



Université
de Lille

Mémoire de recherche

**Master mention Droit international et européen, parcours Justice pénale
internationale**

Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales | Université de Lille

Année universitaire 2022-2023

L'accès au territoire français des personnes liées à la menace terroriste

Autrice : JEGOU Guillemette

Directrice du mémoire : BEULAY Marjorie

Membres du jury de soutenance :

REMERCIEMENTS

Mes remerciements s'adressent particulièrement à ma directrice de mémoire, Madame Marjorie Beulay, pour sa disponibilité, sa patience et ses précieux conseils tout au long de ce travail de recherche.

Mes remerciements s'adressent également à Madame la Professeure Charlotte Beaucillon ainsi que tous les enseignants du Master 2 Justice pénale internationale qui nous ont transmis leurs connaissances et ont encouragé notre esprit critique durant toute cette année.

Enfin, j'exprime ma gratitude à l'égard de celles et ceux qui m'ont entourée au long de cette année, en particulier Clara, pour cette traversée commune du travail de recherche, et Ludivine, pour son accompagnement.

SOMMAIRE

<u>INTRODUCTION</u>	<u>5</u>
<u>PARTIE 1 : L'AUTONOMIE NATIONALE CONDITIONNÉE DANS L'ADOPTION D'UNE RESTRICTION DE L'ACCÈS AU TERRITOIRE FRANÇAIS À L'ENCONTRE D'UN INDIVIDU LIÉ À LA MENACE TERRORISTE.....</u>	<u>15</u>
TITRE 1 : L'ENCADREMENT LARGE DU FONDEMENT SÉCURITAIRE DE LA RESTRICTION DE L'ACCÈS AU TERRITOIRE FRANÇAIS.....	15
CHAPITRE 1 : L'IMPÉRATIF DE SÉCURITÉ NATIONALE COMME FONDEMENT MORAL	15
CHAPITRE 2 : LES ENGAGEMENTS CONVENTIONNELS DE L'ÉTAT FRANÇAIS COMME FONDEMENT JURIDIQUE	22
TITRE 2 : L'ASSOUPLISSEMENT DES MODALITÉS D'ADOPTION DES DÉCISIONS FACE À LA MENACE TERRORISTE	36
CHAPITRE 1 : LA JOUISSANCE PAR LES AUTORITÉS FRANÇAISES D'UNE CERTAINE MARGE DE MANŒUVRE DANS L'ADOPTION DES DÉCISIONS RESTREIGNANT L'ACCÈS AU TERRITOIRE.....	36
CHAPITRE 2 : LA SPÉCIALISATION PROCÉDURALE DES RESTRICTIONS DE L'ACCÈS AU TERRITOIRE EN TANT QUE RÉGIME D'EXCEPTION	44
<u>PARTIE 2 : L'IMPORTANCE DE L'INVOCATION DU MOTIF TERRORISTE SUR LES CONSÉQUENCES DE LA RESTRICTION DE L'ACCÈS AU TERRITOIRE FRANÇAIS....</u>	<u>53</u>
TITRE 1 : LE REFOULEMENT DE LA MENACE TERRORISTE PAR LA MIGRATION FORCÉE DES INDIVIDUS.....	53
CHAPITRE 1 : LA FORTE DYNAMIQUE D'ÉLOIGNEMENT DE LA MENACE TERRORISTE EN FRANCE	53
CHAPITRE 2 : L'ÉLOIGNEMENT PRÉCIPITÉ DES INDIVIDUS	64
TITRE 2 : L'IMPACT IMPOSANT D'UNE DÉCISION DE RESTRICTION DE L'ACCÈS AU TERRITOIRE FRANÇAIS SUR LES DROITS FONDAMENTAUX DES INDIVIDUS LIÉS À LA MENACE TERRORISTE	73
CHAPITRE 1 : L'INTÉRÊT PARTIEL DES AUTORITÉS FRANÇAISES À L'ÉGARD DES CONSÉQUENCES SUR LES INDIVIDUS DANGEREUX D'UNE RESTRICTION DE LEUR ACCÈS AU TERRITOIRE.....	73
CHAPITRE 2 : LA DISPERSION DES CONSÉQUENCES DES DÉCISIONS SUR L'ENTOURAGE DE L'INDIVIDU CONSTITUANT UNE MENACE TERRORISTE.....	80
<u>CONCLUSION</u>	<u>87</u>

LISTE DES ABREVIATIONS

<i>CEE</i>	Communauté économique européenne
<i>CESEDA</i>	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
<i>CJCE</i>	Cour de Justice des Communautés européennes
<i>CJUE</i>	Cour de Justice de l'Union européenne
<i>CNCDH</i>	Commission nationale consultative des droits de l'homme
<i>CNDA</i>	Cour nationale du droit d'asile
<i>CEDH</i>	Cour européenne des droits de l'homme
<i>DGSI</i>	Direction générale de la Sécurité intérieure
<i>EASO</i>	Bureau européen d'appui en matière d'asile
<i>FDS</i>	Forces démocratiques syriennes
<i>HCR</i>	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
<i>OFPRA</i>	Office français de protection des réfugiés et apatrides
<i>OHCHR</i>	Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
<i>ONG</i>	Organisation non-gouvernementale
<i>ONU</i>	Organisation des Nations Unies
<i>PIDCP</i>	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
<i>PKK</i>	Parti des travailleurs du Kurdistan
<i>UE</i>	Union européenne

INTRODUCTION

« Si l'on ne donne pas une patrie aux jeunes immigrés en France, ils se créeront dans leur tête une patrie imaginaire. L'intégrisme et le fanatisme feront le reste : au bout de l'exclusion, on trouve souvent la délinquance et parfois le terrorisme »¹, Michel Rocard, ancien Premier ministre français.

« Faux réfugiés, vrais terroristes »². Préparés en Syrie et perpétrés en France, les attentats de Paris en 2015 ont mis en évidence le lien entre l'accessibilité du sol français et la survenance d'une forte menace terroriste³. L'horreur que ces actes ont suscitée a conduit à un questionnement profond du contrôle par l'Etat de l'existence de cette menace exogène sur son territoire.

Le droit international ne propose pas de définition générale de la notion de terrorisme. Lors de l'adoption des premières conventions internationales concernant des actes de terrorisme dans les années 1960 à 1990, le monde était fracturé par la Guerre froide et les luttes de libération nationale, ce qui a rendu très tendues les négociations tenant à une définition du terrorisme. Deux points principaux de divergence ont émergé des débats : les Etats occidentaux souhaitaient écarter la notion de « terrorisme d'Etat »⁴, et les Etats du Tiers-Monde entendaient exempter de toute qualification terroriste les modes de lutte des mouvements de libération nationale⁵. En ce sens, chaque Etat souhaitait exclure de ce champ les actes qu'il estimait légitimes par principe⁶, ce qui montre l'importante charge symbolique de cette notion. C'est ce qui explique qu'aujourd'hui, le terrain juridique international relatif au terrorisme est constitué de résolutions émanant des organes des Nations unies et d'instruments multilatéraux sectoriels, qui se limitent à édicter des règles concernant des actes matériels très précis. Des définitions très spécifiques de certaines infractions sont ainsi proposées par la Convention de La Haye

¹ D. BEGOC, *Dictionnaire des citations politiques*, 2011, Paris, LME, p. 187.

² *L'Express*, « Attentats de Paris et Bruxelles : faux réfugiés, vrais terroristes », 31 mars 2016.

³ Assemblée nationale, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'Etat pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015*, 5 juillet 2016.

⁴ P. KLEIN, « Le droit international à l'épreuve du terrorisme », *La Haye, RCADI*, n° 321, 2007, p. 243 ; M. G. COHEN, « Les controverses sur la question du "terrorisme d'Etat" », in K. BANNLIER, T. CHRISTAKIS, O. CORTEN, *Le droit international face au terrorisme*, Paris, Pedone, 2012, p. 121.

⁵ *Ibid.*

⁶ F. DUBUISSON, « La définition du « terrorisme » : débats, enjeux et fonctions dans le discours juridique », *Confluences Méditerranée*, 2017, Vol. 102, n° 3, p. 31 ; A. CASSESE, « The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law », *Journal of International Criminal Justice*, 2006, pp. 933-958.

pour la répression de la capture illicite d'aéronefs⁷, la Convention de Montréal pour la répression des actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile⁸, la Convention des Nations unies sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale⁹, la Convention des Nations unies contre la prise d'otage¹⁰, et la Convention de Vienne sur la protection physique des matières nucléaires¹¹. Cette méthode a subsisté pendant plusieurs années en permettant à la fois d'éviter de devoir intégrer une définition générale du terrorisme dans un instrument multilatéral unique et de satisfaire de manière suffisante aux besoins de la lutte contre le terrorisme international. Pour la première fois en 1999, la Convention pour la répression du financement du terrorisme a dégagé certains critères généraux. Celle-ci vise à réprimer la fourniture intentionnelle de fonds destinés à être utilisés en vue de commettre soit l'un des actes couverts par l'une des conventions internationales déjà existantes, soit « tout autre acte destiné à tuer ou blesser grièvement un civil, ou toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte vise à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque »¹². Cette formulation a ensuite été reprise par le Groupe de personnalités de haut-niveau en 2004¹³ et partagée par d'autres instruments régionaux¹⁴, mais les contours de la définition que cette Convention propose demeurent imprécis, en ce que les notions d'« intimidation », « contrainte », « nature » et « contexte » sont flexibles. En se fondant sur l'analyse de quatre législations nationales, une affaire devant les juridictions nationales, neuf conventions internationales, cinq conventions régionales et onze résolutions onusiennes¹⁵, Antonio Cassese a défendu pour la première fois en 2003 l'existence d'une définition coutumière du crime international de terrorisme¹⁶, en constatant

⁷ *Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs*, signée à La Haye le 16 décembre 1970.

⁸ *Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile*, conclue à Montréal le 23 septembre 1971.

⁹ *Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques*, conclue à New York le 14 décembre 1973.

¹⁰ *Convention internationale contre la prise d'otage*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979.

¹¹ *Convention sur la protection physique des matières nucléaires*, adoptée à Vienne le 26 octobre 1979.

¹² *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme*, adoptée à New York le 9 décembre 1999.

¹³ Groupe de personnalités de Haut-niveau de l'ONU, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, 2 décembre 2004, p. 52.

¹⁴ Par ex. *Convention européenne pour la répression du terrorisme*, Strasbourg, le 21 janvier 1977.

¹⁵ A. VERDEBOUT, « La définition coutumière du terrorisme d'Antonio Cassese : de la doctrine au Tribunal spécial pour le Liban », *Droit et société*, 2014, Vol. 88, n° 3, p. 114.

¹⁶ A. CASSESE, *International criminal law*, 2003, Oxford, *Oxford University Press*, p. 124.

que « ce qui fait défaut, c'est un accord sur les exceptions mais pas sur le principe »¹⁷. Il a ainsi proposé une définition composée de trois éléments : le terrorisme serait un acte qui constitue en tant que tel une infraction pénale, qui est commis dans le but de semer la terreur par l'utilisation ou la menace d'utiliser des moyens violents contre un Etat, des civils ou un groupe particulier de personnes, et qui est idéologiquement motivé¹⁸. Sur le plan régional, les instruments de lutte contre le terrorisme proposent des critères de définition plus détaillés sans être plus précis. Le Conseil de l'Europe s'appuie sur les définitions sectorielles du droit international¹⁹ ainsi que les critères proposés par la Convention internationale de 1999²⁰. Dans le cadre de l'Union européenne, la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 définit la notion d'infraction terroriste selon des éléments objectifs (homicide, préjudices corporels, prise d'otage, chantage, attentats ou menaces de commettre l'une des infractions citées, etc.) et des éléments subjectifs, à savoir la commission d'actes commis dans le but de gravement intimider une population, de déstabiliser ou de détruire des structures d'un pays ou d'une organisation internationale, d'empêcher un gouvernement d'agir. Cette décision-cadre enjoint par ailleurs les Etats membres de l'UE à adopter des standards minimaux d'incrimination et répression du terrorisme dans leur ordre juridique interne²¹. La CJUE a en outre proposé un élargissement de cette définition, en distinguant dans la décision-cadre de 2002 un volet répressif, consistant en l'établissement d'infractions terroristes, et un volet préventif, comprenant un système de liste visant à empêcher le financement favorisant la commission d'actes terroristes, qui inclut des actes et entités qui pourraient ne pas être compris dans le champ pénal de l'infraction terroriste²². En somme, le droit international et le droit européen appréhendent le terrorisme selon des critères encore flous et particulièrement flexibles, tenant à la nature violente de certains types d'actes, les objectifs poursuivis par leurs auteurs et l'effet attendu sur leurs cibles. C'est ainsi que « la notion de terrorisme constitue un outil particulièrement malléable aux mains des Etats »²³, en permettant en outre l'adoption de critères de définition encore plus

¹⁷ A. VERDEBOUT, « La définition coutumière du terrorisme d'Antonio Cassese : de la doctrine au Tribunal spécial pour le Liban », *Droit et société*, 2014, Vol. 88, n° 3, p. 114.

¹⁸ A. CASSESE, *International criminal law*, 2003, Oxford, *Oxford University Press*, p. 124 ; J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, *Bruylant*, 2001, p. 1081.

¹⁹ *Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme*, adoptée à Varsovie le 16 mai 2005.

²⁰ *Convention européenne pour la répression du terrorisme*, Strasbourg, 21 janvier 1977.

²¹ *Décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme*, adoptée le 13 juin 2002, article 1^{er} ; *Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil*, du 15 mars 2017.

²² CJUE, *A, B, C, et D c. Minister van Buitenlandse Zaken*, 14 mars 2017, C-158/14.

²³ F. DUBUISSON, « La définition du « terrorisme » : débats, enjeux et fonctions dans le discours juridique », *Confluences Méditerranée*, 2017, Vol. 102, n° 3, p. 31.

souples que ceux prévus par les textes internationaux ou régionaux. Le droit français en fait l'exemple : l'article 421-1 du code pénal propose une définition large et extensible du terrorisme, en érigeant en infractions terroristes certains actes qu'il mentionne lorsqu'ils sont « intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ». La liste originellement limitative des infractions visées s'est peu à peu enrichie en incluant notamment des catégories d'infractions délictuelles par renvoi à d'autres dispositions du code pénal²⁴.

Toutefois, la nécessité d'une définition uniforme et précise du terrorisme semblerait évidente en ce qu'un tel consensus évincerait les différences d'appréciation de cette notion par les Etats et leur certain unilatéralisme. Antonio Cassese relève en ce point qu'il est aujourd'hui difficile pour les Etats de coopérer dans leur lutte contre le terrorisme lorsque les législations nationales n'adoptent pas la même conception de cette notion²⁵. De plus, cette liberté d'appréciation encore accordée à chaque Etat semble permettre à certains d'approcher la définition du terrorisme de façon utilitariste et parfois abusive ; ceux-ci peuvent aujourd'hui s'appuyer sur l'imprécision de cette notion et la menace importante à laquelle elle renvoie pour mener une politique publique répressive limitant les droits individuels les plus fondamentaux par des décisions arbitraires exécutées dans l'urgence. Ces craintes ont particulièrement été soulevées concernant la situation de la Turquie, de la Russie, de la France de Vichy ou de l'Espagne, où les droits de l'homme ont semblé être mis en danger de manière disproportionnée ou injustifiée au nom de la lutte antiterroriste²⁶. Ces risques sont majorés par le caractère exceptionnel de la lutte contre le terrorisme, par la pérennité et la gravité de cette menace et l'urgence qu'elle induit. Enfin, l'absence de définition commune du terrorisme semble peser sur l'appréciation par les autorités nationales des éléments fournis par des autorités étrangères concernant le profil d'un individu. En effet, les Etats n'ayant pas les mêmes standards concernant l'infraction de terrorisme, il peut être difficile pour les autorités d'un Etat d'accueil d'apprécier la vision que l'Etat d'origine portait sur un individu, en ce qui concerne notamment sa qualité de terroriste. Dans le même sens, subsiste encore la question de savoir si les combattants de la liberté impliqués dans un conflit armé contre un belligérant étranger, une autorité nationale qui les opprimerait ou une puissance occupante pourraient être exemptés de responsabilité pénale

²⁴ T. S. RENOUX, « Juger le terrorisme ? », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2003, n° 14.

²⁵ A. CASSESE, « The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law », *Journal of International Criminal Justice*, 2006, pp. 933-958.

²⁶ V. SANSICO, « Le terrorisme, vie et mort d'une notion juridique », *Archives de politique criminelle*, 2016, Vol. 1, n° 38, pp. 27-45.

lorsqu'ils se livrent à des actes qui entreraient normalement dans la définition du terrorisme²⁷ ; cette imprécision dans l'encadrement de la notion de terrorisme fait vivre les divergences d'opinion quant à la qualification de certains groupes, actes et revendications, en France et à l'étranger, ce qui peut légitimement faire craindre des différences d'appréciation conséquentes de la part de diverses autorités nationales.

En droit international, l'encadrement de la lutte contre le terrorisme s'est accéléré et intensifié en 2001 lorsque le Conseil de sécurité des Nations unies a condamné « catégoriquement dans les termes les plus forts les épouvantables attaques terroristes qui ont eu lieu le 11 septembre 2001 (...) et [a considéré] de tels actes, comme tout acte de terrorisme international, comme une menace à la paix et à la sécurité internationales »²⁸. Le Conseil de sécurité a ensuite pérennisé cette réaction d'urgence en adoptant la résolution 1373 (2001) créant plusieurs obligations pour les Etats, telles que celle visant à « veiller, conformément au droit international, à ce que les auteurs ou les organisateurs d'actes de terrorisme ou ceux qui facilitent de tels actes de détournent pas à leur profit le statut de réfugié, et à ce que la revendication de motivations politiques ne soit pas considérée comme pouvant justifier le rejet de demandes d'extradition de terroristes présumés »²⁹. L'Assemblée générale des Nations unies a par la suite adopté sa *Stratégie antiterroriste mondiale* reposant sur quatre piliers et qui fait l'objet d'un examen régulier tenant à sa mise à jour, comme en 2018 où celle-ci a réaffirmé que « c'est aux Etats qu'il incombe au premier chef de protéger leur population sur l'ensemble de leur territoire »³⁰ et s'est déclarée « gravement préoccupée par la menace terrible et grandissante que continuent de représenter les combattants terroristes étrangers (...) ainsi que des individus, provenant en particulier de zones de conflit, qui rentrent dans leur pays d'origine ou de nationalité ou s'installent dans des pays tiers, soulignant qu'il faut que les Etats s'attaquent à ce problème, notamment en s'acquittant de leurs obligations internationales »³¹.

Le terrorisme n'est toutefois pas né en 2001. La France était déjà depuis bien longtemps concernée par cette question, particulièrement depuis la Seconde guerre mondiale, qui a soulevé la question de la légitimité de la violence politique par les actes de résistance, dont les

²⁷ A. CASSESE, « The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law », *Journal of International Criminal Justice*, 2006, pp. 933-958.

²⁸ S/RES/1368, *Menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes*, 12 septembre 2001.

²⁹ S/RES/1373, *Menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes*, 28 septembre 2001.

³⁰ A/RES/72/284, *Examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies*, 26 juin 2018, p. 15.

³¹ *Ibid.*, p. 3.

modalités et objectifs répondaient aux critères actuels du terrorisme³². La difficile dichotomie entre résistance et terrorisme a ensuite persisté face aux actions du Front de Libération Nationale algérien et de l'Organisation Armée Secrète. La France a enfin été confrontée au terrorisme d'extrême-gauche, notamment mené par le groupe communiste Action Directe, et à l'islamisme radical, dans sa version d'abord chiite, ensuite sunnite, fortement opposé aux caractéristiques démocratiques occidentales de l'Etat français³³. « Les récents attentats de Paris sont en effet de nouvelles illustrations de cette figure inquiétante, celle du terroriste domestique qui mène sur le territoire national une guerre dont les enjeux se situent à plusieurs milliers de kilomètres, dans le Levant »³⁴. La France a fait l'objet de plusieurs attaques terroristes massives depuis 2012 : Montauban et Toulouse en mars 2012, Charlie Hebdo et HyperCasher en janvier 2015, Paris et Saint-Denis en novembre 2015, Nice en juillet 2016, Marché de Noël de Strasbourg en décembre 2018. Après les lois de 1986, 1996 et 2006³⁵, le législateur français a tenté d'adapter le système de lutte contre le terrorisme à chaque nouvelle attaque. Un véritable dispositif antiterroriste a alors progressivement émergé³⁶, en incluant notamment des mesures d'interdiction de séjour et l'extension des possibilités de contrôle dans les zones frontalières dans l'objectif de parer l'intrusion de la menace terroriste sur le sol français. La dynamique politique de lutte contre le terrorisme s'est quant à elle précisée au sein des *Livres blancs du Gouvernement*, documents de diplomatie publique fixant la politique de défense et de sécurité de la France³⁷. Ces documents opèrent un lien fort entre la lutte contre le terrorisme et la sécurité nationale, qui constituent tous deux des motifs permettant la restriction des droits et libertés publiques. La notion de sécurité publique peut être définie comme un « élément de l'ordre public caractérisé par l'absence de périls pour la vie, la liberté ou le droit de propriété

³² G. FERRAGU, « La France et ses « siècles de plomb » », *Confluences Méditerranée*, 2017, Vol. 102, n° 3, pp. 13-28.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Loi n° 86-1020 relative à la lutte contre le terrorisme*, 9 septembre 1986 ; *Loi n° 96-647 tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire*, 22 juillet 1996 ; *Loi n° 2006-64 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers (1)*, 23 janvier 2006.

³⁶ *Loi n° 2012-1432 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme*, 21 décembre 2012 ; *Loi n° 2016-731 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale*, 3 juin 2016 ; *Loi n° 2016-987 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste (1)*, 21 juillet 2016 ; *Loi n° 2017-1154 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (1)*, 11 juillet 2017 ; *Loi n° 2017-1510 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (1)*, 30 octobre 2017.

³⁷ Par ex. Gouvernement français, *Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, 2006.

des individus »³⁸. Cette notion est très proche de celle de sûreté de l'Etat, consistant en le « maintien de la consistance de l'Etat, de son territoire, de sa population, de ses institutions publiques essentielles, de leur indépendance et de leur autorité, par prévention et répression des infractions qui y porteraient atteinte »³⁹. Bien que ces expressions soient très utilisées dans les discours et rapports publics, celles-ci souffrent d'une absence de définition en droit français. L'article L. 1111-1 du code de la défense définit effectivement seulement l'objet d'une « stratégie de sécurité nationale ». « Pour autant, cette définition est plus que nécessaire. Si on comprend la référence à la sécurité nationale pour lutter contre le terrorisme, (...) la sécurité nationale doit cependant être bien définie, pour ne pas être utilisée pour justifier tout et son contraire »⁴⁰, d'autant plus que la lutte contre le terrorisme fait l'objet de lourdes critiques lorsqu'elle tend à restreindre drastiquement des libertés et droits individuels.

Jean Mafart estime que la sécurité nationale « correspond à peu près à ce qu'on appelle habituellement la défense, c'est-à-dire la protection du territoire contre une agression extérieure »⁴¹. La protection du territoire est un enjeu incontournable pour l'Etat en ce que cet élément figure parmi les trois conditions formant l'existence de l'Etat⁴², et le socle sur lequel celui-ci exerce sa souveraineté. L'Etat français est ainsi particulièrement attaché à l'encadrement de l'accès à son territoire et la jouissance de ce droit d'y admettre ou non l'entrée et le maintien d'individus⁴³. Le droit international et européen protège toutefois fortement les ressortissants français, en reconnaissant à tout individu le « droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays »⁴⁴, ainsi que le droit de ne pas « être expulsé, par voie de mesure individuelle ou collective, du territoire de l'Etat dont il est le ressortissant »⁴⁵. Les ressortissants d'autres Etats membres de l'Union européenne disposent également d'un droit, toutefois non absolu, d'entrer et de rester sur le territoire français⁴⁶. Les ressortissants

³⁸ G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, 8e édition, Paris, P.U.F., 2000, p. 853.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ A. DEPRAU, « De la nécessité d'une définition de la sécurité nationale », *Sécurité globale*, 2020, Vol. 23, n° 3, pp. 17-26.

⁴¹ J. MAFART, « Sécurité nationale », in Hugues Moutouh (éd.), *Dictionnaire du renseignement*, Paris, Perrin, 2018, p. 711.

⁴² A. GAUTIER-AUDEBERT, « Leçon 4. Les éléments constitutifs de l'Etat », in A. GAUTIER-AUDEBERT (dir.), *Leçons de Droit international public*, Paris, Ellipses, 2017, pp. 33-41.

⁴³ CEDH, *Vilvarajah c. Royaume-Uni*, 30 octobre 1991, n° 13447/87 et autres.

⁴⁴ Déclaration universelle des droits de l'homme, article 13 § 2 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 12 ; Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, article 2.

⁴⁵ Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, article 3.

⁴⁶ Traité instituant la Communauté économique européenne, signé à Rome le 25 mars 1957, article 18 ; *Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres*, 29 avril 2004.

d'Etats tiers ne bénéficient en revanche pas de ces droits ; ainsi, « les conditions de leur entrée et de leur séjour peuvent être restreintes par des mesures de police administrative conférant à l'autorité publique des pouvoirs étendus et reposant sur des règles spécifiques »⁴⁷ pour permettre au législateur « de mettre en œuvre les objectifs d'intérêt général qu'il s'assigne »⁴⁸. Ces objectifs peuvent par exemple comprendre les enjeux de sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme. Toutefois, bien que l'octroi effectif d'une protection internationale soit limité par plusieurs conditions⁴⁹, « devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays »⁵⁰. Malgré le respect de l'ensemble de ces droits et l'importance pour certains individus de s'établir sur le territoire français pour des raisons tenant à leur sécurité ou leur vie privée et familiale, l'accès au territoire fait aujourd'hui l'objet de strictes restrictions justifiées par les lourds enjeux de sécurité nationale et dans un objectif de prévention et répression de la menace terroriste en France. C'est ainsi que, d'abord, certains nationaux dangereux peuvent se voir déchus de leur nationalité française ou se voir refuser un retour libre en France, et qu'ensuite, dans une même dynamique, les étrangers peuvent être exclus d'une protection internationale ou faire l'objet d'une expulsion du territoire ou d'une interdiction judiciaire du territoire français. En ce sens, la menace terroriste représentée par certains individus, français ou étrangers, fonde à plusieurs occasions des dérogations matérielles et procédurales au régime de droit commun, soit en tant que motif spécifique, soit au sein des motifs de sécurité nationale et d'ordre public.

Sont ainsi concernés par cette étude les individus étrangers considérés par leur Etat de nationalité comme étant liés au terrorisme, que ces suspicions aient ou non été confirmées par un jugement pénal, ainsi que les individus de nationalité française ou étrangère considérés par les autorités françaises comme étant liés au terrorisme. Quelle que soit leur nationalité et quels que soient les fondements de la suspicion des autorités françaises à leur égard, ces personnes représentent une menace à l'ordre public, la sécurité nationale ou la moralité publique, ce qui exige de la part des autorités nationales un examen approfondi et strict de leur situation afin de s'assurer qu'elles ne représentent pas un danger pour la communauté nationale en accédant ou

⁴⁷ Conseil constitutionnel, 13 août 1993, n° 93-325 DC, § 2.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Not. *Convention relative au statut des réfugiés*, Genève, signée le 28 juillet 1951, article 1F ; *Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection*, adoptée le 13 décembre 2011, article 14.

⁵⁰ Déclaration universelle des droits de l'homme, article 14.

demeurant au sein de la société française. L'étude de ce sujet vise la menace terroriste, elle se réfère donc non seulement à la vision pénale du terrorisme, caractérisée par la répression d'infractions déterminées et pour lesquelles la culpabilité de l'individu est avérée, mais également au champ administratif de la lutte contre le terrorisme, caractérisé par une approche préventive bien plus souple, car tournée vers l'étude d'une potentialité future, et bien plus large, car visant non seulement les individus agissant en tant que terroristes, mais aussi les participants, promoteurs ou financeurs de ces actions.

Le fait que les motifs fondant ces restrictions à l'accès au territoire des individus liés à la menace terroriste soient mal définis en droit international, européen et national a des conséquences néfastes sur le respect de la sécurité juridique, car cela offre une très large marge de manœuvre aux autorités françaises, alors même que de telles décisions ont un impact considérable sur la vie des individus concernés et de leurs proches, ainsi que le respect de leur droits fondamentaux pourtant fortement protégés par le droit international et européen des droits de l'homme. Dans cet aspect de la lutte contre le terrorisme, il apparaît ainsi fondamental que l'office des autorités nationales atteigne un triple-équilibre, d'abord entre la justification et les conséquences de leurs décisions, ensuite entre l'intérêt du groupe et les droits de l'individu dangereux, enfin entre les intérêts politiques et sécuritaires de l'Etat et ses obligations conventionnelles. L'étude ce sujet tend à analyser la mise en cause de l'universalité des droits de l'homme au nom de l'importance de la lutte contre le terrorisme, et la proportionnalité de la mise à l'écart des personnes liées à cette menace, tant dans sa dynamique globale que dans ses modalités. Il convient ainsi d'étudier dans quelle mesure et par quels moyens les autorités administratives et judiciaires françaises réussissent à concilier une lutte efficace contre le terrorisme et une protection effective des droits de l'homme dans l'examen de l'accès et du maintien sur le territoire français d'individus liés à la menace terroriste, et dans la mise en œuvre des conséquences qu'une telle décision génère.

Au-delà d'être profondément justifié par les impératifs sécuritaires de l'Etat, le contrôle de l'accès au territoire national dans le cadre de la lutte contre le terrorisme est soumis au respect des obligations internationales et européennes découlant des engagements conventionnels de la France, ce qui offre un encadrement précis mais souple pour l'adoption de telles mesures au niveau national (**PARTIE 1**). La relation particulièrement singulière qu'a l'Etat français vis-à-vis de l'accès à son territoire dans le cadre de la lutte contre le terrorisme tend à favoriser l'éloignement physique parfois précipité de cette menace qu'il craint, ce qui impacte alors

fortement le respect des droits fondamentaux des individus plus ou moins liés à la préparation ou la commission d'actes terroristes (**PARTIE 2**).

PARTIE 1 : L'autonomie nationale conditionnée dans l'adoption d'une restriction de l'accès au territoire français à l'encontre d'un individu lié à la menace terroriste

Le droit international et le droit européen offrent un encadrement global des restrictions de l'accès au territoire français décidées dans le cadre de la lutte nationale contre le terrorisme. Tout en reconnaissant le caractère exceptionnel de cet enjeu affronté par de nombreux Etats et mettant en danger leur existence, ceux-ci limitent tout de même les possibilités répressives des autorités françaises qui traduisent cet impératif de sécurité nationale en mesures concrètes (**Titre 1**). Toutefois, en pratique, le fait que la lutte contre le terrorisme relève d'un régime d'exception rend les autorités nationales assez libres dans les modalités de l'adoption d'une telle décision, tant dans leur appréciation que dans les éléments procéduraux qu'elles suivent (**Titre 2**).

TITRE 1 : L'encadrement large du fondement sécuritaire de la restriction de l'accès au territoire français

Bien que l'importance de la lutte contre le terrorisme et de la protection de la sécurité nationale soit reconnue comme légitime en droit français, européen et international et permette ainsi à ces motifs de fonder des décisions restreignant l'accès au territoire français à l'encontre d'individus français et étrangers portant en eux une menace terroriste (**Chapitre 1**), la mobilisation concrètes de tels motifs, et leur conciliation avec les droits fondamentaux de l'individu, effectuées par les autorités françaises sont soumises à un contrôle large mais rigoureux du juge français, européen et international (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 : L'impératif de sécurité nationale comme fondement moral

Au-delà de tendre à assurer la sécurité du territoire de l'Etat, l'impératif de sécurité nationale joue un rôle important dans la protection des valeurs démocratiques qui fonde son existence, et ce fort enjeu est tant consacré par les Etats eux-mêmes que par le droit international, qui reconnaît en ce sens la légitimité des Etats à restreindre les libertés publiques et les droits fondamentaux de certains individus, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (*Section 1*). L'Etat français traduit cet impératif en une stratégie politico-juridique de protection de la sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme, composée notamment de mesures administratives et pénales limitant l'accès ou le maintien sur son territoire et de sa

nationalité à l'égard d'individus français ou étrangers représentant une menace terroriste (Section 2).

Section 1 : La reconnaissance de l'importance de l'impératif de sécurité nationale de l'Etat en droit international et européen

La notion de sécurité nationale fait l'objet d'une acception large par les Etats, couvrant ainsi « aussi bien les menaces externes qu'internes à l'existence de l'Etat »⁵¹. Il n'existe pas de définition consensuelle de ce terme, et la Cour européenne des droits de l'homme laisse en ce sens une large marge d'appréciation à la disposition des autorités exécutives nationales⁵². La doctrine semble s'être accordée pour définir la sécurité nationale comme un « élément de l'ordre public »⁵³ particulièrement caractérisé par « l'absence de périls pour la vie, la liberté »⁵⁴ des individus, « l'absence de menaces pesant sur les valeurs acquises »⁵⁵, même « l'absence de peur que ces valeurs soient attaquées »⁵⁶. Théodore Christakis relève en ce sens que celle-ci peut être perçue comme le « socle indispensable à la jouissance de toute autre valeur, bien ou droit au sein d'un Etat »⁵⁷. Bien qu'elle demeure large et floue, cette notion semble alors fortement corrélée à la protection des valeurs de l'Etat, et particulièrement celles de la démocratie. L'impératif de sécurité nationale de l'Etat se lie ainsi fortement à la lutte contre le terrorisme, communément caractérisée par sa gravité exceptionnelle et son atteinte puissante à la sécurité et aux valeurs de l'Etat. En ce sens, le terrorisme constitue une des expressions de la dénégation de l'humanité⁵⁸, en étant d'abord un acte criminel, mais également souvent une « menace potentielle pour la sécurité nationale »⁵⁹ et « une menace sérieuse pour les droits de l'homme, le fonctionnement démocratique des institutions et le maintien de la paix et de la

⁵¹ T. CHRISTAKIS, « L'Etat avant le droit ? L'exception de "sécurité nationale" en droit international », *Revue Générale de Droit International Public*, 2008, Vol. 1, p. 15.

⁵² Commission européenne des droits de l'homme, *Hewitt et Harman c. Royaume-Uni*, 1^{er} septembre 1993, n° 20317/92 ; CEDH, *Geleri c. Roumanie*, 15 février 2011, n° 33118/05, § 33.

⁵³ G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, 8^e édition, Paris, P.U.F., 2000, p. 801.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ A. WOLFERS, *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1962, p. 150.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ T. CHRISTAKIS, « L'Etat avant le droit ? L'exception de "sécurité nationale" en droit international », *Revue Générale de Droit International Public*, 2008, Vol. 1, p. 7.

⁵⁸ M.-H. GOZZI, « La lutte universelle contre le terrorisme : quelle morale pour nos Etats de droit ? », in J. KRYNEN (dir.), *Le Droit saisi par la Morale*, Toulouse, Presse de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2005, p. 112.

⁵⁹ B. WARUSFEL, « Le contentieux de la sécurité nationale », *5^e colloque annuel de l'AFDSD*, Université de Lille, 2017, p. 2.

sécurité internationales »⁶⁰. La lutte contre le terrorisme constitue ainsi un enjeu vraiment particulier pour l'Etat lorsqu'il fait face à ces actes atteignant ses valeurs démocratiques, ce qui semble justifier une réplique sérieuse et diligente face à des menaces et actes de terrorisme. C'est ainsi qu'au-delà d'assurer la sécurité objective de son territoire ainsi que son existence fondamentale, l'Etat, dans sa lutte contre le terrorisme, s'engage dans un enjeu moral de réaffirmation des valeurs démocratiques niées ou menacées.

Cet enjeu est également reconnu par le droit international et les instances qui l'appliquent. Dans leur « morale sécuritaire »⁶¹ face au terrorisme, les autorités nationales semblent parfois traiter les terroristes comme des ennemis à combattre ; de nombreux Etats évoquent en ce sens l'idée de « faire la guerre au terrorisme »⁶², en faisant ainsi usage d'une forte dynamique d'opposition et de protection de l'entité étatique. Cette vision est appuyée par des organes régionaux tels que le Conseil européen définissant en 2015 trois objectifs communs aux Etats membres de l'Union européenne dans les mesures de lutte contre le terrorisme, au rang desquels figure la protection des valeurs européennes⁶³.

Les systèmes onusien et européen ont par ailleurs intégré la protection des valeurs étatiques, et notamment démocratiques, aux motifs fondant une restrictions des droits des individus qu'ils sont censés garantir. En effet, le rapporteur des Nations unies sur la sécurité nationale et la lutte contre le terrorisme avait affirmé en 2006 que « les droits ne peuvent être limités que pour protéger certains objectifs/buts spécifiés : sécurité nationale, ordre public, santé publique, moralité publique et droits et liberté d'autrui »⁶⁴, en conditionnant toutefois l'invocation de la sécurité nationale à des circonstances exceptionnelles ainsi qu'à la garantie de recours utiles contre d'éventuels abus⁶⁵. De la même manière, la Convention européenne des droits de l'homme présente plusieurs buts légitimes rendant nécessaire une restriction apportée aux droits qu'elle garantit, au sein desquels se trouvent à plusieurs reprises les notions de

⁶⁰ M.-H. GOZZI, « La lutte universelle contre le terrorisme : quelle morale pour nos Etats de droit ? », in J. KRYNEN (dir.), *Le Droit saisi par la Morale*, Toulouse, *Presse de l'Université des sciences sociales de Toulouse*, 2005, p. 113.

⁶¹ F. OCQUETEAU, « "Guerre au terrorisme" : une croisade morale sous le regard critique des sciences sociales », *Revue française d'administration publique*, 2019, Vol. 170, n° 2, 2019, p. 478.

⁶² F. SAINT-BONNET, « Un monde méconnaissable », *Annuaire français de relations internationales*, 2021, Vol. XXII, p. 68.

⁶³ Conseil européen, « Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement à Bruxelles », *Communiqué de presse*, 12 février 2015.

⁶⁴ Assemblée générale des Nations unies, « Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme », *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, A/61/267, 16 août 2006, §19.

⁶⁵ *Ibid.*

« moralité », « ordre public », et « sécurité nationale dans une société démocratique »⁶⁶. Enfin, la convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie subordonne l'acquisition de la nationalité des Etats parties au fait que l'individu concerné « n'ait pas été déclaré coupable d'une infraction contre la sécurité nationale »⁶⁷. Ainsi, le droit international et européen des droits de l'homme corrobore la théorie d'un lien fort entre la protection de la sécurité nationale, l'existence de l'Etat et la défense de ses valeurs, en reconnaissant le poids de la menace terroriste et de ses conséquences sur les sociétés démocratiques ainsi que l'importance du respect de la souveraineté des Etats. Le droit international admet en ce sens que les Etats prévoient des réserves à leurs obligations conventionnelles⁶⁸ au nom de la sécurité nationale, de l'ordre public, ou de la moralité publique.

Section 2 : La traduction effective de l'impératif de sécurité nationale par l'Etat français par la restriction de l'accès à son territoire

Le Président de la République François Hollande tenait en 2015 le discours suivant : « Les actes commis vendredi soir à Paris et près du Stade de France sont des actes de guerre. Ils ont fait au moins 129 morts et de nombreux blessés. Ils constituent une agression contre notre pays, contre ses valeurs, contre sa jeunesse, contre son mode de vie »⁶⁹. La France ayant été fortement ciblée depuis les années 1990 par plusieurs vagues d'attentats⁷⁰, la question du terrorisme est vivement prise en compte par les autorités françaises au sein de la protection de la sécurité nationale. Cette notion est définie par l'article L. 1111-1 du code de la défense : « La stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter (...) ». Bien que cette disposition constitue la référence normative principale concernant la sécurité nationale en France, la définition qu'elle en donne est critiquée par la doctrine. Plusieurs auteurs estiment en effet d'une part que le terme "stratégie" renvoie à une acception politique de la sécurité

⁶⁶ Convention européenne des droits de l'homme, articles 6, 8, 10, 11 ; CEDH, *Sécurité nationale et jurisprudence européenne*, 2013, 46 p.

⁶⁷ Convention de New York sur la réduction des cas d'apatridie, adoptée le 30 août 1961, article I, § 2, c).

⁶⁸ D. RUZIE, G. TEBOUL, *Droit international public*, 25^e édition, Paris, Dalloz, 2019, pp. 50-51.

⁶⁹ Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, devant le Parlement réuni en Congrès à la suite des attaques terroristes perpétrées à Paris et en Seine-Saint-Denis, Versailles le 16 novembre 2015.

⁷⁰ G. FERRAGU, *Histoire du terrorisme*, Paris, Perrin, 2014, pp. 237-322.

nationale⁷¹, et d'autre part que les « dimensions couvertes par le concept de sécurité nationale ne sont définies que très allusivement par référence à "l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation" »⁷². La dynamique française de lutte contre le terrorisme s'inscrit ainsi dans le champ très large de la sécurité nationale, permettant aux autorités nationales de s'en saisir assez librement et de confier aux juges le soin pondéré de préciser cette notion. Le Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme présente une telle dynamique en attribuant trois spécificités au régime pénal antiterroriste : la consécration d'une infraction spécifique dotée d'un large champ d'application, l'assouplissement des règles de procédures en défaveur des suspects terroristes, et la spécialisation des magistrats chargés de la lutte anti-terroriste⁷³. Le Livre blanc présente par ailleurs la spécificité du régime d'autorisation administrative pour l'entrée et le séjour en France des étrangers, qui est particulièrement caractérisé par la possibilité de refus par les chefs de postes consulaires d'un visa de long ou court séjour en cas de lien avec le terrorisme, et la possibilité générale d'opposer à tous les stades de la procédure la prise en compte d'une menace pour l'ordre public, et notamment d'une menace terroriste⁷⁴. La dynamique française de lutte contre le terrorisme s'attache ainsi à la création d'un régime d'exception appliqué de manière pérenne et constitué de mesures préventives, caractérisées par l'anticipation extrême du risque terroriste et des mesures répressives puissantes et rapides. Certains auteurs évoquent en ce sens la création d'un « droit répressif de la sécurité nationale »⁷⁵, dont les objectifs principaux sont la restriction des droits des personnes liées à la menace terroriste présentes en France et l'éloignement global de la menace. Ainsi, l'importance de l'impératif de sécurité nationale se traduit dans la lutte française contre le terrorisme par diverses mesures administratives et pénales restreignant l'accès ou le maintien au territoire et à la nationalité française à l'égard des individus étrangers, binationaux et français soupçonnés d'entretenir des liens avec le terrorisme, et représentant ainsi une menace pour la sécurité nationale et l'ordre public.

⁷¹ B. WARUSFEL, « Le contentieux de la sécurité nationale », *5^e colloque annuel de l'AFDSD*, Université de Lille, 2017, p. 2.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Gouvernement français, *Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, 2006, pp. 53-60.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ J. ALIX, O. CAHN, « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2017, Vol. 4, pp. 845-868 ; O. CAHN, « "Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre". Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi », *Archives de politique criminelle*, 2016, Vol. 1, pp. 89-121.

La première mesure poursuivant cette tendance est le refus de l'octroi d'une protection internationale par les autorités françaises à l'égard des étrangers représentant notamment une menace terroriste. Ainsi, l'examen de la demande d'asile est aujourd'hui strictement réparti en deux phases⁷⁶ : une première concernant la détermination de la qualité de réfugié, considérant la plausibilité des craintes personnelles et actuelles de persécution de l'individu et l'examen d'éventuels motifs d'exclusion, et une seconde concernant l'octroi ou le maintien du statut juridique de réfugié, entièrement centrée sur l'évaluation du degré de dangerosité de l'individu. Un individu considéré comme représentant une menace terroriste peut donc se voir opposer une exclusion de l'asile ou le refus du statut de réfugié. L'article L. 511-7 du CESEDA prévoit en outre deux hypothèses de refus ou de révocation du statut de réfugié : d'abord celle dans laquelle « il y a des raisons sérieuses de considérer que la présence en France de la personne concernée constitue une menace grave pour la sûreté de l'Etat », également celle dans laquelle l'individu a précédemment été condamné en dernier ressort pour une infraction terroriste. Ces mesures sont fondées sur la vision française de l'asile selon laquelle l'accès à une protection internationale nécessite que l'individu concerné la mérite⁷⁷, ce qui se justifie par le rapport souverain de l'Etat à la protection de son territoire et la garantie de la sécurité nationale. De plus, l'accès des étrangers au territoire français peut être restreint par une interdiction d'entrée sur le territoire, prononcée par le juge pénal à l'encontre d'un étranger non-européen résidant en France et ayant notamment commis une infraction terroriste⁷⁸. « La finalité de cette mesure consiste à renforcer les dispositifs de refus d'entrée sur le territoire de ressortissants étrangers représentant une menace grave pour l'ordre public, notamment si ces derniers participent à des activités terroristes. Dans la pratique, cela permet d'éviter que des individus radicalisés circulant au sein de l'espace Schengen, puissent se rendre sur le territoire français pour rencontrer des radicalisés ou terroristes »⁷⁹.

La deuxième mesure tendant à l'éloignement de la menace terroriste est l'expulsion du territoire français des individus étrangers représentant une telle menace. L'article L. 611-1 du CESEDA consacre en effet la possibilité de prononcer une obligation administrative de quitter

⁷⁶ P-F. LAVAL, « Les migrations face à l'exception de sécurité nationale. A propos de quelques apories du droit international, européen et français de l'asile », in T. FLEURY-GRAFF ET P. JACOB (dir.), *Migrations et droit international*, Colloque SFDI de Paris-Saclay, Paris, Pedone, 2022, p. 261.

⁷⁷ HCR, « Application des clauses d'exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés », *Principes directeurs sur la protection internationale*, HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003, § 2.

⁷⁸ CESEDA, article L. 641-1 ; Code pénal, articles 131-30 à 131-30-2.

⁷⁹ A. DEPRAU « La restriction de la marge de manœuvre des radicalisés et terroristes en France », *Sécurité globale*, 2020, Vol. 23, n° 3, p. 10.

le territoire français à l'encontre d'un étranger notamment lorsque son comportement constitue une menace pour l'ordre public. Cette « mesure douce »⁸⁰ oblige l'individu à quitter le territoire dans un délai de trente jours, et peut en outre être complétée par une interdiction de retour sur le territoire français de cinq ans maximums. L'article L. 631-1 du CESEDA prévoit quant à lui une mesure forcée de sortie du territoire, en disposant comme suit : « l'autorité administrative peut décider d'expulser un étranger lorsque sa présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public, sous réserve des conditions propres aux étrangers mentionnés aux articles L. 631-2 et L. 631-3 ». Ces deux dispositions admettent l'expulsion pour certaines personnes protégées si elle « constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique »⁸¹ ou « en cas de comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat, ou liés à des activités de caractère terroriste »⁸². Cette mesure d'expulsion peut être vue comme un remède à une menace terroriste « en opérant le départ forcé d'une personne dont le comportement "révèle une menace future pour la sécurité des biens et des personnes" »⁸³.

La troisième mesure répondant à la menace terroriste consiste en la déchéance de nationalité française. En ce sens, « l'individu qui a acquis la qualité de français peut, par décret pris après avis conforme du Conseil d'Etat, être déchu de la nationalité française, sauf si la déchéance a pour résultat de le rendre apatride »⁸⁴ dans plusieurs hypothèses. Un individu binational peut notamment être concerné par cette mesure s'il a précédemment été condamné pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme, ou bien s'il s'est livré au profit d'un Etat étranger à des actes incompatibles avec la qualité de Français et préjudiciables aux intérêts de la France. Cette mesure, qui permet ainsi de sanctionner un défaut de loyalisme ou de sur-sanctionner une infraction terroriste commise par un individu plurinational, constitue un symbole fort de bannissement de l'individu de la société nationale⁸⁵, et permet une potentielle expulsion postérieure de celui-ci.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ CESEDA, article L. 631-2.

⁸² CESEDA, article L. 631-3.

⁸³ L. RICHEFEU, *Le droit pénal face à la migration transfrontière*, Paris, Mare & Martin, 2021, p. 17 ; V. TCHEN, « Fasc. 524-22 : Etrangers. – Expulsion. – Interdiction judiciaire du territoire », *Jurisclasseur de droit international*, 2 octobre 2022, n° 2.

⁸⁴ Code civil, article 25.

⁸⁵ J. LEPOUTRE, « La déchéance de nationalité, un outil pertinent ? », *Esprit*, 2015, n° 5, pp. 118-120 ; J. LEPOUTRE, « Le bannissement des nationaux. Comparaison (France-Royaume-Uni) au regard de la lutte contre le terrorisme », *Revue critique de droit international privé*, 2016, n°1, pp. 107-118.

Il apparait frappant que l'ensemble de ces mesures permettant théoriquement aux autorités françaises de limiter et éloigner la menace terroriste du territoire national ne s'applique pas aux bono nationaux. Les individus possédant uniquement la nationalité française semblent finalement particulièrement protégés concernant leur accès ou maintien sur leur territoire national, et cela est justifié par deux éléments fondamentaux : l'interdiction de l'apatridie⁸⁶ et la protection des droits afférents à la nationalité française⁸⁷. La seule limitation de l'accès d'un individu français à son territoire national réside alors dans l'éventuel refus de l'Etat français de le rapatrier après s'être engagé à l'étranger dans des actions considérées comme relevant de terrorisme par les autorités nationales. Tel est notamment le cas des ressortissants français actuellement privés de liberté dans les camps d'Al-Hol et Roj dans le nord-est de la Syrie⁸⁸, que la France résiste à rapatrier depuis plusieurs années malgré la notoriété des conditions de vie déplorables qui s'y présentent⁸⁹. Cette mesure restrictive par omission est soumise à un cadre légal mince, en ce qu'elle consiste en un défaut de protection des ressortissants français, par l'allongement de délai ou le silence des autorités, et ainsi l'absence de motivation, sans qu'une violation du droit international puisse être particulièrement invoquée, étant donné qu'il n'existe aucune obligation conventionnelle ou coutumière obligeant les Etats à rapatrier leurs ressortissants. La Cour européenne des droits de l'homme a toutefois condamné l'Etat français en 2022 du fait de l'absence d'examen entouré de garanties contre l'arbitraire du refus de rapatrier des nationaux placés en détention dans des camps sous contrôle kurde en Syrie, sur le fondement de l'article 3 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme.

Chapitre 2 : Les engagements conventionnels de l'Etat français comme fondement juridique

La mobilisation des motifs fondant une décision restreignant l'accès au territoire français dans le cadre de la lutte contre le terrorisme fait l'objet d'un encadrement strict en droit international et européen, en ce que ces systèmes soumettent l'Etat français au respect de certains principes et droits fondamentaux, tels que la sécurité juridique, l'équité des procédures

⁸⁶ Convention de New York relative au statut des apatrides, adoptée le 28 septembre 1954.

⁸⁷ F. JULIEN-LAFERRIERE, « Nature des droits attachés à la nationalité », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2008, n° 23, pp. 82-85 ; Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, articles 2 et 3.

⁸⁸ Comité des droits de l'enfant, *Constatations adoptées par le Comité au titre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, concernant les communications 79/2019 et 109/2019, C/CRC/D, 23 février 2022.*

⁸⁹ *Ibid.*

ou l'interdiction de la torture et autres traitements inhumains et dégradants. Les dérogations et restrictions françaises à ces droits sont a posteriori confrontées à un contrôle assidu et nécessaire des juges français, européen et international, afin de contenir le champ d'invocation de tels motifs et ainsi limiter d'éventuels abus nationaux au nom de la lutte contre le terrorisme (*Section 1*). Au cœur de leur examen conciliant les considérations de sécurité nationale et les droits fondamentaux de l'individu faisant l'objet d'une restriction de l'accès au territoire ou à la nationalité, les autorités françaises font également l'objet d'un encadrement rigoureux par la voie normative et jurisprudentielle, en droit français, européen et international (*Section 2*).

Section 1 : La limitation de la mobilisation du motif terroriste par les impératifs humanistes supranationaux

Le droit international et le droit européen encadrent de manière générale et globalisée la lutte contre le terrorisme et les mesures nationales y afférant par le biais de la restriction de l'accès au territoire. L'Etat français est partie à de nombreux engagements conventionnels et institutionnels qui encadrent ainsi fortement sa lutte contre le terrorisme. Sur le fondement de l'obligation pesant sur les Etats de s'abstenir d'encourager ou de tolérer les activités terroristes⁹⁰, le Secrétaire général des Nations unies a rappelé en 2003 à la communauté internationale que « Notre riposte face au terrorisme, et l'action que nous menons pour déjouer et prévenir cette menace, doivent être fondées sur le respect des droits fondamentaux que les terroristes voudraient réduire à néant. Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la primauté du droit sont des outils indispensables à la lutte contre le terrorisme, et non des privilèges que l'on peut sacrifier en période de tensions »⁹¹. C'est ainsi que de nombreux instruments conventionnels spécifiques ayant trait à la lutte contre le terrorisme rappellent que les individus contre lesquels toute mesure est prise en vertu de ceux-ci doivent impérativement se voir « garantir un traitement équitable et tous les droits et garanties conformes à la législation de l'Etat sur le territoire duquel [ils se trouvent] et aux dispositions applicables du droit international, y compris celles qui ont trait aux droits de l'homme »⁹². Le droit international impose ainsi un lien fort entre les mesures prises dans le

⁹⁰ M.-H. GOZZI, « La lutte universelle contre le terrorisme : quelle morale pour nos Etats de droit ? », in J. KRYNEN (dir.), *Le Droit saisi par la Morale*, Toulouse, *Presse de l'Université des sciences sociales de Toulouse*, 2005, p. 117.

⁹¹ Secrétaire général des Nations Unies, Déclaration faite à l'occasion d'une réunion spéciale du Comité contre le terrorisme du Conseil de sécurité avec les organisations internationales, régionales et sous-régionales le 6 mars 2003, *Communiqué de presse*, SG/SM/8624-SC/7680.

⁹² Par ex. Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif de 1997, article 14.

cadre de la lutte contre le terrorisme et le respect impératif des droits de l'homme. De plus, la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité exige que les « actes de terrorisme soient érigés en infractions graves dans la législation et la réglementation nationales et (...) que la peine infligée soit à la mesure de la gravité de ces actes »⁹³. L'Assemblée générale a ensuite précisé que cela doit être exécuté dans le strict respect du principe de légalité en droit pénal afin de garantir la sécurité juridique des individus ; ainsi, les Etats membres doivent veiller à « ce que les lois nationales incriminant les actes de terrorisme soient intelligibles, formulées avec précision, non-discriminatoires, non-rétroactives et conformes au droit international »⁹⁴. Bien que les instruments universels de lutte contre le terrorisme fournissent des définitions précises mais très sectorielles des infractions terroristes, les Etats parties s'engagent ainsi à incorporer ces infractions dans leur système interne et peuvent ensuite compléter cela par une définition plus globale du terrorisme et la création d'infractions complémentaires⁹⁵.

Le droit international exige par ailleurs un strict respect des conditions du procès équitable dans toutes les procédures engagées dans la lutte contre le terrorisme, au sein desquelles figurent notamment la présomption d'innocence⁹⁶, le principe de non-discrimination⁹⁷, le principe d'égalité des armes et l'interdiction de la torture et autres mauvais traitements à l'encontre des suspects et accusés⁹⁸. Le rappel de la nécessaire application de ces principes semble particulièrement approprié dans le champ délicat de la lutte contre le terrorisme, en ce que les autorités semblent parfois dépassées par les lourds enjeux que cette démarche représente. En effet, l'interdiction de la discrimination pose parfois question lorsque les autorités poursuivent certaines personnes pour l'unique raison de leur appartenance à certaines communautés ethniques ou religieuses, dynamique qui abaisse pourtant parfois la confiance publique à l'égard de la police et des autorités nationales⁹⁹. De la même manière, sous la pression du public et des dirigeants politiques pour identifier les responsables d'attaques terroristes et les traduire rapidement en justice, « l'usage de la coercition contre les suspects ou les personnes

⁹³ S/RES/1373, *Menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes*, 28 septembre 2001.

⁹⁴ A/RES/64/168, *Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, 22 janvier 2010, § 6-k.

⁹⁵ ONUDC, *Les droits de l'homme et les réponses de la justice pénale au terrorisme*, 2014, p. 38.

⁹⁶ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 14-2.

⁹⁷ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 2.

⁹⁸ Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 10 décembre 1984, article 2-2.

⁹⁹ A/HRC/4/26, *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, 29 janvier 2007, §§ 57-58.

soupçonnées d'être de quelque manière en possession d'informations précieuses pourrait sembler le moyen le plus efficace pour garantir le rapide succès de l'enquête »¹⁰⁰, alors que de tels usages violeraient immédiatement les nombreux instruments réprimant les mauvais traitements à l'égard d'individus. L'interdiction de la torture peut également faire défaut à des procédures d'expulsion d'étrangers soupçonnés d'implication dans le terrorisme lorsque ceux-ci affirment qu'ils risquent de subir de graves violations des droits de l'homme dans le pays de destination¹⁰¹. Enfin, la Convention relative aux droits de l'enfant insiste par ailleurs sur le respect de la vulnérabilité des enfants, même lorsqu'ils semblent impliqués dans de graves infractions telles que les actes de terrorisme : son article 40-1 reconnaît à tout enfant « suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale, le droit à un traitement qui soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle (...) qui tienne compte de son âge ainsi que de la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société et de lui faire assumer un rôle constructif au sein de celle-ci ».

L'accès au territoire des Etats fait, en deuxième lieu, l'objet d'un encadrement légal large en droit international. De manière globale, l'article 12 du PIDCP dispose : « Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence » et autorise les Etats à restreindre la liberté de circulation « pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui ». A cela s'ajoute ensuite le principe selon lequel « nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays ». Concernant un placement en détention administrative pour des raisons de sécurité nationale, l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme réduit cette possibilité au contexte de procédures pénales, d'extradition ou d'expulsion ; le Comité des droits de l'homme a par ailleurs rappelé la nécessaire application des garanties consacrées à l'article 9 du PIDCP dans de telles situations¹⁰². Ainsi, la détention doit être fondée sur des motifs solides, et conforme à des procédures clairement prévues dans le droit interne, le détenu doit avoir accès à des moyens réels de contestation de la légalité de la mesure, et un organe judiciaire doit trancher sans délai sur une telle requête. L'article 13 du PIDCP conditionne par ailleurs la procédure d'expulsion d'un étranger à l'exécution d'une décision prise conformément à la loi et à la possibilité pour celui-ci de s'y opposer devant

¹⁰⁰ ONUDC, *Les droits de l'homme et les réponses de la justice pénale au terrorisme*, 2014, p. 77.

¹⁰¹ ONUDC, *Les droits de l'homme et les réponses de la justice pénale au terrorisme*, 2014, p. 134.

¹⁰² Comité des droits de l'homme, *David Alberto Cámpora Schweizer c. Uruguay*, Communication n° 66/1980, CCPR/C/OP/2, 12 octobre 1982, § 18.

l'autorité compétente, « à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ne s'y opposent ». Les Etats sont également tenus de respecter le principe de non-refoulement en droit international, selon lequel ils sont obligés de ne pas expulser ou éloigner une personne vers un autre Etat où celle-ci court un risque d'être tuée arbitrairement, torturée ou soumise à d'autres graves violations de ses droits fondamentaux¹⁰³. Découlant du « droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays pour fuir la persécution »¹⁰⁴, ce principe est toutefois limité par l'article 33-2 de la Convention de 1951 affirmant que « le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays ». Le droit international des droits de l'homme complète cette protection contre le renvoi aux frontières en interdisant de manière absolue et sans dérogation possible le retour ou le transfert d'une personne « dans un pays où elle serait confrontée à un risque réel d'être soumise à une violation du droit à la vie ou à la torture, ou à des traitements inhumains ou dégradants »¹⁰⁵. Enfin, l'instrument international de référence concernant l'exclusion d'une protection internationale est l'article 1^{er} paragraphe F de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés, excluant l'application de ses dispositions aux « personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser : a) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes ; b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiées ; c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies ». Le HCR estime que, malgré l'absence de définition internationale du terrorisme, les actes communément considérés comme relevant du terrorisme entrent dans le champ d'application des clauses d'exclusion, et notamment l'article 1 F (b),

¹⁰³ Par ex. Déclaration universelle des droits de l'homme, article 14 ; Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, article 33.

¹⁰⁴ HCR, *Note sur le non-refoulement*, EC/SCP/2, 23 août 1997.

¹⁰⁵ ONUDC, *Les droits de l'homme et les réponses de la justice pénale au terrorisme*, 2014, p. 204 ; Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 10 décembre 1984, article 3 ; Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, article 16-1 ; Pacte international relatif au droit civils et politiques, article 7 ; Convention européenne des droits de l'homme, article 3 ; Comité des droits de l'homme, *Observation générale n° 20* ; Comité des droits de l'homme, *Observation générale n° 31*, § 12.

« dans la mesure où les actes terroristes sont probablement disproportionnés par rapport à tout objectif politique déclaré »¹⁰⁶.

Le droit de l'Union européenne encadre également l'approche territoriale du terrorisme en France. La décision-cadre de 2002 présente le cadre général de la lutte contre le terrorisme et impose aux Etats membres plusieurs obligations pénales, telles que l'introduction législative de trois catégories d'infractions terroristes principales et leur assortiment à des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives¹⁰⁷. Cette décision-cadre a ensuite été complétée par plusieurs autres normes européennes, telles que la directive (UE) 2017/541 du 23 février 2017 élargissant le champ des infractions pénales dont l'incrimination est imposée aux Etats membres¹⁰⁸. Concernant le refus du statut de réfugié pour des motifs de sécurité publique, l'article 14 de la directive « Qualification » prévoit que les Etats membres peuvent prendre cette mesure à l'encontre d'un étranger « lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme une menace pour la sécurité de l'Etat membre dans lequel il se trouve » ou « lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société de cet Etat membre »¹⁰⁹. Bien que les activités terroristes ne soient ici pas expressément visées, il ne fait nul doute qu'elles peuvent constituer un motif de refus du statut, notamment au regard du contexte particulier d'adoption de cette disposition¹¹⁰. Concernant l'exception d'ordre public en droit de l'Union européenne, « l'entrée sur le territoire d'un Etat membre peut être refusée au regard des risques que celle-ci est susceptible de représenter pour l'ordre public, sans considération de sa situation régulière »¹¹¹.

¹⁰⁶ HCR, « Application des clauses d'exclusion: article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés », *Principes directeurs sur la protection internationale*, HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003, § 25.

¹⁰⁷ *Décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme*, adoptée le 13 juin 2002 ; M.-A. BEERNAERT, « La décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme », *R.I.D.P.*, 2006, Vol. 77, pp. 277-284.

¹⁰⁸ *Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil*, adoptée le 15 mars 2017.

¹⁰⁹ *Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection*, adoptée le 13 décembre 2011, article 14.

¹¹⁰ C. GAUTHIER, « L'insidieuse érosion des statuts de réfugié et de bénéficiaire de la protection subsidiaire », *R.D.L.F.*, 2019, n° 48, pp. 1-8 ; E. GUILD, M. GARLICK, « Refugee protection, counter terrorism, and exclusion in the European Union », *Refugee Survey Quarterly*, 2011, Vol.19, n°4, pp. 63-82.

¹¹¹ L. RICHEFEU, *Le droit pénal face à la migration transfrontière*, Paris, *Mare & Martin*, 2021, p. 13 ; *Règlement (UE) 2016/299 du Parlement européen et du Conseil*, adopté le 9 mars 2016, article 7.

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, la France est évidemment liée en toutes circonstances par les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, notamment concernant le droit à la vie, l'interdiction de la torture, le droit à la liberté et à la sûreté, le droit à un procès équitable, le principe de légalité des peines, le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit à un recours effectif et l'interdiction de la discrimination¹¹². Ces garanties peuvent toutefois être limitées par des motifs de sécurité nationale, et l'article 15 de la Convention prévoit une dérogation stricte en cas d'état d'urgence. Les plusieurs protocoles additionnels à la Convention européenne des droits de l'homme ajoutent également quelques droits fondamentaux qui prennent sens dans la lutte contre le terrorisme, tels que la liberté de circulation, l'interdiction de l'expulsion des nationaux, l'interdiction des expulsions collectives d'étrangers, le respect de garanties procédurales en cas d'expulsion d'étrangers, le droit à ne pas être jugé ou puni deux fois et l'interdiction générale de la discrimination¹¹³.

Au-delà de ces obligations conventionnelles, les restrictions de l'accès au territoire français dans le cadre de la lutte contre le terrorisme sont limitées par le contrôle juridictionnel national, européen et international, notamment car le large potentiel d'abus que recèle l'absence de cadre précis attaché à la notion de sécurité nationale rend le contrôle du juge indispensable¹¹⁴. L'impératif de prévisibilité et sécurité juridiques rend ainsi nécessaire le contrôle des décisions des autorités nationales, d'autant plus que « c'est évidemment l'Etat qui est censé adopter les mesures dérogatoires qu'il considère 'nécessaires' pour des raisons de sécurité nationale »¹¹⁵. En premier lieu, les décisions de restriction de l'accès au territoire prises par les autorités françaises font l'objet d'un contrôle continu des juridictions nationales de dernier ressort. C'est ainsi que le Conseil constitutionnel effectue un contrôle de constitutionnalité des actes législatifs adoptés créant et complétant le cadre de la lutte contre le terrorisme, soit dans le cadre de l'adoption d'une norme législative¹¹⁶, soit à l'issue de la contestation d'une décision, soit par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité¹¹⁷. De la même manière, le Conseil d'Etat peut contrôler l'adoption de décisions administratives telles que l'obligation de

¹¹² Convention européenne des droits de l'homme, articles 2, 3, 5, 5, 7, 8, 13, 14.

¹¹³ Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, articles 2, 3, 4 ; Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, articles 1 et 7 ; Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, article 1.

¹¹⁴ T. CHRISTAKIS, « L'Etat avant le droit ? L'exception de 'sécurité nationale' en droit international », *Revue Générale de Droit International Public*, 2008, Vol. 1, p. 35.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 40.

¹¹⁶ Par ex. Conseil constitutionnel, 23 janvier 2015, n° 2014-439-QPC, sur la constitutionnalité de la déchéance pour acte de terrorisme.

¹¹⁷ Par ex. Conseil constitutionnel, 5 octobre 2016, n° 2016-580 QPC, sur la conformité à la Constitution de la formulation « sauf en cas d'urgence absolue » dans le régime d'expulsion des étrangers.

quitter le territoire français et l'expulsion du territoire après une contestation de l'intéressé devant un tribunal administratif puis une cour administrative d'appel, ainsi que la déchéance de nationalité, qui est une décision prise par décret après avis conforme du Conseil d'Etat et qui peut faire l'objet d'un recours devant ce dernier. Le Conseil d'Etat peut également statuer sur une décision de la Cour nationale du droit d'asile et l'annuler, auquel cas l'affaire est toutefois renvoyée devant la CNDA¹¹⁸. La Cour nationale du droit d'asile constitue par ailleurs elle-même une juridiction de contrôle, en étant effectivement compétente pour les recours effectués à l'encontre des décisions de l'Office national pour la protection des réfugiés et apatrides¹¹⁹. En second lieu, l'office des autorités françaises peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel supranational. La Cour européenne des droits de l'homme statue par exemple régulièrement sur des mesures d'expulsion du territoire. L'étendue de son contrôle semble toutefois limitée en raison du principe de subsidiarité juridictionnelle selon lequel la Cour peut seulement contrôler l'application par les autorités nationales de la Convention européenne des droits de l'homme et pas particulièrement le fond des affaires, qui est systématiquement renvoyé au niveau national. Ainsi, bien que le juge français soit, en toutes circonstances, lié par les décisions de la Cour, celui-ci possède toujours le dernier mot quant à l'accès au territoire des individus. En second lieu, dans le cadre de l'Union européenne, la Cour de justice effectue par ailleurs un contrôle de l'application des normes européennes par les Etats, notamment dans le cas de renvois préjudiciels à son égard, comme cela fut le cas en 2018 sur l'interprétation des dispositions de l'Union européenne et le pouvoir des autorités nationales dans la limitation du droit d'entrée et du droit de séjour pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique, ainsi que l'interprétation du concept de comportement représentant une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société¹²⁰. En dernier lieu, la dynamique française de lutte contre le terrorisme et de limitation de l'accès à son territoire ainsi que les décisions y afférant font l'objet d'un contrôle de la part de plusieurs instances internationales, qui est, d'une part, régulier, comme dans le cadre de l'examen périodique universel¹²¹, ou d'autre part, ponctuel, tel que dans les procédures de plainte auprès du Conseil

¹¹⁸ Par ex. Conseil d'Etat, 18 octobre 2022, n° 461273, Inédit au recueil Lebon.

¹¹⁹ CESEDA, article L. 532-1.

¹²⁰ CJUE, *K. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (C-331/16)*, et *H. F. c. Belgische Staat (C-366/16)*, 2 mai 2018.

¹²¹ L'Examen périodique universel (EPU) a été établi par la résolution 60/251 de l'Assemblée générale des Nations Unies, résolution adoptée le 15 mars 2006 et qui est à l'origine de la création du Conseil des droits de l'homme.

des droits de l'homme¹²². C'est ainsi que la France a récemment été condamnée par le Comité contre la torture¹²³ et le Comité des droits de l'enfant¹²⁴ des Nations unies dans le cadre de l'absence de rapatriement des ressortissants français détenus en Syrie.

Section 2 : L'encadrement jurisprudentiel des critères d'appréciation de la situation de l'individu concerné

Au-delà de l'encadrement de l'invocation des motifs et buts légitimes permettant aux autorités françaises de prendre des mesures restreignant l'accès au territoire national à l'encontre d'individus liés à la menace terroriste, le droit international des droits de l'homme limite strictement l'examen effectué par les autorités nationales compétentes dans l'adoption de telles décisions, concernant notamment l'examen concret des circonstances attachées à la situation personnelle de l'individu.

En premier lieu, concernant l'exclusion d'une protection internationale, selon les recommandations du HCR et une ligne jurisprudentielle constante de la CJUE, l'examen de l'octroi du statut de réfugié doit être effectué d'abord selon les clauses d'inclusion et ensuite selon les clauses d'exclusion¹²⁵. Ce raisonnement est suivi par la CNDA, habituée à examiner d'abord l'existence de craintes de persécutions en cas de retour dans le pays d'origine, et ensuite l'éventuelle application d'une clause d'exclusion¹²⁶. Le refus du statut de réfugié peut s'appliquer en France à deux situations distinctes : premièrement, lorsque la personne représente une menace grave pour la sûreté de l'Etat, et alternativement, si celle-ci a été condamnée en dernier ressort pour un crime ou délit de terrorisme et représente une menace grave pour la société française¹²⁷. Dans ce dernier cas, le refus du statut ne peut être automatique ; une condamnation pénale préalable n'exonère par les autorités de l'asile de

¹²² La procédure de plainte du Conseil des droits de l'homme a été créée par résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme du 18 juin 2007.

¹²³ L. MATHIEU, L. MOULIN, « La France condamnée par le Comité contre la torture de l'ONU pour son refus de rapatrier des familles de Syrie », *Libération*, 21 janvier 2023.

¹²⁴ OHCHR, « La France a violé les droits des enfants français détenus en Syrie en omettant de les rapatrier, selon un comité de l'ONU », *Communiqué de presse*, 24 février 2022.

¹²⁵ P-F. LAVAL, « Les migrations face à l'exception de sécurité nationale. A propos de quelques apories du droit international, européen et français de l'asile », in T. FLEURY-GRAFF ET P. JACOB (dir.), *Migrations et droit international*, Colloque SFDI de Paris-Saclay, Paris, *Pedone*, 2022, p. 261.

¹²⁶ Par ex. CNDA, 26 septembre 2017, n° 16029802, §§ 18 et 28.

¹²⁷ CESEDA, article L. 511-7 ; *Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection*, adoptée le 13 décembre 2011, article 14.

procéder à un examen de la situation personnelle et actuelle du requérant¹²⁸. Le bénéfice de la protection subsidiaire peut également être refusé dans plusieurs circonstances, notamment lorsque l'individu a commis un crime contre la paix, crime de guerre ou crime contre l'humanité, a commis un crime grave, a commis des agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies¹²⁹, ou effectue sur le territoire une activité constituant une menace grave pour l'ordre ou la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat¹³⁰. La jurisprudence de plusieurs juridictions distinctes montre un certain consensus dans l'examen de plusieurs critères tenant au refus de la protection subsidiaire. Celles-ci s'évertuent en effet, à l'aune des principes du droit pénal français, à effectuer un examen concret et approfondi des circonstances propres au cas individuel, tenant compte à la nature des faits reprochés, aux conditions de leur commission ainsi qu'à la gravité des dommages en résultant, sans nécessairement considérer si la personne représente un danger actuel pour la sécurité nationale¹³¹. Certaines juridictions sont également attachées à la prise en compte du temps écoulé depuis la commission de l'infraction et du comportement de l'intéressé depuis lors, sans toutefois que le fait « qu'un réfugié (...) se soit abstenu, postérieurement à sa libération, de tout comportement répréhensible, n'implique (...) en l'absence de tout autre élément positif significatif en ce sens, que cette menace ait disparu »¹³². Dans le cadre de l'Union européenne, la CJUE exige la vérification du fait que le comportement de la personne représente une « menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société ». En cas de condamnation pénale préalable, celle-ci impose alors l'examen de la nature et la gravité des crimes ou agissements reprochés, le niveau de son implication individuelle et l'existence éventuelle de motifs d'exonération de la responsabilité pénale¹³³. Manifestant un intérêt considérable pour les valeurs fondamentales de l'Union européenne, la CJUE considère que le fait qu'un individu ait agi une première fois de manière contraire à ces valeurs consacrées aux articles 2 et 3 du TUE pourrait suffire à caractériser la menace, tout en supposant un examen renouvelé de la persistance chez l'individu d'une attitude attentatoire à ces valeurs¹³⁴. La CJUE impose par ailleurs un strict contrôle de

¹²⁸ CJUE, *Shajin Ahmed c. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, 13 septembre 2018, C-369/17, § 55.

¹²⁹ CESEDA, article L. 512-2 ; *Convention relative au statut des réfugiés*, Genève, signée le 28 juillet 1951.

¹³⁰ CESEDA, article L. 512-2.

¹³¹ Conseil d'Etat, 15 novembre 2022, n° 457799 ; Conseil constitutionnel, 4 décembre 2003, n° 2003-485 DC ; CJUE, *Bundesrepublik Deutschland contre B et D.*, 9 novembre 2010, C-57/09 et C-101/09 ; CNDA, 26 février 2021, n° 20035833.

¹³² Conseil d'Etat, 29 décembre 2022, n° 458957 ; CJUE, *K. contre Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie et H. F. contre Belgische Staat*, 2 mai 2018, C-331/16 et C-366/16.

¹³³ CJUE, *K. contre Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie et H. F. contre Belgische Staat*, 2 mai 2018, C-331/16 et C-366/16.

¹³⁴ *Ibid.*

proportionnalité supposant « de déterminer si cette mesure est propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre »¹³⁵. Concernant l'application des clauses d'exclusion de la Convention de 1951 et notamment de l'article 1F (b) prévoyant l'exclusion du statut de réfugié pour les personnes qui ont commis « un crime grave de droit commun » en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiées, le HCR propose comme critères d'appréciation de la gravité du crime la nature de l'acte, le dommage réellement causé, la forme de la procédure employée pour engager des poursuites, la nature de la peine encourue pour un tel crime, et « si la plupart des juridictions considéreraient l'acte en question comme un crime grave »¹³⁶. Le HCR propose par ailleurs un test de prédominance pour déterminer si le crime grave est de droit commun ; ainsi, « un crime grave doit être considéré de droit commun lorsque d'autres motifs (...) sont prédominants dans le crime spécifique commis. (...) Lorsque l'acte en question en hors de proportion avec le but politique invoqué, les motifs de droit commun sont prédominants »¹³⁷. Cette disproportion semblerait caractérisée dans les actes de terrorisme par leur forte brutalité au regard de l'objectif politique poursuivi.

En deuxième lieu, concernant les mesures d'expulsion du territoire français, le CESEDA dispose que « tout étranger peut faire l'objet d'une mesure d'expulsion s'il constitue une menace grave pour l'ordre public »¹³⁸. Certaines personnes protégées peuvent en outre être expulsées si cette mesure relève d'une nécessité impérieuse pour la sécurité ou sûreté de l'Etat, ou en cas de comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat ou constituant des activités terroristes¹³⁹. Il convient de considérer que la notion de menace grave pour l'ordre public relève des mêmes critères que ceux utilisés par les juridictions pour un refus de protection internationale, étant donné que celles-ci basent leur raisonnement sur les mêmes instruments juridiques¹⁴⁰. Le droit international des droits de l'homme consacre largement le principe fondamental du non-refoulement des individus craignant des persécutions en cas de retour, mais admet d'y déroger en expulsant un individu représentant une menace pour la

¹³⁵ CJUE, *K. contre Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie et H. F. contre Belgische Staat*, 2 mai 2018, C-331/16 et C-366/16 ; CJUE, *Gaydarov*, 17 novembre 2011, C-430/10, § 40.

¹³⁶ HCR, *Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003, § 39.

¹³⁷ HCR, *Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003, § 41.

¹³⁸ CESEDA, article L. 631-1.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ordonnance n° 2020-1733 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, 16 décembre 2020.

sécurité ou société de l'Etat, ou après une condamnation définitive pour une infraction grave, une atteinte aux intérêts fondamentaux de la société ou un acte de terrorisme¹⁴¹. Par ailleurs, « l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme impose aux autorités nationales d'adopter des raisonnements conséquentialistes, dans le but de n'exposer quiconque à des traitements inhumains ou dégradants. Le droit international contraint ainsi à une évaluation prudente des conséquences nécessaires et prévisibles du renvoi d'une personne »¹⁴². La CEDH a ajouté à cela que l'appréciation de l'existence d'un risque réel appelle une application nécessaire de critères rigoureux¹⁴³, telle que la situation générale de l'Etat de renvoi et les circonstances propres à l'intéressé. Il relève enfin de l'évidence que l'obtention de la qualité de réfugié implique un examen particulièrement approfondi de la situation personnelle de l'individu avant tout éloignement¹⁴⁴.

En troisième lieu, à propos de la déchéance de nationalité, le code civil français expose des conditions objectives à son prononcé, telles que la plurinationalité de l'individu, la nécessité d'un avis conforme du Conseil d'Etat, et l'existence notamment d'une condamnation préalable de l'individu pour un crime ou délit de terrorisme ou la commission d'actes incompatibles avec la qualité de Français et qui sont préjudiciables aux intérêts de la France¹⁴⁵. Hautement symbolique, cette mesure mène toutefois à l'extinction de la jouissance des droits afférant à la nationalité française et parfois à une expulsion du territoire, conséquences qui justifient un examen précis de la situation personnelle de l'individu et des circonstances menant à prendre une telle décision. La CJUE s'est rapidement saisie de ce contrôle, en fondant son intérêt sur le lien étroit entre la possession de la nationalité d'un Etat membre et la jouissance de la citoyenneté européenne. Elle a ainsi estimé qu'en vertu du principe de proportionnalité, les

¹⁴¹ Convention relative au statut des réfugiés, signée le 28 juillet 1951, article 33 ; *Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection*, adoptée le 13 décembre 2011, article 21 ; CEDH, *Guide de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Immigration*, 31 août 2022, § 40 ; CEDH, *FG c. Suède*, 23 mars 2016, n° 43611/11 ; CEDH, *Halabi c. France*, 14 mai 2019, n° 66554/14 ; CEDH, *W c. France*, 2 mars 2022, n° 13805/21.

¹⁴² P-F. LAVAL, « Les migrations face à l'exception de sécurité nationale. A propos de quelques apories du droit international, européen et français de l'asile », in T. FLEURY-GRAFF ET P. JACOB (dir.), *Migrations et droit international*, Colloque SFDI de Paris-Saclay, Paris, *Pedone*, 2022, p. 253 ; CEDH, *Guide de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Immigration*, 31 août 2022, § 41 ; CEDH, *Soering c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, n° 14038/88 ; Comité contre la torture, *General comment n°4 (2017) on the implementation of article 3 of the Convention in the context of article 22*, 4 septembre 2018, CAT/C/GC/4.

¹⁴³ CEDH, *FG c. Suède*, 23 mars 2016, n° 43611/11, § 113 ; CEDH, *Khasanov et Rakhmanov c. Russie*, 29 avril 2022, n° 28492/15 et 49975/15, §§ 95 et 109.

¹⁴⁴ Conseil d'Etat, 28 mars 2022, n° 450618, § 9 ; CEDH, *K.I. c. France*, 15 avril 2021, n° 5560/19 ; CEDH, *Guide de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Terrorisme*, 31 août 2022, § 190.

¹⁴⁵ Code civil, article 25.

autorités nationales devaient effectuer un examen individuel des situations afin d'identifier les conséquences pour le demandeur et les membres de sa famille. En ce sens, les autorités nationales doivent alors vérifier si cette perte forcée de nationalité est justifiée par rapport à la gravité de l'infraction commise, au temps écoulé entre la décision de naturalisation et celle de retrait, et la possibilité pour l'intéressé de recouvrer sa nationalité d'origine¹⁴⁶. Plus proche des Etats sur ce point, la Cour européenne des droits de l'homme admet facilement la sévérité d'une telle mesure au regard du brisement du lien de loyauté entre l'individu et l'Etat et de l'atteinte forte à la démocratie que représente un acte de terrorisme¹⁴⁷. Afin d'éviter un fort arbitraire exécutif suggéré par la politisation de cette mesure, la Cour impose toutefois aux autorités nationales un strict contrôle de proportionnalité mettant en balance les intérêts concurrents¹⁴⁸. Elle avait notamment félicité la Cour suprême danoise en 2022 lorsqu'elle avait scrupuleusement examiné si la mesure incriminée était conforme à la loi, si elle s'accompagnait des garanties procédurales nécessaires, et si les autorités avaient agi avec diligence et célérité¹⁴⁹.

En dernier lieu, la mesure restrictive tenant au refus de l'Etat de rapatrier ses ressortissants liés à la menace terroriste semblerait échapper au contrôle de tels critères en relevant d'une omission discrétionnaire des autorités exécutives. Cela semble effectivement être le cas en France, mais ces mesures sont bien contrôlées au niveau supranational. En 2022, la CEDH a examiné la requête de plusieurs ressortissants français, détenus dans les camps d'Al-Hol et Roj en Syrie, que l'Etat français a refusé de rapatrier¹⁵⁰. La Cour a affirmé qu'il n'existe aucune obligation générale contraignant les Etats à rapatrier leurs ressortissants, imposée par le droit international et l'article 3 du Protocole n°4 de la Convention européenne des droits de l'homme. Toutefois, dans une optique d'interdiction de l'exil des nationaux, la Cour a dégagé une obligation positive des Etats de protéger leurs nationaux dans des circonstances exceptionnelles, « par exemple lorsque des éléments extraterritoriaux menacent directement

¹⁴⁶ CJUE, *Janko Rottman contre Freistaat Bayern*, 2 mars 2010, n° C-135/08.

¹⁴⁷ CEDH, *Ghoumid et autres c. France*, 25 juin 2020, n°52273/16 et 4 autres ; J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, « La déchéance de nationalité des auteurs d'actes terroristes et la Cour européenne des droits de l'homme. Note sous CEDH, 20 juin 2020, *Ghoumid et autres c/ France* », *A.J.D.A.*, 2020, n°6, p. 5 ; CEDH, *Johansen c. Danemark*, 1^{er} février 2022, n° 27801/19.

¹⁴⁸ CEDH, *K2 c. Royaume-Uni*, 7 février 2017, n° 42387/13.

¹⁴⁹ CEDH, *Johansen c. Danemark*, 1^{er} février 2022, n° 27801/19 ; CEDH, *Usmanov c. Russie*, 22 décembre 2020, n° 43936/18, § 54 ; CEDH, *Ramadan c. Malte*, 21 juin 2016, n° 76136/12, §§ 86-89 ; CEDH, *K2 c. Royaume-Uni*, 7 février 2017, n° 42387/13, § 50 ; CEDH, *Alpeyeva et Dzhalagoniya c. Russie*, 12 juin 2018, n° 7549/09 et 33330/11, § 109 ; CEDH, *Azer Ahmadov c. Azerbaïdjan*, 22 juillet 2021, n° 3409/10, § 44.

¹⁵⁰ CEDH, *H.F. et autres c. France*, 14 septembre 2022, n° 24384/19 et n° 44234/20.

l'intégrité physique et la vie d'un enfant placé dans une situation de grande vulnérabilité »¹⁵¹. La Cour a donc procédé à la vérification de l'existence de telles circonstances exceptionnelles en l'espèce, ainsi qu'à la présence de garanties appropriées contre l'arbitraire entourant le processus décisionnel, notamment le contrôle de la décision par un organe indépendant du pouvoir exécutif. De plus, même si ces décisions n'évoquent pas expressément de modalités d'appréciation de la nécessité de rapatriement des nationaux, la condamnation de la France par le Comité contre la torture et le Comité des droits de l'enfant montre tout de même bien l'existence d'une obligation de l'Etat de protection de ses ressortissants et la nécessaire appréciation de critères tenant à l'opportunité du rapatriement ou non de ces personnes au regard de la menace terroriste qu'elles peuvent porter en elles¹⁵².

En somme, ces différentes mesures privilégiées par les autorités françaises pour se prémunir de l'existence d'une menace terroriste sur le territoire national font toutes l'objet d'un strict contrôle des hautes juridictions nationales et instances internationales, opérant continuellement une mise en balance entre, d'une part, l'impératif de sécurité nationale de l'Etat et ses droits souverains, et d'autre part, les droits individuels des personnes représentant cette menace terroriste. Les décisions européennes liant les juges français, ces derniers sont alors fortement incités à appliquer les critères qu'elles dégagent, et ce fonctionnement a finalement créé un encadrement assez précis des étapes de raisonnement du juge national dans l'adoption de mesures préventives et répressives.

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² Comité des droits de l'enfant, *Constataions adoptées par le Comité au titre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, concernant les communications n° 77/2019, 79/2019 et 109/2019*, 23 février 2022, CRC/C/89/D/77/2019, CRC/C/89/D/79/2019, CRC/C/89/D/109/2019 ; L. MATHIEU, L. MOULIN, « La France condamnée par le Comité contre la torture de l'ONU pour son refus de rapatrier des familles de Syrie », *Libération*, 21 janvier 2023.

Titre 2 : L'assouplissement des modalités d'adoption des décisions face à la menace terroriste

La dynamique de restriction de l'accès au territoire imposée aux individus représentant une menace terroriste offre à ce champ d'action des spécificités particulières. Ses modalités permettent en premier lieu aux autorités françaises compétentes de disposer d'une certaine liberté dans leur appréciation de la situation personnelle des individus concernés et des considérations d'autres entités étatiques (**Chapitre 1**). Son importance a également permis d'introduire certaines spécificités procédurales dans l'adoption de telles décisions, dérogeant ainsi du régime de droit commun en matière d'accès au territoire et à la nationalité française (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 : La jouissance par les autorités françaises d'une certaine marge de manœuvre dans l'adoption des décisions restreignant l'accès au territoire

Lors de l'adoption d'une décision tenant à la restriction de l'accès au territoire français à l'encontre d'un individu lié à la menace terroriste, les autorités françaises disposent d'une grande souplesse dans l'appréciation des circonstances personnelles attachées à la situation de l'individu concerné. Celles-ci utilisent en effet des standards de preuve assouplis à l'égard du régime de droit commun et se fondent sur des moyens de preuve parfois non-soumis au débat contradictoire, tels que les notes blanches (*Section 1*). Cette marge de manœuvre est en outre appuyée par les conditions d'indépendance des autorités françaises les unes vis-à-vis des autres dans la lutte contre le terrorisme et l'accès au territoire, bien que cette indépendance semble parfois troublée par l'influence de la dynamique exécutive et les grands événements politiques et médiatiques survenant en France (*Section 2*).

Section 1 : La large marge des autorités françaises dans les modalités d'appréciation des situations individuelles

Les décisions restreignant l'accès au territoire des personnes liées à la menace terroriste sont fondées sur un ensemble de notions aux définitions encore floues et très larges, telles que la « menace à l'ordre public », la « sécurité nationale » et la lutte contre le terrorisme¹⁵³. Cela offre aux autorités françaises une grande marge de manœuvre, d'une part dans l'invocation du

¹⁵³ P-F. LAVAL, « Les migrations face à l'exception de sécurité nationale. A propos de quelques apories du droit international, européen et français de l'asile », in T. FLEURY-GRAFF ET P. JACOB (dir.), *Migrations et droit international*, Colloque SFDI de Paris-Saclay, Paris, *Pedone*, 2022, p. 256.

motif de la décision, et d'autre part dans l'évaluation des circonstances attachées à la situation personnelle des individus. Il a d'ailleurs été observé que les autorités françaises font parfois une confusion entre les plusieurs motifs fondant leur décision, en usant par exemple des locutions « menace pour la sûreté de l'Etat » et « menace pour la société de l'Etat » sans savoir en justifier la distinction¹⁵⁴. Par ailleurs, l'évaluation des circonstances est usuellement « fondée sur la menace pour l'ordre public, c'est-à-dire sur une évaluation de la dangerosité de l'intéressé dans l'avenir »¹⁵⁵. L'évaluation de la menace que représente l'individu se porte donc sur la probabilité d'une hypothèse vague, ce qui en rend l'appréciation très floue. Ces deux mécanismes semblent constituer un certain danger pour la sécurité juridique des individus concernés, du au risque d'usage d'un pouvoir arbitraire qu'ils impliquent. Cette liberté d'appréciation garantit toutefois une certaine autonomie aux autorités, qui leur permet d'adopter une approche au cas par cas des situations individuelles.

En matière d'octroi d'une protection internationale, les autorités ne semblent pas suivre une dynamique de systématisation dans l'approche des situations étrangères, ainsi étudiées au cas par cas. Les juges de la CNDA s'appuient davantage sur des éléments matériels précis que sur l'avis politique de l'Etat français sur une situation étrangère¹⁵⁶, tout en se fondant sur des rapports d'acteurs publics ou privés pour recevoir des informations sur la situation d'un Etat ou la qualification d'un groupe terroriste. Ils font en ce sens appel à des rapports d'ONG ou de missions internes à la CNDA¹⁵⁷. Dans leur évaluation des situations individuelles, les juges de la CNDA poursuivent ainsi un équilibre entre une approche systématique, dans laquelle la majorité de l'appréciation serait basée sur une vision figée de l'Etat d'origine et du groupe auquel la personne appartient, et une approche sensible, dans laquelle le seul fait de croire ou non la véracité des éléments présentés par le demandeur comptent¹⁵⁸. En effet, bien qu'une approche systématique violerait les droits fondamentaux des demandeurs dans une telle

¹⁵⁴ A. ERNOUX, « Éloignement d'un réfugié terroriste : le jeu des plaques tectoniques. (obs. sous Cour eur. dr. h., arrêt *K.I. c. France*, 15 avril 2021) », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 2022, Vol. 130, n° 2, 2022, pp. 331-349.

¹⁵⁵ Ministère de l'Intérieur, *Eloignement des personnes représentant une menace pour l'ordre public et des sortants de prison*, Instruction n° NOR/INT/K/17/01890/J, 16 octobre 2017 ; D. TAVASSOLI, « Droits des réfugiés et lutte contre le terrorisme : la fragilité des frontières entre les perceptions fantasmagoriques et les potentialités des risques réels », in. S. JACOPIN, A. TARDIEU (dir.), *La lutte contre le terrorisme*, Paris, Pedone, 2017, p. 259 et s.

¹⁵⁶ C. LANTERO, « La seule appartenance à une organisation 'terroriste' ne justifie pas d'une exclusion automatique du statut de réfugié », *Revue des droits de l'homme*, 30 novembre 2010, Disponible en ligne : <https://doi.org/10.4000/revdh.3623> [consulté le 1^{er} mai 2023].

¹⁵⁷ T. FLEURY-GRAFF, A. MARIE, *Droit de l'asile*, 2^e édition, Paris, P.U.F., 2021, p. 342.

¹⁵⁸ *Ibid.*

procédure, une approche trop concrète, sans éléments objectifs et externes permettant l'appréciation de la situation, en un tel cas, les autorités ne pourraient s'appuyer que sur leur conviction de la sincérité de l'individu pour l'inclure ou l'exclure d'une protection.

La recherche d'un tel équilibre nécessite d'étudier le standard de preuve appliqué dans l'étude des situations individuelles. En matière de déchéance de nationalité et d'expulsion du territoire, l'unilatéralité et le fondement matériel de ces mesures n'impliquent pas de débat contradictoire et ainsi pas de forte discussion sur le standard de preuve. En matière d'exclusion du statut de réfugié, un seuil de preuve est requis pour l'établissement de la menace que représente l'individu, il conviendra ainsi de se concentrer sur cette hypothèse. Dans l'hypothèse de l'exclusion d'une protection internationale, la charge de la preuve pèse en principe sur l'Etat¹⁵⁹. Certaines dispositions du droit des réfugiés exigent des « motifs raisonnables »¹⁶⁰, d'autres des « raisons sérieuses de considérer » que l'individu représente une menace pour l'Etat¹⁶¹. Il est toutefois largement admis que ces deux formulations représentent le même niveau de preuve, qui nécessite ainsi « la réunion d'éléments suffisants pour permettre à une personne raisonnable de croire que l'individu visé représente un tel danger »¹⁶². Ce seuil se situe au-delà de la simple suspicion, mais est toutefois inférieur au seuil en droit criminel, exigeant la preuve de la culpabilité « au-delà de tout doute raisonnable »¹⁶³. Ainsi, le niveau de preuve exigé est assez faible, même « s'il doit être suffisamment élevé pour garantir que les réfugiés de bonne foi ne sont pas exclus de manière erronée »¹⁶⁴. La CNDA semble faire preuve d'une réticence manifeste à systématiser les éléments qui lui permettant d'avoir des raisons sérieuses de

¹⁵⁹ HCR, *Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003, § 105.

¹⁶⁰ *Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection*, adoptée le 13 décembre 2011, article 14.

¹⁶¹ *Convention relative au statut des réfugiés*, signée le 28 juillet 1951, article 33-2 ; *Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection*, adoptée le 13 décembre 2011, article 21-2 ; CESEDA, article L. 511-7.

¹⁶² G. LANDRY, « Les réfugiés représentant une menace pour l'Etat d'accueil. Une catégorie mal-définie d'indésirables aux frontières de l'exclusion du droit d'asile », in C. BILLET, E. d'HALLUIN, B. TAXIL (dir.), *La catégorisation des acteurs du droit d'asile*, Paris, Mare & Martin, 2021, p. 134.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ HCR, *Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003, § 107 ; Conseil d'Etat, 28 février 2019, n° 414821 ; Conseil d'Etat, 24 juin 2015, n° 370417-C.

considérer l'individu comme une menace, mais recherche généralement un « faisceau d'indices probants et convaincants »¹⁶⁵.

Concernant l'inscription d'individus sur des listes d'organisations terroristes comme moyen de preuve de la menace qu'ils représentent, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés est assez réservé, en estimant notamment que « ces listes sont établies au cours d'un processus plus politique que judiciaire »¹⁶⁶. Toutefois, lorsque les critères pour établir ces listes sont adéquats et permettent de considérer avec certitude ces organisations et leurs membres comme étant gravement impliqués dans des crimes violents, le OHCHR estime que « une présomption de responsabilité individuelle peut exister pour un acte susceptible de conduire à l'exclusion », ce qui se rapproche alors d'une vision systématique des situations individuelles. A ce sujet, la Cour de justice de l'Union européenne considère que l'inscription du demandeur sur la liste européenne des organisations terroristes ne peut être raisonnablement comparée à l'évaluation individuelle de faits précis¹⁶⁷. La jurisprudence de la Cour énonce clairement que l'existence de la menace peut être uniquement déduite de la seule circonstance de l'appartenance à une organisation terroriste, et qu'il est absolument nécessaire pour les juges de se demander dans quelle mesure la personne est réellement impliquée dans la commission, la planification, et la prise de décision d'actes terroristes¹⁶⁸. La Cour de justice se positionne ainsi dans une approche bien plus concrète des situations individuelles, en conformité avec la vision de la CNDA et dans le respect des droits des individus. Un autre moyen de preuve de la menace fortement discuté est l'utilisation de notes blanches, fiches non-datées et non-signées contenant « des extraits de rapports de police ou de renseignement au sujet du comportement d'un individu sans précision de leurs sources et qui sont produites par l'administration au soutien de ses dires »¹⁶⁹. Ces notes blanches sont régulièrement mobilisées pour de lourdes mesures de restriction de l'accès au territoire, telles que l'expulsion du territoire, l'exclusion du statut de réfugié et la déchéance de nationalité. Le Conseil d'Etat semble par ailleurs familier de la consultation de ces notes, autant dans son rôle consultatif que contentieux¹⁷⁰. Celui-ci

¹⁶⁵ CNDA, 11 janvier 2011, n° 10004142-C+.

¹⁶⁶ HCR, *Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003, § 106.

¹⁶⁷ CJUE, *H.T c. Land Baden-Württemberg*, 24 juin 2015, C-373/13 ; CJUE, *Bundesrepublik Deutschland contre B et D.*, 9 novembre 2010, C-57/09 et C-101/09, § 91.

¹⁶⁸ CJUE, *Bundesrepublik Deutschland contre B et D.*, 9 novembre 2010, C-57/09 et C-101/09, § 97.

¹⁶⁹ X. DUPRE DE BOULOIS (dir.), *Grands arrêts du droit des libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, 2017, p. 498.

¹⁷⁰ S. SLAMA, « Du droit des étrangers à l'état d'urgence : des notes blanches au diapason », *Plein droit*, 2018, n° 117, p. 38.

avait par exemple rejeté un référé-liberté contre un arrêté ministériel d'expulsion en urgence absolue d'un ressortissant algérien fréquentant des milieux salafistes, en se fondant notamment « sur les éléments mentionnés dans des "notes blanches" des services de renseignement »¹⁷¹. Le ministre de l'Intérieur Gérard Collomb avait par ailleurs affirmé que « sur un certain nombre de cas, avant de donner le statut de réfugié, [l'OFPRA] contacte la Direction générale de la sécurité intérieure pour voir si la personne à qui on va donner le statut de réfugié ne fait pas partie des cibles suivies par la DGSI »¹⁷². La mobilisation de ces notes blanches comme élément de preuve dans le cadre du contentieux des étrangers pose d'autant plus problème en faisant l'objet d'un encadrement limité. La jurisprudence constante du Conseil d'Etat propose ainsi deux uniques freins à leur utilisation : elles doivent pouvoir avoir été « débattues dans le cadre de l'instruction écrite contradictoire »¹⁷³, et leur valeur probante doit être examinée au regard « des seuls éléments de fait [qu'elles contiennent] à l'exclusion de toute interprétation ou extrapolation »¹⁷⁴. Ce procédé probatoire semble en outre particulièrement déséquilibré : les autorités administratives sont uniquement tenues d'apporter des éléments factuels, précis et circonstanciés corroborant cette menace à l'ordre public selon un standard « moins élevé qu'en matière répressive »¹⁷⁵, tandis que l'étranger semble devoir fournir des preuves « de même nature que celles exigées par le juge répressif »¹⁷⁶. Faisant l'objet d'un contrôle limité, les notes blanches semble donc « désormais se multiplier dans les dossiers d'asile et dans les mémoires produits par l'Office devant la Cour nationale du droit d'asile », en renversant ainsi la charge de la preuve en défaveur du demandeur, et en offrant cette marge de manœuvre insécure aux autorités. Malgré tout, la forte marge d'appréciation et de prise en compte ou non des éléments matériels mis à la disposition des juges par l'administration et l'individu concerné semble garantir leur autonomie de réflexion, et ainsi leur indépendance vis-à-vis des autres autorités¹⁷⁷.

¹⁷¹ Conseil d'Etat, 6 avril 2016, n° 398217.

¹⁷² E. FAJGELE, *Rapport au nom de la commission des lois sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif*, n° 714, 9 avril 2018.

¹⁷³ Conseil d'Etat, *ministre de l'Intérieur c. M. Rakhimov*, 3 mars 2003, n° 238662 ; Conseil d'Etat, *Domenjoud*, 11 décembre 2015, n° 395009.

¹⁷⁴ S. SLAMA, « Du droit des étrangers à l'état d'urgence : des notes blanches au diapason », *Plein droit*, 2018, n° 117, p. 39 ; TA Dijon, 21 novembre 2016, n° 1603559 ; TA Lyon, 16 mai 2016, n° 1600412.

¹⁷⁵ O. LECUCQ, « Les notes des renseignements généraux peuvent fonder une décision d'expulsion », *AJDA*, 2005, n°2, p. 98.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ G. LANDRY, « Les réfugiés représentant une menace pour l'Etat d'accueil. Une catégorie mal-définie d'indésirables aux frontières de l'exclusion du droit d'asile », in C. BILLET, E. d'HALLUIN, B. TAXIL (dir.), *La catégorisation des acteurs du droit d'asile*, Paris, Mare & Martin, 2021, p. 134.

Section 2 : L'indépendance statutaire des autorités françaises les unes vis-à-vis des autres

En matière normative, l'office des autorités françaises restreignant l'accès au territoire des individus liés à la menace terroriste est cloisonné, notamment entre les champs judiciaire et administratif. Cela peut notamment se démontrer dans le domaine de l'exclusion du statut de réfugié, au sein duquel la CNDA n'est particulièrement liée ni par les considérations du juge judiciaire, ni par les qualifications des autorités étrangères, ni par le pouvoir exécutif. Ainsi, lors de l'examen d'une exclusion potentielle d'une protection, l'agent administratif ou le juge doit mener une enquête complète sur les circonstances de l'affaire sans que cela n'implique une duplication de la procédure pénale ni que celui-ci doive appliquer les mêmes règles et normes prévues par le droit pénal¹⁷⁸. Par ailleurs, l'exclusion ne peut être considérée comme la conséquence immédiate de la sanction pénale, ce qui signifie qu'une condamnation pour un délit n'entraînera pas automatiquement une décision d'exclusion de la protection internationale¹⁷⁹. De plus, concernant le lien entre l'autorité de l'asile et le juge étranger, lorsque le demandeur a fait préalablement l'objet d'une procédure pénale dans son pays d'origine, il convient aux autorités françaises d'évaluer soigneusement les étapes et les mesures de la procédure pénale, d'« examiner si les poursuites étaient légitimes et si le demandeur n'a pas été, par exemple, poursuivi ou condamné pour des motifs politiques »¹⁸⁰, tout en gardant à l'esprit que la qualification d'une infraction criminelle accordée par un Etat peut ne pas exister en France. Ce raisonnement de l'EASO montre ainsi que les agents d'exclusion de la protection ne sont en aucun cas liés par la qualification juridique des faits par le juge pénal, français ou étranger, lors d'une condamnation pénale antérieure pour des faits de terrorisme. Dans la présentation des éléments devant constituer une décision relative à l'exclusion, le *Guide pratique de l'EASO*¹⁸¹ prévoit que l'agent doit évaluer les éléments de preuve à sa disposition selon son propre niveau de preuve, puis lui-même procéder à la qualification de l'acte relevant des clauses d'exclusion, et étudier la responsabilité individuelle de l'intéressé dans cet acte et les éventuels motifs d'exonération de responsabilité qui pourraient s'appliquer en l'espèce. Les autorités françaises ne sont ainsi pas liées par la qualification donnée par le juge étranger ainsi que l'évaluation de la légitimité des actes terroristes revendiquée par l'individu concerné ; elles se concentrent effectivement uniquement sur la qualification matérielle des faits qu'elles

¹⁷⁸ EASO, *Practical Guide on Exclusion for Serious (Non-Political) Crimes*, EASO Practical Guide Series, décembre 2021, p. 29.

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ EASO, *Guide pratique de l'EASO: Exclusion*, Janvier 2017, p. 20.

¹⁸¹ *Ibid.*

examen elles-mêmes, ce qui constitue un fort gage d'indépendance. En France, l'impartialité de la CNDA semble par ailleurs solidement garantie par la composition des formations de jugement, et notamment du fait de la collégialité, de l'introduction de juges assesseurs, non-professionnels et aux profils diversifiés dans les chambres, ainsi que la courte durée des mandats¹⁸².

Enfin, les autorités françaises disposent d'une certaine autonomie vis-à-vis des organes internationaux. La Cour européenne des droits de l'homme propose en ce sens une certaine marge de manœuvre aux autorités nationales¹⁸³, et le principe de subsidiarité implique que la Cour ne peut contrôler les décisions françaises que lorsqu'elle en est saisie et uniquement dans le champ matériel de la saisine, et qu'elle renvoie systématiquement le fond des affaires au niveau national¹⁸⁴. En outre, les organes des Nations unies ne disposent principalement que d'un pouvoir de recommandation vis-à-vis des Etats, comme dans les procédures de condamnation des Etats membres¹⁸⁵ ou lors de l'Examen périodique universel¹⁸⁶. Au niveau national toutefois, l'office des autorités nationales administratives fait l'objet d'un contrôle de légalité effectué par le Conseil d'Etat, qui contraint ainsi celles-ci par son interprétation du droit. L'encadrement de la lutte contre le terrorisme par le Conseil d'Etat est cependant fortement critiqué par la doctrine, notamment du fait de sa « faible résistance opposée à l'exécutif (...) et la déférence avec laquelle [il adapte ses] interventions pour les mettre en conformité avec la politique répressive du gouvernement »¹⁸⁷. Le Conseil d'Etat dispose pourtant d'un large pouvoir d'appréciation et de contrôle ; en matière de déchéance de nationalité par exemple, celui-ci donne son avis en amont du décret administratif et statue ensuite au contentieux sur le recours formé contre ce décret. Le contrôle de la mise en œuvre de la législation antiterroriste effectué par le Conseil d'Etat semble moins exigeant que sa jurisprudence des temps ordinaires¹⁸⁸ ; finalement, « on a presque l'impression qu'en matière

¹⁸² R. SABRIE, J-L. RICHARD, « Juger et être juge à la Cour nationale du droit d'asile. Expériences et profils des assesseurs de la Cour », *Droit et société*, 2021, Vol. 107, n°1, 2021, pp. 17-30 ; CESEDA, article R. 732-4.

¹⁸³ D. SPIELMANN, "Allowing the Right Margin. The European Court of Human Rights and the National Margin of Appreciation Doctrine: Waiver or Subsidiarity of European Review?", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2012, n° 14, pp. 382.

¹⁸⁴ S. CASSESE, « Une administration indirecte : la subsidiarité judiciaire à la CEDH », *Séminaire La subsidiarité : une médaille à deux faces ?*, 30 janvier 2015, p. 3.

¹⁸⁵ OHCHR, *Le comité contre la torture. Fiche d'information n° 17*, CORE/OHCHR/FS/17, 1992.

¹⁸⁶ OHCHR, *Tirer le meilleur parti de l'Examen périodique universel au niveau des pays. Orientations pratiques*, 18 août 2020, p. 3.

¹⁸⁷ J. ALIX, O. CAHN, « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2017, Vol. 4, p. 858.

¹⁸⁸ Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, 16^e édition, Paris, L.G.D.J., 2001, pp. 586-590.

de terrorisme, le but est jugé tellement important que seules certaines restrictions très excessives et l'absence de garanties sont censurées »¹⁸⁹. Dans le cadre de l'état d'urgence, le Conseil d'Etat a par exemple développé la théorie des circonstances exceptionnelles, diminuant les contraintes légales imposées à l'administration¹⁹⁰. De plus, dans son contrôle des actes de la CNDA, le Conseil d'Etat semble ne jamais mettre en cause l'appréciation par celle-ci de la menace à l'ordre public que représenterait l'individu, en évoquant plutôt une erreur de qualification¹⁹¹. Toutefois, « dans les périodes troublées, il existe un danger toujours présent que s'imisce dans l'esprit des juges l'idée séduisante mais mal fondée qu'après tout, nous sommes du même côté que le gouvernement. C'est une pente glissante qui conduit à altérer la volonté des juges de s'opposer à un gouvernement qui se rendrait coupable d'abus de pouvoir »¹⁹². C'est ainsi que dans le cadre de l'Examen périodique universel de la France de 2023, la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste recommande de créer « un organe de contrôle composé d'experts, pleinement indépendant, (...) et chargé de superviser l'application de l'ensemble des mesures de lutte contre le terrorisme et des pouvoirs exceptionnels en matière de sécurité nationale en France »¹⁹³ ; un tel nouvel organe serait peut-être davantage rigoureux et indépendant que le Conseil d'Etat en matière de lutte contre le terrorisme.

Au-delà des liens établis entre les différentes autorités françaises compétentes pour restreindre l'accès au territoire national à des individus représentant une menace terroriste, l'adoption de telles mesures semble parfois influencée par la dynamique exécutive et les grands événements politiques et médiatiques survenant en France. La vague d'attentats advenue en France de 2015 à 2016 et l'instauration de l'état d'urgence jusqu'en 2017 ont eu des conséquences évidentes sur l'accès au territoire français, à l'encontre notamment des étrangers¹⁹⁴. Les autorités

¹⁸⁹ C. GREWE, R. KOERING-JOULIN, « De la légalité de l'infraction terroriste à la proportionnalité des mesures antiterroristes », in *Mélanges G. Cohen-Jonathan - Liberté, justice, tolérance*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 915-916.

¹⁹⁰ Conseil d'Etat, *Heyriès*, 28 juin 1918, n° 63412 ; Conseil d'Etat, *Dames Dol et Laurent*, 28 février 1919, n° 61593.

¹⁹¹ J. ALIX, O. CAHN, « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2017, Vol. 4, p. 862.

¹⁹² J. STEYN, « Deference : A Tangled Story », *Public Law*, 2005, Vol. 4, p. 359.

¹⁹³ Conseil des droits de l'homme, *Compilation établie par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme*, 43^e session, 16 février 2023, A/HRC/WG.6/43/FRA/2, § 18 ; Conseil des droits de l'homme, *Visit to France. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, 8 mai 2019, A/HRC/40/52/Add.4, § 52.

¹⁹⁴ J-P. FOEGLE, « Les étrangers, cibles de l'état d'urgence permanent », *Plein droit*, 2018, Vol. 117, n° 2, 2018, pp. 7-11 ; N. KLAUSSER, « Les « étrangers de l'intérieur » », *Plein droit*, 2018, Vol. 117, n° 2, 2018, pp. 3-6 ; S. SLAMA, « Du droit des étrangers à l'état d'urgence : des notes blanches au diapason », *Plein droit*, 2018, Vol. 117, n° 2, pp. 37-42.

françaises ont effectivement été animées par la volonté de réagir assez rapidement aux attentats sur le plan juridique, ce qui a par exemple conduit à de lourds débats sur la mesure de déchéance de nationalité, dont l'introduction dans la Constitution française ou l'extension aux bons nationaux ont longuement été étudiées¹⁹⁵. Quelques jours après les attentats du 13 novembre 2015, le Président de la République avait effectivement présenté un projet de loi constitutionnelle portant sur la déchéance de nationalité. Bien que ce projet ait finalement été abandonné, ces débats liés au terrorisme ont laissé des traces sur le contrôle de la mise en œuvre des mesures de déchéance, qui semble formellement strict mais dont l'étude révèle un défaut de remise en cause de la part du Conseil d'Etat. Par ailleurs, « si depuis le début des années 2000, la France n'a déchu qu'une dizaine d'individus pour des motifs liés au terrorisme, les travaux de Patrick Weil ont déjà montré que les temps troublés sont propices à la multiplication de ces mesures »¹⁹⁶. Enfin, en tant qu'organe administratif, l'OFPRA entretient des liens étroits avec le ministère de l'intérieur et est régulièrement destinataire de recommandations de sa part dans une dynamique d'éloignement des étrangers représentant une menace pour l'ordre public¹⁹⁷. L'Office semble ainsi devenir « l'un des garants de la préservation de la sûreté de l'Etat et se transforme dès lors en un partenaire privilégié des autorités chargées de ces questions »¹⁹⁸, notamment en matière de terrorisme.

Chapitre 2 : La spécialisation procédurale des restrictions de l'accès au territoire en tant que régime d'exception

En tant que régime d'exception, la lutte contre le terrorisme déroge, en matière procédurale, aux régimes administratif et pénal de droit commun. Ainsi, les processus juridiques tenant à la restriction de l'accès au territoire français imposée aux individus représentant une menace terroriste sont assortis de certaines spécificités procédurales, d'abord

¹⁹⁵ F. JAULT-SESEKE, « Le renouveau de la déchéance », *Séminaire annuel CRDI - IRJS : perdre sa nationalité*, 22 mars 2023 ; *Projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 décembre 2015.

¹⁹⁶ J. LEPOUTRE, « L'impasse de la déchéance de la nationalité », *Plein droit*, Vol. 117, n° 2, 2018, pp. 20-23 ; P. WEIL, *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la révolution*, Paris, Gallimard, 2005, pp. 454-460.

¹⁹⁷ Ministère de l'intérieur, *Instructions relatives à la mise en œuvre de la procédure d'expulsion des ressortissants étrangers pour motif d'ordre public*, Instructions du Gouvernement n° NOR/INT/D/16/23364/J, 16 août 2016 ; Ministère de l'Intérieur, *Eloignement des personnes représentant une menace pour l'ordre public et des sortants de prison*, Instruction n° NOR/INT/K/17/01890/J, 16 octobre 2017.

¹⁹⁸ C. GAUTHIER, « L'insidieuse érosion des statuts de réfugié et de bénéficiaire de la protection subsidiaire », *R.D.L.F.*, 2019, n° 48, p. 4.

en temps ordinaire, avec l'accélération, la simplification et la sévérité des procédures, et également en temps d'état d'urgence, suggérant alors une réorganisation singulière de l'exercice des libertés fondamentales (*Section 1*). Une autre importante spécificité procédurale attachée à ce régime est la possibilité d'un cumul de mesures, à la fois préventives et répressives, administratives et pénales, en dépit du principe *ne bis in idem*, et fortement liée à l'administrativisation de la réponse sécuritaire de l'Etat français face au terrorisme (*Section 2*).

Section 1 : L'accélération et la simplification des procédures de droit commun

L'impératif sécuritaire motivant la lutte contre le terrorisme a un impact procédural concret sur la restriction de l'accès au territoire français. Les diverses procédures concernant des individus qui représentent une menace pour la sécurité nationale, et notamment une menace terroriste, sont effectivement accélérées, simplifiées et plus sévères que lorsqu'elles concernent d'autres individus. En premier lieu, tel est le cas de la procédure d'asile, significativement modifiée lorsqu'elle concerne un demandeur dont la présence en France constitue « une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat »¹⁹⁹. L'article L. 531-27 impose en effet à l'OFPRA le placement d'un tel demandeur d'asile en procédure accélérée, selon laquelle l'OFPRA dispose alors d'un délai d'examen de quinze jours. Cette réduction du délai de traitement implique que de telles demandes sont alors frappées d'une certaine précarité, et « la dangerosité de l'individu qui sollicite l'octroi d'une protection emporte des conséquences identiques à celles que l'on attacherait aux demandes d'asile formées dans le seul but de faire échec à une mesure d'éloignement, ou encore à celles présentées par des étrangers ressortissants de pays considérées comme sûrs »²⁰⁰. Se pose ainsi ici la question du respect du principe d'égalité de traitement entre les demandeurs. De plus, le fait que les délais soient raccourcis emporte le risque d'empêcher le demandeur, même dangereux, de « préparer effectivement son entretien, faire traduire d'éventuelles pièces complémentaires à l'appui de sa demande, garantir le contradictoire, alerter et faire intervenir un conseil »²⁰¹, et la Cour européenne des droits de l'homme s'en inquiète. Celle-ci a effectivement imposé en 1998 que les délais de traitement soient suffisamment longs « pour

¹⁹⁹ CESEDA, article L. 531-27, alinéa 5.

²⁰⁰ P-F. LAVAL, « Les migrations face à l'exception de sécurité nationale. A propos de quelques apories du droit international, européen et français de l'asile », in T. FLEURY-GRAFF ET P. JACOB (dir.), *Migrations et droit international*, Colloque SFDI de Paris-Saclay, Paris, *Pedone*, 2022, p. 256.

²⁰¹ J. FERNANDEZ, « La réforme du dispositif français d'accueil et d'examen des demandes de protection », *A.F.D.I.*, 2014, Vol. 60, n° 1, p. 810.

donner à une personne sollicitant le statut de réfugié une chance réaliste de prouver ses allégations »²⁰².

Ce même problème se présente actuellement dans l'étude du nouveau Pacte sur la migration et l'asile présenté par la Commission européenne le 23 septembre 2020 et dont l'adoption est encore négociée par le Conseil et le Parlement européen. Il présente en effet la dangerosité du demandeur comme une des raisons justifiant d'examiner simplement ses craintes à la frontière, et ce dans le but d'éviter que des individus dangereux ne pénètrent l'espace européen. Ainsi, « les demandes d'asile ayant peu de chances d'être acceptées devraient être examinées rapidement sans nécessiter d'entrée l'égal sur le territoire de l'Etat membre. Cela s'appliquerait aux demandes présentées par des demandeurs (...) qui constituent une menace pour la sécurité nationale »²⁰³ ; « pour les personnes dont la demande a été rejetée dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière, une procédure de retour européenne, à la frontière, s'appliquerait immédiatement »²⁰⁴. Ce nouveau pacte sur la migration et l'asile aurait un double-impact sur les demandes d'asile présentées par des individus dangereux pour la sécurité, notion que le pacte ne définit d'ailleurs pas. Le premier impact concerne le temps en trois modalités : objectif global de réduction des délais de traitement, examen accéléré de la demande d'asile au motif que celle-ci aura en tous les cas peu de chance de recevoir une réponse favorable, et accélération du retour de l'individu une fois la demande rejetée. Le second impact concerne l'espace : la communication de la Commission prévoit que l'examen de la demande d'asile se déroulera à la frontière et que l'individu qui menace effectivement la sécurité nationale sera éloigné vers son Etat d'origine. Ces propositions répondent en fait au souci des Etats de s'assurer que des individus aux tendances terroristes ne puissent pas trouver refuge sur leur territoire national, même si le HCR a souligné en 2015 l'absence de fondement concret à cette idée²⁰⁵. « L'aporie est donc là : face à des demandes qui gagnent naturellement en sensibilité et en complexité, du fait du risque qu'elles sont susceptibles de porter pour l'Etat d'accueil et sa population, les procédures sont raccourcies et simplifiées, les moyens diminués »²⁰⁶. Le recours à une procédure accélérée fait craindre que celle-ci se transforme en

²⁰² CEDH, *Bahaddar c. Pays-Bas*, 19 février 1998, n° 25894/94.

²⁰³ Commission européenne, *Communication de la Commission sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile*, COM(2020) 609 final, 23 septembre 2020, § 2.1.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ HCR, *Addressing Security Concerns Without Undermining Refugee Protection - UNHCR's Perspective*, Genève, 2015, § 3.

²⁰⁶ P-F. LAVAL, « Les migrations face à l'exception de sécurité nationale. A propos de quelques apories du droit international, européen et français de l'asile », in T. FLEURY-GRAFF ET P. JACOB (dir.), *Migrations et droit international*, Colloque SFDI de Paris-Saclay, Paris, *Pedone*, 2022, p. 256.

réalité en « procédure expéditive »²⁰⁷ entraînant de « fortes baisses dans les garanties »²⁰⁸, d'autant plus que rien ne laisse objectivement penser qu'un demandeur d'asile constituant une menace pour la sécurité, ou étant considéré comme un terroriste en France, ne craint pas autant de mauvais traitements dans son Etat d'origine²⁰⁹, et que ce motif de placement en procédure accélérée est défini « de manière vague et laisse ainsi aux autorités une marge d'appréciation très étendue »²¹⁰.

En deuxième lieu, l'impératif sécuritaire de l'Etat impacte également le droit des étrangers dans le traitement des recours formés devant la CNDA. L'article L. 731-2 du CESEDA dispose : « Lorsque la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides a été prise selon la procédure accélérée, en application des articles L. 531-24, L. 531-26 ou L. 531-27, (...) le président de la cour ou le président de formation de jugement qu'il désigne à cette fin statue dans un délai de cinq semaines à compter de sa saisine ». Les procédures accélérées devant l'OFPRA font ainsi l'objet en cas de recours devant la CNDA d'un traitement selon un délai court et par un juge unique. Cela semble problématique au regard du fait que l'atteinte à la collégialité des formations a nécessairement des conséquences majeures dans l'appréciation d'une demande de protection, d'abord face au « poids de l'intime conviction dans l'établissement des faits en ce domaine, et l'intérêt conséquent d'une discussion entre le président et ses assesseurs »²¹¹, et concernant également le bénéfice du doute qui doit normalement pouvoir profiter au demandeur²¹².

Le troisième impact majeur de l'enjeu sécuritaire national sur la gestion des individus représentant une menace concerne la déchéance de nationalité. La loi du 23 janvier 2006 a autonomisé les cas de déchéance pour actes de terrorisme, en portant de dix à quinze ans le

²⁰⁷ Conseil de l'Europe, Bureau du commissaire aux droits de l'homme, *Rapport de M. Alvaro Gil-Roblès, commissaire aux droits de l'homme, sur le respect effectif des droits de l'homme en France suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005*, 15 février 2006, p. 63.

²⁰⁸ Coordination française pour le droit d'asile, *Analyse du projet de loi relatif à la réforme du droit d'asile*, 2015, p. 6.

²⁰⁹ HCR, *Guide et principes directeurs sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés au regard de la Convention de 1951 et du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, 2011, p. 130.

²¹⁰ CNCDH, *Avis sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, 2014, p. 12 ; V. également, Conseil de l'Europe, « Procédures d'asile accélérées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe », *Résolution 1471 (2005)*, adoptée par l'Assemblée le 7 octobre 2005.

²¹¹ J. FERNANDEZ, « La réforme du dispositif français d'accueil et d'examen des demandes de protection », *A.F.D.I.*, 2014, Vol. 60, n° 1, p. 810.

²¹² *Ibid.* ; CEDH, *AA. c. France et A.F. c. France*, 15 janvier 2015, n° 18039/11 et 80086/13, § 46.

délai de prononcé de cette mesure après l'acquisition de la nationalité ou la perpétration des faits²¹³, en proposant ainsi un régime dérogatoire plus strict en matière de terrorisme.

Ainsi, une tendance exceptionnelle et hautement répressive semble se dégager du droit administratif lorsqu'il régit des individus liés à la menace terroriste²¹⁴. L'anticipation extrême du risque, le retrait de certains droits fondamentaux et la sévérité des décisions font écho au « droit pénal de l'ennemi », théorie selon laquelle les terroristes ont eux-mêmes choisi de se mettre en dehors de la société et il serait donc légitime de leur appliquer un droit exorbitant, exceptionnel, sans qu'il n'y ait de raison de les faire bénéficier des droits et garanties des autres membres de la communauté²¹⁵. L'adoption de cette logique originellement pénaliste quelque peu inepte est toutefois fortement problématique étant donné que le droit administratif est parfois bien éloigné des fortes garanties humanistes dont le droit pénal atteste²¹⁶, particulièrement lorsque la procédure administrative réservée au présumé terroriste est dénuée de contrôle juridictionnel a priori²¹⁷. Les mesures adoptées en temps d'état d'urgence, et particulièrement lors de l'état d'urgence français anti-terroriste de 2015 à 2017, relèvent d'autant plus de l'exception, dans une dynamique de réorganisation de l'exercice des libertés fondamentales et d'élargissement des possibilités administratives à l'encontre des individus identifiés comme une menace. Le Défenseur des droits alertait en 2018 en ce sens sur le développement d'un droit administratif de l'ennemi dans le cadre du déploiement de l'état d'urgence « du fait de la pénétration du droit administratif par la logique sécuritaire »²¹⁸, qui dépasserait « les enjeux de protection des droits de l'homme et des libertés publiques »²¹⁹.

²¹³ Code civil, article 25-1, modifié par la *Loi n° 2006-64 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, 23 janvier 2006 ; L. CHADEFÉAUX, *La déchéance de nationalité. Idéologie et droit*, Mémoire de recherche, Université Paris II Panthéon-Assas, 2020, p. 63.

²¹⁴ W. AZOULAY, « Expulsion de France d'un terroriste : le droit d'avoir des droits ? CEDH 19 avril 2018, A.S. c/ France », *Dalloz Actualité*, Edition du 11 mai 2018, p. 3 ; F. SUREAU, « La déchéance de nationalité : deux catégories de Français ? », *Études*, 2011, Vol. 414, n° 4, p. 477.

²¹⁵ O. CAHN, « "Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre". Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi », *Archives de politique criminelle*, 2016, Vol. 1, p. 96. ; S. HENNETTE-VAUCHEZ, S. SLAMA, « Etat d'urgence : l'émergence d'un droit administratif de l'ennemi ? », *A.J.D.A.*, 2017, n° 38, p. 1801.

²¹⁶ Conseil de l'Europe, « La déchéance de nationalité comme mesure de lutte contre le terrorisme: une approche compatible avec les droits de l'homme ? », *Résolution 2263 (2019)*, adoptée le 25 janvier 2019.

²¹⁷ CREDOF dans le cadre de la convention de recherche signée avec le Défenseur des droits, *Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence. Rapport de recherche*, Convention n°2016 DDD/CREDOF, février 2018, p. 278.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 273.

²¹⁹ *Ibid.*

Section 2 : La possible adoption de mesures concurrentes en droit pénal et administratif

Les mesures françaises de lutte contre le terrorisme forment un ensemble complexe, au caractère à la fois préventif et répressif, et mobilisant à la fois le droit pénal et le droit administratif, ce qui aboutit parfois à un cumul de mesures pénales et administratives. Dans plusieurs cas, une décision administrative punitive ou défavorable, telle que la déchéance de nationalité ou le refus de protection internationale, se fonde sur une condamnation pénale préalable, notamment pour des faits de terrorisme²²⁰, et une telle décision pénale peut être elle-même précédée par des mesures administratives préalables, telles que les mesures de police administrative. Par ailleurs, le code de la sécurité intérieure prévoit des mesures de contrôle administratif des individus revenant sur le territoire national depuis des théâtres d'opérations terroristes, dont le non-respect est pénalement sanctionné d'une peine d'emprisonnement et d'une amende²²¹. Il est ainsi observé que la restriction de l'accès au territoire français imposée à des individus liés à la menace terroriste peut facilement et rapidement basculer du champ pénal au champ administratif, et inversement. Un cumul de mesures peut également advenir au sein du seul champ administratif, notamment lorsqu'une mesure d'expulsion du territoire suit une autre décision, comme la déchéance de nationalité ou l'exclusion du statut de réfugié²²². Julie Alix et Olivier Cahn nomment cela des « mesures mixtes », « susceptibles d'être déclenchées par un même comportement mais qui s'inscrivent dans des cadres juridiques distincts, tantôt administratif, tantôt judiciaire »²²³.

Pendant longtemps, le droit de l'antiterrorisme relevait uniquement du droit pénal²²⁴, principe notamment consacré par la suppression de la Cour de sûreté de l'Etat par la loi n° 81-737 du 4 août 1981²²⁵. Dans ce cadre, le droit pénal et le droit administratif présentaient par ailleurs des caractéristiques distinctes. En effet, le droit pénal est usuellement caractérisé par son objectif répressif²²⁶ et l'adoption de décisions par un magistrat chargé de vérifier l'application de

²²⁰ Code civil, article 25 ; CESEDA, articles L.511-6, L.511-8, L.512-2 et L.512-3.

²²¹ Code de la sécurité intérieure, articles L. 225-1 à L. 225-7.

²²² J. LEPOUTRE, « Le bannissement des nationaux. Comparaison (France-Royaume-Uni) au regard de la lutte contre le terrorisme », *Revue critique de droit international privé*, vol. 1, no. 1, 2016, pp. 107-118 ; CESEDA, articles L. 631-1 à L. 631-3.

²²³ J. ALIX, O. CAHN, « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2017, Vol. 4, p. 854.

²²⁴ J-E. GICQUEL, « Le droit de l'antiterrorisme : Un droit aux confins du droit administratif et du droit pénal », *La Semaine juridique. Édition générale*, 2 octobre 2017, n° 40, p. 1175-1780.

²²⁵ Loi n°81-737 portant suppression de la cour de sûreté de l'Etat, adoptée le 4 août 1981.

²²⁶ S. HENNETTE-VAUCHEZ et al., « Ce que le contentieux administratif révèle de l'état d'urgence », *Cultures & Conflits*, 2018, Vol. 112, n° 4, pp. 35-74.

conditions strictes, comme le respect de l'équité de la procédure et les droits de la défense²²⁷. Le droit administratif est quant à lui normalement caractérisé par son objectif préventif²²⁸ et l'adoption de mesures par le pouvoir exécutif ou l'administration, faisant ensuite l'objet d'un éventuel contrôle postérieur du juge administratif²²⁹. Toutefois, l'importance grandissante de la menace terroriste en France et le large cadre offert par l'état d'urgence de 2015 à 2017 ont conduit à l'administrativisation de la lutte contre le terrorisme, et la construction progressive d'un véritable droit administratif de l'antiterrorisme²³⁰. Ainsi, les restrictions d'accès au territoire français au sein de la lutte contre le terrorisme sont aujourd'hui ancrées au sein du logique de substitution de l'ensemble du droit pénal à un droit d'exception *sui generis*²³¹, caractérisé par une hybridation administrativo-répressive²³², qui confond alors la frontière entre le droit pénal et le droit administratif.

Cette transformation de la lutte contre le terrorisme pose plusieurs problèmes fondamentaux. D'abord, celle-ci opère par voie de conséquence une confusion entre les logiques de prévention et de répression ; d'aucuns estiment même que, désormais, « la prévention est bien répressive, punitive (...), que l'on se situe en amont ou en aval du trouble à l'ordre public »²³³. Cet enchevêtrement obscurcit par ailleurs la séparation des pouvoirs pourtant protégée par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, et sur laquelle la CNCDH se fonde pour rappeler l'interdiction de « faire basculer dans le champ de la police administrative des mesures normalement répressives et qui, à ce titre, devraient être assorties de toutes les garanties entourant la procédure pénale »²³⁴. L'importance de la mobilisation de l'ensemble des acteurs français compétents en matière de terrorisme semble ainsi mettre en danger le droit

²²⁷ J. ALIX, O. CAHN, « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2017, Vol. 4, p. 855.

²²⁸ S. HENNETTE-VAUCHEZ et al., « Ce que le contentieux administratif révèle de l'état d'urgence », *Cultures & Conflits*, 2018, Vol. 112, n° 4, pp. 35-74.

²²⁹ J. ALIX, O. CAHN, « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2017, Vol. 4, p. 855.

²³⁰ J.-E. GICQUEL, « Le droit de l'antiterrorisme : Un droit aux confins du droit administratif et du droit pénal », *La Semaine juridique. Édition générale*, 2 octobre 2017, n° 40, p. 1175-1780.

²³¹ S. HENNETTE-VAUCHEZ et al., « Ce que le contentieux administratif révèle de l'état d'urgence », *Cultures & Conflits*, 2018, Vol. 112, n° 4, pp. 35-74 ; D. CARON, « La bellicisation de la lutte contre le terrorisme: un défi au droit », in *Droit répressif au pluriel: droit interne, droit international, droit européen, droits de l'homme - Liber amicorum en l'honneur de Renée Koering-Joulin*, Wavre, *Anthémis*, 2014, pp. 120-121.

²³² CREDOF dans le cadre de la convention de recherche signée avec le Défenseur des droits, *Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence. Rapport de recherche*, Convention n°2016 DDD/CREDOF, février 2018, p. 279.

²³³ J. ALIX, O. CAHN, « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2017, Vol. 4, p. 855.

²³⁴ CNCDH, *Avis sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale*, 17 mars 2016, § 27 ; CNCDH, *Avis sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*, 25 septembre 2014.

à la sûreté, la séparation des pouvoirs et les grands principes structurant l'action de l'Etat²³⁵. Cette confusion semble enfin porter atteinte au principe de sécurité juridique, en ce qu'elle offre aux services de renseignement le soin d'orienter l'action antiterroriste vers le champ pénal ou administratif selon les informations à leur disposition et « selon leurs propres critères de la dangerosité terroriste »²³⁶, à cause de l'absence de définition juridique du terrorisme et du caractère succinct de l'article 421-1 du code pénal.

L'administrativisation de la réponse au terrorisme en droit français semble en outre favoriser les pouvoirs de l'Etat dans ce cadre et éventuellement le caractère arbitraire de certaines mesures, en ce que cette tendance permet effectivement un contournement des garanties du droit pénal et du principe *ne bis in idem* dans le cumul de mesures²³⁷. Cette dernière interrogation fait notamment référence à l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, selon lequel « nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même Etat en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet Etat ». Cela a été particulièrement débattu dans le cadre de l'affaire *Ghoumid et autres c. France* devant la Cour européenne des droits de l'homme²³⁸, concernant une mesure de déchéance de nationalité. Le Conseil d'Etat avait rejeté des recours contre des décrets de déchéance datant de 2005 et visant cinq binationaux après leur condamnation en 2007 pour participation à une association de malfaiteurs dans un contexte terroriste²³⁹. Tout en reconnaissant que la déchéance de nationalité constitue une sanction administrative, le Conseil d'Etat avait considéré que celle-ci ne relevait pas du champ d'application du principe *ne bis in idem*. La Cour européenne des droits de l'homme a ensuite confirmé le raisonnement du Conseil d'Etat en ne reconnaissant pas la nature pénale de la sanction prononcée dans ce cadre par l'administration, sur le fondement de l'insertion de cette mesure dans le code civil et l'exclusion de la compétence des juridictions pénales au profit des juridictions administratives. Ce raisonnement paraît assez étonnant étant donné que l'Assemblée du Conseil de l'Europe se

²³⁵ CREDOF dans le cadre de la convention de recherche signée avec le Défenseur des droits, *Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence. Rapport de recherche*, Convention n°2016 DDD/CREDOF, février 2018, p. 279.

²³⁶ J. ALIX, O. CAHN, « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2017, Vol. 4, p. 855 ; J. ALIX, « La qualification terroriste après l'arrêt du 10 janvier 2017 (affaire dite de Tarnac) », *AJ Pénal*, 2017, p. 79.

²³⁷ J-E. GICQUEL, « Le droit de l'antiterrorisme : Un droit aux confins du droit administratif et du droit pénal », *La Semaine juridique. Édition générale*, 2 octobre 2017, n° 40, p. 1175-1780.

²³⁸ CEDH, *Ghoumid et autres c. France*, 25 juin 2020, n°52273/16 ; J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, « La déchéance de nationalité des auteurs d'actes terroristes et la Cour européenne des droits de l'homme. Note sous CEDH, 20 juin 2020, *Ghoumid et autres c/ France* », *A.J.D.A.*, 2020, n° 6, p. 5.

²³⁹ Conseil d'Etat, 8 juin 2016, n° 394348.

positionne en stricte opposition face aux mesures de privation de la nationalité, et estime que celles-ci, « à la suite d'une condamnation pénale, [peuvent] porter atteinte au principe ne bis in idem » dès lors qu'elles représentent une peine supplémentaire²⁴⁰.

²⁴⁰ Conseil de l'Europe, « La déchéance de nationalité comme mesure de lutte contre le terrorisme: une approche compatible avec les droits de l'homme ? », *Résolution 2263 (2019)*, adoptée le 25 janvier 2019.

PARTIE 2 : L'importance de l'invocation du motif terroriste sur les conséquences de la restriction de l'accès au territoire français

Le motif terroriste qui justifie les décisions restreignant l'accès au territoire français a conduit au développement d'une logique de mise à l'écart forcée et précipitée des individus représentant une menace, soit par des procédés d'écartement national et administratif, soit par des mesures d'éloignement physique (**Titre 1**). Toutefois, de telles décisions ont des conséquences très importantes et parfois disproportionnées sur la vie et le respect des droits des individus plus ou moins fortement associés à la menace terroriste (**Titre 2**).

Titre 1 : Le refoulement de la menace terroriste par la migration forcée des individus

Au regard de l'importance des enjeux sécuritaires soulevés par la lutte contre le terrorisme, la dynamique française de traitement de cette menace favorise l'externalisation de la dangerosité en s'appuyant ainsi sur une dynamique d'éloignement des individus dangereux (**Chapitre 1**). Cette tendance française se traduit en pratique par des mécanismes tendant à l'éloignement précipité des individus, qu'il s'agisse de ressortissants français ou étrangers (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 : La forte dynamique d'éloignement de la menace terroriste en France

La dynamique politico-juridique qui sous-tend l'adoption de mesures tendant à l'élimination de la menace terroriste en France révèle une volonté assez radicale d'éloigner les individus dangereux de la société et du territoire français. En effet, au-delà de leur indifférence face aux risques et revendications proposés par les individus dans l'examen de leur situation (*Section 1*), les autorités françaises refusent aisément l'introduction ou le maintien sur le territoire français de ces individus indésirables, indignes d'une protection ou déloyaux envers leur Etat de nationalité (*Section 2*).

Section 1 : La mise à distance des motifs invoqués par les individus terroristes

Dans l'étude de la dangerosité des individus liés à la menace terroriste et dans l'adoption de mesures permettant de contenir cette menace, les autorités françaises semblent mettre à distance les motifs soulevés par ces individus, qu'il s'agisse des risques auxquels ils font face et notamment de leurs craintes de subir des persécutions en cas de retour forcé dans leur Etat d'origine, ou qu'il s'agisse des motivations les ayant originellement conduits à commettre les agissements formant leur dangerosité en France.

Tout d'abord, dans le cadre de l'exclusion d'une protection internationale et d'une éventuelle expulsion du territoire, les autorités françaises opèrent une mise à l'écart relative, et faible en conséquence, des risques invoqués par l'individu concerné. Pour rappel, l'étude de l'octroi d'une protection internationale s'opère en deux étapes : il s'agit d'abord d'admettre la qualité de réfugié, en étudiant les craintes que l'individu soulève, et ensuite de faire accéder l'individu au statut de réfugié, à condition que celui-ci ne représente pas une menace. Si, à ce second stade, l'individu se voit opposer une clause d'exclusion, il ne peut alors pas bénéficier de la protection de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés²⁴¹. Les risques invoqués par l'intéressé et associés à sa fuite depuis son Etat d'origine sont donc pris en compte et reconnus au titre de la reconnaissance de sa qualité de réfugié ; toutefois, en cas de menace pour la sécurité nationale, ceux-ci ne suffisent pas à dépasser l'enjeu sécuritaire que l'individu représente, ce qui l'écarte ainsi de la jouissance des garanties et droits attachés au statut de réfugié, et donc de la protection de la Convention de 1951. C'est ainsi que l'article 33-2 de ladite Convention prévoit l'inapplicabilité à l'égard de la personne exclue des dispositions relatives aux protections internationale et subsidiaire protégeant les réfugiés d'un refoulement, et notamment l'article 33-1 de la Convention de 1951 disposant : « Aucun des Etats Contractants n'expulsera ou ne refoulera (...) un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ». Toutefois, l'exclusion d'une protection n'écarte pas le respect nécessaire du droit international des droits de l'homme et ainsi une protection des individus exclus contre le renvoi en vertu d'autres instruments internationaux tels que l'article 3 de la Convention de 1984 contre la torture, l'article 7 du PIDCP et l'article 3 de la CEDH, selon lesquels « les Etats ont l'obligation [absolue] de ne pas expulser une personne vers un Etat où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle serait victime de torture, de traitements inhumains ou dégradants ou de disparition forcée »²⁴². Ainsi, le caractère absolu du principe de non-refoulement en droit international des droits de l'homme

²⁴¹ HCR, *Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, 2003, HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003, p. 8 ; T. FLEURY-GRAFF, A. MARIE, *Droit de l'asile*, 2^e édition, Paris, P.U.F., 2021, p. 343.

²⁴² T. FLEURY-GRAFF, A. MARIE, *Droit de l'asile*, 2^e édition, Paris, P.U.F., 2021, p. 344 ; La France avait d'ailleurs été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme le 1^{er} février 2018 dans l'affaire *M. A. c. France* (n° 9373/15) du fait d'une violation de l'article 3 de la Convention pour l'expulsion vers son pays d'origine d'un ressortissant algérien condamné pour son implication dans un réseau terroriste alors qu'il y risquait la torture et/ou des traitements inhumains et dégradants.

neutralise les conséquences de l'exclusion du statut de réfugié, dès lors que les risques subis ou encourus par l'individu ont été reconnus lors de l'examen de sa qualité de réfugié.

En second lieu, les autorités françaises démontrent une indifférence bien plus problématique face aux risques et mauvais traitements avérés et subis par des ressortissants français liés à la menace terroriste, notamment ceux qui sont actuellement soit retenus dans des camps dans le Nord-est syrien, soit condamnés à mort ou encourant la peine de mort en Irak²⁴³. A la suite de la défaite militaire de l'Etat islamique en Syrie et en Irak en 2019, de nombreux individus ont effectivement été placés sous l'autorité des Forces démocratiques syriennes. En février 2019, certains hommes soupçonnés d'appartenance à l'Etat islamique ont été transférés depuis la Syrie en Irak pour y être jugés, où onze d'entre eux ont été condamnés à mort par pendaison par la Cour pénale centrale de Bagdad ; d'autres hommes soupçonnés de tels faits et leurs femmes et enfants sont toujours détenus dans des camps dans le Kurdistan syrien. L'exécutif français fait preuve d'une certaine indifférence à l'égard de l'ensemble de ces individus, en refusant de les rapatrier au motif que « les poursuites et condamnations doivent être fondées sur la compétence territoriale de l'Irak »²⁴⁴, et ainsi que « les procès des djihadistes [devraient] se tenir dans les zones où il se sont rendus pour combattre »²⁴⁵. La France a publiquement montré son indifférence face à la situation de ses ressortissants détenus en Syrie en répondant tardivement et très succinctement à une importante communication de plusieurs organes de l'ONU alertant le gouvernement français des conditions déplorables de vie dans ces camps²⁴⁶, auquel la Mission permanente de la France auprès de l'ONU à Genève a effectivement très brièvement répondu que « la France n'est pas présente dans ces camps et n'assure pas le contrôle effectif de ces territoires »²⁴⁷, ce qui l'empêcherait de communiquer des informations sur cette situation aux procédures spéciales de l'ONU. Au-delà de ça, la CNCDH a relevé un

²⁴³ CNCDH, *Avis urgent sur le rapatriement des mineurs français retenus dans les camps du Nord-Est syrien*, CDHX2200229V, Assemblée plénière du 16 décembre 2021 ; CNCDH, *Avis sur les ressortissants français condamnés à mort ou encourant la peine de mort en Irak*, CDHX2003042V, Assemblée plénière du 28 janvier 2020.

²⁴⁴ CNCDH, *Avis sur les ressortissants français condamnés à mort ou encourant la peine de mort en Irak*, CDHX2003042V, Assemblée plénière du 28 janvier 2020, § 17.

²⁴⁵ *Franceinfo*, « Jihadistes étrangers en Syrie : Jean-Yves le Drian entame des pourparlers avec Bagdad », 17 octobre 2019, Disponible en ligne : https://www.francetvinfo.fr/monde/proche-orient/offensive-jihadiste-en-irak/jihadistes-etrangers-en-syrie-jean-yves-le-drian-entame-des-pourparlers-avec-bagdad_3663447.html [consulté le 2 mai 2023].

²⁴⁶ *Communication conjointe des procédures spéciales n° AL FRA 6/2020 adressée au Gouvernement français*, 26 janvier 2021.

²⁴⁷ *Réponse de la France à la communication conjointe n° AL FRA 6/2020*, PLG/cda/2021-0149170, 26 mars 2021, p. 1.

défaut de protection consulaire de la part des autorités françaises²⁴⁸, obligation pourtant consacrée par l'article 36 de la convention de Vienne sur les relations consulaires, ratifié tant par la France que par l'Irak, et prévoyant à leurs ressortissants le bénéfice d'une assistance consulaire lorsqu'ils sont poursuivis en dehors de leur territoire d'origine. La CNCDH a en effet estimé que la France n'a pas pris toutes les mesures appropriées « pour obtenir la communication des peines capitales déjà prononcées, des garanties suffisantes de la part des autorités irakiennes que d'autres condamnations à mort ne seront pas prononcées (...) et le transfert des prisonniers vers la France »²⁴⁹. En tout état de cause, l'indifférence assumée de l'exécutif français face à la situation déplorable des individus détenus en Syrie et en Irak est permise en droit français par la théorie des actes de gouvernement, au sein desquels figurent « les mesures prises et les comportements adoptés par les autorités françaises dans la conduite des relations diplomatiques et extérieures »²⁵⁰. Ainsi, ne peuvent faire « l'objet de recours les litiges provoqués par la mise en œuvre, le non-exercice ou l'exercice insuffisant du droit de protection diplomatique et consulaire permettant, en vertu du droit international, l'intervention du gouvernement ou de ses agents auprès des Etats étrangers en vue de protéger la personne, les biens ou les intérêts de ressortissants français »²⁵¹. Cette décision discrétionnaire du pouvoir exécutif français échappe donc au contrôle du Conseil d'Etat, ce qui laisse une large latitude au gouvernement pour exprimer cette indifférence à l'égard des individus liés à la menace terroriste et réprimés en Syrie et en Irak²⁵². Toutefois, cette situation française a fait l'objet de trois avis alarmants émanant de la CNCDH²⁵³, recommandant à la France de procéder le plus rapidement possible au rapatriement de ses nationaux. La CNCDH explique que cette indifférence du gouvernement français est contraire aux engagements internationaux de la France²⁵⁴, en ce qu'elle est confrontée à un « ensemble d'éléments connus sur les conditions

²⁴⁸ CNCDH, *Avis sur les ressortissants français condamnés à mort ou encourant la peine de mort en Irak*, CDHX2003042V, Assemblée plénière du 28 janvier 2020, §§ 14-16.

²⁴⁹ *Ibid.*, § 16.

²⁵⁰ R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome I, 15^e édition, Paris, *Montchrestien*, 2001, p. 954.

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² Conseil d'Etat, ordonnance en référé, 23 avril 2019, n° 429668, 429669, 429674 et 429701 ; C. SAUNIER, « La théorie des actes de gouvernement face aux droits fondamentaux », *Droit administratif*, 2019, n° 7, p. 2-11.

²⁵³ CNCDH, *Avis sur les ressortissants français condamnés à mort ou encourant la peine de mort en Irak*, CDHX2003042V, Assemblée plénière du 28 janvier 2020 ; CNCDH, *Avis urgent sur le rapatriement des mineurs français retenus dans les camps du Nord-Est syrien*, CDHX2200229V, Assemblée plénière du 16 décembre 2021 ; CNCDH, *Avis sur le jugement des ressortissants français détenus dans le Nord-Est syrien*, A-2002-3, Assemblée plénière du 17 février 2022.

²⁵⁴ Not. Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, article 3 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 6 ; Convention européenne des droits de l'homme, article 2 ; Protocole n° 3 à la Convention européenne des droits de l'homme ; CEDH, *Soering c. Royaume-Uni*, 17 juillet 1989, n° 14038/88.

de détention et de jugement de ces personnes, tels le caractère inéquitable des procès, la condamnation à mort, ou encore la pratique de la torture et de mauvais traitements »²⁵⁵. La Commission estime que bien que la France semble privilégier la piste d'un jugement des individus détenus en Syrie par les tribunaux irakiens, les condamnations préalables à la peine capitale en 2019 montrent que, « au-delà même du maintien de la peine de mort, (...) l'absence des garanties minimales du procès équitable et l'opacité des conditions du transfèrement de Syrie en Irak ajoutent aux raisons pour lesquelles la CNCDH ne peut, en l'état, qu'appeler le gouvernement à renoncer un tel projet »²⁵⁶. La Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste s'est également saisie à deux reprises de cette situation, en indiquant que « le retour et le rapatriement en urgence des combattants étrangers et de leurs familles présents dans des zones de conflit [constituent] la seule réponse conforme en droit international à la situation complexe et précaire en termes de droits de l'homme, d'aide humanitaire et de sécurité à laquelle sont confrontés les femmes, les hommes et les enfants détenus dans des camps surpeuplés, des prisons ou ailleurs dans le nord-est de la République arabe syrienne et en Irak »²⁵⁷. A ces recommandations s'ajoutent enfin deux condamnations de la France auprès du Comité des droits de l'enfant et du Comité contre la torture des Nations Unies dans le cadre de procédures spéciales²⁵⁸, qui récriminent le comportement du gouvernement français face à la situation de ses ressortissants. En somme, bien qu'il puisse sembler justifié par les enjeux sécuritaires et budgétaires attachés à un éventuel retour des individus français détenus, le refus de l'exécutif français de rapatrier ses ressortissants et ainsi son indifférence pour les risques qu'ils encourent pendant leur détention suscitent la désapprobation consensuelle de plusieurs organes supranationaux, insistant auprès de la France pour qu'elle modifie sa démarche et protège effectivement ses ressortissants.

²⁵⁵ CNCDH, *Avis sur les ressortissants français condamnés à mort ou encourant la peine de mort en Irak*, CDHX2003042V, Assemblée plénière du 28 janvier 2020, § 24.

²⁵⁶ CNCDH, *Avis sur le jugement des ressortissants français détenus dans le Nord-Est syrien*, A-2002-3, Assemblée plénière du 17 février 2022, § 14.

²⁵⁷ *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, Fionnuala Ni Aoláin, A/75/337, 3 septembre 2020, § 37 ; *Submission by the UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism and the UN Special Rapporteur on arbitrary, summary and extra-judicial executions in the case of H.F. and M.F. v. France* (Application no. 24384/19) before the European Court of Human Rights, § 8.

²⁵⁸ L. MATHIEU, L. MOULIN, « La France condamnée par le Comité contre la torture de l'ONU pour son refus de rapatrier des familles de Syrie », *Libération*, 21 janvier 2023 ; OHCHR, « La France a violé les droits des enfants français détenus en Syrie en omettant de les rapatrier, selon un comité de l'ONU », *Communiqué de presse*, 24 février 2022.

Le second motif invoqué par les individus, et qui semble se confronter à une certaine indifférence de la part des autorités françaises compétentes pour restreindre l'accès au territoire dans ce cadre, est la légitimité politique des actes précédemment commis à l'étranger, qui sont considérés comme relevant du terrorisme. Concernant la légitimité de la violence, Yasser Arafat affirmait en 1974 devant l'Assemblée générale des Nations unies : « La différence entre le révolutionnaire et le terroriste réside dans les motifs pour lesquels chacun se bat. Car il est impossible d'appeler terroriste celui qui soutient une cause juste, qui se bat pour la liberté »²⁵⁹. La qualification d'un individu en tant que terroriste ou combattant pour la liberté semblerait dépendre de celui qui juge et de l'époque qui est la sienne ; toutefois, en France, les autorités ne semblent pas sensibles au jeu de la qualification en un sens ou l'autre. En effet, en matière d'exclusion du statut de réfugié, au sens de l'article 1F (b) de la Convention de 1951, un acte sera qualifié de crime grave de droit commun « s'il est disproportionné par rapport au but politique invoqué. Des actions particulièrement cruelles peuvent être qualifiées de crime grave de droit commun, même si elles sont commises dans un but prétendument politique »²⁶⁰. La Cour de justice de l'Union européenne a en outre estimé que « les actes de nature terroriste, qui se caractérisent par leur violence à l'égard des populations civiles, même s'ils sont commis dans un objectif prétendument politique, doivent être regardés comme des crimes graves de droit commun »²⁶¹. Ainsi, dès l'atteinte d'une disproportion entre la gravité de l'acte commis et le quelconque objectif politique poursuivi par son auteur, un acte de terrorisme exclura le bénéfice d'une protection internationale, sans aucune considération pour le combat politique éventuellement mené. Les approches de plusieurs organes de l'ONU concordent en ce sens, dans le cadre plus global de la lutte contre le terrorisme. En 2004, le Conseil de sécurité a appelé tous les Etats à réprimer les actes correspondant aux critères du terrorisme, « qu'ils soient ou non motivés par des considérations de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou similaire »²⁶² et ainsi que « tous les actes de terrorisme sont injustifiables, quels qu'en soient les motifs »²⁶³. De la même manière, tout en réaffirmant le droit à l'autodétermination et à l'indépendance des peuples et la légitimité des mouvements de

²⁵⁹ Assemblée générale des Nations unies, *Point 108 de l'ordre du jour : Question de Palestine*, 2282^e séance plénière, 13 novembre 1974, § 48.

²⁶⁰ EASO, *Guide pratique de l'EASO: Exclusion*, Janvier 2017, p. 24.

²⁶¹ CJUE, *H. T. c. Land Baden-Württemberg*, 24 juin 2015, C-373/13, § 84 ; CJUE, *Bundesrepublik Deutschland contre B et D.*, 9 novembre 2010, C-57/09 et C-101/09, § 81.

²⁶² OHCHR, « Droits de l'homme, terrorisme et lutte antiterroriste », *Fiche d'information n° 32*, novembre 2009, p. 42 ; Conseil de sécurité des Nations unies, résolution 1566 (2004).

²⁶³ OHCHR, « Droits de l'homme, terrorisme et lutte antiterroriste », *Fiche d'information n° 32*, novembre 2009, p. 43 ; Conseil de sécurité des Nations unies, résolution 1269 (1999).

libération nationale, l'Assemblée générale a « clairement souligné que cela ne légitimait pas le recours au terrorisme par ceux qui cherchaient à réaliser l'autodétermination »²⁶⁴. En somme, en suivant les recommandations internationales et européennes convergentes, les autorités françaises compétentes pour attribuer à un acte la qualification terroriste et adopter les conséquences nécessaires en matière d'accès au territoire sont indifférentes à l'éventuelle légitimité de l'objectif originellement poursuivi par l'auteur, en faisant plutôt primer la disproportion des actes commis sur l'histoire personnelle de l'individu et ses motivations à agir en ce sens.

Section 2 : Une logique de mise à l'écart forcée des individus constituant une menace

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les mesures restreignant l'accès au territoire des individus considérés comme dangereux constituent des outils de mise à l'écart de ceux-ci vis-à-vis de la communauté nationale. A l'égard des étrangers, l'exclusion d'une protection internationale peut effectivement être perçue comme un refus d'introduction dans la communauté. Certaines autres mesures peuvent être considérées comme un rejet symbolique ou physique de la communauté nationale, telles que les mesures d'expulsion et d'interdiction du territoire français, la déchéance de nationalité et le refus gouvernemental de rapatriement des nationaux à l'étranger. Une des justifications qui sous-tendent cette dynamique semble, en premier lieu, reposer sur la nécessité étatique d'assurer la sécurité de la société, en ce sens « qu'exposer des individus dangereux à des persécutions apparaît comme un moindre mal, lorsque c'est la société tout entière qui supporte le risque »²⁶⁵. Plusieurs Etats s'étaient ainsi opposés en 2010 à l'approche de la Cour européenne des droits l'homme, en ce que sa rigueur fondée sur la protection de l'article 3 de la Convention ferait « nécessairement obstacle aux mesures d'expulsion qu'une juste protection des intérêts nationaux ordonnerait d'exécuter »²⁶⁶. Cette préférence pour la sécurité du groupe plutôt que pour l'intérêt de l'individu dangereux concerné fait toutefois craindre l'existence d'une discrimination exagérée à l'égard des individus liés à la menace terroriste, leur faisant porter parfois de manière disproportionnée le

²⁶⁴ OHCHR, « Droits de l'homme, terrorisme et lutte antiterroriste », *Fiche d'information n° 32*, novembre 2009 ; Assemblée générale des Nations unies, résolution 3034 (XXVII) ; Assemblée générale des Nations unies, *Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international*, 1994.

²⁶⁵ P-F. LAVAL, « Les migrations face à l'exception de sécurité nationale. A propos de quelques apories du droit international, européen et français de l'asile », in T. FLEURY-GRAFF ET P. JACOB (dir.), *Migrations et droit international*, Colloque SFDI de Paris-Saclay, Paris, *Pedone*, 2022, p. 256-257.

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 258 ; CEDH, *A. c. Pays-Bas*, 20 juillet 2010, n° 4900/06, § 130 (tierce intervention des gouvernements lituanien, slovaque, portugais et britannique).

fardeau de l'insécurité sur le territoire français, alors même qu'une des recommandations faites à la France dans le cadre de l'Examen périodique universel en 2018 consistait à « veiller à ce que les mesures de lutte contre le terrorisme soient exécutées de façon proportionnée et non discriminatoire (...) »²⁶⁷.

La seconde justification motivant les mesures restreignant l'accès au territoire français tend à la nécessité d'exclure du groupe national, *a priori* ou *a posteriori*, des individus qui n'y méritent pas leur place et leurs droits, du fait de leurs actes terroristes ou de leur tendance radicalisée. Cette dynamique vise effectivement à « neutraliser des individus considérés comme dangereux, à les "dépersonnaliser", voire à les effacer ou les exclure de la communauté politique »²⁶⁸, cela étant justifié par la rupture que l'individu terroriste a consommée avec la société²⁶⁹. Cette dynamique accompagne déjà expressément l'application des clauses d'exclusion prévues par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, qui envisage l'hypothèse d'une certaine indignité face au bénéfice d'une protection internationale lorsque l'individu a commis des actes graves²⁷⁰, tels que ceux relevant du terrorisme. Toutefois, cette question de l'absence ou la perte d'un mérite justifiant l'appartenance au corps national touche de plus amples mesures, telles que la déchéance de nationalité²⁷¹. En effet, au-delà de constituer une sanction par l'exclusion du groupe national, la déchéance s'associe à des « charges symboliques et émotionnelles »²⁷² fortes, en ce qu'elle est l'instrument privilégié de désignation de l'individu condamné pour un acte de terrorisme comme un ennemi, permettant d'officialiser juridiquement sa non-appartenance à la communauté française²⁷³. La déchéance de nationalité emporte des conséquences importantes et lourdes de sens à l'encontre de l'individu concerné, en lui faisant perdre les droits civiques et civils attachés à la nationalité

²⁶⁷ Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel. France*, A/HRC/38/4, 11 avril 2018, p. 18.

²⁶⁸ S. HENNETTE-VAUCHEZ, S. SLAMA, « Etat d'urgence : l'émergence d'un droit administratif de l'ennemi ? », *A.J.D.A.*, 2017, n° 38, p. 2. ; CREDOF dans le cadre de la convention de recherche signée avec le Défenseur des droits, *Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence. Rapport de recherche*, Convention n°2016 DDD/CREDOF, février 2018, p. 6.

²⁶⁹ O. CAHN, « "Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre". Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi », *Archives de politique criminelle*, 2016, Vol. 1, p. 101.

²⁷⁰ HCR, « Application des clauses d'exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés », *Principes directeurs sur la protection internationale*, HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003, § 2.

²⁷¹ D. PERRIN, « Réflexions sur la déchéance de nationalité en contexte terroriste – (pluri)appartenance et (sous)citoyenneté en France et au Maghreb », *L'Année du Maghreb*, 2020, n° 22, § 6.

²⁷² *Ibid.*, § 50.

²⁷³ L. CHADEFaux, *La déchéance de nationalité. Idéologie et droit*, Mémoire de recherche, Université Paris II Panthéon-Assas, 2020, p. 65.

française, tels que le droit de vote et le droit d'entrer, séjourner et demeurer en France²⁷⁴. Plus globalement, ces mesures tendant à l'exclusion sociétale des individus liés à la menace terroriste permettent non plus de les traiter comme des citoyens, mais comme des ennemis de la nation, en leur proposant une « procédure moins garantiste privilégiant la rapidité et l'efficacité aux droits de la défense »²⁷⁵ et en leur appliquant un « régime juridique plus répressif »²⁷⁶, tant en matière pénale qu'en matière administrative. Et cela est particulièrement rendu possible par le processus de dépersonnalisation de ces individus lors de leur exclusion : le fait que ces individus liés à la menace terroriste portent en eux-mêmes cette menace mène les autorités françaises à les considérer avant tout comme constituant eux-mêmes la menace²⁷⁷. François Saint-Bonnet propose une distinction des ennemis et des criminels en considérant « les premiers pour ce qu'ils sont, et les seconds pour ce qu'ils font », et la tendance actuelle du droit pénal de l'ennemi brouille cette distinction en les bannissant bien pour ce qu'ils sont et non plus pour ce qu'ils ont fait²⁷⁸, et ce notamment par la prise en compte de l'intention comme élément constitutif de l'infraction terroriste²⁷⁹. Il peut ainsi être considéré qu'il s'agit en France du « rejet d'un "autre", qui ne s'est pas seulement exclu lui-même par ses actes, mais qui serait ontologiquement extérieur au groupe, et le confirmant par ses actes »²⁸⁰, et parfois même de « considérer l'ailleurs comme un danger, que cet ailleurs soit géographique ou porté par la nationalité de l'individu concerné »²⁸¹.

Comme remède à la menace terroriste et comme conséquence de l'exclusion de la communauté nationale, la solution privilégiée par les autorités françaises consiste en un éloignement soit physique, soit administratif, soit social, de l'individu²⁸². Tout d'abord, l'éloignement physique peut être caractérisé par l'expulsion de l'individu dangereux du territoire ou le prononcé d'une interdiction du territoire français à son encontre, constituant « par excellence un instrument de

²⁷⁴ D. PERRIN, « Réflexions sur la déchéance de nationalité en contexte terroriste – (pluri)appartenance et (sous)citoyenneté en France et au Maghreb », *L'Année du Maghreb*, 2020, n° 22, § 52.

²⁷⁵ M. MASSE, « La criminalité terroriste », *Revue de science criminelle*, 2012, n° 1, p. 91.

²⁷⁶ L. CHADEFaux, *La déchéance de nationalité. Idéologie et droit*, Mémoire de recherche, Université Paris II Panthéon-Assas, 2020, p. 64.

²⁷⁷ L. RICHEFEU, *Le droit pénal face à la migration transfrontière*, Paris, *Mare & Martin*, 2021, p. 15.

²⁷⁸ L. CHADEFaux, *La déchéance de nationalité. Idéologie et droit*, Mémoire de recherche, Université Paris II Panthéon-Assas, 2020, p. 65.

²⁷⁹ Code pénal, article 421-1 ; sur la théorie du droit pénal de l'ennemi, v. G. JAKOBS, « Aux limites de l'orientation par le droit : le droit pénal de l'ennemi », *Revue de science criminelle*, 2009, n° 1, p. 7.

²⁸⁰ D. PERRIN, « Réflexions sur la déchéance de nationalité en contexte terroriste – (pluri)appartenance et (sous)citoyenneté en France et au Maghreb », *L'Année du Maghreb*, 2020, n° 22, § 60.

²⁸¹ L. RICHEFEU, *Le droit pénal face à la migration transfrontière*, Paris, *Mare & Martin*, 2021,

²⁸² P-F. LAVAL, « Les migrations face à l'exception de sécurité nationale. A propos de quelques apories du droit international, européen et français de l'asile », in T. FLEURY-GRAFF ET P. JACOB (dir.), *Migrations et droit international*, Colloque SFDI de Paris-Saclay, Paris, *Pedone*, 2022, p. 267.

neutralisation de l'individu indésirable »²⁸³. Dans cette dynamique, l'autorité administrative est parfois amenée à prononcer l'expulsion d'un étranger alors que son comportement tombe sous le coup d'une qualification pénale, par exemple lorsque, « après avoir migré vers un territoire d'entreprise terroriste, il pourrait parfaitement être poursuivi pénalement pour délit d'entreprise individuelle terroriste »²⁸⁴. En ces conditions, l'expulsion de l'individu lié à la menace terroriste dépasse donc la compétence du droit pénal, en tant que remède apparemment plus efficace au danger que celui-ci représente. En second lieu, l'éloignement administratif peut être mis en œuvre par la déchéance de la nationalité, d'abord en confirmant « l'exclusion symbolique de la communauté nationale »²⁸⁵ et l'acte d'une « déchirure définitive »²⁸⁶ du lien entre l'Etat et l'individu, mais également comme « un mécanisme de "neutralisation de la nationalité" préalable au prononcé d'une mesure d'expulsion »²⁸⁷. En effet, en éliminant le bénéfice des droits associés à la nationalité, la déchéance de nationalité offre alors la possibilité aux autorités nationales de prononcer postérieurement une mesure d'expulsion à l'égard de l'individu déchu, ainsi mis à l'écart. En dernier lieu, l'éloignement social peut être caractérisé dans le champ du droit pénal par le renoncement à la dimension réinsérante de la peine d'emprisonnement en matière terroriste²⁸⁸, mis en œuvre par la soumission des détenus terroristes à des conditions de détention très strictes qui, de surcroît, tendent à rassembler les détenus musulmans radicalisés. Ainsi, même les individus liés à la menace terroriste que l'Etat a l'obligation d'admettre sur son territoire sont finalement concernés par des mesures d'éloignement vis-à-vis de la communauté nationale au nom de la protection de la sécurité.

Au cœur de cette tendance actuelle et privilégiée d'exclusion nationale des personnes liées à la menace terroriste, les autorités françaises semblent souhaiter « nier le caractère endogène ou national du crime et de son origine »²⁸⁹, dans une volonté d'écartement absolu de l'idée selon laquelle la menace terroriste pourrait naître et évoluer au sein même la communauté nationale. Ainsi, « au contraire de l'Algérie et du Maroc qui abordent finalement le terrorisme et leurs auteurs comme une part de soi (à châtier), la France comme nombre de pays occidentaux les

²⁸³ L. RICHEFEU, *Le droit pénal face à la migration transfrontière*, Paris, Mare & Martin, 2021,

²⁸⁴ *Ibid.*

²⁸⁵ L. CHADEFAUX, *La déchéance de nationalité. Idéologie et droit*, Mémoire de recherche, Université Paris II Panthéon-Assas, 2020, p. 69.

²⁸⁶ *Le Parisien*, « Déchéance : "François Hollande ira jusqu'au bout", selon Urvoas », 4 février 2016.

²⁸⁷ L. CHADEFAUX, *La déchéance de nationalité. Idéologie et droit*, Mémoire de recherche, Université Paris II Panthéon-Assas, 2020, p. 69.

²⁸⁸ *Loi n° 2016-731 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale*, adoptée le 3 juin 2016, articles 14 et 19.

²⁸⁹ D. PERRIN, « Réflexions sur la déchéance de nationalité en contexte terroriste – (pluri)appartenance et (sous)citoyenneté en France et au Maghreb », *L'Année du Maghreb*, 2020, n° 22, § 60.

considèrent comme externes, niant à la fois les faiblesses des constructions nationales et la transnationalité du défi terroriste »²⁹⁰. L'exclusion de ces individus indésirables empêche en effet les autorités françaises de comprendre comment la violence advient, géographiquement et idéologiquement, sur son territoire²⁹¹, et conduit ainsi l'Etat à faire preuve d'une certaine faiblesse « face à une menace qu'il ne pense pas pouvoir contenir et prévenir dans sa nation »²⁹². Cette dernière croyance contrevient cependant à la formulation renommée du juge Marc Trévidic : « On n'exporte pas un terroriste ! »²⁹³. En effet, tant la déchéance de nationalité que les mesures d'expulsion ont finalement un effet seulement relatif, en ce que la « mort sociale »²⁹⁴ de l'individu en France laisse vivre ses considérations idéologiques dans tout autre ordre juridique. Cette externalisation du risque ne fait que déplacer le problème, étant donné qu' « un individu dangereux ne le sera pas moins hors de son territoire d'origine »²⁹⁵. Cette idée était déjà celle de Voltaire au 19^e siècle au sujet du bannissement : « On bannissait, il n'y a pas bien longtemps, du ressort de la juridiction, un petit voleur, un petit faussaire, un coupable de voie de fait. Le résultat était qu'il devenait grand voleur, grand faussaire, et meurtrier dans une autre juridiction. C'est comme si nous jetions dans les champs de nos voisins les pierres qui nous incommoderaient dans les nôtres »²⁹⁶. Le refoulement de la menace par la migration forcée des individus qui la représentent demeure inefficace dans la lutte contre le terrorisme, notamment lorsque l'Etat français expulse un national du sol français en le rendant étranger²⁹⁷, ou lorsqu'il « évite le retour de "ses" djihadistes, préférant s'accorder avec le gouvernement irakien pour l'indemniser en vue de leur répression sur place »²⁹⁸.

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ S. HENNETTE-VAUCHEZ, S. SLAMA, « Etat d'urgence : l'émergence d'un droit administratif de l'ennemi ? », *A.J.D.A.*, 2017, n° 38, p. 3.

²⁹² D. PERRIN, « Réflexions sur la déchéance de nationalité en contexte terroriste – (pluri)appartenance et (sous)citoyenneté en France et au Maghreb », *L'Année du Maghreb*, 2020, n° 22, § 60.

²⁹³ *Franceinfo*, « Déchéance de nationalité : "On n'exporte pas un terroriste", fustige le juge Marc Trévidic », 24 décembre 2015.

²⁹⁴ D. PERRIN, « Réflexions sur la déchéance de nationalité en contexte terroriste – (pluri)appartenance et (sous)citoyenneté en France et au Maghreb », *L'Année du Maghreb*, 2020, n° 22, § 50.

²⁹⁵ J. LEPOUTRE, « La déchéance de nationalité, un outil pertinent ? », *Esprit*, 2015, n° 5, p. 120.

²⁹⁶ Voltaire, *Dictionnaire philosophique*, Tome 17, Paris, Garnier, 1878, p. 553.

²⁹⁷ L. CHADEFaux, *La déchéance de nationalité. Idéologie et droit*, Mémoire de recherche, Université Paris II Panthéon-Assas, 2020, p. 71.

²⁹⁸ D. PERRIN, « Réflexions sur la déchéance de nationalité en contexte terroriste – (pluri)appartenance et (sous)citoyenneté en France et au Maghreb », *L'Année du Maghreb*, 2020, n° 22, § 59.

Chapitre 2 : L'éloignement précipité des individus

La volonté française d'écartement de la menace terroriste par l'éloignement des individus se traduit en pratique par la favorisation des mesures d'expulsion ou d'interdiction du territoire comme conséquences au refus d'intégrer l'individu dangereux dans la société française (*Section 1*) ainsi que par l'accentuation de cette contrainte par des difficultés importantes de contestation de ces décisions, en dépit parfois du droit à un recours effectif devant les juridictions nationales (*Section 2*).

Section 1 : L'éloignement comme moyen privilégié d'écartement de la menace terroriste

Les mesures françaises refusant ou mettant fin à l'accès au territoire ou à la nationalité française dans le cadre de la lutte contre le terrorisme sont procéduralement fortement liées à des mesures de départ forcé du territoire, dans une dynamique d'éloignement de la menace que représente la présence en France de certains individus. En premier lieu, l'expulsion du territoire constitue en droit des étrangers une conséquence favorisée tant par le législateur que par les autorités françaises à l'application d'une clause d'exclusion d'une protection internationale ou à la suite d'une condamnation pénale. A compter de l'acquisition d'une attestation de la demande d'asile, le demandeur bénéficie du droit de se maintenir sur le territoire français jusqu'à la notification de la décision de l'OFPRA ou, le cas échéant, de la décision de la CNDA²⁹⁹. En cas de décision défavorable, ce droit au maintien sur le territoire français prend fin, ce qui autorise ainsi le préfet à édicter une mesure d'éloignement. Dans le régime de droit commun, une décision d'éloignement peut être adoptée seulement après un éventuel recours devant la CNDA ; lors d'une procédure accélérée, fréquemment utilisée lorsqu'il est question d'une menace terroriste, une telle décision d'éloignement peut être édictée dès la décision de rejet de l'OFPRA, même si un recours est enclenché auprès de la CNDA. Le motif attaché à une menace à l'ordre public rend donc plus vulnérables les demandeurs expulsables. Par ailleurs, l'article L. 752-5 du CESEDA prévoit des possibilités de demandes de sursis à exécution d'une mesure d'éloignement lorsque la décision de l'OFPRA met fin au droit de séjour sur le territoire français, et ce jusqu'à l'expiration du délai de recours devant la CNDA ou bien jusqu'au rendu de sa décision. Il est fait droit à la demande de suspension de la mesure d'éloignement « si le juge a un doute sérieux sur le bien-fondé de la décision de rejet ou d'irrecevabilité de l'OFPRA au regard des risques de persécutions allégués ou des autres motifs

²⁹⁹ CESEDA, article L. 541-1.

retenus par l'OFPRA »³⁰⁰ ; au regard de la dynamique restrictive de la lutte antiterroriste française, il semblerait difficile pour une personne accusée d'être liée à cette menace de faire valoir des éléments sérieux de nature à justifier son maintien sur le territoire durant l'examen de son recours par la Cour, ce qui appuie ici encore la logique d'éloignement précipité de cette catégorie d'individus exclus. De manière plus globale, il est convenu que « l'application de la clause d'exclusion mais également de la clause de cessation du statut de réfugié ou de protégé subsidiaire peut aboutir, selon les motifs d'ordre public reprochés, à refuser une protection et, par voie de conséquence, un droit de séjour à une personne qui pourrait également faire l'objet d'une expulsion »³⁰¹.

En deuxième lieu, en ce qui concerne les mesures propres de départ forcé des étrangers menaçant l'ordre public, ceux-ci sont visés, d'abord, par l'obligation de quitter le territoire français lorsque cette menace est couplée à l'irrégularité de leur séjour³⁰². Les étrangers protégés face à cette mesure ne peuvent aujourd'hui en faire l'objet que s'ils vivent en France en état de polygamie³⁰³, mais le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration poursuit l'objectif d'étendre cette dérogation aux individus protégés qui constituent « une menace grave pour l'ordre public »³⁰⁴, ce qui diminue fortement leur protection, au nom de la sécurité nationale³⁰⁵. Le projet de loi vise également à étendre les possibilités de prononcés d'une obligation de quitter le territoire à l'encontre de citoyens de l'Union européenne, normalement spécialement protégés, lorsqu'une telle décision se fonde sur « des motifs graves de sécurité publique »³⁰⁶. Ensuite, l'article L. 631-1 du CESEDA dispose : « l'autorité administrative peut décider d'expulser un étranger lorsque sa présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public », sous réserve du respect de certaines conditions. Les articles L. 621-2 et L. 631-3 prévoit l'expulsion de différentes catégories d'étrangers protégés si celle-ci constitue une « nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique », ou « en cas de comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat, ou liés à des activités à caractère terroriste ». Là encore, la menace, notamment de caractère terroriste, que représentent ces étrangers peut dépasser leur protection,

³⁰⁰ Conseil d'Etat, 16 octobre 2019, n° 432147, § 5.

³⁰¹ V. TCHEN, *Droit des étrangers*, 2e édition, Paris, LexisNexis, 2022, p. 1100.

³⁰² CESEDA, article L. 611-1.

³⁰³ CESEDA, article L. 611-3.

³⁰⁴ *Projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration*, n° 304, déposé au Sénat le 1er février 2023, article 10.

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ *Ibid.*

lorsque celle-ci est marquée d'une certaine gravité³⁰⁷. Cela est toutefois soumis à la condition suivante : l'autorité compétente doit rapporter un élément intentionnel en établissant la réalité d'un soutien à un mouvement terroriste, et peut à cette fin se fonder sur des notes blanches, si celles-ci rapportent notamment « des faits établissant une appartenance avérée à la mouvance islamiste radicale »³⁰⁸. Enfin, depuis la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016³⁰⁹ portant modification de l'article 422-4 du code pénal, une interdiction judiciaire du territoire français est obligatoirement prononcée en matière de terrorisme, sauf si la juridiction compétente décide, par voie d'exception et à condition de produire une décision spécialement motivée en ce sens, de ne pas prononcer cette peine. Il s'agit ici d'un renversement de l'automatisme de cette mesure, constituant une peine accessoire dans le régime pénal de droit commun, et constituant alors une obligation principale dans le régime antiterroriste. L'article 422-3 du code pénal déroge également au régime de droit commun, en portant de dix à quinze ans la durée maximale de cette interdiction en cas de crime constituant un acte de terrorisme. Ces deux dispositions se fondent en outre sur la définition du terrorisme proposée par l'article 421-1 du code pénal et l'éventail des infractions qu'il présente, qui sont sans conteste extrêmement larges au regard de l'importance des conséquences d'une interdiction du territoire français. C'est ainsi que, si elle était « intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur »³¹⁰, la commission d'une infraction considérée comme mineure dans le régime de droit commun pourrait enjoindre le juge judiciaire à prononcer une interdiction du territoire, sans doute même après la purge de la peine d'emprisonnement également prononcée. Dans ce cadre, le législateur semble ainsi préférer l'éloignement immédiat et automatique de la menace à une logique de réinsertion dans la société des individus liés à la menace terroriste, alors que ce choix prolonge la sanction sans procéder à une quelconque diminution effective de la menace. En somme, ce régime d'éloignement des étrangers, complété par les réformes législatives récentes et à venir, représente « une nouvelle voie d'éloignement des étrangers menaçant gravement l'ordre public, beaucoup plus facile à mettre en œuvre pour l'administration et contournant les protections contre l'expulsion », dans une dynamique

³⁰⁷ Conseil d'Etat, 7 décembre 1992, n° 132300.

³⁰⁸ V. TCHEN, *Droit des étrangers*, 2e édition, Paris, LexisNexis, 2022, p. 1097.

³⁰⁹ *Loi n° 2016-987 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste (I)*, adoptée le 21 juillet 2016.

³¹⁰ Code pénal, article 421-1.

d'éloignement précipité des individus étrangers dès lors que leur lien avec la menace terroriste semble avéré.

L'étude de la jurisprudence du Conseil d'Etat montre en outre deux tendances dans ce sens dans l'adoption et le contrôle des arrêtés ministériels d'expulsion à l'égard d'étrangers liés à la menace terroriste. D'abord, en cas de refus ou cessation préalable de statut, le ministre de l'Intérieur semble utiliser exactement les mêmes motifs que ceux mobilisés avant par les autorités de l'asile pour édicter une décision d'expulsion, ce qui montre un lien fort entre l'exclusion d'une protection et l'expulsion en tant que conséquence qui serait alors logique au regard des raisons identiques qui les fondent. Dans une affaire examinée le 27 mars 2021 par le Conseil d'Etat³¹¹, l'OFPRA avait retiré en 2016 le statut d'un étranger protégé en raison d'une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat et la sécurité publique, en se fondant sur un éventail d'actions commises par l'intéressé qui montraient son lien avec la mouvance pro-jihadiste, telles que plusieurs séjours de longue durée en Turquie, pendant lesquels il avait pu rejoindre la zone de conflit irako-syrienne et ses fréquentations de divers individus liés à la préparation d'actes terroristes. En 2020, le ministre de l'Intérieur a ensuite édicté un arrêté d'expulsion en urgence absolue, en se fondant donc sur les mêmes faits que ceux présentés par l'OFPRA, et en y ajoutant quelques faits survenus entre temps pour établir l'actualité de la menace terroriste. Ce raisonnement a ensuite été confirmé par le Conseil d'Etat. De la même manière, le Conseil d'Etat a admis le 5 août 2021³¹² que le ministère de l'Intérieur se fonde à nouveau sur les mêmes éléments que l'OFPRA pour ordonner l'expulsion en urgence absolue d'un ressortissant tchétchène préalablement condamné en Russie du fait de son implication dans la rébellion tchétchène. Par ailleurs, la seconde tendance se dégageant de la jurisprudence du Conseil d'Etat tient à l'absente volonté du ministère de l'Intérieur, et ainsi du Conseil par voie de contrôle, de participer à la réinsertion d'un étranger condamné en France pour des faits de terrorisme. En effet, pour exemple, après une condamnation de la cour d'appel de Paris pour la participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme et de financement d'une entreprise terroriste, consistant en un financement de nouveaux membres de sa famille partis rejoindre les rangs de l'organisation terroriste Etat islamique, une ressortissante algérienne vivant en France a fait l'objet d'un arrêté ministériel d'expulsion du territoire français avant même la fin de sa peine de prison, au motif que celle-ci « n'avait pas, en détention, pris ses distances par rapport à ces faits et avait continué à entretenir

³¹¹ Conseil d'Etat, 27 mars 2021, n° 450402.

³¹² Conseil d'Etat, 5 août 2021, n° 455003.

volontairement des liens avec des personnes radicalisées connues pour leur implication dans des actes de terrorisme »³¹³. Ces deux tendances montrent ainsi une forte dynamique d'éloignement des étrangers liés à la menace terroriste comme une solution privilégiée d'évincement de cette menace sur le sol français.

En dernier lieu, concernant les individus possédant la nationalité française ayant commis une infraction terroriste, l'éloignement constitue de la même manière une des possibilités d'écartement de la menace, à la suite d'une décision de déchéance de la nationalité. Le gouvernement expliquait ainsi dans l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle du 23 décembre 2015 que « l'élargissement des cas de déchéance de nationalité française contribuera[it] en outre à renforcer la protection de la société française, en permettant notamment de procéder à l'éloignement durable du territoire de la République, par la voie de l'expulsion, des personnes dont le caractère dangereux est avéré par la condamnation définitive dont elles ont fait l'objet et à interdire leur retour sur le territoire »³¹⁴. En retirant la nationalité à un individu qui dispose par ailleurs d'une autre nationalité, les autorités françaises peuvent alors l'expulser à destination de cet autre Etat de nationalité. Il s'agirait ainsi d'une manière « d'"externaliser" la gestion du risque et le traitement pénal de certains individus (...) pourrait bien se multiplier »³¹⁵.

Section 2 : L'accentuation de la contrainte par des difficultés de contestation des décisions

L'importance et la gravité des enjeux sécuritaires liés à la menace terroriste sur le territoire français ont un impact considérable sur l'effectivité des possibilités de contestation offertes aux individus à l'encontre des mesures que les autorités françaises leur imposent. Cela se rapporte à la dynamique française de célérité dans l'écartement et l'éloignement des individus liés à la menace terroriste, et notamment l'utilisation de procédures accélérées qui mettent en danger l'accès aux garanties de procédure pour les personnes représentant un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public³¹⁶. En premier lieu, concernant les individus français

³¹³ Conseil d'Etat, 15 septembre 2022, n° 467145, § 5 ; V. Conseil d'Etat, 30 août 2022, n° 466554.

³¹⁴ *Projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 décembre 2015.

³¹⁵ J. LEPOUTRE, « L'impasse de la déchéance de nationalité », *Plein droit*, 2018, Vol. 117, n° 2, p. 22.

³¹⁶ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Procédures d'asile accélérées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe », *Résolution 1741 (2005)*, 7 octobre 2005, § 8.9 ; *Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme*, adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 11 juillet 2002 ; *Recommandation (2005) du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'exclusion du statut de réfugié dans le cadre de l'article 1 F de la Convention relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951.

liés à la menace terroriste, la procédure attachée à leur éventuelle déchéance de nationalité semble présenter de minces possibilités de contestation de la part de l'intéressé. A la suite de la notification du souhait du Gouvernement de procéder à une telle mesure, l'individu concerné dispose d'un délai d'un mois « pour faire parvenir au ministre chargé des naturalisations ses observations en défense »³¹⁷, délai après lequel le Gouvernement, prenant ou non en compte les considérations de l'individu et après avis conforme du Conseil d'Etat, peut procéder à la déchéance de sa nationalité. L'intéressé peut ensuite effectuer un recours contre le décret de déchéance auprès du Conseil d'Etat, dont l'opinion semblera toutefois déjà formée du fait de sa consultation préalable à l'adoption de la mesure³¹⁸. La suspension de la mesure semble par ailleurs difficilement admise par le juge des référés du Conseil d'Etat, qui avait en ce sens refusé de faire droit à cinq demandes de suspension de mesures par des ordonnances du 20 novembre 2015³¹⁹.

En second lieu, concernant l'exclusion d'une protection internationale à l'égard des étrangers représentant une menace grave à l'ordre public, et ainsi éventuellement une menace terroriste, la mobilisation d'une procédure accélérée par l'OFPRA sur ce motif a des conséquences considérables sur la suite de la procédure dont les possibilités effectives de recours devant la CNDA. En ce sens, « lorsque la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides a été prise selon la procédure accélérée, (...) le président de la cour ou le président de formation de jugement qu'il désigne à cette fin statue dans un délai de cinq semaines à compter de sa saisine »³²⁰. Ainsi, le recours est étudié dans un délai très réduit par rapport au délai commun de cinq mois, et par un juge unique se substituant à la formation collégiale usuellement mobilisée. De plus, si la présence en France de l'individu constitue une menace grave à l'ordre public, le recours devant la CNDA n'est, par dérogation, pas suspensif, ce qui offre aux autorités la possibilité de refuser ou retirer l'attestation de la demande d'asile, mettant alors fin au droit au maintien sur le territoire³²¹. De la même manière, le recours en cassation devant le Conseil d'Etat n'est pas suspensif, ce qui offre aux autorités la possibilité de présenter un refus de séjour et une obligation de quitter le territoire³²². Ces restrictions tenant à la

³¹⁷ Décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993, modifié par décret n° 2023-65 du 3 février 2023, article 61.

³¹⁸ Par ex. Conseil d'Etat, 22 mars 2023, n° 471511.

³¹⁹ Conseil d'Etat, 20 novembre 2015, n° 394349, 394351, 394353, 394355 et 394357.

³²⁰ CESEDA, article L. 532-6.

³²¹ CESEDA, article L. 752-5.

³²² Code de justice administrative, article L. 4.

suspension du droit au séjour pendant ces procédures rendent probablement plus difficile la formation d'un recours, en ce qu'elles peuvent ainsi coexister avec une mesure d'éloignement. En dernier lieu, l'étude des recours possibles en amont de l'expulsion d'un étranger menaçant la sécurité montre de sérieuses difficultés tenant à leur effectivité. La procédure d'expulsion de droit commun ne semble pas présenter de gros problèmes, en ce qu'elle offre plusieurs possibilités de recours : d'abord, le recours en annulation devant le tribunal administratif dans un délai de deux mois après la notification de l'arrêté d'expulsion, et également, le recours en abrogation auprès de l'administration dans un délai de deux mois si l'individu est en liberté, ou sans délai si l'individu est en prison ou assigné à résidence³²³. Deux difficultés mineures subsistent tout de même : il semble d'abord matériellement compliqué pour un individu en détention ou rétention de procéder à la constitution d'un dossier de recours, et le fait que le recours en abrogation doive s'effectuer par la remise d'une demande écrite adressée à l'auteur de la mesure crée un doute quant à la possibilité d'une issue favorable à cette procédure³²⁴. Toutefois, l'expulsion en urgence absolue, dont la mobilisation est souvent liée à un risque terroriste³²⁵, soulève de bien plus importantes difficultés quant à l'effectivité du recours à son encontre. Le motif de l'urgence absolue est présenté à l'article L. 632-1 du CESEDA et a pour effet une baisse des garanties procédurales normalement admises en cas d'expulsion, en ce que l'administration est ici dispensée du passage devant la commission départementale d'expulsion et de la notification à l'intéressé du bulletin spécial³²⁶, cela étant justifié par l'existence d'exigences impérieuses d'ordre public³²⁷. Au regard de l'urgence absolue, l'expulsion est dans ce cadre exécutée de manière immédiate, et la question de l'effectivité du recours cruciale en ce que l'exécution de la mesure peut avoir des conséquences graves sur la situation de l'étranger concerné. Dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité transmise par le Conseil d'Etat au Conseil constitutionnel³²⁸, il s'agissait de « savoir si le régime dérogatoire mis en œuvre à l'occasion d'une expulsion en urgence absolue (...) était de nature à

³²³ CESEDA, articles L. 524-2 et L. 524-3.

³²⁴ CESEDA, article R. 632-9.

³²⁵ Conseil d'Etat, 5 août 2021, n° 455003 ; Cour administrative d'appel de Paris, 15 juin 2000, n° 19PA01786.

³²⁶ Par ex. Cour administrative d'appel de Bordeaux, 31 juillet 2007, n° 06BX00167.

³²⁷ V. TCHEN, « Projet de loi "pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration" », *Actualité du droit des étrangers, de l'asile et de la nationalité*, 2 février 2023, Disponible en ligne : https://vincenttchen.typepad.fr/droit_des_etrangers/#:~:text=Dans%20son%20avis%20n%C2%B0,ruinent%20to%20possibilit%C3%A9%20d%C3%A9valuation [consulté le 6 mai 2023] ; Conseil constitutionnel, 5 octobre 2016, n° 2016-580 QPC.

³²⁸ Conseil constitutionnel, 5 octobre 2016, n° 2016-580 QPC.

compromettre le droit à un recours juridictionnel effectif »³²⁹, du fait notamment de la brièveté du délai entre la saisine du tribunal et l'exécution de la mesure d'éloignement. Le Conseil constitutionnel a ainsi considéré en 2016 qu'une telle situation ne portait pas une atteinte injustifiée et disproportionnée au droit à un recours juridictionnel effectif et au respect de la vie privée³³⁰, d'une part au regard du but poursuivi par l'autorité administrative, notamment « la nécessité de pouvoir, en cas de menace terroriste, éloigner du territoire un étranger au nom des exigences impérieuses pour l'ordre public »³³¹, et d'autre part au regard de l'existence d'un recours disponible contre la décision fixant le pays de destination. Ce raisonnement a cependant été critiqué par la doctrine, considérant en effet que le Conseil constitutionnel n'a pas procédé à une juste conciliation des intérêts divergents en cause, et que cette procédure « ne permet pas à la personne qui en fait l'objet de saisir en temps utile ce juge administratif afin que celui-ci vérifie si le renvoi vers le pays désigné n'expose pas l'intéressé aux risques visés à l'article L. 513-2 du CESEDA »³³². Il est ainsi considéré que, bien que le rôle du Conseil constitutionnel soit d'apprécier la conformité constitutionnelle théorique des dispositions concernées, l'exécution d'office de l'expulsion prive de facto l'étranger d'une possibilité de contestation et « rend très théorique l'intérêt de tout recours disponible en droit »³³³, ce qui peut parfois mener l'individu concerné à devoir saisir la Cour européenne des droits de l'homme comme unique moyen de suspendre l'exécution de l'expulsion³³⁴. La Cour européenne des droits de l'homme s'est d'ailleurs saisie plusieurs fois de cette problématique à l'égard du système français, et avait en ce sens condamné la France deux fois avant que le législateur national procède aux modifications nécessaires³³⁵. Dans l'optique de « protéger des droits non pas théoriques ou illusoire mais concrets et effectifs »³³⁶, la Cour adopte usuellement une approche bien plus concrète que celle du Conseil constitutionnel, et impose du respect du droit à un recours effectif certaines garanties nationales permettant à l'individu de faire valoir ses prétentions, même en

³²⁹ C. POULY, « Du droit au recours effectif dans les procédures d'éloignement », *Constitutions*, 2016, n° 4, p. 671.

³³⁰ Conseil constitutionnel, 5 octobre 2016, n° 2016-580 QPC.

³³¹ *Ibid.*, § 9.

³³² C. POULY, « Du droit au recours effectif dans les procédures d'éloignement », *Constitutions*, 2016, n° 4, p. 671.

³³³ *Ibid.*

³³⁴ CEDH, *I.M. c. France*, 2 février 2012, n° 9152/09.

³³⁵ CEDH, *I.M. c. France*, 2 février 2012, n° 9152/09 ; CEDH, *Gebremedhin c. France*, 26 avril 2007, n° 25389/05.

³³⁶ CEDH, *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979, n° 6269/73.

dépôt de brefs délais³³⁷ et sans préjudice du caractère suspensif ou non des recours³³⁸, telles qu'une intervention réelle du juge³³⁹ afin d'obtenir un examen suffisamment approfondi de la situation de l'individu, notamment au regard des articles 3 et 8 de la Convention³⁴⁰. La jurisprudence de la Cour précise par ailleurs que, « lorsque la sécurité nationale se trouve en jeu »³⁴¹, « et si une instance indépendante peut se voir obligée d'accorder une ample marge d'appréciation à l'exécutif en matière de sécurité nationale »³⁴², « certaines restrictions au type de recours disponibles peuvent se justifier, mais le recours doit être effectif, en pratique comme en droit »³⁴³. Quoi qu'il en soit, le système français semble en somme faire lourdement primer les enjeux de sécurité nationale sur le droit à un recours effectif pour les individus français ou étrangers éloignables, et de telles restrictions mettent sans conteste en danger leurs droits fondamentaux.

³³⁷ CEDH, *E.H. c. France*, 22 juillet 2021, n° 39126/18, §§ 174-207.

³³⁸ CEDH, *Al-Nashif c. Bulgarie*, 20 juin 2002, n° 50963/99, § 133 ; CEDH, *M. et autres c. Bulgarie*, 26 juillet 2011, n° 41416/08, §§ 122-133 ; CEDH, *De Souza Ribeiro c. France*, 13 décembre 2012, n° 22689/97, § 83.

³³⁹ *Ibid.*

³⁴⁰ CEDH, *Guide sur l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Droit à un recours effectif*, 31 août 2022, § 226.

³⁴¹ *Ibid.*, § 227.

³⁴² *Ibid.*

³⁴³ *Ibid.*

Titre 2 : L'impact imposant d'une décision de restriction de l'accès au territoire français sur les droits fondamentaux des individus liés à la menace terroriste

Les mesures de lutte contre le terrorisme ayant pour objectifs de prévenir et réprimer la menace, celles-ci, et particulièrement lorsqu'elles affèrent à l'accès au territoire, ont un impact considérable sur la vie et les droits des individus dangereux. Toutefois, au-delà de l'intérêt mineur des autorités françaises pour les conséquences que de telles décisions engendrent pour les individus représentant eux-mêmes une menace avérée (**Chapitre 1**), ces mesures ont un impact sérieux et malencontreux sur le respect des droits des individus et groupes indirectement lié à la menace (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 : L'intérêt partiel des autorités françaises à l'égard des conséquences sur les individus dangereux d'une restriction de leur accès au territoire

Les mesures tenant à restreindre ou refuser l'accès ou le maintien sur le territoire français à l'encontre d'individus liés à la menace terroriste ont des conséquences importantes sur leurs conditions de vie et le respect de leurs droits fondamentaux, dont la garantie n'est en aucun cas éteinte par la dangerosité qu'ils représentent. C'est ainsi qu'il conviendrait pour les autorités françaises d'examiner méticuleusement l'impact de telles mesures sur les droits individuels de ces personnes, d'abord lorsque celles-ci envisagent l'expulsion d'un étranger (*Section 1*), mais également dans l'hypothèse où l'individu est officiellement exclu ou refoulé de la société nationale sans qu'il fasse l'objet d'une mesure d'éloignement (*Section 2*).

Section 1 : L'évaluation rigoureuse des risques de soumission à des mauvais traitements des individus dangereux expulsés du territoire français

Lors de l'expulsion d'un étranger, il peut raisonnablement exister un risque qu'il soit soumis dans l'Etat de renvoi à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants. Ce risque semble particulièrement important lorsque l'individu appartient à un groupe systématiquement exposé à de tels traitements au sein de cet Etat ou lorsque la menace terroriste qu'il représente y est disproportionnellement réprimée. L'Etat français est donc soumis à la nécessité de suivre les obligations imposées par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, selon lequel « nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ». Cette interdiction à caractère absolu crée des obligations positives pour les Etats lorsqu'ils envisagent d'expulser un individu, dont l'un des volets matériels exige de « prendre des mesures opérationnelles pour protéger des individus

précis face à un risque de traitements contraires à cette disposition »³⁴⁴. Dans le cadre d'une expulsion du territoire, les Etats ont donc l'obligation de ne pas expulser la personne en question vers le pays concerné³⁴⁵, et la responsabilité de l'Etat peut ainsi être engagée au titre de la Convention s'il expulse un individu qu'il existe « des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé courra, dans le pays de destination, un risque réel d'être soumis à des traitements contraires à l'article 3 »³⁴⁶.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme précise l'étendu et les critères de l'appréciation du risque que l'individu soit soumis à de tels traitements. Elle exige tout d'abord que l'appréciation du risque soit concentrée sur « les conséquences prévisibles du renvoi de la personne concernée vers le pays de destination »³⁴⁷, sur la base des éléments factuels disponibles³⁴⁸. Bien que la Cour européenne des droits de l'homme se montre très stricte quant à la nécessité pour les Etats d'adopter une approche complète et *ex-nunc* d'un tel risque³⁴⁹, notamment lorsqu'ils doivent prendre en compte des informations survenues après l'adoption par les autorités internes de leur décision définitive d'expulsion³⁵⁰, elle semble accorder une certaine marge de manœuvre aux Etats, en leur imposant d'utiliser toutes les sources à leur disposition, mais sans les condamner lorsque ces éléments ne suffisent éventuellement pas. Cette approche se confirme au regard du fait qu'auprès de la Cour, la charge de la preuve pèse d'abord sur le requérant, qui doit produire des éléments de nature à démontrer « qu'il existe des motifs sérieux de croire que, si la mesure incriminée était mise à exécution, il serait exposé à un risque réel de faire l'objet d'un traitement contraire à l'article 3 »³⁵¹, et qu'il appartient par la suite au Gouvernement de dissiper tout doute à ce sujet³⁵². La charge de la preuve pesant sur le requérant se précise lorsque celui-ci allègue faire partie d'un groupe systématiquement exposé à des mauvais traitements, ce qui peut advenir lorsqu'un individu considéré comme une menace terroriste en France prétend en fait appartenir à un mouvement de libération nationale, comme la rébellion tchétchène en Russie. Dans un tel cas, le requérant doit alors démontrer « qu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la

³⁴⁴ CEDH, *X et autres c. Bulgarie*, 2 février 2021, n° 22457/16, § 178.

³⁴⁵ CEDH, *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, 21 novembre 2019, n° 47287/15, §§ 125-126 ; CEDH, *F.G. c. Suède*, 23 mars 2016, n° 43611/11, §§ 110-111.

³⁴⁶ *Ibid.*

³⁴⁷ CEDH, *Khasanov et Rakhmanov c. Russie*, 29 avril 2022, n° 28492/15 et 49975/15, § 95.

³⁴⁸ *Ibid.*, § 107.

³⁴⁹ CEDH, *F.G. c. Suède*, 23 mars 2016, n° 43611/11, § 115 ; CEDH, *Sufi et Elmi c. Royaume-Uni*, 28 juin 2011, n° 8319/07 et 11449/07, § 215.

³⁵⁰ *Ibid.*

³⁵¹ CEDH, *Khasanov et Rakhmanov c. Russie*, 29 avril 2022, n° 28492/15 et 49975/15, § 109.

³⁵² *Ibid.*

pratique en question existe et qu'il appartient au groupe visé »³⁵³. Dans les situations où il a été porté à la connaissance des autorités nationales que le demandeur d'asile fait vraisemblablement partie d'un groupe systématiquement exposé à une pratique de mauvais traitements et qu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire en l'existence des critères susmentionnés, les obligations découlant pour les Etats des articles 2 et 3 de la Convention impliquent que les autorités évaluent ce risque d'office³⁵⁴. Concernant la situation de la population tchéchène, la Cour européenne des droits de l'homme écarte continuellement la qualification de groupe systématiquement exposé à des traitements contraires à l'article 3³⁵⁵. Bien qu'elle reconnaisse que soient rapportées de graves violations des droits de l'homme en Tchétchénie, la Cour se fonde sur sa jurisprudence constante et les rapports internationaux disponibles à la date de l'expulsion examinée pour affirmer que les risques allégués par certains catégories de la population du Nord Caucase, telles que les personnes soupçonnées ou condamnées pour des faits de terrorisme, ne suffisent pas à les considérer comme des groupes systématiquement exposés à des traitements contraires à l'article 3³⁵⁶. La Cour a donc considéré en 2022 que, « en conséquence, l'appréciation du risque pour le requérant doit se faire sur une base individuelle tout en gardant à l'esprit le fait que les personnes présentant un profil correspondant à l'une des catégories susmentionnées peuvent être plus susceptibles que les autres d'attirer l'attention des autorités »³⁵⁷. Cette approche a l'égard de la situation de la communauté tchéchène est également partagée par l'Agence européenne pour l'asile³⁵⁸. Concernant spécifiquement l'éloignement d'individus considérés comme une menace pour la sécurité nationale, la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé le caractère absolu de la protection contre les traitements prohibés par l'article 3 et ainsi l'impossibilité pour les Etats de mettre en balance le risque de mauvais traitements et les motifs invoqués pour l'expulsion³⁵⁹. Elle a également confirmé que le principe d'évaluation complète et ex-nunc d'un risque réel

³⁵³ CEDH, *Guide sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Immigration*, 31 août 2022, § 44.

³⁵⁴ CEDH, *F.G. c. Suède*, 23 mars 2016, n° 43611/11, § 127 ; CEDH, *Amerkhanov c. Turquie*, 5 juin 2018, n° 16026/12, §§ 52-58 ; CEDH, *Batyrkhairov c. Turquie*, 5 juin 2018, n° 69929/12, §§ 46-52.

³⁵⁵ CEDH, *I c. Suède*, 5 septembre 2013, n° 61204/09, § 58 ; CEDH, *M.V. et M.T. c. France*, 4 septembre 2014, n° 17897/09, §§ 39-40 ; CEDH, *R.K. et autres c. France*, 12 juillet 2016, n° 68264/14, §§ 49-50 ; CEDH, *R.M. et autres c. France*, 12 juillet 2016, n° 33201/11, §§ 50-51 ; CEDH, *I.S. c. France*, 12 décembre 2017, n° 54612/16, §§ 47-48 ; CEDH, *M.I. c. Bosnie-Herzégovine*, 29 janvier 2019, n° 47679/17, §§ 45-46.

³⁵⁶ CEDH, *R. c. France*, 30 août 2022, n° 49857/20, § 122.

³⁵⁷ *Ibid.*, § 123.

³⁵⁸ EASO, *Country of Origin Information Report Russian Federation. The situation for Chechens in Russia*, 2018, p. 52.

³⁵⁹ CEDH, *Saadi c. Italie*, 28 février 2008, n° 37201/06, §§ 125 et 138 ; CEDH, *Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni*, 17 janvier 2012, n° 8139/09, §§ 183-185.

demeure valable « en dépit de la révocation du statut de réfugié de l'intéressé au motif d'une condamnation pénale pour des faits de terrorisme et de la menace grave pour la société de l'Etat d'accueil que sa présence constituait »³⁶⁰.

L'ensemble de ces éléments développés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est censé assortir l'éloignement d'un individu, même considéré comme dangereux, de la garantie qu'il ne sera pas soumis à des traitements contraires à l'article 3 de la Convention dans son pays de retour, après un examen conforme des autorités nationales et éventuellement après une confirmation opérée par la Cour lorsque celle-ci en est saisie. Toutefois, en cas de dégradation ultérieure de la situation du pays de renvoi ou bien si les éléments disponibles aux autorités nationales n'étaient finalement pas suffisants pour prévoir la soumission effective de l'individu à ces traitements prohibés, il peut éventuellement arriver que celui-ci y soit finalement exposé. Cette situation est effectivement arrivée à l'égard d'un ressortissant algérien qui, après avoir rejoint les mouvements islamistes au début de la guerre civile algérienne en 1992, s'était réfugié en France où il avait été condamné à sept ans d'emprisonnement pour participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'actes de terrorisme ainsi qu'une interdiction définitive du territoire français³⁶¹. Le jour de l'exécution de son éloignement vers l'Algérie, son avocate a obtenu de la Cour européenne une mesure provisoire indiquant de surseoir à ce renvoi, mais l'information est parvenue trop tard aux autorités. L'individu a donc effectivement été renvoyé en Algérie, et a été appréhendé et emprisonné dès son arrivée par les autorités nationales qui avaient eu connaissance de sa condamnation en France³⁶². Auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, celui-ci a alors soutenu y être poursuivi pour des faits pour lesquels il avait déjà été condamné en France et prétend qu'il ne bénéficiera pas d'un procès équitable et risque la peine de mort ; la Cour a conclu à une violation de l'article 3 de la Convention³⁶³. Cette affaire a fait l'objet d'une surveillance soutenue du service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme jusqu'en mars 2023, qui a finalement pris fin en considération « de la confirmation de la libération par les autorités algériennes et de l'ensemble des démarches et des efforts déployés par les autorités françaises dans ce dossier »³⁶⁴. Cette affaire de référence montre tout d'abord

³⁶⁰ CEDH, *K.I. c. France*, 15 avril 2021, n° 5560/19, § 142.

³⁶¹ CEDH, *M.A. c. France*, 1er février 2018, n° 9373/15, §§ 5-9.

³⁶² *Ibid.*, §§ 22-23.

³⁶³ *Ibid.*, § 40.

³⁶⁴ Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, *Décisions résultant de la 1459e réunion – M.A. c. France*, requête n° 9373/15, CM/Notes/1459/H46-8, 9 mars 2023, § 3.

qu'une évaluation consciencieuse des risques de mauvais traitements de la part des autorités nationales ainsi qu'une éventuelle saisine de la Cour européenne des droits de l'homme en temps utile ne suffisent parfois pas, en pratique, à protéger effectivement l'individu terroriste de sa soumission à de tels traitements en cas de renvoi à l'étranger. Toutefois, cette affaire montre également que les services de la Cour sont particulièrement sensibles au sort des individus expulsés, qu'ils soient dangereux ou non, et font preuve d'un suivi très rigoureux de leur situation post-renvoi en cas de soumission effective aux traitements que l'article 3 de la Convention prohibe.

Section 2 : L'indifférence des autorités françaises à l'égard des individus dangereux mis à l'écart

L'article 25 du code civil pose deux verrous à la déchéance de nationalité, celle-ci ne peut être édictée si l'individu concerné est mono-national ou s'il n'a pas fait l'objet d'une condamnation pénale préalable, notamment pour des faits de terrorisme. L'une ou l'autre situation peut arriver à l'égard des individus français expatriés à l'étranger qui se sont engagés au sein d'une organisation terroriste et ne peuvent ainsi faire l'objet d'une déchéance de leur nationalité française. La seule possibilité pour les autorités françaises pour contrer la menace terroriste qu'ils représentent réside en leur faculté de refuser leurs demandes de rapatriement, particulièrement aujourd'hui à l'égard des individus détenus dans le Nord-Est syrien. Cette mise à l'écart forcée de ces nationaux pose toutefois plusieurs problèmes au regard du respect de leurs droits fondamentaux. En premier lieu, sans en être déchus, ces individus ne jouissent plus, *de facto*, de leur nationalité française et des droits qui y sont attachés, tels que le droit « général et absolu » à entrer et demeurer en France, le droit de vote et d'éligibilité, et l'accès aux emplois en France³⁶⁵. Il en est de même pour les droits attachés à la citoyenneté européenne, incluant le droit de circuler et séjourner, de travailler et d'étudier sur le territoire des Etats membres et autres droits civiques et politiques ainsi que certaines garanties juridiques comme la protection diplomatique et consulaire sur le territoire d'un pays tiers à l'Union européenne³⁶⁶. La CJCE avait par ailleurs consacré en 1974 « un principe de droit international, que le traité CEE ne peut pas être censé méconnaître dans les rapports entre les Etats membres,

³⁶⁵ F. JULIEN-LAFERRIERE, « Nature des droits attachés à la nationalité », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2008, n° 23, pp. 82-85.

³⁶⁶ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958, articles 20 à 25.

[qui] s'oppose à ce qu'un Etat refuse à ses propres ressortissants le droit d'avoir accès à son territoire »³⁶⁷. Ce principe est également reconnu par le système de la Convention européenne des droits de l'homme, selon laquelle « nul ne peut être privé du droit d'entrer sur le territoire de l'Etat dont il est le ressortissant »³⁶⁸. La Cour européenne des droits de l'homme a précisé en ce sens, au sujet des ressortissants français détenus en Syrie, que cette interdiction « correspond à une obligation négative de l'Etat qui doit s'abstenir de priver un national de son droit d'entrer sur le territoire »³⁶⁹ et qu'il « n'est pas exclu que des mesures informelles ou indirectes qui privent de facto le national de la jouissance effective de son droit de rentrer puissent, selon les circonstances, être incompatibles avec cette disposition »³⁷⁰. En second lieu, au-delà de la question des droits attachés à la nationalité française, le refus de rapatriement de ses ressortissants par l'Etat français a de plus profondes conséquences néfastes sur le respect de leurs droits fondamentaux, comme l'a souligné Rights and security international en tant que tiers intervenant dans l'affaire *H.F. c. France* devant la Cour européenne des droits de l'homme. L'organisation « souligne le caractère indigne des conditions de détention dans les camps [et] déplore concrètement l'installation de tentes en plastique qui ne protègent pas du froid, des intempéries et des incendies ainsi que le manque de nourriture, l'accès à des installations sanitaires rudimentaires ne respectant pas les conditions minimales d'hygiène et l'accès aux soins largement insuffisant au regard des maladies liées à la malnutrition, à la mauvaise qualité de l'eau, aux troubles post-traumatiques et au stress. Elle alerte aussi sur les violences sexuelles subies par les femmes et les enfants et indique que le taux de naissance dans l'Annexe du camp serait de trois enfants pour mille femmes alors qu'aucun homme n'y vit, ce qui soulève de graves questions sur les risques d'abus sexuels »³⁷¹.

Lorsque la déchéance de nationalité en matière terroriste est rendue possible par la binationalité de l'individu en cause et l'existence d'une condamnation pénale préalable, celle-ci n'entraîne pas de plein droit la reconduite de l'individu déchu à la frontière mais le prive des droits attachés à la nationalité française et lui impose de régulariser son séjour sur ce territoire. Lorsqu'elle conduit à une mesure d'expulsion, le Comité d'experts de l'élaboration du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme « n'a pas [encore] décidé si l'article 3 du Protocole n° 4 exclut la possibilité pour un Etat de priver un de ses ressortissants

³⁶⁷ CJCE, *Yvonne Van Duyn c. Home Office*, 4 décembre 1974, n° 71-74, § 22.

³⁶⁸ Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, article 3, § 2.

³⁶⁹ CEDH, *H.F. et autres c. France*, 14 septembre 2022, n° 24384/19 et n° 44234/20, § 250.

³⁷⁰ *Ibid.*

³⁷¹ *Ibid.*, § 238.

de sa nationalité afin de l'expulser comme étranger »³⁷² mais la « Cour rappelle qu'elle n'a pas exclu qu'une privation de nationalité puisse poser un problème au regard de cette disposition »³⁷³. Lorsqu'elle ne conduit pas à une mesure d'expulsion, la déchéance de nationalité semble pouvoir entraîner une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale du fait de la perte des droits qu'elle induit : « perte du droit au séjour, du droit de travailler, du droit de percevoir des prestations sociales, atteinte à l'identité etc. »³⁷⁴. Sur ce point, la CEDH examine le respect de l'article 8 de la Convention en deux volets : elle examine premièrement les conséquences de la mesure litigieuse pour le requérant, et, deuxièmement le point de savoir si cette mesure avait ou non revêtu un caractère arbitraire³⁷⁵.

Dans une autre mesure, concernant les étrangers représentant une menace terroriste et ainsi exclus d'une protection internationale ou à qui le statut de réfugié est refusé ou retiré, l'expulsion du territoire n'est pas automatique, notamment au regard du principe de non-refoulement dans le droit international des droits de l'homme et propose ainsi deux solutions aux autorités françaises pour écarter la menace : soit l'expulsion à exécution différée avec une mise en rétention dans l'attente que celle-ci soit possible, soit l'absence de prononcé de l'expulsion, notamment lorsque l'individu possède la qualité de réfugié, ce qui le place alors dans une « zone grise »³⁷⁶. Cet étranger dangereux, ni régularisable, ni expulsable, se trouve alors dans un « entre-deux inconfortable »³⁷⁷ en ne bénéficiant de droits que très restreints. Pour les étrangers s'étant vus refusé ou retiré leur statut de réfugié, la CJUE³⁷⁸ et le HCR³⁷⁹ affirment que les Etats membres doivent leur accorder les droits énoncés dans la Convention de Genève dont la jouissance n'exige pas une résidence régulière, qui peuvent être classés en deux catégories « d'abord, ceux qui relèvent des droits fondamentaux/prérogatives reconnus à tout étranger sur le territoire de l'Etat d'accueil, et ensuite ceux qui ont trait à la préservation

³⁷² *Ibid.*, § 249.

³⁷³ *Ibid.* ; CEDH, *Naumov c. Albanie*, 4 janvier 2005, n° 10513/03.

³⁷⁴ J. LEPOUTRE, « Le bannissement des nationaux. Comparaison (France-Royaume-Uni) au regard de la lutte contre le terrorisme », *Revue critique de droit international privé*, 2016, n°1, pp. 114-115.

³⁷⁵ CEDH, *Usmanov c. Russie*, 22 décembre 2020, n° 43936/18, § 58 ; CEDH, *Ghoumid et autres c. France*, 25 juin 2020, n°52273/16 et 4 autres.

³⁷⁶ La Cimade, *La CRAzette*, décembre 2020, n° 22, p. 10.

³⁷⁷ G. LANDRY, « Les réfugiés représentant une menace pour l'Etat d'accueil. Une catégorie mal-défini d'indésirables aux frontières de l'exclusion du droit d'asile », in C. BILLET, E. d'HALLUIN, B. TAXIL (dir.), *La catégorisation des acteurs du droit d'asile*, Paris, Mare & Martin, 2021, p. 158.

³⁷⁸ CJUE, *M. c. Ministerstvo vnitra et X. c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, 14 mai 2019, C-391/16, C-77/17 et C-78/17, § 105.

³⁷⁹ HCR, *Commentaires annotés du HCR sur la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004*, 30 septembre 2004, p. 32.

de l'ordre public et la protection contre l'expulsion et le refoulement »³⁸⁰. En revanche, les individus « ayant fait l'objet d'une clause d'exclusion ne [pourront] prétendre à aucun de ces droits, dans la mesure où les dispositions de la Convention de Genève ne [leur] sont pas applicables selon l'article 1F »³⁸¹. En pratique, « la situation du réfugié privé de son statut sera en de très nombreux points similaire, voire quasi-identique, à celle de l'étranger en situation irrégulière dont l'éloignement est reporté ou suspendu »³⁸², ce qui laisse ainsi les individus possédant la qualité de réfugié mais trop dangereux pour être admis dans la société française dans un entre-deux marqué par de grandes difficultés d'insertion et de garantie de leurs droits.

Chapitre 2 : La dispersion des conséquences des décisions sur l'entourage de l'individu constituant une menace terroriste

Les mesures restreignant à l'accès au territoire français ont en pratique des conséquences assez larges dépassant l'individu terroriste seul. C'est ainsi que ces décisions ont un impact important sur la vie privée et familiale de l'individu, et le respect des droits fondamentaux des enfants et femmes qui l'entourent (*Section 1*), ainsi que sur la stigmatisation médiante de certains individus face à la menace terroriste (*Section 2*).

Section 1 : L'impact direct d'une restriction de l'accès au territoire français : la mise en danger de la vie privée et familiale de l'individu concerné

Certes, l'individu considéré comme une menace terroriste en France fait l'objet de mesures individuelles restreignant son accès au territoire français, toutefois ces mesures ont des conséquences non seulement sur la protection et le respect de ses droits fondamentaux mais également sur ceux de sa famille. Dans ce cadre, la lutte contre le terrorisme a donc un impact indirect important sur les droits des enfants et des femmes, notamment lorsqu'il s'agit d'éloigner ou de maintenir à distance du danger, que ceux-ci soient liés à la commission d'infractions terroristes ou simplement du fait de leur lien avec l'individu terroriste. En premier

³⁸⁰ A. KONE, « Les droits du 'réfugié sans le statut' : étude de la portée de la révocation ou du refus d'octroi du statut de réfugié à la lumière de la jurisprudence récente du Conseil d'Etat (Conseil d'Etat, 19 juin 2020, n° 416032 – 416121, n° 422740, et n° 425231) », *La Revue des droits de l'homme*, 2021, Disponible en ligne : <https://journals.openedition.org/revdh/pdf/11366> [consulté le 8 mai 2023] ; Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, articles 3, 4, 16, 31, 32 et 33.

³⁸¹ G. LANDRY, « Les réfugiés représentant une menace pour l'Etat d'accueil. Une catégorie mal-défini d'indésirables aux frontières de l'exclusion du droit d'asile », in C. BILLET, E. d'HALLUIN, B. TAXIL (dir.), *La catégorisation des acteurs du droit d'asile*, Paris, Mare & Martin, 2021, p. 156.

³⁸² *Ibid.*

lieu, peut être constatée une difficile conciliation de l'éloignement des parents d'enfants mineurs avec le droit au respect de la vie privée et familiale et le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Concernant le respect de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, la CEDH a établi une liste de critères permettant d'apprécier la compatibilité de la mesure d'expulsion et l'absence de conséquences d'une exceptionnelle gravité, contenant notamment la situation familiale du requérant, la connaissance par le conjoint de l'infraction à l'époque de la création de la relation familiale, le fait que le couple ait ou non des enfants, leur âge, leur intérêt et leur bien-être, en particulier la gravité difficulté que ces enfants sont susceptibles de rencontrer dans le pays vers lequel l'intéressé doit être expulsé³⁸³. Concernant le respect des droits de l'enfant, ceux-ci sont particulièrement protégés par la Convention internationale des droits de l'enfant, selon laquelle « dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait (...) des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale »³⁸⁴, et également « les Etats parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident (...) que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant »³⁸⁵. Le Défenseur des droits a estimé en 2016 que les autorités françaises opèrent un contrôle trop concis et restreint des mesures d'éloignement concernant des parents étrangers d'enfants mineurs résidant en France, et que « l'annulation des arrêtés de placement en rétention de ces parents demeure rare »³⁸⁶. L'Etat français a d'ailleurs, dans le cadre général du placement en rétention de mineurs, très récemment été condamné par la CEDH de ce fait en violation des articles 3 et 5 de la Convention européenne des droits de l'homme³⁸⁷.

En second lieu, de nombreux organes chargés du respect du droit international des droits de l'homme s'insurgent du refus français de rapatriement des femmes et enfants détenus dans les camps sous le contrôle des forces démocratiques syriennes, au regard des conditions « tout à fait incompatibles avec les exigences minimales tenant au respect de la dignité humaine et de l'intérêt supérieur de l'enfant : difficultés d'accès aux soins, malnutrition, absence de scolarisation ou encore risque de traitements inhumains et dégradants »³⁸⁸. Le Défenseur des

³⁸³ CEDH, *Guide de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Immigration*, 31 août 2022, § 75 ; CEDH, *Üner c. Pays-Bas*, 18 octobre 2006, n° 46410/99, §§ 54-60.

³⁸⁴ Convention internationale des droits de l'enfant, article 3 (1).

³⁸⁵ Convention internationale des droits de l'enfant, article 9 (1).

³⁸⁶ Défenseur des droits, *Les droits fondamentaux des étrangers en France*, mai 2016, p. 104.

³⁸⁷ CEDH, *A.C. et M.C. c. France*, 4 mai 2023, n° 4289/21.

³⁸⁸ L. ROBERT, « Enfants de « djihadistes » retenus en Syrie : vers une obligation de rapatriement en droit européen des droits de l'homme ? », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, Vol. 120, n° 4, 2019, pp. 779-796.

droits a constaté en 2019³⁸⁹ que ces conditions de rétention apparaissent en contradiction frontale avec les exigences des articles 2, 3 et 6 de la Convention relative aux droits de l'enfant, imposant pourtant aux Etats « l'obligation positive de prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes »³⁹⁰. Au niveau international, la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste avait considéré que « la réticence des Etats à appliquer aux enfants qui évoluent en milieu "terroriste" les textes de loi relatifs au traitement des enfants associés à des groupes armés (comme les enfants soldats) est un signe de cette pratique du "deux poids deux mesures" et du double discours que l'on observe dans l'application du droit international »³⁹¹, et notamment du fait de l'inscription de ces individus sur une liste de personnes désignées comme terroristes. Lors de sa visite en France en 2019, celle-ci avait en outre déploré l'irresponsabilité de la France envers ses citoyens et son rejet d'un traitement spécial des enfants en raison de leur âge, de leur indigence et de leur vulnérabilité dans un tel contexte³⁹². Dans une dynamique plus contraignante, le Comité des droits de l'enfant s'est prononcé en 2022 sur trois communications individuelles transmises par des individus français au sujet du « manque d'adoption par l'Etat [français] de mesures de protection en faveur des enfants victimes retenus dans les camps de Roj, d'Aïn Issa et de Hol »³⁹³, notamment pour leur assurer les soins nécessaires, pour leur garantir le droit à la vie et au développement et pour les protéger d'une détention arbitraire et de mauvais traitements. L'enjeu pour le Comité était ici de déterminer si la France avait pris toutes les mesures nécessaires pour garantir aux enfants victimes les droits reconnus dans la Convention internationale des droits de l'enfant, avec une due prise en compte du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Le Comité a constaté que les faits soumis à son appréciation ont fait apparaître une violation des articles 3, 6 (1) et 37 (a) de la Convention, en rappelant que « la situation de risque imminent à la vie des enfants retenus dans les camps en Syrie a été signalée dans plusieurs rapports »³⁹⁴ et que cette situation était bien connue par l'Etat français qui avait déjà commencé à rapatrier quelques enfants. L'opinion conjointe

³⁸⁹ Défenseur des droits, 22 mai 2019, n° 2019-129.

³⁹⁰ Convention internationale des droits de l'enfant, article 2.

³⁹¹ *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, Fionnuala Ni Aoláin, A/75/337, 3 septembre 2020, § 41.

³⁹² Conseil des droits de l'homme, *Visit to France. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, 8 mai 2019, A/HRC/40/52/Add.4, § 47.

³⁹³ Comité des droits de l'enfant, *Constataions adoptées par le Comité au titre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, concernant les communications 79/2019 et 109/2019, C/CRC/D*, 23 février 2022, § 6.2.

³⁹⁴ *Ibid.*, § 6.6.

concordante annexée à la décision du Comité précise que « le maintien en détention de jeunes enfants qui ne sont pas parties au conflit et qui devraient être traités avant tout comme des victimes est illégal, disproportionné et équivaut à une détention arbitraire »³⁹⁵, que « la France n'a pas rapatrié les enfants victimes, ce qui a conduit à leur détention prolongée, illégale et arbitraire »³⁹⁶, et que « l'Etat partie avait l'obligation et la possibilité effective d'empêcher la détention prolongée par le rapatriement et est donc responsable de son omission en vertu de l'article 37 (b) »³⁹⁷. Concernant la situation des femmes détenues, la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste a par ailleurs précisé que celles-ci « sont confrontées à des restrictions de mouvement et d'accès aux services médicaux (parfois refusés), ainsi qu'au harcèlement, aux abus et au pillage des tentes par les gardes du camp à l'intérieur des camps situés dans les zones contrôlées par les FDS »³⁹⁸. Elle enjoint ainsi les Etats à prendre sérieusement en considération les risques d'infractions spécifiques à leur genre, telles que « l'exploitation sexuelle et les préjudices liés à l'adhésion ou à l'association avec des groupes armés non étatiques »³⁹⁹. Tous ces éléments montrent une sérieuse inquiétude des organes internationaux chargés du respect des droits de l'homme face à la situation déplorable des femmes et enfants d'individus terroristes tous détenus dans les camps du Nord-Est syrien, dont la persistance est due au refus assumé des autorités françaises de les rapatrier en raison de la menace qu'ils représentent.

Section 2 : L'impact indirect d'une restriction de l'accès au territoire français : l'association hâtive de certaines franges d'individus à la menace terroriste

Dans sa résolution 1373 (2001) le Conseil de sécurité des Nations unies a exhorté les Etats à « empêcher les mouvements de terroristes ou de groupes de terroristes en instituant des contrôles efficaces aux frontières, ainsi que des contrôles lors de la délivrance de documents d'identité et de documents de voyage »⁴⁰⁰. Le Conseil de sécurité demandait également aux

³⁹⁵ *Opinion conjointe concordante de Benoit Van Kerisbick, Sophie Kiladze et Luis Ernesto Pedernera Reyna*, 23 février 2022, C/CRC/D/79/2019, C/CRC/D/109/2019, § 6.

³⁹⁶ *Ibid.*

³⁹⁷ *Ibid.*

³⁹⁸ *Submission by the UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism and the UN Special Rapporteur on arbitrary, summary and extra-judicial executions in the case of H.F. and M.F. v. France (Application no. 24384/19) before the European Court of Human Rights*, 28 septembre 2020, § 29 (traduction libre).

³⁹⁹ *Ibid.*, § 35.

⁴⁰⁰ S/RES/1373, *Menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes*, 28 septembre 2001, p. 3.

Etats de prendre les mesures appropriées avant d'octroyer le statut de réfugié afin de s'assurer que les demandeurs d'asile n'avaient pas organisé, facilité ou participé à la perpétration d'actes terroristes. Toutefois, « de telles dispositions renforcent la fausse impression selon laquelle le droit international des réfugiés constitue un obstacle lorsqu'il s'agit de répondre aux préoccupations en matière de sécurité »⁴⁰¹. L'Assemblée générale des Nations unies a ainsi constaté que « des liens injustifiés entre la protection des réfugiés et les menaces terroristes ont été établis peu après les atroces attentats terroristes du 11 septembre 2001 »⁴⁰² ; et les attentats terroristes commis dans le monde ces dernières années ont eu pour effet de faire ressortir une corrélation de plus en plus nette entre la circulation transfrontalière des personnes et les diverses mesures prises pour préserver la sécurité nationale. Cette question porte un enjeu fort rappelé par le HCR affirmant qu'il est important d'éviter des associations injustifiées entre terroristes et réfugiés et de faire attention à ce que les définitions de crimes de terrorisme ne soient pas employées de manière abusive à des fins politiques, notamment dans le domaine de l'application des clauses d'exclusion⁴⁰³. Le rapport de l'examen périodique universel de la France en 2018 mentionne également la recommandation suivante : la France doit « veiller à ce que les mesures de lutte contre le terrorisme soient exécutées de façon proportionnée et non-discriminatoire, et ne mènent pas à la stigmatisation de franges déterminées de la population »⁴⁰⁴. Ce débat sur la corrélation entre les phénomènes terroriste et migratoire semble principalement du champ politique national, étant donné que cette hypothèse a notamment émergé en France des groupes politiques de droite à la suite des attentats de 2015 et 2016. L'agence Frontex avait en outre constaté que deux des responsables des attentats de Paris en 2015 avaient utilisé la couverture du flot de réfugiés pour pénétrer illégalement dans l'Union⁴⁰⁵. Ce lien entre terrorisme et migration a cependant été démenti par plusieurs études sociologiques qui ont révélé que les flux de migrants en eux-mêmes ne contribuent pas à une montée du terrorisme⁴⁰⁶, et que les attentats perpétrés en France avaient été commis en large majorité par

⁴⁰¹ *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, 13 septembre 2016, A/71/384, § 21.

⁴⁰² *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte contre le terrorisme*, 15 août 2007, A/62/263, § 34.

⁴⁰³ HCR, *Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés*, HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003, § 84.

⁴⁰⁴ Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel. France*, A/HRC/38/4, 11 avril 2018, p. 18.

⁴⁰⁵ FRONTEx, *Risk Analysis for 2016*, Varsovie, mars 2016.

⁴⁰⁶ L. AUDIGANE, « Une nouvelle étude démontre que l'immigration ne favorise pas le terrorisme », *Slate.fr*, 18 février 2016, Disponible en ligne : <http://www.slate.fr/story/114259/immigration-terrorisme> [consulté le 10 mai 2023].

des individus français mono-nationaux⁴⁰⁷. Ainsi, « la menace étant à la fois exogène et endogène, (...) l'assimilation des terroristes aux étrangers est une grave erreur ne correspondant pas à la réalité »⁴⁰⁸.

Cependant, le système juridique français tendant à l'éloignement de la menace terroriste semble en certains cas créer une certaine catégorisation des individus, selon leur nationalité et son mode d'obtention, leur origine ou leur opinion politique ou religieuse. En ce sens, la mesure de déchéance de la nationalité française crée *de jure* une distinction claire entre les nationaux par attribution et par acquisition, dont le statut est bien plus fragile. Et cette catégorisation est justifiée par la large ouverture de la nation française aux extranéités, qui fonderait ces possibilités de finalement en éliminer des éléments indésirables dont la conduite a prouvé que la nationalité française leur avait été accordée prématurément. A ce titre, « il est déjà possible de mesurer la discrimination ressentie par ces Français qui, n'ayant que la France à l'instar des Français d'origine, risquent la déchéance, du fait du parcours de leurs parents »⁴⁰⁹. Dans le cadre d'autres mesures de lutte contre le terrorisme et dans l'esprit des autorités nationales, semblent ici également se dessiner des catégories d'individus plus ou moins protégés selon leur origine et ce qu'elle présente d'eux, dans une dynamique regrettable d'amalgames et clivages. L'association La Cimade affirmait en ce sens : quand un jeune pakistanais attaque les anciens locaux de Charlie Hebdo, on accuse l'ensemble des mineurs étrangers d'être responsables et l'on réfute toute légitimité à leur prise en charge ; quand Abdoullakh Anzorov attaque Samuel Paty, on l'accuse l'ensemble de la communauté tchétchène de l'avoir favorisé et l'on souhaite conditionner le droit d'asile »⁴¹⁰. Cette interrogation a notamment émané d'une décision de la Cour de cassation dans l'affaire *CCK Kaya*,⁴¹¹ concernant une association kurde dissoute et condamnée pour avoir, par l'intermédiaire de ses dirigeants de fait, participé à l'organisation terroriste kurde PKK, notamment en collectant des fonds à son profit et en diffusant la propagande de l'organisation. Dans cet arrêt, « cette référence à l'inscription du PKK sur les listes internationales d'entités terroristes se substitue à tout autre élément de preuve de la nature

⁴⁰⁷ J-B. MEYER, « Le lien entre migration et terrorisme », *Hommes & migrations*, 2016, n° 1315, p. 51.

⁴⁰⁸ G. DE KERCHOVE, « L'assimilation des terroristes aux étrangers est une grave erreur ne correspondant pas à la réalité », *Entretien d'Europe*, 2016, n° 90, Disponible en ligne : <https://www.robert-schuman.eu/fr/entretiens-d-europe/0090-l-assimilation-des-terroristes-aux-etrangers-est-une-grave-erreur-ne-correspondant-pas-a-la> [consulté le 10 mai 2023].

⁴⁰⁹ D. PERRIN, « Réflexions sur la déchéance de nationalité en contexte terroriste – (pluri)appartenance et (sous)citoyenneté en France et au Maghreb », *L'Année du Maghreb*, 2020, n° 22, § 6.

⁴¹⁰ La Cimade, *Lutter contre les amalgames et la désinformation visant les personnes étrangères*, 2021, p. 6.

⁴¹¹ Cour de cassation, *Association CCK Ahmet Kaya*, 21 mai 2014, n° 13-83758.

terroriste de l'organisation qui était pourtant au cœur du pourvoi »⁴¹². Hors de tout acte de violence ou de préparation matérielle d'une infraction terroriste, l'hypothèse d'une collecte de fonds au profit de la cause kurde a ici été dépassée par le lien entre l'association CCK Kaya et le PKK. Ainsi, « on ne peut s'empêcher de penser que l'inscription comme terroriste sur une liste internationale est de nature à figer un certain ordre mondial, dont chaque État - et ses juges - est le gardien, privant ainsi les mouvements indépendantistes de toute légitimité »⁴¹³. Bien que cette décision émane du pouvoir judiciaire, censé être indépendant vis-à-vis du pouvoir politique, une telle prise de position semble pouvoir être expliquée par la relation de confiance que l'Etat français essaye de conserver à l'égard de la Turquie, en ce qu'elle cherche à maintenir des relations diplomatiques stables avec les pays dans lesquels les Kurdes vivent, y compris la Turquie, l'Irak et la Syrie ; ces relations peuvent parfois entraîner des tensions entre la France et la population kurde, en particulier lorsque les intérêts de la France et des pays en question entrent en conflit.

En dernier lieu et dans la sphère plus large de la lutte contre le terrorisme, le cadre de l'état d'urgence en France a, en quelques points, accentué cette dynamique de catégorisation des individus, en établissant un lien fragile entre leur origine ou leurs opinions et leur potentiel de dangerosité. Il a ainsi été observé que, dans plus de cinquante pourcents des décisions de contestation de mesures adoptées dans le cadre de l'état d'urgence de 2015 à 2017, le profil du requérant est associé à « l'islam radical », que cette approche provienne des juges administratifs eux-mêmes, du discours oral ou écrit de l'administration ou des notes blanches⁴¹⁴. De plus, dans ce cadre précis, les mesures administratives de lutte contre le terrorisme, telles que les perquisitions ou les assignations à résidence dans l'attente qu'une expulsion du territoire soit possible, semblent avoir renforcé la stigmatisation de certains groupes au sein de la société, notamment la « stigmatisation des musulmans et la discrimination dont ils sont victimes dans leur vie quotidienne »⁴¹⁵, alors qu'une telle approche, même accidentelle, est évidemment contraire aux principes consacrés par le droit international et européen des droits de l'homme.

⁴¹² J. ALIX, « Réprimer la participation au terrorisme », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, Vol. 4, n° 4, 2014, p. 850.

⁴¹³ *Ibid.*

⁴¹⁴ CREDOF dans le cadre de la convention de recherche signée avec le Défenseur des droits, *Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence. Rapport de recherche*, Convention n°2016 DDD/CREDOF, février 2018, p. 170.

⁴¹⁵ Amnesty International, *Des vies bouleversées. L'impact disproportionné de l'état d'urgence en France*, 2016, p. 15.

CONCLUSION

L'étude des restrictions de l'accès au territoire français imposées aux individus français et étrangers liés à la menace terroriste met en évidence la nécessité de consolider l'équilibre encore fragile que les autorités françaises construisent, entre une lutte efficace contre le terrorisme et la protection des droits des individus concernés. L'existence de telles mesures en droit français est fondamentalement justifiée par l'Etat par la nécessité de protéger son territoire et son obligation de protéger les individus qui s'y trouvent. La sécurité nationale, et particulièrement la lutte contre le terrorisme, constituent des enjeux cruciaux dans la protection de l'existence de l'Etat, l'affirmation de ses valeurs démocratiques, et la sûreté de son territoire. Le droit international et européen reconnaît ainsi la légitimité des Etats à contrôler l'accès des individus sur leur territoire et leur accorde une certaine marge de manœuvre dans leurs moyens de lutte contre le terrorisme. Celle-ci est d'ailleurs particulièrement accentuée par la souplesse des notions utilisées, des motifs invocables, des moyens de preuve et des procédures lorsqu'est en cause une potentielle menace à la sécurité nationale. De surcroît, l'administrativisation récente de la réponse française au terrorisme a offert une plus grande liberté aux autorités, ainsi exemptées du respect des garanties du droit pénal et du contrôle rigoureux du juge judiciaire.

Cependant, bien que ces outils aient permis aux autorités françaises de lutter efficacement contre le terrorisme pendant et après la période d'état d'urgence de 2015 à 2017, ceux-ci ont dans le même temps conduit à un affaiblissement des droits personnels et procéduraux des individus concernés par ces mesures, qu'il s'agisse des individus représentant directement une menace terroriste, ou de leurs proches, ou encore d'individus dont le rattachement au terrorisme semble parfois trouble. La considération par les autorités françaises de ces individus français ou étrangers comme des « ennemis » a effectivement mis à l'écart l'examen de l'éventuelle légitimité des actes commis à l'étranger ainsi que le respect de leurs droits fondamentaux, tels que le droit à un recours effectif, le droit à la vie privée et familiale et l'interdiction de la torture et autres traitements inhumains ou dégradants. La protection très rigoureuse de ces droits par la CEDH a conduit à de nombreuses condamnations de la France dans le cadre de sa lutte contre le terrorisme depuis les années 2000. L'approche antiterroriste française a par ailleurs fait l'objet de plusieurs recommandations et avis d'origine nationale et supranationale au regard du respect par les autorités françaises des droits de l'homme. Les organes de protection des droits de l'homme des Nations unies martèlent encore ce sens sur la nécessité impérieuse pour l'Etat français de rapatrier ses ressortissants liés à l'Etat islamique toujours détenus dans les camps

du Nord-Est syrien. Il peut ainsi être observé qu'une lutte efficace contre le terrorisme ne peut se concevoir sans un respect absolument rigoureux des engagements humanistes de l'Etat. Bien qu'elle semble parfois justifiée, la mise en cause de l'universalité des droits de l'homme au nom de la lutte contre le terrorisme est dangereuse.

« Notre riposte face au terrorisme, et l'action que nous menons pour déjouer et prévenir cette menace, doivent être fondées sur le respect des droits fondamentaux que les terroristes voudraient réduire à néant. Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la primauté du droit sont des outils indispensables à la lutte contre le terrorisme, et non des privilèges que l'on peut sacrifier en période de tensions »⁴¹⁶.

⁴¹⁶ Organisation des Nations unies, « Kofi Annan plaide pour une action internationale contre le terrorisme qui garantisse la primauté du droit », *Communiqué de presse*, SG/SM/8624, 6 mars 2003.

BIBLIOGRAPHIE

I. Encyclopédies et dictionnaires

- D. BEGOC, *Dictionnaire des citations politiques*, 2011, Paris, *L.M.E.*, 253 p.
- G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, 8^e édition, Paris, *P.U.F.*, 2000, 925 p.
- H. MOUTOUH, J. POIROT, *Dictionnaire du renseignement*, Paris, *Perrin*, 2018, 848 p.
- J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, *Bruylant*, 2001, 1200 p.
- Voltaire, *Dictionnaire philosophique*, Tome 17, Paris, *Garnier*, 1878, 725 p.

II. Ouvrages monographiques

- A. CASSESE, *International criminal law*, 2003, Oxford, *Oxford University Press*, 472 p.
- L. CHADEFaux, *La déchéance de nationalité. Idéologie et droit*, Mémoire de recherche, Université Paris II Panthéon-Assas, 2020, 81 p.
- R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome I, 15^e édition, Paris, *Montchrestien*, 2001, 1427 p.
- X. DUPRE DE BOULOIS (dir.), *Grands arrêts du droit des libertés fondamentales*, Paris, *Dalloz*, 2017, 878 p.
- G. FERRAGU, *Histoire du terrorisme*, Paris, *Perrin*, 2014, 488 p.
- T. FLEURY-GRAFF, A. MARIE, *Droit de l'asile*, 2^e édition, Paris, *P.U.F.*, 2021, 408 p.
- Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, 16^e édition, Paris, *L.G.D.J.*, 2001, 918 p.
- L. RICHEFEU, *Le droit pénal face à la migration transfrontière*, Paris, *Mare & Martin*, 2021, 548 p.
- D. RUZIE, G. TEBoul, *Droit international public*, 25^e édition, Paris, *Dalloz*, 2019, 380 p.
- V. TCHEN, *Droit des étrangers*, 2^e édition, Paris, *LexisNexis*, 2022, 1636 p.
- A. WOLFERS, *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*, Baltimore, *Johns Hopkins University Press*, 1962, 283 p.

III. Cours et séminaires

F. JAULT-SESEKE, « Le renouveau de la déchéance », *Séminaire annuel CRDI - IRJS : Perdre sa nationalité*, 22 mars 2023.

P. KLEIN, « Le droit international à l'épreuve du terrorisme », La Haye, *RCADI*, n° 321, 2007, pp. 209-484.

S. SUR, « Le Droit international au défi du Terrorisme », in M. GLENNON, S. SUR (dir.), *Terrorisme et droit international*, Centre d'étude et de recherche de droit international et de relations internationales de l'Académie de droit international de La Haye, 2008, pp. 3-76.

IV. Articles de doctrine

J. ALIX, « La qualification terroriste après l'arrêt du 10 janvier 2017 (affaire dite de Tarnac) », *AJ Pénal*, 2017, pp. 79-87.

J. ALIX, O. CAHN, « Mutations de l'antiterrorisme et émergence d'un droit répressif de la sécurité nationale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2017, Vol. 4, pp. 845-868.

J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, « La déchéance de nationalité des auteurs d'actes terroristes et la Cour européenne des droits de l'homme. Note sous CEDH, 20 juin 2020, Ghoumid et autres c/ France », *A.J.D.A.*, 2020, n° 6, 14 p.

W. AZOULAY, « Expulsion de France d'un terroriste : le droit d'avoir des droits ? CEDH 19 avril 2018, A.S. c/ France », *Dalloz Actualité*, 11 mai 2018, 4 p.

M.-A. BEERNAERT, « La décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme », *R.I.D.P.*, 2006, Vol. 77, pp. 277-284.

O. CAHN, « "Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre". Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi », *Archives de politique criminelle*, 2016, Vol. 1, pp. 89-121.

D. CARON, « La bellicisation de la lutte contre le terrorisme : un défi au droit », in *Droit répressif au pluriel : droit interne, droit international, droit européen, droits de l'homme - Liber amicorum en l'honneur de Renée Koering-Joulin*, Wavre, *Anthémis*, 2014, pp. 113-135.

A. CASSESE, « The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law », *Journal of International Criminal Justice*, 2006, Vol. 4, pp. 933-958.

- S. CASSESE, « Une administration indirecte : la subsidiarité judiciaire à la CEDH », *Séminaire La subsidiarité : une médaille à deux faces ?*, 30 janvier 2015, 14 p.
- T. CHRISTAKIS, « L'Etat avant le droit ? L'exception de 'sécurité nationale' en droit international », *Revue Générale de Droit International Public*, 2008, Vol. 1, pp. 5-47.
- M. G. COHEN, « Les controverses sur la question du "terrorisme d'Etat" », in K. BANNLIER, T. CHRISTAKIS, O. CORTEN, *Le droit international face au terrorisme*, Paris, Pedone, 2012, p. 83-93.
- A. DEPRAU, « La restriction de la marge de manœuvre des radicalisés et terroristes en France », *Sécurité globale*, 2020, Vol. 23, n° 3, pp. 5-16.
- A. DEPRAU, « De la nécessité d'une définition de la sécurité nationale », *Sécurité globale*, 2020, Vol. 23, n° 3, pp. 17-26.
- F. DUBUISSON, « La définition du « terrorisme » : débats, enjeux et fonctions dans le discours juridique », *Confluences Méditerranée*, 2017, Vol. 102, n° 3, pp. 29-45.
- A. ERNOUX, « Éloignement d'un réfugié terroriste : le jeu des plaques tectoniques. (Obs. sous CEDH, arrêt *K.I. c. France*, 15 avril 2021) », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 2022, Vol. 130, n° 2, 2022, pp. 331-349.
- J. FERNANDEZ, « La réforme du dispositif français d'accueil et d'examen des demandes de protection », *A.F.D.I.*, 2014, Vol. 60, n° 1, pp. 787-816.
- G. FERRAGU, « La France et ses « siècles de plomb » », *Confluences Méditerranée*, 2017, Vol. 102, n° 3, pp. 13-28.
- J-P. FOEGLE, « Les étrangers, cibles de l'état d'urgence permanent », *Plein droit*, 2018, Vol. 117, n° 2, pp. 7-11.
- C. GAUTHIER, « L'insidieuse érosion des statuts de réfugié et de bénéficiaire de la protection subsidiaire », *R.D.L.F.*, 2019, n° 48, pp. 1-8.
- A. GAUTIER-AUDEBERT, « Leçon 4. Les éléments constitutifs de l'État », in A. GAUTIER-AUDEBERT (dir.), *Leçons de Droit international public*, Paris, Ellipses, 2017, pp. 33-41.
- J-E. GICQUEL, « Le droit de l'antiterrorisme : Un droit aux confins du droit administratif et du droit pénal », *La Semaine juridique. Édition générale*, 2 octobre 2017, n° 40, p. 1175-1780.

M.-H. GOZZI, « La lutte universelle contre le terrorisme : quelle morale pour nos Etats de droit ? », in J. KRYNEN (dir.), *Le Droit saisi par la Morale*, Toulouse, *Presse de l'Université des sciences sociales de Toulouse*, 2005, pp. 112-130.

C. GREWE, R. KOERING-JOULIN, « De la légalité de l'infraction terroriste à la proportionnalité des mesures antiterroristes », in *Mélanges G. Cohen-Jonathan - Liberté, justice, tolérance*, Bruxelles, *Bruylant*, 2004, pp. 900-916.

E. GUILD, M. GARLICK, « Refugee protection, counter terrorism, and exclusion in the European Union », *Refugee Survey Quarterly*, 2011, Vol.19, n°4, pp. 63-82.

S. HENNETTE-VAUCHEZ et al., « Ce que le contentieux administratif révèle de l'état d'urgence », *Cultures & Conflits*, 2018, Vol. 112, n° 4, pp. 35-74.

S. HENNETTE-VAUCHEZ, S. SLAMA, « Etat d'urgence : l'émergence d'un droit administratif de l'ennemi ? », *A.J.D.A.*, 2017, n° 38, p. 1801.

G. JAKOBS, « Aux limites de l'orientation par le droit : le droit pénal de l'ennemi », *Revue de science criminelle*, 2009, n°1, 7 p.

F. JULIEN-LAFERRIERE, « Nature des droits attachés à la nationalité », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2008, n° 23, pp. 82-85.

N. KLAUSSER, « Les "étrangers de l'intérieur" », *Plein droit*, 2018, Vol. 117, n° 2, 2018, pp. 3-6.

A. KONE, « Les droits du 'réfugié sans le statut' : étude de la portée de la révocation ou du refus d'octroi du statut de réfugié à la lumière de la jurisprudence récente du Conseil d'Etat (Conseil d'Etat, 19 juin 2020, n° 416032 – 416121, n° 422740, et n° 425231) », *La Revue des droits de l'homme*, 2021, Disponible en ligne : <https://journals.openedition.org/revdh/pdf/11366> [consulté le 8 mai 2023].

G. LANDRY, « Les réfugiés représentant une menace pour l'Etat d'accueil. Une catégorie mal-définie d'indésirables aux frontières de l'exclusion du droit d'asile », in C. BILLET, E. d'HALLUIN, B. TAXIL (dir.), *La catégorisation des acteurs du droit d'asile*, Paris, *Mare & Martin*, 2021, pp. 134-150.

C. LANTERO, « La seule appartenance à une organisation 'terroriste' ne justifie pas d'une exclusion automatique du statut de réfugié », *Revue des droits de l'homme*, 30 novembre 2010, Disponible en ligne : <https://doi.org/10.4000/revdh.3623> [consulté le 1^{er} mai 2023].

P-F. LAVAL, « Les migrations face à l'exception de sécurité nationale. A propos de quelques apories du droit international, européen et français de l'asile », in T. FLEURY-GRAFF ET P. JACOB (dir.), *Migrations et droit international*, Colloque SFDI de Paris-Saclay, Paris, Pedone, 2022, pp. 249-271.

O. LECUCQ, « Les notes des renseignements généraux peuvent fonder une décision d'expulsion », *AJDA*, 2005, n°2, pp. 98-104.

J. LEPOUTRE, « La déchéance de nationalité, un outil pertinent ? », *Esprit*, 2015, n° 5, pp. 118-120.

J. LEPOUTRE, « Le bannissement des nationaux. Comparaison (France-Royaume-Uni) au regard de la lutte contre le terrorisme », *Revue critique de droit international privé*, 2016, n°1, pp. 107-118.

J. LEPOUTRE, « L'impasse de la déchéance de la nationalité », *Plein droit*, 2018, Vol. 117, n° 2, pp. 20-23.

J. MAFART, « Sécurité nationale », in Hugues Moutouh (éd.), *Dictionnaire du renseignement*, Paris, Perrin, 2018, pp. 711-716.

M. MASSE, « La criminalité terroriste », *Revue de science criminelle*, 2012, n° 1, pp. 89-107.

F. OCQUETEAU, « "Guerre au terrorisme" : une croisade morale sous le regard critique des sciences sociales », *Revue française d'administration publique*, 2019, Vol. 170, n° 2, 2019, pp. 475-492.

D. PERRIN, « Réflexions sur la déchéance de nationalité en contexte terroriste – (pluri)appartenance et (sous)citoyenneté en France et au Maghreb », *L'Année du Maghreb*, 2020, n° 22, pp. 233-250.

C. POULY, « Du droit au recours effectif dans les procédures d'éloignement », *Constitutions*, 2016, n° 4, pp. 671-676.

T. S. RENOUX, « Juger le terrorisme ? », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2003, n° 14.

R. SABRIE, J-L. RICHARD, « Juger et être juge à la Cour nationale du droit d'asile. Expériences et profils des assesseurs de la Cour », *Droit et société*, 2021, Vol. 107, n°1, 2021, pp. 17-30.

F. SAINT-BONNET, « Un monde méconnaissable », *Annuaire français de relations internationales*, 2021, Vol. 22, pp. 67-76.

- V. SANSICO, « Le terrorisme, vie et mort d'une notion juridique », *Archives de politique criminelle*, 2016, Vol. 1, n° 38, pp. 27-45.
- C. SAUNIER, « La théorie des actes de gouvernement face aux droits fondamentaux », *Droit administratif*, 2019, n° 7, p. 2-11.
- S. SLAMA, « Du droit des étrangers à l'état d'urgence : des notes blanches au diapason », *Plein droit*, 2018, Vol. 117, n° 2, pp. 37-42.
- D. SPIELMANN, "Allowing the Right Margin. The European Court of Human Rights and the National Margin of Appreciation Doctrine: Waiver or Subsidiarity of European Review?", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2012, n° 14, pp. 381-418.
- J. STEYN, « Deference : A Tangled Story », *Public Law*, 2005, Vol. 4, pp. 346-359.
- F. SUREAU, « La déchéance de nationalité : deux catégories de Français ? », *Études*, 2011, Vol. 414, n° 4, p. 475-486.
- D. TAVASSOLI, « Droits des réfugiés et lutte contre le terrorisme : la fragilité des frontières entre les perceptions fantasmagoriques et les potentialités des risques réels », in. S. JACOPIN, A. TARDIEU (dir.), *La lutte contre le terrorisme*, Paris, Pedone, 2017, p. 259-277.
- V. TCHEN, « Fasc. 524-22 : Étrangers. – Expulsion. – Interdiction judiciaire du territoire », *Jurisclasseur de droit international*, 2 octobre 2022, n° 2.
- V. TCHEN, « Projet de loi "pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration" », *Actualité du droit des étrangers, de l'asile et de la nationalité*, 2 février 2023, Disponible en ligne : https://vincenttchen.typepad.fr/droit_des_etrangers/#:~:text=Dans%20son%20avis%20n%C2%B0,ruinent%20toute%20possibilit%C3%A9%20d'%C3%A9valuation [consulté le 6 mai 2023].
- A. VERDEBOUT, « La définition coutumière du terrorisme d'Antonio Cassese : de la doctrine au Tribunal spécial pour le Liban », *Droit et société*, 2014, Vol. 88, n° 3, pp. 709-728.
- B. WARUSFEL, « Le contentieux de la sécurité nationale », *5^e colloque annuel de l'AFDSD*, Université de Lille, 2017, Atelier 3 : « Sécurité et défense face au terrorisme », 16 p.
- P. WEIL, *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la révolution*, Paris, Gallimard, 2005, pp. 454-460.

V. Textes normatifs

1) Conventions et traités internationaux

Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée le 10 décembre 1948.

Convention relative au statut des réfugiés, Genève, signée le 28 juillet 1951, *Recueil des traités des Nations unies*.

Convention de New York relative au statut des apatrides, adoptée le 28 septembre 1954, *Recueil des traités des Nations unies*.

Convention de New York sur la réduction des cas d'apatridie, adoptée le 30 août 1961, *Recueil des traités des Nations unies*.

Pacte international relatif au droit civils et politiques, adopté le 16 décembre 1966, *Recueil des traités des Nations unies*.

Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée le 16 décembre 1970, *Recueil des traités des Nations unies*.

Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, adoptée le 23 septembre 1971, *Recueil des traités des Nations unies*.

Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, conclue le 14 décembre 1973, *Recueil des traités des Nations unies*.

Convention sur la protection physique des matières nucléaires, adoptée le 26 octobre 1979, *Recueil des traités des Nations unies*.

Convention internationale contre la prise d'otage, adoptée le 17 décembre 1979, *Recueil des traités des Nations unies*.

Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, signée le 10 décembre 1984, *Recueil des traités des Nations unies*.

Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée le 15 décembre 1997, *Recueil des traités des Nations unies*.

Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, adoptée le 9 décembre 1999, *Recueil des traités des Nations unies*.

Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adoptée le 23 décembre 2010, Recueil des traités des Nations unies.

2) Résolutions des Nations Unies

Assemblée générale des Nations unies, *Point 108 de l'ordre du jour : Question de Palestine*, 2282^e séance plénière, 13 novembre 1974.

A/RES/34/145, *Mesures visant à prévenir le terrorisme international qui met en danger ou anéantit d'innocentes vies humaines, ou compromet les libertés fondamentales, et étude des causes sous-jacentes des formes de terrorisme et d'actes de violence qui ont leur origine dans la misère, les déceptions, les griefs et le désespoir et qui poussent certaines personnes à sacrifier des vies humaines, y compris la leur, pour tenter d'apporter des changements radicaux*, 17 décembre 1979.

Assemblée générale des Nations unies, *Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international*, 9 décembre 1994.

S/RES/1368, *Menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes*, 12 septembre 2001.

S/RES/1373, *Menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes*, 28 septembre 2001.

A/RES/60/251, *Conseil des droits de l'homme*, 3 avril 2006.

A/HRC/4/26, *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, 29 janvier 2007.

A/RES/64/168, *Protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste*, 22 janvier 2010.

A/RES/72/284, *Examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies*, 26 juin 2018.

3) Conventions et traités régionaux

a. **Conseil de l'Europe**

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, ouverture à la signature le 4 novembre 1950 et entrée en vigueur le 3 septembre 1953, *Recueil des traités du Conseil de l'Europe*.

Protocole additionnel n° 3 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, modifiant les articles 29, 30 et 34 de la Convention, signé le 6 juin 1963, Recueil des traités du Conseil de l'Europe.

Protocole additionnel n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier Protocole additionnel à la Convention, tel qu'amendé par le Protocole n° 11, signé le 16 septembre 1963, Recueil des traités du Conseil de l'Europe.

Convention européenne pour la répression du terrorisme, adoptée le 21 janvier 1977.

Protocole additionnel n° 6 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, concernant l'abolition de la peine de mort, tel qu'amendé par le Protocole n° 11, signé le 28 avril 1983, Recueil des traités du Conseil de l'Europe.

Protocole additionnel n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, signé le 22 novembre 1984, Recueil des traités du Conseil de l'Europe.

Protocole additionnel n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatif à l'interdiction de la discrimination, signé le 4 novembre 2000, Recueil des traités du Conseil de l'Europe.

Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, adoptée le 16 mai 2005, Recueil des traités du Conseil de l'Europe.

b. Union européenne

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958, Journal officiel des Communautés européennes.

Décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme, adoptée le 13 juin 2002, Journal officiel des Communautés européennes.

Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, adoptée le 29 avril 2004, Journal officiel de l'Union européenne.

Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou

les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, adoptée le 13 décembre 2011, Journal officiel de l'Union européenne.

Règlement (UE) 2016/299 du Parlement européen et du Conseil concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), adopté le 9 mars 2016, Journal officiel de l'Union européenne.

Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, adoptée le 15 mars 2017, Journal officiel de l'Union européenne.

4) Normes françaises

Loi n°81-737 portant suppression de la cour de sûreté de l'Etat, le 4 août 1981, J.O.R.F.

Loi n° 86-1020 relative à la lutte contre le terrorisme, 9 septembre 1986, J.O.R.F.

Décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993, modifié par le décret n° 2023-65 du 3 février 2023, J.O.R.F.

Loi n° 96-647 tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire, 22 juillet 1996, J.O.R.F.

Loi n° 2006-64 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, 23 janvier 2006, J.O.R.F.

Loi n° 2012-1432 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme, 21 décembre 2012, J.O.R.F.

Projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 décembre 2015.

Loi n° 2016-731 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, 3 juin 2016, J.O.R.F.

Loi n° 2016-987 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste (1), 21 juillet 2016, J.O.R.F.

Loi n° 2017-1154 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (1), 11 juillet 2017, J.O.R.F.

Loi n° 2017-1510 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (1), 30 octobre 2017, *J.O.R.F.*

Ordonnance n° 2020-1733 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, 16 décembre 2020, *J.O.R.F.*

Projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, n° 304, déposé au Sénat le 1^{er} février 2023.

VI. Jurisprudence

1) Cour de justice de l'Union européenne

CJCE, *Yvonne Van Duyn c. Home Office*, 4 décembre 1974, n° 71-74.

CJUE, *Janko Rottman contre Freistaat Bayern*, 2 mars 2010, n° C-135/08.

CJUE, *Bundesrepublik Deutschland contre B et D.*, 9 novembre 2010, C-57/09 et C-101/09.

CJUE, *Gaydarov*, 17 novembre 2011, C-430/10.

CJUE, *H. T. c. Land Baden-Württemberg*, 24 juin 2015, C-373/13.

CJUE, *A, B, C, et D c. Minister van Buitenlandse Zaken*, 14 mars 2017, C-158/14.

CJUE, *K. contre Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie et H. F. contre Belgische Staat*, 2 mai 2018, C-331/16 et C-366/16.

CJUE, *Shajin Ahmed c. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, 13 septembre 2018, C-369/17.

CJUE, *M. c. Ministerstvo vnitra et X. c. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, 14 mai 2019, C-391/16, C-77/17 et C-78/17.

2) Cour européenne des droits de l'homme

CEDH, *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979, n° 6269/73.

CEDH, *Soering c. Royaume-Uni*, 7 juillet 1989, n° 14038/88.

CEDH, *Vilvarajah c. Royaume-Uni*, 30 octobre 1991, n° 13447/87 et autres.

Commission européenne des droits de l'homme, *Hewitt et Harman c. Royaume-Uni*, 1^{er} septembre 1993, n° 20317/92.

CEDH, *Bahaddar c. Pays-Bas*, 19 février 1998, n° 25894/94.

CEDH, *Al-Nashif c. Bulgarie*, 20 juin 2002, n° 50963/99.

CEDH, *Naumov c. Albanie*, 4 janvier 2005, n° 10513/03.

CEDH, *Gebremedhin c. France*, 26 avril 2007, n° 25389/05.

CEDH, *Saadi c. Italie*, 28 février 2008, n° 37201/06.

CEDH, *A. c. Pays-Bas*, 20 juillet 2010, n° 4900/06.

CEDH, *Geleri c. Roumanie*, 15 février 2011, n° 33118/05.

CEDH, *Sufi et Elmi c. Royaume-Uni*, 28 juin 2011, n° 8319/07 et 11449/07.

CEDH, *M. et autres c. Bulgarie*, 26 juillet 2011, n° 41416/08.

CEDH, *Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni*, 17 janvier 2012, n° 8139/09.

CEDH, *I.M. c. France*, 2 février 2012, n° 9152/09.

CEDH, *De Souza Ribeiro c. France*, 13 décembre 2012, n° 22689/97.

CEDH, *I c. Suède*, 5 septembre 2013, n° 61204/09.

CEDH, *M.V. et M.T. c. France*, 4 septembre 2014, n° 17897/09.

CEDH, *AA. c. France et A.F. c. France*, 15 janvier 2015, n° 18039/11 et 80086/13.

CEDH, *F.G. c. Suède*, 23 mars 2016, n° 43611/11.

CEDH, *Ramadan c. Malte*, 21 juin 2016, n° 76136/12.

CEDH, *R.K. et autres c. France*, 12 juillet 2016, n° 68264/14.

CEDH, *R.M. et autres c. France*, 12 juillet 2016, n° 33201/11.

CEDH, *K2 c. Royaume-Uni*, 7 février 2017, n° 42387/13.

CEDH, *I.S. c. France*, 12 décembre 2017, n° 54612/16.

CEDH, *M.A. c. France*, 1er février 2018, n° 9373/15.

CEDH, *Amerkhanov c. Turquie*, 5 juin 2018, n° 16026/12.

CEDH, *Batyrkhairov c. Turquie*, 5 juin 2018, n° 69929/12.

CEDH, *Alpeyeva et Dzhalagoniya c. Russie*, 12 juin 2018, n° 7549/09 et 33330/11.

CEDH, *M.I. c. Bosnie-Herzégovine*, 29 janvier 2019, n° 47679/17.

CEDH, *Halabi c. France*, 14 mai 2019, n° 66554/14.

CEDH, *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, 21 novembre 2019, n° 47287/15.

CEDH, *Ghoumid et autres c. France*, 25 juin 2020, n°52273/16.

CEDH, *Usmanov c. Russie*, 22 décembre 2020, n° 43936/18.

CEDH, *X et autres c. Bulgarie*, 2 février 2021, n° 22457/16.

CEDH, *K.I. c. France*, 15 avril 2021, n° 5560/19.

CEDH, *Azer Ahmadov c. Azerbaïdjan*, 22 juillet 2021, n° 3409/10.

CEDH, *E.H. c. France*, 22 juillet 2021, n° 39126/18.

CEDH, *Johansen c. Danemark*, 1^{er} février 2022, n° 27801/19.

CEDH, *W c. France*, 2 mars 2022, n° 13805/21.

CEDH, *Khasanov et Rakhmanov c. Russie*, 29 avril 2022, n° 28492/15 et 49975/15.

CEDH, *R. c. France*, 30 août 2022, n° 49857/20.

CEDH, *H.F. et autres c. France*, 14 septembre 2022, n° 24384/19 et n° 44234/20.

3) Comité des droits de l'enfant des Nations unies

Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 20 (2016) sur la mise en œuvre des droits de l'enfant pendant l'adolescence*, 6 décembre 2016, CRC/C/CG/20.

Comité des droits de l'enfant, *Constatations adoptées par le Comité au titre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, concernant les communications 79/2019 et 109/2019*, 23 février 2022, CRC/C/89/D/77/2019, CRC/C/89/D/79/2019, CRC/C/89/D/109/2019.

4) Comité des droits de l'homme des Nations unies

Comité des droits de l'homme, *David Alberto Cámpora Schweizer c. Uruguay*, Communication n° 66/1980, 12 octobre 1982, CCPR/C/OP/2.

Comité des droits de l'homme, *Observation générale n° 31 sur la nature de l'obligation juridique imposée aux Etats parties au Pacte*, 29 mars 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

5) Comité contre la torture des Nations unies

Comité contre la torture, *General comment n°4 (2017) on the implementation of article 3 of the Convention in the context of article 22*, 4 septembre 2018, CAT/C/GC/4.

6) Cour nationale du droit d'asile

CNDA, 11 janvier 2011, n° 10004142-C+.

CNDA, 26 septembre 2017, n° 16029802.

CNDA, 26 février 2021, n° 20035833.

7) Conseil d'Etat

Conseil d'Etat, *Heyriès*, 28 juin 1918, n° 63412.

Conseil d'Etat, *Dames Dol et Laurent*, 28 février 1919, n° 61593.

Conseil d'Etat, 7 décembre 1992, n° 132300.

Conseil d'Etat, *ministre de l'Intérieur c. M. Rakhimov*, 3 mars 2003, n° 238662.

Conseil d'Etat, 20 novembre 2015, n° 394349, 394351, 394353, 394355 et 394357.

Conseil d'Etat, *Domenjoud*, 11 décembre 2015, n° 395009.

Conseil d'Etat, 6 avril 2016, n° 398217.

Conseil d'Etat, 8 juin 2016, n° 394348.

Conseil d'Etat, 23 avril 2019, n° 429668, 429669, 429674 et 429701.

Conseil d'Etat, 16 octobre 2019, n° 432147.

Conseil d'Etat, 27 mars 2021, n° 450402.

Conseil d'Etat, 5 août 2021, n° 455003.

Conseil d'Etat, 28 mars 2022, n° 450618.

Conseil d'Etat, 30 août 2022, n° 466554.

Conseil d'Etat, 15 septembre 2022, n° 467145.

Conseil d'Etat, 18 octobre 2022, n° 461273.

Conseil d'Etat, 15 novembre 2022, n° 457799.

Conseil d'Etat, 29 décembre 2022, n° 458957.

Conseil d'Etat, 22 mars 2023, n° 471511.

8) Conseil constitutionnel

Conseil constitutionnel, 13 août 1993, n° 93-325 DC.

Conseil constitutionnel, 4 décembre 2003, n° 2003-485 DC.

Conseil constitutionnel, 23 janvier 2015, n° 2014-439-QPC.

Conseil constitutionnel, 5 octobre 2016, n° 2016-580 QPC.

9) Commission nationale consultative des droits de l'homme

CNCDH, *Avis sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*, 25 septembre 2014, CDHX1422908V.

CNCDH, *Avis sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, 20 novembre 2014, CDHX1427495V.

CNCDH, *Avis sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale*, 17 mars 2016, CDHX1607918V.

CNCDH, *Avis sur les ressortissants français condamnés à mort ou encourant la peine de mort en Irak*, 28 janvier 2020, CDHX2003042V.

CNCDH, *Avis urgent sur le rapatriement des mineurs français retenus dans les camps du Nord-Est syrien*, 16 décembre 2021, CDHX2200229V.

CNCDH, *Avis sur le jugement des ressortissants français détenus dans le Nord-Est syrien*, 17 février 2022, A-2022-3.

10) Cours administratives d'appel

Cour administrative d'appel de Paris, 15 juin 2000, n° 19PA01786.

Cour administrative d'appel de Bordeaux, 31 juillet 2007, n° 06BX00167.

11) Tribunaux administratifs

Tribunal administratif de Lyon, 16 mai 2016, n° 1600412.

Tribunal administratif de Dijon, 21 novembre 2016, n° 1603559.

VII. Documents officiels

1) Union européenne

Commission européenne, *Communication de la Commission sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile*, COM (2020) 609 final, 23 septembre 2020, 34 p.

2) Conseil de l'Europe

a. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « La déchéance de nationalité comme mesure de lutte contre le terrorisme : une approche compatible avec les droits de l'homme ? », *Résolution 2263 (2019)*, adoptée le 25 janvier 2019.

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Procédures d'asile accélérées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe », *Résolution 1471 (2005)*, adoptée le 7 octobre 2005.

b. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Comité des Ministres, *Recommandation (2005) du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'exclusion du statut de réfugié dans le cadre de l'article 1 F de la Convention relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951.

Comité des Ministres, *Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme*, 11 juillet 2002.

Comité des Ministres, *Décisions résultant de la 1459e réunion – M.A. c. France*, requête n° 9373/15, CM/Notes/1459/H46-8, 9 mars 2023.

c. Commissaire aux droits de l'homme

Commissaire aux droits de l'homme, *Rapport de M. Alvaro Gil-Roblès, commissaire aux droits de l'homme, sur le respect effectif des droits de l'homme en France suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005*, 15 février 2006.

d. Cour européenne des droits de l'homme

CEDH, *Sécurité nationale et jurisprudence européenne*, novembre 2013, 46 p.

CEDH, *Guide de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Terrorisme*, 31 août 2022, 51 p.

CEDH, *Guide de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Immigration*, 31 août 2022, 59 p.

CEDH, *Guide sur l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Droit à un recours effectif*, 31 août 2022, 89 p.

3) Agence de l'Union européenne pour l'asile (EASO)

EASO, *Guide pratique de l'EASO : Exclusion*, Janvier 2017, 62 p.

EASO, *Country of Origin Information Report Russian Federation. The situation for Chechens in Russia*, 2018, 76 p.

EASO, *Practical Guide on Exclusion for Serious (Non-Political) Crimes*, EASO Practical Guide Series, décembre 2021, 58 p.

4) Organisation des Nations unies

a. Conseil des droits de l'homme

Conseil des droits de l'homme, *Résolution 5/1*, 18 juin 2007.

Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel. France*, A/HRC/38/4, 11 avril 2018.

Conseil des droits de l'homme, *Visit to France. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, 8 mai 2019, A/HRC/40/52/Add.4.

Conseil des droits de l'homme, *Compilation établie par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme*, 43^e session, 16 février 2023, A/HRC/WG.6/43/FRA/2.

b. Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme

OHCHR, *Le comité contre la torture. Fiche d'information n° 17*, CORE/OHCHR/FS/17, février 1992, 40 p.

OHCHR, « Droits de l'homme, terrorisme et lutte antiterroriste », *Fiche d'information n° 32*, novembre 2009, 82 p.

OHCHR, *Tirer le meilleur parti de l'Examen périodique universel au niveau des pays. Orientations pratiques*, 18 août 2020, 15 p.

c. Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés

HCR, *Note sur le non-refoulement*, EC/SCP/2, 23 août 1997.

HCR, « Application des clauses d'exclusion : article 1F de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés », *Principes directeurs sur la protection internationale*, HCR/GIP/03/05, 4 septembre 2003, 10 p.

HCR, *Commentaires annotés du HCR sur la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004*, 30 septembre 2004, 51 p.

HCR, *Guide et principes directeurs sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés au regard de la Convention de 1951 et du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, 2011, 218 p.

HCR, *Addressing Security Concerns Without Undermining Refugee Protection - UNHCR's Perspective*, 2015, 9 p.

d. Autres documents de l'Organisation des Nations unies

Groupe de personnalités de Haut-niveau de l'ONU, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, 2 décembre 2004.

Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, A/61/267, 16 août 2006.

ONUDC, *Les droits de l'homme et les réponses de la justice pénale au terrorisme*, 2014, 236 p.

Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Fionnuala Ní Aoláin, A/75/337, 3 septembre 2020.

Submission by the UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism and the UN Special Rapporteur on arbitrary, summary and extra-judicial executions in the case of H.F. and M.F. v. France (Application n° 24384/19) before the European Court of Human Rights, 28 septembre 2020.

Communication conjointe des procédures spéciales n° AL FRA 6/2020 adressée au Gouvernement français, 26 janvier 2021.

5) Institutions françaises

Premier ministre, *Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, 2006, 139 p.

Assemblée nationale, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'Etat pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015*, 5 juillet 2016.

Ministère de l'intérieur, *Instructions relatives à la mise en œuvre de la procédure d'expulsion des ressortissants étrangers pour motif d'ordre public*, Instructions du Gouvernement n° NOR/INT/D/16/23364/J, 16 août 2016.

Ministère de l'Intérieur, *Eloignement des personnes représentant une menace pour l'ordre public et des sortants de prison*, Instruction n° NOR/INT/K/17/01890/J, 16 octobre 2017.

CREDOF dans le cadre de la convention de recherche signée avec le Défenseur des droits, *Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence. Rapport de recherche*, Convention n°2016 DDD/CREDOF, février 2018, 281 p.

Assemblée nationale, *Rapport au nom de la commission des lois sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif*, n° 714, 9 avril 2018.

Mission permanente de la France auprès de l'Office des Nations unies à Genève, *Réponse de la France à la communication conjointe n° AL FRA 6/2020*, PLG/cda/2021-0149170, 26 mars 2021.

VIII. Communiqués de presse

Organisation des Nations unies, « Kofi Annan plaide pour une action internationale contre le terrorisme qui garantisse la primauté du droit », *Communiqué de presse*, SG/SM/8624, 6 mars 2003.

Conseil européen, « Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement à Bruxelles », *Communiqué de presse*, 12 février 2015.

OHCHR, « La France a violé les droits des enfants français détenus en Syrie en omettant de les rapatrier, selon un comité de l'ONU », *Communiqué de presse*, 24 février 2022.

IX. Sources médiatiques

Franceinfo, « Déchéance de nationalité : "On n'exporte pas un terroriste", fustige le juge Marc Trévidic », 24 décembre 2015.

Le Parisien, « Déchéance : "François Hollande ira jusqu'au bout", selon Urvoas », 4 février 2016.

L'Express, « Attentats de Paris et Bruxelles : faux réfugiés, vrais terroristes », 31 mars 2016.

Franceinfo, « Jihadistes étrangers en Syrie : Jean-Yves le Drian entame des pourparlers avec Bagdad », 17 octobre 2019.

La Cimade, *La CRAzette*, décembre 2020, n° 22, 16 p.

France culture, « L'asile au prisme du terrorisme », série L'Antiterrorisme français : la justice et la peur, émission du 22 septembre 2022.

Libération, « La France condamnée par le Comité contre la torture de l'ONU pour son refus de rapatrier des familles de Syrie », 21 janvier 2023.

France culture, « Banalise-t-on le terme de terrorisme ? », émission du 11 avril 2023.

TABLE DES MATIERES

<u>REMERCIEMENTS</u>	<u>2</u>
<u>SOMMAIRE</u>	<u>3</u>
<u>LISTE DES ABREVIATIONS.....</u>	<u>4</u>
<u>INTRODUCTION</u>	<u>5</u>
<u>PARTIE 1 : L'AUTONOMIE NATIONALE CONDITIONNÉE DANS L'ADOPTION D'UNE RESTRICTION DE L'ACCÈS AU TERRITOIRE FRANÇAIS À L'ENCONTRE D'UN INDIVIDU LIÉ À LA MENACE TERRORISTE.....</u>	<u>15</u>
TITRE 1 : L'ENCADREMENT LARGE DU FONDEMENT SÉCURITAIRE DE LA RESTRICTION DE L'ACCÈS AU TERRITOIRE FRANÇAIS.....	15
CHAPITRE 1 : L'IMPÉRATIF DE SÉCURITÉ NATIONALE COMME FONDEMENT MORAL	15
Section 1 : La reconnaissance de l'importance de l'impératif de sécurité nationale de l'Etat en droit international et européen.....	16
Section 2 : La traduction effective de l'impératif de sécurité nationale par l'Etat français par la restriction de l'accès à son territoire	18
CHAPITRE 2 : LES ENGAGEMENTS CONVENTIONNELS DE L'ÉTAT FRANÇAIS COMME FONDEMENT JURIDIQUE	22
Section 1 : La limitation de la mobilisation du motif terroriste par les impératifs humanistes supranationaux.....	23
Section 2 : L'encadrement jurisprudentiel des critères d'appréciation de la situation de l'individu concerné.....	30
TITRE 2 : L'ASSOUPLISSEMENT DES MODALITÉS D'ADOPTION DES DÉCISIONS FACE À LA MENACE TERRORISTE	36
CHAPITRE 1 : LA JOUISSANCE PAR LES AUTORITÉS FRANÇAISES D'UNE CERTAINE MARGE DE MANŒUVRE DANS L'ADOPTION DES DÉCISIONS RESTREIGNANT L'ACCÈS AU TERRITOIRE.....	36
Section 1 : La large marge des autorités françaises dans les modalités d'appréciation des situations individuelles.....	36
Section 2 : L'indépendance statutaire des autorités françaises les unes vis-à-vis des autres	41
CHAPITRE 2 : LA SPÉCIALISATION PROCÉDURALE DES RESTRICTIONS DE L'ACCÈS AU TERRITOIRE EN TANT QUE RÉGIME D'EXCEPTION	44

Section 1 : L'accélération et la simplification des procédures de droit commun.....	45
Section 2 : La possible adoption de mesures concurrentes en droit pénal et administratif	49

PARTIE 2 : L'IMPORTANCE DE L'INVOCATION DU MOTIF TERRORISTE SUR LES CONSÉQUENCES DE LA RESTRICTION DE L'ACCÈS AU TERRITOIRE FRANÇAIS....53

TITRE 1 : LE REFOULEMENT DE LA MENACE TERRORISTE PAR LA MIGRATION FORCÉE DES INDIVIDUS.....53

CHAPITRE 1 : LA FORTE DYNAMIQUE D'ÉLOIGNEMENT DE LA MENACE TERRORISTE EN FRANCE53

Section 1 : La mise à distance des motifs invoqués par les individus terroristes	53
Section 2 : Une logique de mise à l'écart forcée des individus constituant une menace.....	59

CHAPITRE 2 : L'ÉLOIGNEMENT PRÉCIPITÉ DES INDIVIDUS64

Section 1 : L'éloignement comme moyen privilégié d'écartement de la menace terroriste.....	64
Section 2 : L'accentuation de la contrainte par des difficultés de contestation des décisions.....	68

TITRE 2 : L'IMPACT IMPOSANT D'UNE DÉCISION DE RESTRICTION DE L'ACCÈS AU TERRITOIRE FRANÇAIS SUR LES DROITS FONDAMENTAUX DES INDIVIDUS LIÉS À LA MENACE TERRORISTE73

CHAPITRE 1 : L'INTÉRÊT PARTIEL DES AUTORITÉS FRANÇAISES À L'ÉGARD DES CONSÉQUENCES SUR LES INDIVIDUS DANGEREUX D'UNE RESTRICTION DE LEUR ACCÈS AU TERRITOIRE.....73

Section 1 : L'évaluation rigoureuse des risques de soumission à des mauvais traitements des individus dangereux expulsés du territoire français	73
Section 2 : L'indifférence des autorités françaises à l'égard des individus dangereux mis à l'écart	77

CHAPITRE 2 : LA DISPERSION DES CONSÉQUENCES DES DÉCISIONS SUR L'ENTOURAGE DE L'INDIVIDU CONSTITUANT UNE MENACE TERRORISTE.....80

Section 1 : L'impact direct d'une restriction de l'accès au territoire français : la mise en danger de la vie privée et familiale de l'individu concerné	80
Section 2 : L'impact indirect d'une restriction de l'accès au territoire français : l'association hâtive de certaines franges d'individus à la menace terroriste.....	83

CONCLUSION87

BIBLIOGRAPHIE89

TABLE DES MATIERES.....108