

SECRETARIAT / SECRÉTARIAT

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS
SECRÉTARIAT DU COMITÉ DES MINISTRES

COMMITTEE
OF MINISTERS
COMITÉ
DES MINISTRES



Contact: Ireneusz Kondak
Tel: 03.90.21.59.86

Date: 26/08/2025

DH-DD(2025)961

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1537th meeting (September 2025) (DH)

Item reference: Revised action report (26/08/2025)

Communication from France concerning the case of M.A. v. France (Application No. 9373/15) (**French only**)

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1537^e réunion (septembre 2025) (DH)

Référence du point : Bilan d'action révisé (26/08/2025)

Communication de la France concernant l'affaire M.A. c. France (requête n° 9373/15)

Affaire M.A. c. France (n°9373/15)**Arrêt du 1^{er} février 2018, définitif le 2 juillet 2018*****Affaire A. S. c. France (n° 46240/15)*****Arrêt du 19 avril 2018, devenu définitif le 19 juillet 2018****Bilan d'action du Gouvernement français****Juin 2025**

1. Le Gouvernement a soumis le 2 janvier 2019 ses plans d'action visant à exécuter l'arrêt *M.A. c. France* du 1^{er} février 2018 ([DH-DD\(2019\)31](#)) et *A.S. c. France* du 19 avril 2018, relatifs à l'exécution d'une mesure d'éloignement du territoire, respectivement d'un ressortissant algérien et d'un ressortissant marocains, condamnés en France pour participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'actes de terrorisme. Ces plans d'action ont été mis à jour en octobre 2019 ([DH-DD\(2019\)1155](#)), en mars 2021 ([DH-DD\(2021\)343](#) et [DH-DD\(2021\)344](#)), en janvier 2022 ([DH-DD\(2022\)66](#)), en décembre 2022 ([DH-DD\(2022\)1405](#)) et en mars 2024 ([DH-DD\(2024\)355](#)). Ces affaires ont également fait l'objet de communications du Gouvernement au Comité des Ministres en août 2018 ([DH-DD\(2018\)804](#)), novembre 2018 ([DH-DD\(2018\)1109](#)), mars 2019 ([DH-DD\(2019\)327](#)), juin 2019 ([DH-DD\(2019\)718](#)) et juillet 2020 ([DH-DD\(2020\)674](#)).

2. Dans sa décision [CM/Del/Dec\(2024\)1501/H46-11](#) du 13 juin 2024, le Comité des Ministres a souhaité recevoir des informations actualisées sur les points suivants :

« 4. sous l'angle de l'article 3, rappellent avoir noté avec intérêt les informations selon lesquelles le cadre et la pratique des instances d'asile et d'éloignement permettraient un examen toujours individualisé des risques en cas de renvoi des individus au même profil [algérien] que le requérant M.A. ; prennent note des nouvelles informations plus générales des autorités selon lesquelles la procédure d'édiction des arrêtés fixant les pays de renvoi et la motivation des juridictions auraient été renforcées depuis les arrêts M.A. et A.S., tout en invitant les autorités, au regard d'informations disponibles, à renforcer la motivation des arrêtés ministériels et préfectoraux des pays de renvoi, notamment via l'exemple annoncé par elles d'une instruction en ce sens aux préfetures ;

5. sous l'angle de l'article 34,

- concernant l'organisation des expulsions, prennent note avec intérêt des informations détaillées des autorités concernant les conditions et modalités actuelles de notification des décisions de pays de renvoi des étrangers représentant une menace grave à l'ordre public, selon lesquelles les éloignements ne sont pas exécutés ensuite à bref délai, sauf

dans des cas très rares et complexes, dans lesquels l'administration examinerait, toutefois, les griefs qui seraient allégués au regard de l'article 3 ;

- concernant le respect des mesures provisoires de la Cour, notent avec satisfaction que la jurisprudence interne (arrêt du Conseil d'État du 7 décembre 2023) est désormais conforme à celle de la Cour ainsi que les mesures adoptées pour garantir ce respect par les préfetures ; toutefois, compte tenu des déclarations publiques et récentes du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer et les réactions qu'elles ont suscitées, rappellent aux autorités le caractère obligatoire des mesures provisoires et l'obligation pour tous les États membres de les respecter, dans tous les cas, sauf obstacle objectif les empêchant en vertu de la jurisprudence de la Cour et, dès lors, invitent les autorités à continuer d'adopter des mesures de sensibilisation en ce sens ;

6. demandent aux autorités de leur fournir, au plus tard pour mars 2025, des informations actualisées, le cas échéant, dans un bilan d'action et décident de reprendre l'examen de ce groupe lors d'une réunion DH en 2025. »

I. Présentation des arrêts

1) Concernant l'affaire M.A. c. France

3. Cette affaire concerne la mise à exécution, le 20 février 2015, d'une mesure d'éloignement du territoire de M. A., ressortissant algérien condamné le 14 juin 2006 par le Tribunal correctionnel de Paris à une peine d'emprisonnement de sept ans et à une interdiction définitive du territoire pour participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'actes de terrorisme.
4. La Cour a conclu à une violation de l'article 3 de la Convention, qui prohibe les traitements inhumains et dégradants. « Eu égard en particulier au profil du requérant qui n'est pas seulement soupçonné de liens avec le terrorisme, mais a fait l'objet, pour des faits graves, d'une condamnation en France dont les autorités algériennes ont eu *connaissance* », elle a estimé qu'au moment de son renvoi en Algérie, il existait un risque réel et sérieux que le requérant soit exposé à des traitements contraires à cet article.
5. La Cour a également conclu à une violation du droit de recours individuel du requérant, protégé par l'article 34 de la Convention, estimant que dans leur préparation de la mise en œuvre de la mesure de renvoi du requérant vers l'Algérie, les autorités françaises avaient créé des conditions dans lesquelles le requérant ne pouvait que très difficilement saisir la Cour d'une demande de mesure provisoire. La Cour a considéré que, ce faisant, les autorités françaises avaient délibérément et de manière irréversible amoindri le niveau de protection des droits énoncés à l'article 3 de la Convention que le requérant cherchait à faire respecter en introduisant une demande de mesure provisoire devant la Cour. Elle en a conclu que ces autorités avaient manqué à leurs obligations découlant de l'article 34

de la Convention, compte tenu de leur comportement antérieur au prononcé de cette mesure.

6. Enfin, la Cour a jugé nécessaire d'indiquer les mesures individuelles qui s'imposent dans le cadre de l'exécution de l'arrêt, en application de l'article 46 de la Convention. Eu égard aux circonstances particulières de l'affaire et en particulier au fait que le requérant est désormais sous la juridiction d'un Etat qui n'est pas partie à la Convention, la Cour a considéré qu'il incombait au Gouvernement français d'entreprendre toutes les démarches possibles pour « *obtenir des autorités algériennes l'assurance concrète et précise que le requérant n'a pas été et ne sera pas soumis à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention.* »

2) Concernant l'affaire A.S. c. France

7. Cette affaire concerne l'expulsion vers le Maroc, le 22 septembre 2015, d'un ressortissant marocain condamné en France pour participation à une entreprise terroriste et préalablement déchu de sa nationalité française pour les mêmes faits.
8. La Cour a conclu à l'absence de violation de l'article 3 de la Convention, qui prohibe les traitements inhumains et dégradants, ayant en particulier noté que le Maroc avait pris des mesures générales pour prévenir les risques de traitements contraires à cet article. De surcroît, le requérant, malgré sa libération après avoir été détenu au Maroc, n'a présenté aucun élément de preuve établissant que ses conditions de détention auraient dépassé le seuil de gravité nécessaire pour constituer une violation de l'article 3.
9. La Cour a, en revanche, conclu à une violation du droit de recours individuel du requérant, protégé par l'article 34 de la Convention. Elle a relevé que la décision d'expulsion n'avait été notifiée au requérant que le 22 septembre 2015, jour de sa libération, plus d'un mois après la prise de cette décision, et que l'intéressé avait été immédiatement emmené à l'aéroport pour être renvoyé vers le Maroc. Le requérant n'a donc pas disposé d'un délai suffisant pour demander utilement à la Cour la suspension de la décision d'éloignement sur le fondement de l'article 39 du règlement de la Cour.

II. Mesures individuelles

1) Concernant l'affaire A.S. c. France

10. Dans sa décision CM/Del/Dec(2021)1406/H46-10 du 9 juin 2021, le Comité des Ministres a constaté qu'aucune mesure individuelle n'était requise dans cette affaire.
11. En effet et d'une part, au titre de la satisfaction équitable, la Cour a estimé que le dommage moral du requérant se trouvait suffisamment réparé par le constat de violation. Par ailleurs, en l'absence de justificatif, la Cour a décidé de ne rien allouer au requérant au titre des frais et dépens. Aucune somme n'est donc due par le Gouvernement.

12. D'autre part, en l'absence de violation de l'article 3 de la Convention, la situation personnelle du requérant ne requiert la prise d'aucune mesure particulière de la part du Gouvernement.

2) Concernant l'affaire *M.A. c. France*

1. Paiement de la satisfaction équitable

13. La Cour a estimé que le dommage moral du requérant se trouvait suffisamment réparé par les constats de violation. Elle a alloué au requérant la somme de 4 000 euros au titre des frais et dépens. Cette somme lui a été réglée le 30 octobre 2018, ainsi que 44,14 euros d'intérêts moratoires.

2. Les autres mesures individuelles

14. Afin de respecter les préconisations énoncées par la Cour en vertu de l'article 46 de la Convention, les autorités françaises ont déployé de nombreux efforts afin d'obtenir des informations sur la détention du requérant en Algérie, notamment pour obtenir la confirmation de sa libération par les autorités algériennes. Il apparaît de l'ensemble de ces démarches entreprises par le Gouvernement français, en accord avec les exigences de l'arrêt de la Cour, que le requérant n'aurait pas été soumis à des mauvais traitements en détention et a été libéré en mars 2021.
15. Ainsi, le Gouvernement a, d'une part, évoqué la situation du requérant au titre de ses relations diplomatiques avec les autorités algériennes, dans le cadre notamment de plusieurs rencontres et, d'autre part, envoyé plusieurs notes verbales à ces autorités afin d'obtenir l'assurance que le requérant n'était et ne serait pas soumis à des traitements contraires aux stipulations de l'article 3 de la Convention.
16. Le Gouvernement a tenu le Comité des Ministres informé de l'ensemble des diligences effectuées dans ce cadre, par l'envoi de communications successives les 31 août 2018 ([DH-DD\(2018\)804](#)), 9 novembre 2018 ([DH-DD\(2018\)1109](#)), 19 mars 2019 ([DH-DD\(2019\)327](#)), 21 juin 2019 ([DD\(2019\)718](#)), 30 juillet 2020 ([DH-DD\(2020\)674](#)) et 12 janvier 2022 ([DH-DD\(2022\)66](#)). Il a également, plus informellement, communiqué au service de l'exécution des arrêts de la Cour les informations que lui transmettaient les autorités algériennes dans le cadre du dialogue qu'il entretient avec elles concernant ce dossier.
17. A ce titre, il a notamment informé le service de l'exécution des arrêts de la Cour, le 20 janvier 2021, de ce que les autorités algériennes venaient de lui indiquer, en réponse à une note verbale, que le requérant s'était désisté de son pourvoi en cassation introduit devant la Cour suprême contre la décision du tribunal criminel d'appel de Chlef du 24 décembre 2018 le condamnant à six ans d'emprisonnement.

18. Un premier plan d'action a, par ailleurs, été communiqué par le Gouvernement français le 2 janvier 2019 ([DH-DD\(2019\)31](#)), soit six mois après que l'arrêt est devenu définitif, en vertu des règles applicables en la matière¹. Ce plan d'action a été mis à jour en octobre 2019 ([DH-DD\(2019\)1155](#)), puis en mars 2021 ([DH-DD\(2021\)343](#)) et en janvier 2022 ([DH-DD\(2022\)66](#)).
19. Quant aux diligences accomplies, une première note verbale a été adressée, le 6 août 2018, par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères français à l'ambassade d'Algérie à Paris ainsi qu'au ministère des affaires étrangères algérien afin de solliciter tout élément d'information à propos de la situation actuelle et du devenir du requérant depuis son retour en Algérie. A également été sollicitée l'assurance que l'intéressé était traité en conformité notamment avec les exigences de l'article 3 de la Convention².
20. En parallèle de ces démarches, une réunion interministérielle franco-algérienne de haut niveau a été organisée à Alger le 25 septembre 2018 sur la question des assurances diplomatiques dans le cadre de l'éloignement vers l'Algérie des ressortissants algériens condamnés en France pour des faits de terrorisme³. Au cours de cette réunion, ont notamment été présentées aux autorités algériennes les obligations qui incombaient au Gouvernement français en vertu de la Convention. Il a été convenu à ce titre que les autorités françaises adresseraient des notes verbales aux autorités algériennes afin d'évoquer la situation de chaque cas individuel et les informations attendues.
21. Ces questions ont de nouveau été évoquées lors d'un entretien du 1^{er} octobre 2018 entre le Secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères français et son homologue algérien, ainsi qu'à l'occasion d'un entretien entre l'ambassadeur de France en Algérie et le Secrétaire général du ministère des affaires étrangères algérien. A chacune de ces occasions, les autorités algériennes ont marqué une disponibilité à informer les autorités françaises des situations particulières au cas par cas, mais sans que cela revienne à accorder à certains de leurs ressortissants des droits autres que ceux qui résultent de l'application normale du droit et de la procédure pénale algérienne, afin de ne pas rompre le principe d'égalité entre ressortissants algériens. Elles ont fermement marqué sur ce point qu'elles attendaient des autorités françaises que celles-ci respectent la souveraineté de l'Algérie.

¹ Notamment du document CM/Inf/DH(2010)37.

² Ces éléments ont été exposés et détaillés dans une communication faite au Comité des Ministres en vue de la 1324^{ème} réunion (Droits de l'Homme) des Délégués des Ministres (18-20 septembre 2018) (publiée sous la référence [DH-DD\(2018\)804](#)).

³ Etaient présents lors de cette réunion, pour la France, le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur, son adjointe, la cheffe du bureau du droit et des procédures d'expulsion de ce même ministère et le directeur adjoint des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, agent du Gouvernement auprès de la Cour. Pour l'Algérie, étaient présents le directeur de la communauté nationale à l'étranger et le directeur de l'Europe occidentale, ainsi qu'une délégation de 19 personnes des ministères des affaires étrangères, de l'intérieur et de la justice.

22. Le 10 octobre 2018, une nouvelle note verbale a été adressée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères français à l'ambassade d'Algérie à Paris ainsi qu'au ministère des affaires étrangères algérien afin de solliciter des informations quant à la situation du requérant au regard des poursuites engagées contre lui depuis son retour vers l'Algérie et à ses conditions de détention. Des informations ont également été demandées quant aux règles appliquées en la matière, à celles qui le seraient dans l'hypothèse où le requérant déposerait une plainte relative à ses conditions de détention et aux droits dont il disposait⁴.
23. Les autorités algériennes ont répondu à la note verbale du 10 octobre 2018 par une note verbale du 28 novembre suivant. Il est exposé dans cette note qu'à son arrivée en Algérie, le requérant a été mis à la disposition des services de sécurité de la Wilaya de Chlef, le 23 février 2015, pour des faits de terrorisme commis dans les années 1990 en Algérie.
24. Les autorités algériennes ont également expliqué que le requérant avait été présenté à un magistrat et placé en détention provisoire le 3 mars 2015, des chefs de vol d'armes de guerre, munitions de guerre de 1^{ère} catégorie, tentative d'assassinat par empoisonnement et appartenance à un groupe terroriste armé. A l'issue de son procès, le 30 octobre 2018, le requérant a été condamné par le tribunal de Chlef à quatre ans d'emprisonnement pour appartenance à un groupe terroriste et relaxé s'agissant des autres infractions. Ce jugement a fait l'objet d'un appel de la part du requérant et du parquet.
25. Le 13 décembre 2018, les autorités françaises ont adressé une nouvelle note verbale au ministère des affaires étrangères algérien afin de lui demander de le tenir informé des suites données à cet appel, initialement identifié à tort comme étant un pourvoi en cassation du fait d'un problème de traduction.
26. En réponse, par une note verbale du 10 mars 2019, les autorités algériennes ont informé le Gouvernement français de ce que le tribunal criminel d'appel de Chlef avait, par un jugement du 24 décembre 2018, porté à six ans la condamnation prononcée contre le requérant pour appartenance à un groupe terroriste armé, la relaxe prononcée en première instance pour les faits de vol d'armes de guerre et munitions de guerre de 1^{ère} catégorie et tentative d'assassinat par empoisonnement ayant été confirmée. Les autorités algériennes ont également indiqué que le requérant avait formé un pourvoi en cassation contre ce jugement.
27. Ensuite, en application notamment de la décision du Comité des Ministres du 14 mars 2019, une nouvelle note verbale a été adressée par le Gouvernement français aux autorités algériennes le 4 juin 2019. L'ambassade de France en Algérie y sollicite la communication de toute information relative aux conditions de détention de l'intéressé et

⁴ Ces éléments ont été exposés et détaillés dans une communication faite au Comité des Ministres en vue de la 1331^{ème} réunion (Droits de l'Homme) des Délégués des Ministres (décembre 2018) (publiée sous la référence [DH-DD\(2018\)1109](#)).

aux droits appliqués depuis le mois de février 2015, ainsi qu'un point sur l'état de la procédure engagée à son encontre.

28. L'envoi de cette note s'est accompagné d'une démarche de la magistrate de liaison de l'ambassade de France en Algérie auprès du ministère des affaires étrangères algérien.
29. Les autorités algériennes ont répondu à cette note par une note verbale du 22 septembre 2019. Elles ont fait état de ce que le requérant était actuellement détenu dans une cellule qu'il partage avec trois autres détenus, dans l'établissement pénitentiaire de Chlef et qu'il bénéficiait « à ce titre de tous les droits prévus par la réglementation en vigueur dont le suivi médical ». Les autorités algériennes indiquaient, par ailleurs, que la sortie de prison du requérant était prévue pour le 3 mars 2021.
30. Les droits garantis aux détenus en Algérie sont énoncés dans le code de l'organisation pénitentiaire et de la réinsertion sociale des détenus (article 57 à 79 de ce code), ainsi que cela a été confirmé par la magistrate de liaison de l'ambassade de France en Algérie.
31. Il résulte de ces dispositions que les détenus se voient notamment garantir le droit à une prise en charge médicale, aux visites de membres de leur famille, de leur avocat, voire d'associations humanitaires, le droit d'entretenir une correspondance ou encore de porter plainte devant le directeur de l'établissement pénitentiaire, en cas d'atteinte à leurs droits.
32. S'agissant, par ailleurs, des conditions de détention durant la crise sanitaire, les autorités françaises et algériennes ont entretenu un dialogue quant aux mesures de protection prises en faveur des détenus dans les établissements pénitentiaires algériens. Le 26 avril 2020, ces dernières ont indiqué à ce titre les modalités de transfert d'argent aux détenus par leurs familles, ainsi que le dispositif mis en place afin de lutter contre la propagation du Covid-19, consistant notamment en la stérilisation de toutes les structures, la distribution de moyens d'hygiène, l'intensification des examens médicaux périodiques ou encore la suspension des visites.
33. Le 13 juillet 2020, l'ambassade de France à Alger a, ensuite et pour la cinquième fois dans ce dossier, adressé une note verbale au ministère des affaires étrangères algérien concernant la situation de M. A. Il lui a demandé de lui faire connaître la suite réservée par les autorités judiciaires algériennes au pourvoi en cassation introduit par l'intéressé après sa condamnation à une peine de six ans d'emprisonnement par le tribunal criminel d'appel de Chlef le 24 décembre 2018.
34. L'ambassade de France à Alger a également sollicité des autorités algériennes qu'elles lui communiquent toute information relative aux conditions de détention de l'intéressé, notamment quant à ses possibilités de s'entretenir avec d'autres détenus et sa famille et à la possibilité pour son avocat de communiquer avec lui en vertu d'un permis de visite ou de communiquer.

35. L'envoi de cette note verbale s'est accompagné d'une démarche de la magistrate de liaison de l'ambassade de France en Algérie auprès du ministère des affaires étrangères algérien.
36. Par une note verbale du 20 janvier 2021, soit près de six mois après la demande formée par les autorités françaises, le ministère des affaires étrangères algérien a indiqué que M. A. s'était désisté de son pourvoi introduit devant la Cour suprême, sans autre précision.
37. En outre, il résulte de rapports établis par des organisations de protection des droits de l'homme auxquels la Cour s'est référée dans son arrêt *A. M. c. France* (29 avril 2019, n° 12148/18), et qu'elle a annexé à cet arrêt, que les détenus condamnés pour des faits de terrorisme disposent en Algérie des mêmes droits que les autres. Il a été relevé dans ce cadre une amélioration de la protection légale accordée aux détenus depuis 2016, sous l'angle en particulier de l'accès à un avocat et à un suivi médical, au vu notamment de visites effectuées dans les prisons par le Comité International de la Croix-Rouge.
38. La libération de M. A. devait intervenir le 3 mars 2021. Le jour même, une note verbale a été adressée aux autorités algériennes portant demande d'information sur la libération de l'intéressé.
39. Le Gouvernement français a, parallèlement, contacté l'avocate française du requérant afin de pouvoir vérifier si ce dernier a été libéré, mais elle n'a pas réussi à joindre l'intéressé, ni son épouse.
40. A l'issue de ces nombreuses démarches, réalisée dans un contexte diplomatique particulier, le Gouvernement français est parvenu à obtenir des autorités algériennes la confirmation expresse que M. A. a bien été libéré le 3 mars 2021.
41. Ainsi l'ensemble des démarches entreprises par le Gouvernement français dans ce dossier, en accord avec les exigences de l'arrêt de la Cour, a permis d'obtenir la confirmation expresse par les autorités algériennes que l'intéressé a bien été libéré et qu'il n'a vraisemblablement pas fait l'objet de mauvais traitements au cours de sa détention en Algérie.
42. A cet égard, les autorités tiennent à souligner que le requérant pourrait, le cas échéant, engager une action en responsabilité contre l'Etat français en se prévalant de l'illégalité de la décision procédant à son éloignement, en tant qu'elle a méconnu les stipulations des articles 3 et 34 de la Convention. Cette demande pourrait être présentée sans condition de délai⁵ ni formalisme particulier.

⁵ Sous réserve de la prescription des créances sur l'administration.

43. Compte tenu de ces éléments, dans sa décision CM/Del/Dec(2022)14028/H46-9 du 9 mars 2023, le Comité des Ministres a décidé de mettre un terme à la surveillance de la situation individuelle du requérant.

III. Mesures générales

1. La diffusion

44. Ces arrêts ont été communiqués à la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), au Défenseur des droits, au Conseil d'Etat, au ministère de l'intérieur, au ministère de la justice, à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).
45. Les ministères concernés en ont assuré une large diffusion auprès de leurs services. Le Conseil d'Etat a, pour sa part, publié cet arrêt dans sa veille générale du 1^{er} au 15 février 2018, pour l'arrêt *M.A. c. France*, et dans celle du 16 au 30 avril 2018, pour l'arrêt *A.S. c. France*, cette veille étant transmise aux magistrats administratifs et aux membres du Conseil d'Etat et disponible sur le site intranet du Conseil d'Etat.
46. Cet arrêt a également été cité dans la synthèse annuelle des arrêts rendus par la Cour concernant la France rédigée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui est largement diffusée auprès des acteurs intéressés, à savoir les services de ce ministère, en France et à l'étranger, le Secrétariat général du Gouvernement, le ministère de la justice, le ministère de l'intérieur, le ministère des affaires sociales, le ministère des finances, le ministère en charge de l'Outre-mer, le ministère de la défense, le Conseil d'Etat, le ministère du développement durable, l'OFPRA et la CNDA.
47. L'arrêt est également disponible par l'intermédiaire du site Internet grand public d'accès au droit Légifrance.
48. L'arrêt *M.A. c. France*, a par ailleurs été publié ou commenté dans des revues spécialisées (voir notamment Dalloz Actualité 7 février 2018, *La France condamnée par la CEDH pour une expulsion vers l'Algérie* ; Dalloz Actualité 13 février 2018, *Expulsion d'un ressortissant algérien : la CEDH condamne la France* ; Gazette du Palais 27 février 2018 p. 41, *Renvoi d'un étranger au risque de tortures dans son pays et non-respect des mesures provisoires* ; La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 6, 12 février 2018, act. 144, *Renvoi par la France d'un étranger condamné pour terrorisme*). L'arrêt est également mentionné dans les répertoires Dalloz de droit international, et dans celui de droit pénal et procédure pénale.
49. L'arrêt *A.S. c. France* a également été publié ou commenté dans des revues spécialisées (voir notamment Actualité juridique du droit administratif 2018, p. 878).

2. Les autres mesures générales

1.1 Quant à la méconnaissance de l'article 3 de la Convention (arrêt *M.A. c. France*)

50. La Cour a retenu que le requérant avait été condamné en France pour des faits en lien avec le terrorisme et qu'il existait, dès lors, un risque pour lui d'être exposé en Algérie à des traitements contraires à cet article, établi par des rapports fiables d'organisations internationales, les autorités algériennes étant averties de cette condamnation.
51. Le Gouvernement entend, tout d'abord, présenter l'importante évolution de la jurisprudence en la matière du fait de l'arrêt *A. M. c. France*, avant de rappeler le cadre légal existant qui permet que soit pris en considération par les autorités nationales compétentes le risque que le ressortissant étranger objet d'une mesure d'éloignement soit exposé à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention. Cette appréciation intervient, d'une part, au stade de l'examen de la demande d'asile puis, d'autre part et le cas échéant, au stade de la mesure d'éloignement, à l'occasion de l'édiction de la décision fixant le pays de renvoi par l'autorité administrative et de l'examen des recours exercés devant les juridictions administratives contre une décision de refus d'asile ou contre la décision d'éloignement subséquente.

2.1.1 Les conséquences à tirer de l'arrêt *A. M. c. France*

52. Dans l'arrêt *A. M. c. France* (29 avril 2019, n° 12148/18), la Cour a, à l'unanimité dit que dans l'éventualité de la mise à exécution de la décision de renvoyer vers l'Algérie le requérant, ressortissant algérien condamné en France pour des faits de terrorisme, il n'y aurait pas de violation de l'article 3 de la Convention.
53. Retenant les arguments présentés par le Gouvernement, la Cour a constaté une évolution de la situation générale prévalant en Algérie depuis février 2015, date prise en compte dans son dernier arrêt relatif au renvoi vers l'Algérie d'une personne condamnée en France pour des faits de terrorisme, qui est l'arrêt *M. A. c. France*. Notant que les différents rapports existants d'organisations internationales ou de gouvernements sur l'Algérie (Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, Home office britannique, Département d'Etat américain, Human Rights Watch, Amnesty International et Comité international de la Croix Rouge⁶) ne sont pas parfaitement unanimes sur la question du traitement des personnes liées au terrorisme, elle a observé, au terme d'un examen rigoureux, que la plupart des rapports disponibles ne faisaient plus état, pour les années 2017 et 2018, d'allégations de tortures à l'encontre de personnes liées au terrorisme. Elle a aussi relevé d'importantes évolutions du cadre juridique en Algérie (nouvelle

⁶ La Cour a d'ailleurs produit, en annexe de son arrêt, une vingtaine de pages d'extraits des rapports pertinents, ce qui n'est pas une pratique habituelle.

- Constitution), administratif (dissolution du DRS⁷ au moment où disparaissent les accusations de tortures) et pratique (formations, quelques – rares – poursuites contre des agents pratiquant de mauvais traitements). Elle a également pris note du tableau qui avait été communiqué par le Gouvernement français faisant état de la liste de personnes qui avaient fait l'objet d'un renvoi en Algérie sans alléguer de mauvais traitements qui, sans être déterminant à lui seul, était un élément pertinent à prendre en compte.
54. Ce tableau montre que sur les 24 ressortissants algériens qui ont été éloignés par la France depuis 2013 en raison de leurs liens avec une mouvance terroriste, qui incluent le requérant, seuls six d'entre eux, dont M. A., se sont prévalus de risques en cas de retour dans leur pays d'origine.
 55. Le Gouvernement tient par ailleurs à signaler le cas de M. Djamel Beghal, ressortissant algérien condamné en France en 2005 à une peine de dix ans d'emprisonnement pour association de malfaiteurs en vue de la préparation d'actes terroristes et qui avait été particulièrement médiatisé. Alors qu'il finissait de purger sa peine, il a lui-même sollicité son retour en Algérie dans le cadre d'une libération conditionnelle-expulsion. Il a ainsi été expulsé vers l'Algérie le 16 juillet 2018.
 56. Il n'existe pas à ce jour de précédent récent dans lequel le juge administratif aurait estimé que l'article 3 de la Convention faisait obstacle au renvoi vers l'Algérie d'un individu ayant été condamné pour des faits de terrorisme.
 57. Il a, en revanche, été récemment jugé que ces stipulations s'opposaient au renvoi en Algérie d'un requérant du fait du risques de persécutions en raison de ses opinions politiques ([CAA Lyon 11 juin 2020, M. B. C., n° 19LY04342](#)).
 58. De même, ont été suspendues, au terme d'un examen circonstancié de la situation des individus, des décisions de renvoi vers leur pays d'origine – autre que l'Algérie – de requérants ayant fait état de craintes en cas de retour du fait de leurs opinions politiques ([CE, ord., 9 juillet 2018, Ministre de l'Intérieur c/ M. A., n° 421466](#) s'agissant du renvoi vers la Turquie d'un membre du parti pour la paix et de la démocratie (BDP) engagé en faveur de la cause kurde ; [CE, ord., 12 octobre 2017, M. A., n° 414816](#) s'agissant du renvoi vers l'Iran du président de l'Association islamique des étudiants iraniens à Paris, qui a tenté de faire évoluer cette association vers des positions athées).
 59. D'autres précédents récents montrent le caractère particulièrement individualisé de l'examen toujours effectué par le juge administratif au regard des exigences de l'article 3 de la Convention, quel que soit le pays de renvoi, en ce inclus l'Algérie, concernant des mesures de renvoi prononcées à l'égard de requérants condamnés pour des faits de terrorisme ([CAA de Douai, 11 juin 2020, Préfet d'Eure-Et-Loir c/ M. C., n° 20DA00238](#),

⁷ Département du Renseignement et de la Sécurité (services secrets algériens).

[20DA00312](#) s'agissant d'un ressortissant russe condamné à une peine de cinq années d'emprisonnement pour sa participation à une association de malfaiteurs en relation avec une organisation islamiste radicale tchétchène ; [CAA Paris, 14 décembre 2017, M. E.Y., n° 16PA02823](#) s'agissant d'un ressortissant marocain condamné le 22 mars 2013 par le tribunal de grande instance de Paris à sept ans d'emprisonnement pour participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme).

60. Enfin si chaque cas d'espèce est particulier, les autorités françaises considèrent que l'arrêt *A. M. c. France* présente de nombreux enseignements susceptibles d'être appliqués à la situation individuelle du requérant. Ainsi, dans cet arrêt, la Cour prend acte des difficultés de dialogue existant avec les autorités algériennes en la matière, ainsi que des efforts déployés par le Gouvernement français, étant souligné que les démarches des autorités françaises ont été communes aux dossiers *A. M.* et *M. A.*.

2.1.2 L'appréciation du risque encouru par les instances de l'asile

61. Le Gouvernement rappelle qu'il a été tenu compte par l'OFPRA de l'ensemble des circonstances évoquées ci-dessus dans sa décision du 17 février 2015 (qui a été communiquée à la Cour). L'OFPRA a toutefois considéré que l'identité du requérant ne semblait pas connue des autorités algériennes dans la mesure où son anonymat avait été respecté par la Cour dans le cadre de sa demande de mesure provisoire formée sur le fondement de l'article 39 du règlement de la Cour, et que le jugement pénal français le condamnant lui imputait plusieurs identités et indiquait qu'il avait parcouru le monde sous de nombreuses identités d'emprunt. L'OFPRA a également considéré qu'il n'était pas établi que le requérant aurait été recherché dans son pays d'origine.
62. Le Gouvernement entend souligner sur ce point que la Cour a pu tenir compte d'une circonstance déterminante postérieure à la décision de l'OFPRA, tirée de ce que le requérant avait effectivement été appréhendé par les services de sécurité algériens dès son arrivée en Algérie, puis emprisonné. Ainsi, l'arrêt ne met pas en cause la nature du contrôle effectué par les instances de l'asile.
63. Le Gouvernement rappelle à cet égard que les instances de l'asile sont particulièrement au fait de la situation qui prévaut dans les pays d'origine des demandeurs d'asile.
64. En premier lieu, il existe au sein de l'OFPRA un service dédié à l'information sur les pays d'origine, la division de l'information, de la documentation et des recherches. Les chargés de veille de cette division, spécialisés par zone géographique, alimentent quotidiennement une base de données documentaire, afin de mettre à la disposition des agents de l'Office une information fiable, objective, transparente, traçable et actualisée sur les pays d'origine des demandeurs d'asile. Les chargés de recherches de la division répondent, par ailleurs, à toutes les demandes de recherches des officiers de protection et contribuent également à la formation des agents de l'Office sur les pays d'origine.

65. Dans le cadre de leurs recherches, les chargés de recherche et officiers de protection appliquent les critères de qualité définis par les lignes directrices européennes sur la recherche d'informations sur le pays d'origine⁸. Leur expertise est reconnue au niveau européen, par leur participation active aux réseaux d'experts européens sur plusieurs pays d'origine constitués au sein du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) et à l'élaboration des rapports d'information sur les pays d'origine publiés par EASO.
66. L'OFPPRA a également mis en place un « contrôle qualité » du traitement des demandes d'asile, en collaboration avec le Haut-Commissariat aux Réfugiés (ci-après le « HCR »), comprenant une évaluation annuelle (les évaluateurs sont ainsi des experts désignés par le Représentant du HCR et des agents expérimentés de l'OFPPRA). Les derniers résultats de ce contrôle ont fait l'objet d'une publication en novembre 2018⁹.
67. Enfin, l'OFPPRA a rédigé des lignes directrices pour l'appréciation de la valeur probante des documents présentés par les demandeurs d'asile. Ces lignes directrices posent le cadre juridique pour apprécier les documents produits à l'appui des demandes de protection.
68. Par ailleurs, la loi prévoit que le demandeur d'asile peut demander à bénéficier de l'assistance d'un avocat ou d'un représentant d'une association habilitée¹⁰ lors de son entretien à l'OFPPRA, en vertu de l'article L. 723-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ci-après le « CESEDA »). Les juridictions internes considèrent que cet entretien a le caractère d'une garantie essentielle de procédure, dont l'absence entache la procédure d'irrégularité (voir, par exemple, [CE 10 octobre 2013, n° 362798](#) ; [CE 23 décembre 2016, n° 394106](#)).
69. En deuxième lieu, une fois la décision de l'OFPPRA rendue, le demandeur d'asile dispose, en vertu de l'article L. 731-2 du CESEDA, d'un recours devant la CNDA, juridiction administrative spécialisée, dans un délai d'un mois. Ce recours n'est toutefois pas systématiquement suspensif et notamment pas lorsque la demande est examinée selon la procédure dite prioritaire ou accélérée¹¹ (en vertu de l'article L. 742-6 du CESEDA à l'époque des faits, et de l'article L. 743-2 de ce même code aujourd'hui).
70. La CNDA dispose également d'importantes ressources documentaires sur les pays d'origine des demandeurs d'asile, la mettant à même d'apprécier en substance le risque pour ces derniers d'être exposés le cas échéant à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention en cas de retour dans ces pays.

⁸ https://www.ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/lignes_directrices_europeennes.pdf.

⁹ https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/190102_rapport_du_3e_controle_qualite_v3_2016-11-09.pdf

¹⁰ A ce jour, 30 associations ont été habilitées à ce titre, en vertu d'une décision du 10 décembre 2018 (https://www.ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/181218_liste_des_associations_habilitees.pdf).

¹¹ Ce qui était le cas concernant le requérant.

71. Des notes techniques sont également diffusées aux différents acteurs de la CNDA pour les aider dans l'appréciation de l'existence d'un risque pour la vie ou l'intégrité physique du demandeur d'asile dans son pays d'origine (par exemple : « Bonnes pratiques - Utilisation de la COI¹² » sur l'utilisation et la citation des sources d'informations géopolitiques sur les pays d'origine des requérants ou encore l'« Evaluation de la Crédibilité dans la Demande d'Asile (Statut de Réfugié et Protection Subsidaire », qui offre un résumé en français du document CREDO - Recommended judicial criteria and standards for the Assessment of Credibility in Refugee and Subsidiary Protection claims and appeals in Europe). De plus, un support interne à la CNDA relatif à la jurisprudence de la Cour pertinente en matière d'asile est régulièrement actualisé et diffusé.
72. Devant la CNDA, il existe par ailleurs des garanties de procédure importantes pour le demandeur d'asile, qui peut présenter ses explications, s'y faire assister d'un conseil et d'un interprète, ou encore demander le huis clos, en vertu des articles L. 733-1 et suivants du CESEDA.
73. Par suite, si la Cour a pu avoir une appréciation différente de celles des autorités françaises quant au risque encouru par le requérant en cas de retour dans son pays d'origine, au vu notamment d'éléments dont ces autorités ne disposaient alors pas, les garanties permettant de faire valoir en substance un risque de méconnaissance de l'article 3 de la Convention de ce cadre existent déjà dans la législation et la pratique françaises, ce que la Cour n'a d'ailleurs à aucun moment remis en question.
74. En dernier lieu, le Gouvernement souligne que le Conseil d'Etat a très récemment précisé les conséquences à tirer d'un constat de violation de l'article 3 de la Convention par la Cour : *« L'arrêt par lequel la Cour européenne des droits de l'homme juge que la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement d'une personne vers le pays dont elle a la nationalité constituerait une violation de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, compte tenu du risque qu'elle courrait d'y être exposée à des traitements prohibés par cet article, constitue une circonstance nouvelle justifiant le réexamen de la situation de cette personne par l'OFPRA, sous le contrôle de la Cour nationale du droit d'asile. La complète exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme implique nécessairement, non seulement que les autorités compétentes s'abstiennent de mettre à exécution la mesure d'éloignement, mais aussi, à tout le moins, que, sauf changement de circonstances et sous réserve de l'application de l'article L. 712-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la protection subsidiaire lui soit accordée en application de l'article L. 712-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. »* ([CE 3 octobre 2018, n° 406222](#), point 6, publié au Recueil Lebon). Dans un tel cas, le requérant

¹² Country of origin information.

doit donc, *a minima*, bénéficier de la protection subsidiaire¹³, qui lui permet d'obtenir un titre de séjour.

2.1.3 L'examen du grief tiré de l'article 3 de la Convention avant l'exécution d'une mesure d'éloignement

75. L'article L. 721-4, alinéa 2, du CESEDA prévoit qu' « *Un étranger ne peut être éloigné à destination d'un pays s'il établit que sa vie ou sa liberté y sont menacées ou qu'il y est exposé à des traitements contraires aux stipulations de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950* ».
76. Depuis les arrêts *M.A. c. France* et *A.S. c. France*, tant la procédure d'édition des arrêtés fixant le pays de renvoi que la motivation des décisions des juridictions administratives ont été renforcées, conformément à la jurisprudence de la Cour.
77. En premier lieu, les décisions portant pays de renvoi sont systématiquement motivées.
78. En effet, aux termes des dispositions de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : 1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police (...)* ». Aux termes des dispositions de l'article L. 211-5 du CRPA : « *La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.* »
79. Ainsi, s'agissant d'une mesure de police, sous le contrôle du juge, la décision fixant le pays de renvoi doit être motivée et comporter les considérations de droit et de fait qui la fondent en application des dispositions précitées (pour un exemple, voir CAA Nancy, 23 juillet 2015, n°14NC02264).

¹³ Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne dont la situation ne répond pas à la définition du statut de réfugié mais pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves suivantes définies par l'article L. 712-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, à savoir la peine de mort ou une exécution, la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants et, pour des civils, une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence aveugle résultant d'une situation de conflit armé interne ou international. Les bénéficiaires de la protection subsidiaire sont placés sous la protection juridique et administrative de l'OFPRA. En application de l'article L. 313-25 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, une **carte de séjour pluriannuelle d'une durée maximale de 4 ans** est délivrée de plein droit par la préfecture du lieu du domicile. Un **titre d'identité et de voyage** est également délivré par la préfecture du lieu du domicile, à la demande de l'intéressé. Il est valable pour tous les pays, sauf celui de la nationalité ou de la résidence habituelle de l'intéressé.

80. La motivation des décisions a également évolué avec la jurisprudence de la Cour et les procédures d'examen des risques encourus au titre de l'article 3 de la Convention en cas de renvoi vers le pays d'origine ont été renforcées.
81. Il appartient en principe au requérant de produire des éléments étayés susceptibles de démontrer qu'il y a des raisons sérieuses de penser que, si la mesure incriminée était mise à exécution, il serait exposé à un risque réel de se voir infliger des traitements contraires à l'article 3 de la Convention. Lorsque de tels éléments sont soumis, il incombe au Gouvernement de dissiper les doutes éventuels à ce sujet (*Saadi c. Italie* [GC], 28 février 2008, n° 37201/06, § 129 ; *F.G c. Suède* [GC], n°43611/11, 23 mars 2016, § 120 ; *J.K. et autres c. Suède* [GC], n°59166/12, 23 août 2016, § 91).
82. Ainsi, pour dissiper les doutes éventuels, la décision portant pays de renvoi doit permettre de démontrer que l'autorité administrative a procédé à un examen approfondi des risques encourus en cas de mise en œuvre de la mesure d'éloignement au regard de l'article 3 de la Convention. Toutefois, la Cour a pu juger que, même si la motivation de la décision fixant le pays de renvoi est stéréotypée, l'examen des risques par les autorités internes peut être regardé comme suffisant dès lors qu'il ressort de l'instruction du dossier que l'édiction de la décision a été précédée de l'examen, par l'autorité compétente, de la situation personnelle du requérant (*U. c. France*, 15 février 2024, n°53254/20, §118). Dans cette même affaire, la Cour a par ailleurs constaté que l'autorité préfectorale avait édicté un nouvel arrêté fixant le pays de destination, après avoir actualisé, pour ce faire, l'examen de la situation individuelle du requérant au regard des risques encourus en cas de retour dans son pays d'origine. Pour procéder à une telle appréciation *ex nunc*, elle a sollicité les observations du requérant sur le pays de renvoi (*U. c. France*, précité, § 123).
83. La procédure d'examen des griefs allégués au titre de l'article 3 de la Convention avant l'exécution de la mesure d'éloignement a donc été jugée appropriée par la Cour¹⁴.

¹⁴ Il convient de relever que l'autorité administrative suspend régulièrement des décisions fixant le pays de destination, à l'issue de l'examen des risques encourus dans le pays de renvoi, y compris s'agissant de profils similaires à ceux de M. M.A. et de M. A.S. : à titre d'exemple, on peut citer la situation d'un ressortissant égyptien ayant fait l'objet d'un arrêté ministériel d'expulsion en juillet 2015 en raison de propos appelant au djihad, à la haine et à la violence contre divers personnes ou groupes de personnes qu'il avait tenus à plusieurs reprises dans le cadre de prêches dans une salle de prière musulmane. Une décision fixant l'Egypte comme pays de renvoi a été notifiée à l'intéressé dans le cadre de la mise à exécution de cet arrêté d'expulsion. En septembre 2015, l'OFPRA a rejeté la demande d'asile introduite à la suite de l'arrêté d'expulsion par l'intéressé. En 2018, la CNDA a rejeté le recours formé contre cette décision. Si elle a reconnu que, du fait notamment de ses prêches et prises de position critiques envers le président égyptien, le requérant représentait un profil d'opposant politique aux yeux des autorités égyptiennes, ce qui était de nature à l'exposer tout particulièrement à la répression, et retenu en conséquence que l'intéressé craignait avec raison d'être persécuté en cas de retour dans son pays en raison de ses opinions politiques, elle a considéré qu'eu égard à la teneur de ses prêches, il devait être exclu du bénéfice des stipulations de la Convention de Genève du 28 juillet 1951. L'intéressé a été maintenu sur le territoire sous le régime de l'assignation à résidence pendant toute la durée de cette procédure. Au regard de la décision de la CNDA et en vertu de l'article L. 513-2 (devenu L. 721-3) du CESEDA, selon lequel un étranger ne peut être éloigné à destination d'un pays s'il établit que sa vie ou sa liberté y sont menacées ou qu'il y est exposé à des traitements contraires aux stipulations de l'article 3 de la Convention, le ministre de l'Intérieur a décidé de surseoir à la mise à exécution de cet arrêté d'expulsion. La Cour, qui avait été saisie par l'intéressé, en a été informée et a en conséquence décidé le 21 février 2019 de rayer la requête du rôle (*S.A. c. France*, n°35691/15). L'intéressé est toujours assigné à résidence sur le territoire national.

84. Une instruction a été adressée par la Direction des Libertés publiques et des Affaires juridiques (ci-après, « DLPAJ ») du ministère de l'Intérieur à l'ensemble des préfetures le 22 avril 2024, afin de les accompagner dans la rédaction des décisions portant pays de renvoi pour en assurer la solidité juridique. Elle leur demande de renforcer la motivation de ces décisions en intégrant y l'analyse des risques, à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle rappelle ainsi le cadre dans lequel doit s'inscrire l'appréciation des risques éventuels encourus dans le pays de renvoi et les ressources mobilisables pour y procéder. Un focus est fait sur le cas spécifique des ressortissants étrangers s'étant vus retirer le statut de réfugié pour motif d'ordre public, mais ayant conservé la qualité. Au-delà de la diffusion générale évoquée ci-dessus, cette instruction est régulièrement transmise par l'administration centrale du ministère de l'Intérieur aux services préfectoraux lorsqu'elle est consultée par ceux-ci dans le cadre de sa mission de conseil sur la mise en œuvre de la réglementation.
85. En deuxième lieu, l'étranger qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement du type d'une interdiction judiciaire du territoire français a la possibilité de former un recours effectif lui permettant de faire valoir devant les juridictions administratives qu'il encourt le risque de subir des traitements contraires à l'article 3 de la Convention en cas de retour dans son pays d'origine. Il existe également des mesures alternatives au renvoi dans son pays d'origine d'une personne déboutée du droit d'asile faisant, par ailleurs, l'objet d'une mesure d'interdiction du territoire français.
86. L'étranger débouté du droit d'asile ayant par la suite fait l'objet d'une mesure d'éloignement peut contester cette mesure devant le juge administratif, notamment au titre d'une procédure d'urgence permettant, le cas échéant, la suspension de l'exécution de l'acte contesté, sur le fondement des dispositions du III de l'article L. 512-1 du CESEDA ([CE Avis 29 octobre 2012, M. B., n° 360584](#), publié au Recueil Lebon). Ce recours peut être formé dans le délai de quarante-huit heures suivant l'assignation à résidence, le tribunal administratif statuant ensuite dans un délai de soixante-douze heures.
87. Par ailleurs, si le livre V du code de justice administrative (CJA) relatif aux procédures de référé prévoit des voies de droit permettant de faire statuer en urgence sur la légalité d'une décision administrative et d'en faire suspendre l'exécution, les voies de droit spéciales prévues par le CESEDA concernant les mesures d'éloignement sont exclusives de celles du CJA. Toutefois, si en raison de changements de droit ou de fait survenus depuis l'intervention de la mesure d'éloignement et après que le juge des 72 heures a statué ou que le délai prévu pour le saisir a expiré, les modalités d'exécution de cette mesure emportent des effets qui excèdent ceux qui s'attachent normalement à sa mise à exécution, le recours exercé devant le juge des référés de droit commun est recevable ([CE 11 juin](#)

[2015, Ministre de l'intérieur, n° 390704](#), point 5, mentionné aux Tables du Recueil Lebon¹⁵).

88. Cette jurisprudence trouve à s'appliquer notamment lorsqu'il existe un risque pour le requérant d'être exposé à des traitements inhumains et dégradants, en méconnaissance de l'article 3 de la Convention (voir, par exemple, [CE 9 juillet 2018, Ministre de l'Intérieur, n° 421466](#) ; [CE 12 octobre 2017, M. A., n° 414816](#)).
89. Il est, enfin, jugé que le respect des exigences découlant du droit au recours effectif garanti par la Convention implique que la mise en œuvre des mesures d'éloignement forcé soit différée dans le cas où l'étranger qui en fait l'objet a saisi le juge des référés du tribunal administratif, jusqu'à ce que ce dernier ait informé les parties de la tenue ou non d'une audience ou, en cas de tenue d'une audience, jusqu'à ce qu'il ait statué, de telle sorte que les étrangers faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français soient mis à même d'exercer utilement les voies de recours qui leur sont ouvertes ([CE 22 juillet 2015, GISTI, n° 381550](#), point 11, mentionné aux Tables du Recueil Lebon).
90. A ce titre, la Cour a également constaté que la motivation des décisions des juridictions administratives portant sur l'éloignement d'étrangers alléguant l'existence de risques en cas de retour dans leur pays d'origine permettait un examen complet de la situation du requérant concernant les griefs allégués sur le fondement de l'article 3 de la Convention (*U. c. France*, précité, §§ 119 à 122).
91. En troisième lieu, quant aux mesures alternatives à l'éloignement d'un demandeur d'asile débouté, la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018¹⁶ a créé l'article L. 571-4 du CESEDA (devenu L. 753-1), qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019, et prévoit pour les demandeurs d'asile faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion, d'une interdiction administrative du territoire ou d'une peine judiciaire d'interdiction du territoire, la possibilité d'une assignation à résidence ou d'un placement en rétention.
92. Si l'OFPRA rejette la demande d'asile, la mesure d'éloignement peut, en théorie, être exécutée. Cependant, le demandeur dispose d'une voie de recours *ad hoc* devant le tribunal administratif, prévue par le nouvel article L. 777-4 du CJA¹⁷, dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification de la décision de l'OFPRA afin de rétablir le droit au maintien sur le territoire le temps de l'examen de son recours devant

¹⁵ Dans cette décision, le juge des référés liberté a estimé qu'un avis médical intervenu postérieurement au jugement rendu en application du CESEDA constituait « *un élément nouveau devant nécessairement conduire l'autorité administrative à réexaminer la situation de M. K. avant de procéder effectivement à son éloignement à destination de la Géorgie* » au regard de « *l'atteinte grave et manifestement illégale que l'exécution de l'arrêté du 9 avril 2015 porterait à sa liberté personnelle dans la mesure où elle entraînerait des conséquences d'une exceptionnelle gravité sur son état de santé* ».

¹⁶ Intitulée « loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie ».

¹⁷ Également créé par la loi du 10 septembre 2018 et qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

la CNDA. Le juge statue dans les quatre-vingt-seize heures. Ainsi, s'il est fait droit à la demande, le recours devant la CNDA devient suspensif.

93. Selon l'article L. 571-4 du CESEDA, le juge « *fait droit à la demande de l'étranger lorsque celui-ci présente des éléments sérieux de nature à justifier, au titre de sa demande d'asile, son maintien sur le territoire durant l'examen de son recours par la cour* », étant souligné qu'à ce titre peut être fait valoir un risque de violation de l'article 3 de la Convention dans le pays d'origine du requérant.
94. Le Gouvernement considère ainsi que le constat de violation de l'article 3 est lié aux circonstances de l'espèce et qu'il n'existe aucun problème structurel. Ceci est notamment illustré par la jurisprudence récente de la Cour, qui témoigne du fait que les autorités mènent un examen approprié au regard des exigences de l'article 3 de la Convention. Aucune autre mesure générale n'apparaît donc nécessaire afin de permettre qu'une telle violation ne se reproduise pas.

2.2 Quant à la méconnaissance de l'article 34 de la Convention

2.2.1. Sur l'organisation des expulsions

a) Sur la nécessité de notification d'une décision fixant le pays de destination

95. Conformément aux dispositions de l'article L. 721-3 du CESEDA :

« L'autorité administrative fixe, par une décision distincte de la décision d'éloignement, le pays à destination duquel l'étranger peut être renvoyé en cas d'exécution d'office d'une décision portant obligation de quitter le territoire français, d'une interdiction de retour sur le territoire français, d'une décision de mise en œuvre d'une décision prise par un autre État, d'une interdiction de circulation sur le territoire français, d'une décision d'expulsion, d'une peine d'interdiction du territoire français ou d'une interdiction administrative du territoire français. »

96. Ainsi, un éloignement du territoire français n'est possible qu'après désignation par l'autorité administrative d'un pays de renvoi, dans une décision notifiée à l'intéressé.

97. Aux termes de l'article L. 721-4 du CESEDA :

« L'autorité administrative peut désigner comme pays de renvoi :
1° Le pays dont l'étranger a la nationalité, sauf si l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou la Cour nationale du droit d'asile lui a reconnu la qualité de réfugié ou lui a accordé le bénéfice de la protection subsidiaire ou s'il n'a pas encore été statué sur sa demande d'asile ;

2° Un autre pays pour lequel un document de voyage en cours de validité a été délivré en application d'un accord ou arrangement de réadmission européen ou bilatéral ;

3° Ou, avec l'accord de l'étranger, tout autre pays dans lequel il est légalement admissible.

Un étranger ne peut être éloigné à destination d'un pays s'il établit que sa vie ou sa liberté y sont menacées ou qu'il y est exposé à des traitements contraires aux stipulations de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950.¹⁸ »

98. La décision fixant le pays de renvoi relève de la compétence du préfet pour les arrêtés préfectoraux d'expulsion et les interdictions judiciaires du territoire et de la compétence du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer pour les arrêtés ministériels d'expulsion et les interdictions administratives du territoire.
99. S'agissant des procédures d'expulsion, la consultation de la commission départementale d'expulsion (Comex), devant laquelle l'intéressé est invité, au moins 15 jours avant la date de la réunion, à comparaître, le cas échéant accompagné d'un conseil, pour faire valoir les raisons qui militent contre l'expulsion, vaut procédure contradictoire, non seulement pour le prononcé de la mesure d'expulsion mais également pour la fixation du pays de renvoi¹⁹.
100. A titre dérogatoire, lorsque l'éloignement présente un caractère d'urgence absolue (notamment en cas de libération imminente ou très récente d'étrangers incarcérés pour des faits d'une particulière gravité ou de risque de passage imminent à l'acte violent), le Ministre de l'Intérieur et des Outre-mer²⁰ peut prendre la mesure d'expulsion et la décision fixant le pays de renvoi sans information préalable de l'étranger concerné, ni consultation de la Comex. Dans ce cas il se fonde sur les éléments présents au dossier de l'intéressé (notamment, existence d'une demande d'asile, décisions de l'OFPRA et de la CNDA, exposition à des risques particuliers compte tenu du profil de l'intéressé eu égard à la situation dans le pays d'origine, état de santé ...) pour évaluer les risques d'exposition à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention dans le pays de renvoi.

b) Sur les contraintes opérationnelles dans l'organisation des éloignements du territoire

101. **Afin de mettre en œuvre l'exécution de l'expulsion, l'étranger concerné doit être en possession de documents d'identité et de voyage permettant de le faire réadmettre dans son pays d'origine.** Or, les étrangers faisant l'objet d'une mesure d'expulsion ou d'interdiction du territoire français en sont assez fréquemment dépourvus (en particulier ceux qui sont incarcérés depuis longtemps). Ils peuvent également refuser de coopérer pour faire obstacle à leur éloignement. Dans ce cas, il appartient aux services de la préfecture ou de la police aux frontières de rechercher tout document ou élément de

¹⁸ La Cour européenne des droits de l'homme réaffirme régulièrement que ce principe s'applique de manière absolue, quels que soient les agissements de la personne concernée, aussi indésirables et dangereux soient-ils.

¹⁹ Articles R. 632-3 et suivants du CESEDA.

²⁰ Il s'agit d'une compétence exclusive.

preuve permettant d'établir l'identité et la nationalité de l'intéressé, puis de saisir les autorités consulaires du pays d'origine de l'étranger aux fins d'identification et de délivrance d'un laissez-passer consulaire.

102. Les démarches peuvent s'avérer longues et difficiles, suivant les éléments d'identification dont dispose l'administration française, l'attitude plus ou moins coopérative de l'étranger et celle des autorités consulaires du pays d'origine.
103. Les taux de délivrance de laissez-passer consulaires demeurent très irréguliers suivant les pays, voire, pour une même nationalité, selon les représentations consulaires. Par ailleurs, certains pays se montrent réticents à réadmettre des individus ayant commis certains types de crimes ou délits parmi les plus graves.
104. Enfin, même dans le cas où un laissez-passer consulaire peut être obtenu, il est d'une durée limitée, parfois de quelques jours seulement et, si l'éloignement ne peut être mis en œuvre dans ce délai, il est nécessaire d'en solliciter un nouveau, avec des délais d'obtention variables et sans garantie de coopération des autorités du pays de renvoi.
105. **Un routing doit ensuite être établi par les services de la direction centrale de la police aux frontières.** Là également, les contraintes peuvent être fortes : nombre de liaisons aériennes très limité, absence de vols directs, modalités particulières de renvoi imposées par les autorités du pays d'origine, disponibilité des escorteurs et nécessité d'obtenir un visa pour ces derniers...
106. **Dans l'attente de son éloignement effectif**, l'étranger, qui n'est pas incarcéré et pour lequel il existe des perspectives d'éloignement à court terme, peut être placé en rétention administrative, pour une durée limitée à 90 jours maximum (210 pour les personnes condamnées pour actes de terrorisme), sous réserve que le juge des libertés et de la détention accorde une prolongation de la rétention, après réexamen à échéances régulières. Or, le nombre de places de rétention administrative est limité et la présence au sein de ces centres de personnes faisant l'objet d'une mesure d'éloignement en raison de la menace qu'ils représentent pour l'ordre public pose des difficultés importantes de gestion. Ceux qui ne peuvent pas ou plus être placés en rétention sont placés sous un régime d'assignation à résidence qui, même assorti de modalités strictes permettant d'assurer le suivi de l'intéressé, ne permet pas de prévenir efficacement tout risque d'une nouvelle atteinte à l'ordre public ou de fuite.
107. A ces difficultés peuvent également s'ajouter des considérations d'ordre sanitaire (exigences de tests PCR, restrictions d'accès, fermeture des frontières...).

c) Sur la notification de la décision fixant le pays de renvoi

108. S'agissant des mesures d'expulsion (article L. 631-2 du CESEDA), la décision fixant le pays de renvoi est en générale prise, puis notifiée, en même temps que l'arrêté

d'expulsion, sauf dans le cas où le renvoi dans le pays d'origine n'est pas possible à ce stade.

109. Il s'agit par exemple des personnes bénéficiant d'une protection internationale au titre de l'asile ou de la protection subsidiaire, des personnes ayant formulé une demande d'asile sur laquelle il n'a pas encore été statué, des personnes pour lesquelles il est estimé, au regard d'une appréciation personnelle et actuelle des risques de traitements contraires à l'article 3 de la Convention, que le renvoi vers le pays d'origine est temporairement impossible, des personnes dont l'état des santé paraît incompatible avec l'éloignement, ou encore des personnes incarcérées pour une longue période. La décision fixant le pays de destination n'est alors prononcée, le cas échéant, qu'après que les obstacles à l'éloignement ont été levés, et après procédure contradictoire.
110. S'agissant des interdictions judiciaires du territoire (article L. 641-1 du CESEDA et articles 131-30 et 131-30-2 du code pénal), la décision peut être notifiée en amont d'une sortie de détention, à la suite d'une découverte de l'intéressé sur le territoire ou, le cas échéant, lorsque l'obstacle qui ne permettait pas jusque-là de procéder à l'éloignement finit par être levé (cf. paragraphe 106 ci-dessus).
111. Le délai entre le moment où la décision fixant le pays de renvoi est notifiée et celui où l'éloignement est effectivement mis en œuvre est donc d'une durée variable, qui dépend des circonstances d'espèce. En général, l'éloignement n'intervient pas dans les suites immédiates de la notification, car les conditions matérielles ne sont pas encore réunies (obtention d'un laissez-passer consulaire et/ou d'un routing, notamment).
112. Dans des cas très exceptionnels, il peut toutefois arriver que l'éloignement soit réalisé à bref délai après notification de la décision fixant le pays de destination. Cela peut être le cas dans des situations très résiduelles qui traduisent des configurations particulièrement complexes, par exemple, pour les arrêtés d'expulsion pris en urgence absolue²¹, lorsque l'éloignement d'un étranger dangereux requiert l'organisation d'une escorte et que l'obtention du laissez-passer auprès des autorités du pays d'origine a été longue et complexe et qu'il n'a été délivré que pour une durée particulièrement brève. L'ensemble de ces contraintes, s'agissant par ailleurs d'étrangers au profil dangereux, peut nécessiter, dans des cas très rares, de ne rédiger et notifier la décision fixant le pays de renvoi²² que lorsque toute cette organisation complexe est en place, une fois le laissez-passer et le routing obtenus, afin de ne pas risquer de perdre le bénéfice du laissez-passer.
113. S'agissant du délai moyen entre la notification de la décision fixant le pays de renvoi et le départ effectif, des statistiques ont été établies concernant les éloignements réalisés en exécution de mesures d'éloignement (décisions d'expulsion) prononcées à l'encontre de

²¹ Cette procédure dérogatoire, prévue par la loi, a précisément pour objet de permettre, en cas de menace immédiate, d'éloigner rapidement l'étranger du territoire national.

²² Même dans ces situations complexes, l'administration examine, le cas échéant, les griefs allégués par l'intéressé au titre de l'article 3 de la Convention en cas de retour dans son pays d'origine.

personnes présentant un profil similaire à celui de M. M.A. et de M. A.S. (menace liée à des activités à caractère terroriste et individus radicalisés) depuis le 1^{er} janvier 2018, ce qui représente 175 cas. Sur cette période, le délai moyen est d'environ 143 jours. On observe une augmentation assez forte de ce délai dans les années 2020 à 2022 (respectivement 103, 180 et 134 jours), en raison de l'impact de la crise liée à la pandémie de Covid 19. En tout état de cause, le délai moyen n'est jamais inférieur à 30 jours (35 jours en 2018, 57 jours en 2019 et 36 jours en 2023). En 2024 et pour le début de l'année 2025, ce délai moyen est remonté à 287 jours, en raison de la mise à exécution de plusieurs mesures qui avaient été prononcées en 2020, 2021 et 2022 (ce qui s'explique notamment par l'arrivée en fin de peine d'individus condamnés). Pour les mesures prononcées en 2024 et 2025, le délai moyen reste toutefois dans la tendance des années précédentes puisqu'il s'élève à 33 jours.

114. Par ailleurs, cinq interdictions judiciaires du territoire pour acte de terrorisme ont été mises à exécution durant cette même période. Le délai entre la notification de la décision fixant le pays de renvoi et le départ effectif dans ces cas a été respectivement de 31 jours, 3 ans et 6 mois, 112 jours, 120 jours et 67 jours.
115. Depuis le 1^{er} janvier 2018, 121 référés visant à obtenir la suspension d'une mesure d'expulsion prise à l'encontre d'individus présentant un profil similaire à celui de M. M.A. et de M. A.S. ont été introduits. Sur ces 121 référés, 12 ont fait l'objet d'une suspension, dont deux seulement compte-tenu de l'existence d'un risque sur le fondement de l'article 3 de la Convention.

2.2.2. Sur le respect des mesures provisoires

116. Dans sa décision CM/DEL/DEC(2024)1459/H46-11 du 13 juin 2024, le Comité des Ministres a noté « avec satisfaction que la jurisprudence interne (arrêt du Conseil d'État du 7 décembre 2023) est désormais conforme à celle de la Cour ainsi que les mesures adoptées pour garantir ce respect par les préfetures ». Après avoir rappelé « aux autorités le caractère obligatoire des mesures provisoires et l'obligation pour tous les États membres de les respecter, dans tous les cas, sauf obstacle objectif les empêchant en vertu de la jurisprudence de la Cour », il a invité « les autorités à continuer d'adopter des mesures de sensibilisation en ce sens ».
117. Les services du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ont régulièrement sensibilisé les acteurs intéressés à l'importance du respect des mesures provisoires prononcées par la Cour en application de l'article 39 de son règlement.
- a) Sur les statistiques
118. Le Gouvernement tient à souligner que depuis 2020, mis à part dans deux affaires, toutes les mesures provisoires prononcées par la Cour ont été respectées par le Gouvernement et l'éloignement des requérants immédiatement suspendu, le cas échéant.

119. Ainsi, les circonstances qui ont conduit aux expulsions de M. M.A. et de M. A.S. sont des cas spécifiques, justifiés par des circonstances particulières et notamment le très bref délai dont le Gouvernement a disposé pour exécuter la mesure provisoire de la Cour.
120. S'agissant de l'inexécution de deux mesures provisoires mentionnées au paragraphe 117, le grief de violation de l'article 34 de la Convention est infondé :
- Concernant l'affaire W.M. c. France
121. La Cour admet que le Gouvernement puisse justifier de la non-exécution d'une mesure provisoire si, dans des cas exceptionnels, il y a eu un obstacle objectif qui l'a empêché de s'y conformer et qu'il a entrepris toutes les démarches raisonnablement envisageables pour supprimer l'obstacle et pour tenir la Cour informée de la situation (*N.B. c. France*, n° 49775/20, 31 mars 2022, § 61).
122. Comme exposé par le Gouvernement à la Cour dans ses observations, il n'a pas été matériellement possible de mettre en œuvre la mesure provisoire prononcée par la Cour dans cette affaire en raison du délai dans lequel elle a été adressée au Gouvernement, et ce, malgré les nombreuses diligences des autorités²³.
123. Ainsi, un obstacle objectif empêchait l'administration de se conformer à la mesure provisoire prononcée par la Cour, de sorte qu'aucune violation du droit à un recours effectif n'est caractérisée en l'espèce. C'est d'ailleurs ce qu'a confirmé le juge des référés du tribunal administratif de Paris, saisi d'un référé-liberté dans ce dossier (tribunal administratif de Paris, n° 2329766, 30 décembre 2023).
124. Compte tenu de ces circonstances exceptionnelles, caractérisées par un obstacle objectif qui a empêché le Gouvernement de se conformer à la mesure provisoire, et des informations communiquées par le Gouvernement sur cette situation, le 12 décembre 2023, la Cour a réexaminé la requête et décidé de lever la mesure provisoire indiquée dans cette affaire et de mettre fin au traitement prioritaire de la requête (pièce-jointe n°1).
125. Dès lors, compte-tenu de l'existence de ces circonstances exceptionnelles, caractérisées par un obstacle objectif qui a empêché le Gouvernement de se conformer à la mesure

²³ La demande de mesure provisoire a été adressée par le requérant à la Cour le 1^{er} décembre 2023. Toutefois, la mesure provisoire n'a été adressée par la Cour au Gouvernement que le 4 décembre 2023, à 16h44, soit 6 minutes seulement avant l'horaire prévu pour le décollage et alors que le requérant avait déjà embarqué. Quand bien même cet avion a finalement décollé avec un peu de retard, le délai nécessaire pour que la mesure provisoire soit transmise aux services de l'Agent du Gouvernement devant la Cour, communiquée au ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, puis à la préfecture de Guadeloupe (avec le décalage horaire) et enfin à la police aux frontières du centre de rétention administrative rendait impossible l'annulation de l'éloignement, même avec une particulière diligence comme cela a été le cas en l'espèce.

provisoire, telles que constatées par la Cour, cette affaire ne saurait en aucun cas caractériser une violation de l'article 34 de la Convention.

- Concernant l'affaire M.A. c. France

126. Cette affaire est actuellement pendante devant la Cour. Le Gouvernement a exposé à la Cour les circonstances exceptionnelles ayant constitué un obstacle objectif qui l'ont empêché de se conformer à la mesure provisoire. Il appartiendra à la Cour de se prononcer.

b) Sur les actions de sensibilisation des préfectures sur la question du respect des mesures provisoires

127. En fonction de la nature de la mesure d'éloignement concernée, les services de l'Agent du Gouvernement devant la Cour notifie les mesures provisoires prononcées par la Cour à la DLPAJ ou à la Direction générale des étrangers en France (ci-après, « DGEF ») du ministère de l'Intérieur. Il leur appartient ensuite d'en informer les services compétents et d'y donner les suites utiles. L'effet obligatoire qui s'attache aux mesures provisoires prononcées par la Cour est systématiquement rappelé à cette occasion.

128. Les arrêtés ministériels d'expulsion sont directement suivis par la DLPAJ, qui est destinataire des mesures provisoires. Les préfectures ont également été sensibilisées et une fiche leur a été diffusée par la DGEF, afin de garantir le respect des mesures provisoires. En outre l'instruction mentionnée *supra* au point 84, relative à l'éloignement et à l'article 3 de la Convention, diffusée aux préfectures le 22 avril 2024, traite en son point IV du cas spécifique des ressortissants étrangers dont l'éloignement a été suspendu en application d'une mesure provisoire prononcée par la Cour sur le fondement de l'article 39 de son règlement. Cette instruction s'attache à expliciter ce que sont les mesures provisoires prononcées par la Cour et rappelle que l'inobservation d'une mesure provisoire prononcée par la Cour constitue un manquement aux dispositions de l'article 34 de la Convention.

129. Les préfectures sont systématiquement avisées par la DLPAJ ou la DGEF lorsqu'une mesure provisoire est prononcée par la Cour. Cette mesure est signalée dans le logiciel AGDREF²⁴, que les préfectures consultent systématiquement lorsqu'un éloignement est envisagé.

130. Enfin, les étrangers visés par une mesure d'expulsion qui ne peut être mise en œuvre compte tenu du prononcé d'une mesure provisoire prononcée par la Cour font l'objet d'une décision portant assignation à résidence qui suspend l'exécution de la mesure d'éloignement et qui vise expressément la mesure provisoire prononcée par la Cour. Cette

²⁴ Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France.

décision est inscrite dans le fichier des personnes recherchées, afin que tous les acteurs en aient connaissance.

c) Sur l'identification des personnes dont l'éloignement n'est pas possible, notamment en raison de l'existence d'une mesure provisoire prononcée par la Cour

131. Depuis le 1^{er} janvier 2018, l'éloignement de sept individus présentant un profil similaire à celui de M. M.A. et M. A.S. et faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'une interdiction du territoire a été suspendu, à la suite d'une mesure provisoire indiquée par la Cour en application de l'article 39 de son règlement.
132. Z. c. France, n°65063/19 : le 15 juin 2020, la Cour a décidé d'indiquer au Gouvernement, en vertu de l'article 39 de son règlement, de ne pas renvoyer le requérant vers la Russie pour la durée de la procédure devant la Cour. A ce jour l'intéressé demeure assigné à résidence pour une durée indéterminée, la procédure devant la Cour étant toujours pendante. L'ensemble des acteurs du dossier sont informés de l'existence d'une mesure provisoire, suspendant tout renvoi de l'intéressé vers son pays d'origine.
133. O. c. France, n°60329/21 : le 16 décembre 2021, la Cour a décidé d'indiquer au Gouvernement, en vertu de l'article 39 de son règlement, de ne pas renvoyer le requérant vers la Russie jusqu'à nouvel ordre. L'éloignement a immédiatement été suspendu. A ce jour l'intéressé demeure assigné à résidence. Par décision du 19 octobre 2023, la Cour a déclaré la requête de M. O. irrecevable, à l'unanimité.
134. M. c. France, n°58627/21 : le 6 décembre 2021, la Cour a décidé d'indiquer au Gouvernement, en vertu de l'article 39 de son règlement, de ne pas renvoyer le requérant vers la Russie pour la durée de la procédure devant la Cour. L'éloignement a immédiatement été suspendu, alors que l'intéressé se trouvait à l'aéroport. A ce jour l'intéressé demeure assigné à résidence. Par une décision du 16 novembre 2023, la Cour a déclaré la requête de M. M. irrecevable, à l'unanimité.
135. U. c. France, n°53254/20 : le 8 décembre 2020, la Cour a décidé d'indiquer au Gouvernement, en vertu de l'article 39 de son règlement, de ne pas renvoyer le requérant vers la Russie pour la durée de la procédure devant la Cour. Par un arrêt du 15 février 2024, la Cour a jugé que les risques allégués par le requérant au regard de l'article 3 de la Convention n'étaient pas établis et que les autorités françaises avaient procédé à un examen approprié de ses griefs, conformément à la jurisprudence de la Cour. M. U. a été condamné le 23 janvier 2024, pour apologie publique d'un acte de terrorisme et outrage à une personne dépositaire de l'autorité publique, à une peine de 18 mois de prison ferme avec mandat de dépôt assortie d'une interdiction du territoire français de 10 ans. Il est actuellement en détention.
136. K.I. c. France, n°5560/19 : le 27 février 2019, la Cour a décidé d'indiquer au Gouvernement, en vertu de l'article 39 de son règlement, de ne pas renvoyer le requérant

vers la Russie le temps de l'examen de la requête par la Cour. L'éloignement a immédiatement été suspendu. Par un arrêt du 15 avril 2021, la Cour constaté une violation de l'article 3 de la Convention en son seul aspect procédural, « en l'absence d'une appréciation *ex nunc* par les autorités françaises du risque qu'il allègue encourir en cas de mise à exécution de la mesure de renvoi », ouvrant la voie à un réexamen de la situation de l'intéressé.

137. *S. c. France, n°18207/21* : le 27 avril 2021, la Cour a décidé d'indiquer au Gouvernement, en vertu de l'article 39 de son règlement, de ne pas renvoyer le requérant vers la Russie jusqu'à nouvel ordre. Par un arrêt du 6 octobre 2022, la Cour a constaté une violation de l'article 3 de la Convention en son seul aspect procédural, « *en l'absence d'une appréciation ex nunc par les autorités françaises du risque qu'il allègue encourir en cas de mise à exécution de la mesure de renvoi* », ouvrant la voie à un réexamen de la situation de l'intéressé. Eu égard à l'absence de possibilité actuelle d'éloignement vers la Russie, compte tenu du contexte géopolitique, il a été sursis à ce réexamen et, dans l'attente, la mesure d'assignation à résidence a été prolongée.

138. *W. c. France, n°1348/21* : le 20 janvier 2021, la Cour a décidé d'indiquer au Gouvernement, en vertu de l'article 39 de son règlement, de ne pas renvoyer le requérant vers la Russie jusqu'à nouvel ordre. L'intéressé a été assigné à résidence. Par un arrêt du 30 août 2022, la Cour a conclu à un risque de violation de l'article 3 de la Convention en cas de renvoi en Russie. La décision fixant la Russie comme pays de renvoi, dont l'exécution avait été suspendue jusqu'à ce que la Cour statue, a été abrogée. L'intéressé est assigné à résidence pour une durée indéterminée. L'ensemble des acteurs intervenant sur le dossier sont informés de la décision de la Cour et de l'impossibilité de renvoyer l'intéressé vers son pays d'origine.

d) *Sur l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat s'agissant du respect des mesures provisoires*

139. S'agissant des mesures provisoires indiquées par la Cour sur le fondement de l'article 39 de son règlement, le Conseil d'État juge que ces dernières ont pour objet de garantir l'effectivité du droit au recours individuel devant cette Cour, prévu à l'article 34 de la Convention. Leur inobservation constitue ainsi un manquement à ces stipulations selon lesquelles les parties contractantes s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice du droit de recours individuel devant la Cour.

140. Le Conseil d'État a d'abord estimé que « *les mesures provisoires prescrites sur le fondement de l'article 39 du règlement de la Cour européenne des droits de l'homme ont pour objet de garantir l'effectivité du droit au recours individuel devant cette cour, prévu à l'article 34 de la convention. Leur inobservation constitue ainsi un manquement à ces stipulations selon lesquelles les parties contractantes s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice du droit de recours individuel devant la Cour. Le Gouvernement français est donc tenu de respecter ces mesures, sauf exigence impérieuse d'ordre public*

ou tout autre obstacle objectif l'empêchant de s'y conformer. » (CE, 9 novembre 2016, *M. et Mme Koudousov*, n° 392593, aux T. ; voir également, en référé-liberté, CE, juge des référés, 30 juin 2009, *Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales c/ Beghal* n° 328879, Rec.).

141. Toutefois, si la Cour accepte que l'inexécution d'une mesure provisoire prononcée sur le fondement de l'article 39 de son règlement puisse être justifié par un État partie en raison de « *circonstances exceptionnelles ayant fait naître un obstacle objectif empêchant l'État contractant de s'y conformer* », elle a estimé dans un arrêt *N.B. et autres c. France* que l'existence d'une « *exigence impérieuse d'ordre public* » au sens de la jurisprudence précitée du Conseil d'État ne constituait pas « *une circonstance susceptible de justifier un refus d'exécuter une mesure provisoire, ni d'aucun obstacle objectif empêchant le gouvernement français de se conformer à la mesure provisoire prescrite par la Cour* » (*N.B. et autres c. France*, n° 49775/20, 31 mars 2022, § 64).
142. Prenant acte de cette décision, le Conseil d'État a jugé, dans une récente ordonnance de référé, que dès lors que le ministre de l'Intérieur et des Outre-mer n'avait fait valoir aucun obstacle objectif empêchant le gouvernement français de se conformer à la mesure prescrite par la Cour en application de l'article 39 de son règlement et dont il l'aurait informé afin de l'inviter à réexaminer la mesure conservatoire prescrite, l'éloignement à destination du pays d'origine du requérant, en violation de la mesure provisoire prescrite par la Cour, constituait une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale (CE, 7 décembre 2023, *M. A.*, n° 489817, aux T. point 5).
143. Ainsi, conformément à la jurisprudence de la Cour, le Conseil d'État n'admet donc pas que le Gouvernement puisse passer outre la mesure provisoire indiquée par la Cour « *lorsque celui-ci ne fait état d'aucun obstacle objectif l'empêchant de s'y conformer* ».
144. Cette décision a été largement diffusée aux juridictions administratives. Elle a ainsi fait l'objet d'une « mention aux Tables du Recueil Lebon » par le Conseil d'État, ce qui signifie qu'un résumé de son apport jurisprudentiel est facilement disponible sur les principales bases de données juridiques, notamment celles utilisées par les magistrats administratifs. Par ailleurs, cette ordonnance a été commentée dans la principale revue juridique pour le droit administratif (AJDA n° 11 du 25 mars 2024, p. 597 [« Obstacle objectif » à l'exécution d'une mesure provisoire de la Cour européenne des droits de l'homme](#)).
145. Cette décision a par ailleurs été diffusée à toutes les préfectures par la DLPAJ du ministère de l'Intérieur, qui assure l'expertise juridique et le conseil auprès de l'ensemble des services du ministère, dans le cadre de l'instruction mentionnée au paragraphe 84 du présent bilan d'action.

146. La jurisprudence interne est donc désormais conforme à celle de la Cour²⁵ et l'administration est tenue de s'y conformer.
147. Il apparaît donc que les mesures nécessaires ont été adoptées afin de rappeler aux autorités compétentes l'obligation de respecter les mesures provisoires indiquées par la Cour, sauf, dans des cas exceptionnels, s'il y a eu un obstacle objectif qui a empêché les autorités de s'y conformer, conformément à la jurisprudence de la Cour. Comme exposé dans le présent bilan d'action, la France réaffirme son engagement pour assurer le respect des mesures provisoires indiquées par la Cour, conformément à la jurisprudence de la Cour et du Conseil d'Etat. Cet engagement s'inscrit dans le soutien constant et renouvelé de la France à la Cour et au Conseil de l'Europe.

III. Conclusion du Gouvernement

148. Par conséquent, le Gouvernement considère que cet arrêt a été exécuté et que la France a ainsi rempli ses obligations en vertu de l'article 46 paragraphe 1 de la Convention. Le Gouvernement demande, par suite, au Comité des Ministres de bien vouloir clôturer cette affaire./.

²⁵ Pour une application postérieure du principe dégagé par l'ordonnance du 7 décembre 2023, voir Conseil d'Etat, Ord., 19 janvier 2024, n° 490839.