l'auteur en matière de relations internationales. Cet examen se rattache là encore à la constatation de l'existence même d'une décision et à sa qualification d'acte de gouvernement, et non à un contrôle de légalité de celle-ci.

29. Il ressort de ce qui précède que, contrairement à ce qu'affirment les requérants, aucun élément n'atteste l'existence d'une quelconque évolution selon laquelle la juridiction administrative devrait accepter, dans le cadre du contentieux de l'excès de pouvoir, de contrôler la légalité externe d'un acte de gouvernement.

30. Pour l'ensemble de ces motifs, je conclus à ce que les conclusions présentées par l'association Alliance France-Israël et M. Calvo – ainsi que les demandes qui en découlent – soient rejetées comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître.