



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Guide sur l'article 1 du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme

Garanties procédurales en cas
d'expulsion d'étrangers

Mis à jour au 31 décembre 2021

Préparé au sein du Greffe. Il ne lie pas la Cour.

Les éditeurs ou organisations souhaitant traduire et/ou reproduire tout ou partie de ce rapport, sous forme de publication imprimée ou électronique (web), sont priés de s'adresser à publishing@echr.coe.int pour connaître les modalités d'autorisation.

Pour toute information sur les traductions en cours des Guides sur la jurisprudence, veuillez consulter le document « [Traductions en cours](#) »

Le texte original de ce guide est en français. Il est mis à jour sur une base régulière. La présente mise à jour a été arrêtée au 31 décembre 2021. Il peut subir des retouches de forme.

Le guide peut être téléchargé à l'adresse suivante : <www.echr.coe.int> (Jurisprudence – Analyse jurisprudentielle – Guides sur la jurisprudence). Pour toute nouvelle information relative aux publications, veuillez consulter le compte Twitter de la Cour : <https://twitter.com/ECHR_CEDH>.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2022.

Table des matières

Avis au lecteur	4
Introduction	5
I. Conditions d'applicabilité.....	7
A. Régulièrement résident (« lawfully resident »).....	7
B. Expulsion	8
II. Garantie substantielle : expulsion « en exécution d'une décision prise conformément à la loi »	10
A. Principes généraux	10
B. Exemples	10
III. Garanties procédurales	12
A. Faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion.....	12
1. Le contenu et la portée des droits garantis.....	12
2. La limitation de ces droits	13
3. La méthodologie à suivre en cas d'examen d'une limitation des droits garantis.....	14
B. Faire examiner son cas.....	15
C. Se faire représenter devant l'autorité compétente.....	16
D. Exemples.....	17
IV. Exceptions.....	19
A. Principes généraux	19
B. Exemples.....	19
Liste des affaires citées	21

Avis au lecteur

Le présent guide fait partie de la série des Guides sur la jurisprudence publiée par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour », « la Cour européenne » ou « la Cour de Strasbourg »), dans le but d'informer les praticiens du droit sur les arrêts et décisions fondamentaux rendus par celle-ci. En l'occurrence, ce guide analyse et résume la jurisprudence relative à l'article 1 du Protocole N° 7 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention » ou « la Convention européenne »). Le lecteur y trouvera les principes-clés élaborés en la matière ainsi que les précédents pertinents.

La jurisprudence citée a été choisie parmi les arrêts et décisions de principe, importants, et/ou récents*.

Les arrêts et décisions de la Cour tranchent non seulement les affaires dont elle est saisie, mais servent aussi plus largement à clarifier, sauvegarder et développer les normes de la Convention ; ils contribuent ainsi au respect, par les États, des engagements qu'ils ont pris en leur qualité de Parties contractantes (*Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, § 154, série A n° 25 ; *Jeronovičs c. Lettonie* [GC], n° 44898/10, § 109, CEDH 2016).

Le système mis en place par la Convention a ainsi pour finalité de trancher, dans l'intérêt général, des questions qui relèvent de l'ordre public, en élevant les normes de protection des droits de l'homme et en élargissant la jurisprudence dans ce domaine à l'ensemble de la communauté des États parties à la Convention (*Konstantin Markine c. Russie* [GC], n° 30078/06, § 89, CEDH 2012). En effet, la Cour a souligné le rôle de la Convention en tant qu'« instrument constitutionnel de l'ordre public européen » dans le domaine des droits de l'homme (*Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande* [GC], n° 45036/98, § 156, CEDH 2005-VI, et plus récemment, *N.D. et N.T. c. Espagne* [GC], nos 8675/15 et 8697/15, § 110, 13 février 2020).

Ce guide comporte la référence des mots-clés pour chaque article cité de la Convention ou de ses Protocoles additionnels. Les questions juridiques traitées dans chaque affaire sont synthétisées dans une [Liste de mots-clés](#), provenant d'un thésaurus qui contient des termes directement extraits (pour la plupart) du texte de la Convention et de ses Protocoles.

La [base de données HUDOC](#) de la jurisprudence de la Cour permet de rechercher par mots-clés. Ainsi la recherche avec ces mots-clés vous permettra de trouver un groupe de documents avec un contenu juridique similaire (le raisonnement et les conclusions de la Cour de chaque affaire sont résumés par des mots-clés). Les mots-clés pour chaque affaire sont disponibles dans la Fiche détaillée du document. Vous trouverez toutes les explications nécessaires dans le [manuel d'utilisation HUDOC](#).

* La jurisprudence citée peut être dans l'une et/ou l'autre des deux langues officielles (français et anglais) de la Cour et de la Commission européennes des droits de l'homme. Sauf mention particulière indiquée après le nom de l'affaire, la référence citée est celle d'un arrêt sur le fond rendu par une chambre de la Cour. La mention « (déc.) » renvoie à une décision de la Cour et la mention « [GC] » signifie que l'affaire a été examinée par la Grande Chambre. Les arrêts de chambre non-définitifs à la date de la publication de cette mise à jour sont signalés par un astérisque (*).

Introduction

1. Le Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, adopté le 22 novembre 1984, est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1988¹.
2. Le Protocole en question reconnaît certains droits non encore garantis ni par la Convention européenne ni par ses Protocoles antérieurs : le droit à des garanties procédurales en cas d'expulsion d'un étranger du territoire d'un État (article 1), le droit d'un condamné à un réexamen de la condamnation ou de la peine par une juridiction supérieure (article 2), le droit à une indemnisation en cas d'erreur judiciaire (article 3), le droit à ne pas être poursuivi ou condamné pénalement, en raison d'une infraction pour laquelle la personne a déjà été acquittée ou condamnée ("ne bis in idem") (article 4) et, enfin, l'égalité de droits et de responsabilités des époux (article 5).
3. L'article 1 du Protocole n° 7 est libellé comme suit :

Article 1 – Garanties procédurales en cas d'expulsion d'étrangers

1. Un étranger résidant régulièrement sur le territoire d'un État ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi et doit pouvoir :
 - a. faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion,
 - b. faire examiner son cas, et
 - c. se faire représenter à ces fins devant l'autorité compétente ou une ou plusieurs personnes désignées par cette autorité.
2. Un étranger peut être expulsé avant l'exercice des droits énumérés au paragraphe 1.a, b et c de cet article lorsque cette expulsion est nécessaire dans l'intérêt de l'ordre public ou est basée sur des motifs de sécurité nationale.

4. La première disposition du Protocole n° 7 s'articule en deux paragraphes (*Nolan et K. c. Russie*, 2009, § 114).
5. Une première garantie énoncée par l'article 1 § 1 du Protocole n° 7 prévoit que l'étranger concerné ne peut être expulsé qu'« en exécution d'une décision prise conformément à la loi ».
6. Le premier paragraphe énumère ensuite les garanties procédurales qui doivent être assurées par les États parties au Protocole n° 7 dans le cas d'expulsion individuelle d'étrangers résidant régulièrement sur le territoire :
 - a. faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion,
 - b. faire examiner son cas, et
 - c. se faire représenter à ces fins devant l'autorité compétente ou une ou plusieurs personnes désignées par cette autorité.
7. Le deuxième paragraphe prévoit les circonstances dans lesquelles un étranger peut être expulsé avant l'exercice des droits reconnus par le paragraphe 1 (a), (b) et (c) :
 - dans l'intérêt de l'ordre public
 - pour motifs de sécurité nationale.
8. Il convient de rappeler d'emblée que, « d'après un principe de droit international bien établi, les États ont le droit, sans préjudice des engagements découlant pour eux des traités, de contrôler

¹ Le Protocole a été ratifié par 44 États membres du Conseil de l'Europe.

l'entrée, le séjour et l'éloignement des non-nationaux sur leur sol. La Convention ne garantit pas le droit pour un étranger d'entrer ou de résider dans un pays particulier (*Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], 2020, § 114 ; *Ilias et Ahmed c. Hongrie* [GC], 2019, § 125 ; et *De Souza Ribeiro c. France* [GC], 2012, § 77)

9. D'après le rapport explicatif relatif au Protocole n° 7, en adoptant l'article 1 du Protocole n° 7, les États ont consenti à des garanties procédurales « minimales » en cas d'expulsion (*Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], 2020, § 117). Cela permet de leur assurer une protection dans les cas qui ne sont pas couverts par d'autres instruments internationaux et d'introduire cette protection dans le système de contrôle prévu par la Convention (voir le point 7 du rapport explicatif).

10. Dans l'affaire *Maaouia c. France* [GC], 2000, §§ 36-40, la Cour a estimé qu'en adoptant l'article 1 du Protocole n° 7 contenant des garanties spécifiques aux procédures d'expulsion d'étrangers, « les États ont clairement marqué leur volonté de ne pas inclure ces procédures dans le champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention » (droit à un procès équitable²). Elle a donc confirmé que les décisions relatives à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers n'emportent pas contestation sur des droits ou obligations de caractère civil de l'intéressé ni n'ont trait au bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre lui, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

11. Toutefois, la Cour a souligné qu'en cas d'expulsion, les garanties spécifiques prévues par l'article 1 du Protocole n° 7 dont bénéficient les étrangers s'ajoutent à la protection qui leur est offerte notamment par les articles 3 et 8 de la Convention combinés avec l'article 13 (*Lupsa c. Roumanie*, 2006, § 51 ; *Baltaji c. Bulgarie*, 2011, § 54). Plus de détails concernant la protection procédurale offerte par d'autres articles de la Convention peuvent être trouvés dans le *Guide sur l'article 8 de la Convention* et dans le *Guide sur l'Immigration*.

12. Enfin, dans le contexte de l'article 1 du Protocole n° 7, la Cour a tenu compte de ce que l'objet et le but de la Convention, instrument de protection des droits de l'homme, appellent à comprendre et à appliquer ses dispositions d'une manière qui en rend les exigences concrètes et effectives, et non théoriques et illusoire (*Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], 2020, § 122 ; *Takus c. Grèce*, 2012, § 63 ; et *Geleri c. Roumanie*, 2011, § 48). Il s'agit là d'un principe général d'interprétation de l'ensemble des dispositions de la Convention et de ses Protocoles (*Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], 2020, § 122).

² Pour le champ d'application de l'article 6 § 1, voir les **Error! Hyperlink reference not valid.**, disponibles sur le site internet de la Cour (www.echr.coe.int – Jurisprudence).

I. Conditions d'applicabilité

Article 1 § 1 du Protocole n° 7

« 1. Un étranger résidant régulièrement sur le territoire d'un État (...) »

Mots-clés HUDOC

Résidant régulièrement (P7-1-1) – Expulsion d'un étranger (P7-1-1)

A. Régulièrement résident (« lawfully resident »)

13. L'article 1 du Protocole n° 7 s'applique uniquement dans le cadre d'expulsions d'étrangers « résidant régulièrement » sur le territoire d'une Partie contractante (*Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], 2020, § 91 ; *Géorgie c. Russie (I)* [GC], 2014, § 228 et *Sejdovic et Sulejmanovic c. Italie* (déc.), 2002).

14. L'article 1 du Protocole n° 7 ne s'applique qu'aux personnes physiques et non pas, par exemple, aux organisations internationales (*O.I.J. c. République tchèque* (déc.), 1999 ; et *F.S.M. c. la République tchèque* (déc.), 1999).

15. En ce qui concerne la notion de « résidence », le protocole explicatif indique que « Le mot *résidant* tend à exclure l'application de cet article à l'étranger qui est arrivé dans un port ou tout autre point d'entrée mais n'est pas encore passé par le contrôle d'immigration, et à l'étranger qui a été admis sur le territoire d'un État uniquement en transit ou, comme non résident, pour une période limitée. Cette période couvre aussi celle qui précède la décision sur une demande de permis de séjour » (voir le point 9 du rapport explicatif).

16. La Cour a confirmé la définition de la notion de « résidant » telle que définie dans le rapport explicatif (*Yildirim c. Roumanie* (déc.), 2007 ; *S.C. c. Roumanie*, 2015, § 83).

17. La Cour a eu l'occasion d'apporter des précisions sur la signification de la notion de « résidence » dans l'affaire *Nolan et K. c. Russie*, 2009. Dans cette affaire, la Cour a indiqué d'une part, que la notion de « résidence » est plus large que celle de la simple « présence physique » sur le territoire d'un État et, d'autre part, que le mot « résident » exclut les étrangers qui n'ont pas été admis sur le territoire de l'État ou qui n'y ont été admis qu'à des fins non résidentielles. En outre, la Cour a ajouté que la notion de « résidence » s'apparente au concept autonome de « domicile » développé au titre de l'article 8 de la Convention, en ce sens que les deux ne se limitent pas à la présence physique mais dépendent de l'existence de liens suffisants et continus avec un lieu déterminé³. Ainsi, il a été considéré qu'un étranger, après avoir été admise à des fins résidentielles et avoir établi sa résidence dans un État donné, ne cesse d'être un « résident » chaque fois qu'il se rend à l'étranger (*ibidem*, § 111).

18. En ce qui concerne la notion de « régulièrement », le rapport explicatif indique que « le mot *régulièrement* fait référence à la législation nationale de l'État en question. Il appartient donc à cette

3. Sur la notion de « domicile » voir *Prokopovitch c. Russie*, n° 58255/00, § 36, CEDH 2004-XI (extraits) : « La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence et celle de la Commission, la notion de « domicile » au sens de l'article 8 ne se limite pas au domicile légalement occupé ou établi, mais qu'il s'agit d'un concept autonome qui ne dépend pas d'une qualification en droit interne. La question de savoir si une habitation particulière constitue un « domicile » relevant de la protection de l'article 8 § 1 dépendra des circonstances factuelles, notamment de l'existence de liens suffisants et continus avec un lieu déterminé (*Buckley c. Royaume-Uni*, arrêt du 25 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, pp. 1287-1288, §§ 52-54, et avis de la Commission, pp. 1308-1309, § 63, *Gillow c. Royaume-Uni*, arrêt du 24 novembre 1986, série A n° 109, p. 19, § 46, *Wiggins c. Royaume-Uni*, n° 7456/76, décision de la Commission du 8 février 1978, *Décisions et rapports* 13, p. 40) »

législation de déterminer les conditions qu'une personne doit remplir pour que sa présence sur le territoire soit considérée comme étant « régulière ». Cette disposition s'applique non seulement à l'étranger qui est entré régulièrement sur le territoire, mais aussi à celui qui est entré irrégulièrement et dont la situation a été régularisée par la suite. Par contre, l'étranger dont l'entrée et le séjour ont été soumis à certaines conditions, par exemple une durée déterminée, et qui ne remplit plus ces conditions, ne peut pas être considéré comme se trouvant « régulièrement » sur le territoire de l'État » (voir le point 9 du rapport explicatif).

19. La Cour a affirmé dans sa jurisprudence que la « résidence, afin d'être régulière, doit être conforme à la législation de l'État en question » (*Yildirim c. Roumanie* (déc.), 2007 ; voir également *Sultani c. France*, 2007, § 88) ; *Bolat c. Russie*, 2006, § 76). C'est donc au droit interne de déterminer les conditions qui doivent être remplies pour que la présence d'une personne sur le territoire soit considérée comme légale (*Sharma c. Lettonie*, 2016, § 73).

20. La Cour a considéré que l'étranger ne résidait pas régulièrement sur le territoire d'un pays lorsque qu'il ne peut se prévaloir d'un titre de séjour valide (*Sejdovic et Sulejmanovic c. Italie* (déc.), 2002, et *Sulejmanovic et Sultanovic c. Italie* (déc.), 2002), dès lors que sa demande de bénéficier du statut de réfugié politique a été définitivement refusée (*S.T. c. France*, 1993, décision de la Commission) ou lorsque, après l'expiration d'un visa provisoire, il est resté dans le pays concerné en attendant l'issue de la procédure engagée en vue d'obtenir un permis de séjour ou un statut de réfugié (*Voulfovitch et Oulianova c. Suède*, décision de la Commission, 1993) ou en attendant que sa demande d'asile soit examinée (*S.C. c. Roumanie*, 2015, § 84-85, et *N.M. c. Roumanie*, 2015, § 104-105). Il en va de même pour l'étranger qui a bénéficié d'un titre de séjour valide jusqu'à une certaine date mais qui, après l'expiration de la validité de son titre, n'a pas fait de démarches pour sa prolongation (*Yildirim c. Roumanie* (déc.), 2007) et pour l'étranger dont le titre de séjour a été révoqué et qui fait l'objet d'une interdiction du territoire (*Karimi c. Roumanie* (déc.), 2020, § 57).

21. Encore et plus généralement, l'étranger qui n'a jamais obtenu un permis de séjour ne peut pas se prévaloir de l'article 1 du protocole n° 7 (*A.M. et autres c. Suède* (déc.), 2009). Enfin, l'étranger, entré illégalement dans un pays avec un visa faux, n'est forcément pas régulièrement résident (*T.A. c. Suède*, décision de la Commission, 1994).

22. En revanche, il est régulièrement résident l'étranger titulaire d'un titre de séjour valable au moment de son expulsion (*Nowak c. Ukraine*, 2011, § 80) et l'étranger ayant le droit de séjourner sur le territoire de l'État défendeur en vertu du droit interne en tant que sollicitant du statut de réfugié (*Ahmed c. Roumanie*, 2010, § 46). Le fait que l'autorité nationale compétente révoque un permis de séjour à un étranger n'empêche pas de considérer ce dernier comme « résidant régulièrement » si, au moment de l'expulsion, la décision en question est suspendue dans l'attente du contrôle de légalité de la mesure par un tribunal interne (*Bolat c. Russie*, 2006, § 78).

23. En principe, si la condition de la résidence régulière n'est pas remplie, l'article 1 du Protocole n° 7 ne trouve pas à s'appliquer et la Cour déclare le grief irrecevable pour incompatibilité *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 35 § 3 de celle-ci (*Sulejmanovic et Sultanovic c. Italie* (déc.), 2002 ; *Yildirim c. Roumanie* (déc.), 2007 ; *S.C. c. Roumanie*, 2015, § 86).

B. Expulsion

24. La Cour a constamment rappelé que les Hautes Parties contractantes disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour décider d'expulser un étranger présent sur leur territoire, mais que ce pouvoir doit être exercé de manière à ne pas porter atteinte aux droits que la Convention garantit à la personne concernée (*Bolat c. Russie*, 2006, § 81, et *Nowak c. Ukraine*, 2011, § 81).

25. La Cour européenne des droits de l'homme a clairement affirmé que la notion d'« expulsion » est une « notion autonome, indépendante de toute définition dans les législations internes » et que à « l'exception de l'extradition, toute mesure contraignant un étranger à quitter le territoire sur

lequel il séjournait régulièrement constitue une « expulsion » aux fins de l'article 1 du Protocole n° 7 » (*Bolat c. Russie*, 2006, § 79 ; *Nolan et K. c. Russie*, 2009, § 112 ; voir aussi le point 10 du rapport explicatif).

26. La Cour qualifie ainsi comme expulsion l'éloignement du requérant de son domicile et son embarquement à bord d'un appareil en partance pour un autre État (*Bolat c. Russie*, 2006, § 79). De même, une décision interdisant au requérant le retour dans l'État défendeur suite à sa prochaine sortie du pays rendant ainsi définitif le départ du demandeur s'analyse en une expulsion (*Nolan et K. c. Russie*, 2009, § 112).

27. En revanche, dans l'affaire *Yildirim c. Roumanie* (déc.), 2007, la Cour a noté que, dans la mesure où le requérant ne résidait pas sur le territoire roumain, l'intéressé s'est vu refuser le droit d'entrer sur le territoire et non pas appliquer une décision d'expulsion. Dans l'affaire *Davies et autres c. Roumanie* (déc.), 2003, la Cour a considéré que le premier requérant n'a nullement fait l'objet d'une procédure d'expulsion, mais qu'il s'est simplement vu retirer temporairement, pour des raisons d'ordre public, son droit d'accès et de séjour sur le territoire roumain. Dans cette dernière affaire, après avoir noté qu'il n'y avait pas expulsion, la Cour a déclaré le grief du requérant tiré de l'article 1 du Protocole n° 7 incompatible *ratione materiae*.

28. L'article 1 du Protocole n° 7 est-il applicable si l'ordre d'expulsion n'a pas été exécuté ? La Cour a répondu à cette question dans l'affaire *Ljatifij c. l'ex-République yougoslave de Macédoine*, 2018, §§ 21-23. La requête a été introduite par une ressortissante serbe résidant depuis l'âge de huit ans dans le pays défendeur où elle avait obtenu un permis de séjour renouvelé jusqu'en 2014, date à laquelle le ministère de l'Intérieur mit fin à son droit d'asile. Une décision d'expulsion a alors été prononcée à son encontre au motif qu'elle représentait un risque pour la sécurité nationale. La requérante a saisi la Cour d'une requête le 1^{er} avril 2016 alléguant que la procédure dans le cadre de laquelle il lui avait été ordonné de quitter le territoire de « L'ex-République yougoslave de Macédoine » ne présentait pas les garanties procédurales minimales. En particulier, elle se plaignait de ne pas avoir vu ni pu contester les preuves produites contre elle. La Cour a décidé d'examiner ce grief sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 7⁴.

29. Sur le point de savoir si l'article 1^{er} Protocole n° 7 était applicable même si l'expulsion n'a pas eu lieu, la Cour a réalisé un examen des conséquences pratiques de l'existence de la décision d'expulsion : elle a ainsi relevé que la décision d'expulsion mettait fin à la base légale de la résidence de l'intéressée dans le pays et contenait un ordre explicite de quitter le pays dans le délai imparti (§ 22). La Cour a pris en compte également que la décision d'expulsion n'avait pas été révoquée ou invalidée et que les autorités nationales n'avaient pas suspendu son exécution ni autorisé la requérante à rester sur le territoire de l'État défendeur (voir, à l'inverse, *Saeed c. Danemark* (déc.), 2014, § 7). En outre, l'exécution de cette décision n'aurait été soumise à aucune autre exigence de forme. Pour ces raisons la requérante risquait à tout moment d'être expulsée. La Cour a considéré que, le fait pour la requérante d'obtenir une permission unique de quitter et de retourner dans l'État défendeur et l'absence d'exécution de la décision d'expulsion ne suffisaient pas pour conclure que ladite décision n'était plus en vigueur ou qu'elle ne pouvait pas entraîner l'expulsion de l'intéressée. En outre, le fait que la requérante continuait à rester sur le territoire de l'État défendeur reposait sur la discrétion des autorités nationales et ne se fondait sur aucune disposition légale (*Ljatifij c. l'ex-République yougoslave de Macédoine*, 2018, § 22).

30. Dans de telles circonstances, la Cour a conclu que la décision du ministère de l'Intérieur ordonnant à la requérante de quitter l'État défendeur devait être considérée, à toutes fins utiles, comme une mesure d'expulsion prise à son encontre, qui rendait l'article 1 du Protocole n° 7 à la Convention applicable (§ 23).

4. La Cour européenne des droits de l'homme est maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause (voir *Radomilja et autres c. Croatie* [GC], n° 37685/10, § 126, 20 mars 2018 ; *Söderman c. Suède* [GC], n° 5786/08, § 57, CEDH 2013 et *Moretti et Benedetti c. Italie*, n° 16318/07, § 27, 27 avril 2010).

II. Garantie substantielle : expulsion « en exécution d'une décision prise conformément à la loi »

Article 1 § 1 du Protocole n° 7

« Un étranger résidant régulièrement sur le territoire d'un État ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi (...) »

Mots-clés HUDOC

Prévue par la loi (P7-1-1) – Accessibilité (P7-1-1) – Prévisibilité (P7-1-1) – Garanties contre les abus (P7-1-1)

A. Principes généraux

31. Une première garantie fondamentale énoncée à l'article 1 § 1 du Protocole n° 7 prévoit que l'étranger concerné ne peut être expulsé qu'« en exécution d'une décision prise conformément à la loi » (*Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], 2020, § 118). Cette notion revêt un sens similaire partout où elle est employée dans la Convention et ses Protocoles (*ibidem*).

32. Le mot « loi » désigne « la loi nationale de l'État en question. La décision doit donc être prise par l'autorité compétente conformément aux dispositions du droit matériel et aux règles de procédure applicables » (*Bolat c. Russie*, 2006, § 81).

33. Il a été toutefois précisé que le renvoi à la « loi » concerne non seulement l'existence d'une base en droit interne, mais a trait aussi à la qualité de la loi ce qui suppose l'accessibilité et la prévisibilité de celle-ci, ainsi qu'une certaine protection contre les atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention (*Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], 2020, § 118 ; *Baltaji c. Bulgarie*, 2011, § 55 ; *Ahmed c. Roumanie*, 2010, § 52 ; *Kaya c. Roumanie*, 2006, § 55 ; *Lupsa c. Roumanie*, 2006, § 55). Cela vaut également pour les articles de la Convention qui renferment des garanties procédurales, comme le fait l'article 1 du Protocole n° 7, car il est de jurisprudence constante que la prééminence du droit, expressément mentionnée dans le préambule de la Convention, est inhérente à tous les articles de la Convention (*Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], 2020, § 118). Cela implique que, bien qu'une expulsion puisse être effectuée en exécution d'une décision prise conformément à la loi, si cette dernière ne répond pas aux exigences de la Convention il y a violation de l'article 1^{er} du Protocole n° 7.

34. Aucune exception à cette règle ne peut être faite (*Sharma c. Lettonie*, 2016, § 80, et *Bolat c. Russie*, 2006, § 81).

35. Dans le contexte de l'expulsion pour des raisons liées à la sécurité nationale, il a été précisé que compte tenu de la particularité de ce contexte et du fait que les menaces à la sécurité nationale peuvent varier et peuvent être imprévisibles ou difficiles à définir à l'avance (voir, *mutatis mutandis*, *C.G. et autres c. Bulgarie*, 2008, § 40), l'exigence de prévisibilité de la loi ne va pas jusqu'à obliger les États à adopter des dispositions énumérant en détail tous les comportements susceptibles de conduire à la décision d'expulser un individu pour des raisons de sécurité nationale (*Ljatifi c. l'ex-République yougoslave de Macédoine*, 2018, § 35).

B. Exemples

36. Dans l'affaire *Bolat c. Russie*, 2006, la Cour a constaté qu'il n'y avait eu aucune décision prise « conformément à la loi » en raison du fait qu'aucune décision judiciaire ordonnant l'expulsion du

requérant n'avait été prise, décision que la législation de l'État défendeur exigeait pour qu'un étranger puisse être expulsé (§§ 81-82).

37. Dans l'affaire *Sheveli et Shengelaya c. Azerbaïdjan*, 2020, la Cour a constaté l'absence de toute base légale dans la mesure où le Gouvernement n'a fait état d'aucune disposition légale nationale permettant l'expulsion d'une personne en l'absence d'une décision judiciaire exécutoire (§§ 45-46).

38. Dans l'affaire *Sharma c. Lettonie*, 2016, concernant l'expulsion d'un ressortissant indien de Lettonie, la loi nationale prévoyait qu'un acte administratif prenait normalement effet lorsqu'il était notifié au destinataire. Toutefois, l'introduction d'un recours devant une autorité hiérarchiquement supérieure aurait suspendu l'exécution de l'acte en question, sauf si les conditions d'exécution urgente d'un acte administratif avaient été définies dans une *lex specialis* ou dans la décision contestée. En l'espèce, la décision initiale d'expulsion du requérant avait été adoptée le 13 juin 2005 et était entrée en vigueur le même jour où celle-ci a été notifiée à l'intéressé. Le lendemain, le requérant déposa un recours hiérarchique qui suspendait en principe l'exécution de la décision d'expulsion initiale jusqu'à la prise d'effet de la décision rendue à la suite de son recours hiérarchique. Les autorités internes n'invoquaient aucun motif justifiant une expulsion en urgence. Lors du recours, tranché le 11 juillet 2005, il fut indiqué que la décision avait pris effet dès sa notification au requérant. Le 12 juillet 2005, le requérant fut expulsé sans que la décision d'expulsion lui soit notifiée. Selon la Cour, l'expulsion du requérant reposait sur une décision qui n'était pas encore devenue définitive, ce qui a entraîné le non-respect de la procédure prévue par la loi nationale et par cela la non-conformité à la loi.

39. Dans l'affaire *Ahmed c. Roumanie*, 2010, § 53-55, le Cour a considéré que la loi roumaine n'offrait pas des garanties suffisantes minimales contre l'arbitraire des autorités et qu'elle ne satisfaisait pas à la condition de prévisibilité, étant donné que les autorités n'avaient pas fourni aux requérants le moindre indice concernant les faits qui leur étaient reprochées et, d'autre part, que le parquet ne leur avait pas communiqué les ordonnances prises à leur encontre en temps utile (voir aussi dans le même sens *Kaya c. Roumanie*, 2006, § 57, et *Lupsa c. Roumanie*, 2006, § 57).

40. Dans l'affaire *C.G. et autres c. Bulgarie*, 2008, § 73, après avoir noté que l'expulsion du premier requérant n'avait pas été prononcée conformément à la loi au sens du paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention (« prévue par la loi ») et après avoir constaté que cette expression revêt le même sens partout où elle est employée dans la Convention et ses Protocoles⁵, la Cour a conclu que l'expulsion ne répondait pas à la condition de légalité posée au paragraphe 1 de l'article 1 du Protocole n° 7 (voir aussi en ce sens *Lupsa c. Roumanie*, 2006, § 57, *Baltaji c. Bulgarie*, 2011, § 56, *Geleri c. Roumanie*, 2011, § 45).

41. Dans certaines affaires, la Cour a examiné non seulement la qualité de la loi interne, mais aussi le respect des garanties énumérées au paragraphe 1 de l'article 1 du Protocole n° 7 (voir, par exemple, *Lupsa c. Roumanie*, 2006, §§ 58-60, *C.G. et autres c. Bulgarie*, 2008, § 74, *Geleri c. Roumanie*, 2011, §§ 46-47).

42. L'affaire *Corley et autres c. Russie**, 2021, §§ 53-64, concerne principalement le départ forcé des requérants de Russie avant de pouvoir exercer leurs droits procéduraux prévus par la loi. La Cour a jugé que les autorités nationales ont délibérément créé une situation dans laquelle les requérants n'ont pas pu bénéficier d'une possibilité réaliste d'exercer leurs droits procéduraux prévus par la loi avant leur expulsion. Elle a pris en compte plus particulièrement l'examen inhabituellement rapide de l'affaire par les autorités et le fait que l'un des requérants a été contraint de signer une renonciation illicite à son droit de recours, en échange de sa libération (*ibidem*, § 63).

⁵ La Cour considère les expressions « prévu par la loi » et « conformément à la loi » comme ayant une signification similaire (voir : *Malone c. Royaume-Uni*, 2 août 1984, § 66, série A n° 82 ; voir aussi en ce sens *Mihalache c. Roumanie* [GC], n° 54012/10, § 112, 8 juillet 2019).

III. Garanties procédurales

Article 1 § 1 du Protocole n° 7

« Un étranger (...) doit pouvoir : faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion, faire examiner son cas, et se faire représenter à ces fins devant l'autorité compétente ou une ou plusieurs personnes désignées par cette autorité. »

Mots-clés HUDOC

Contester l'expulsion (P7-1-1) – Réexamen de la décision d'expulsion (P7-1-1) – Autorité compétente (P7-1-1) – Être représenté (P7-1-1)

43. Outre la condition de légalité, l'article 1 § 1 du Protocole n° 7 prévoit des garanties procédurales spécifiques. Ainsi, l'étranger doit pouvoir :

- a. faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion,
- b. faire examiner son cas, et
- c. se faire représenter à ces fins devant l'autorité compétente ou une ou plusieurs personnes désignées par cette autorité.

44. Afin de vérifier si ces garanties étaient accordées dans les affaires portées devant elle, la Cour a tenu compte des différentes circonstances factuelles, sans toujours préciser en particulier l'une ou l'autre des garanties énumérées au premier paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 7 ou en faisant une appréciation globale de celles-ci. Toutefois, certains éléments ressortent de la jurisprudence de la Cour qui permet d'apprécier la portée de ces droits.

A. Faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion

1. Le contenu et la portée des droits garantis

45. La Cour a souvent examiné ensembles les garanties procédurales mentionnées à l'article 1 § 1 a) et b) du Protocole n° 7.

46. Pour ce qui est de la garantie prévue à la lettre a) – « faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion – dans les affaires *Lupsa c. Roumanie*, 2006, et *Kaya c. Roumanie*, 2006, la Cour a noté, d'une part, que les autorités n'avaient pas fourni aux requérants le moindre indice concernant les faits qui leur étaient reprochés et, d'autre part, que le parquet ne leur avait communiqué l'ordonnance prise à leur encontre que le jour de la seule audience devant la cour d'appel. Par ailleurs, la Cour a observé que la cour d'appel avait rejeté toute demande d'ajournement, empêchant ainsi les avocates des requérants d'étudier l'ordonnance susmentionnée et de verser au dossier des pièces à l'appui de la contestation dirigée à leur encontre (*Lupsa c. Roumanie*, 2006, § 59, et *Kaya c. Roumanie*, 2006, § 59). Enfin, rappelant que toute disposition de la Convention ou de ses Protocoles doit s'interpréter de façon à garantir des droits concrets et effectifs et non théoriques et illusoire, la Cour a considéré, « au vu du contrôle purement formel opéré par la cour d'appel en l'espèce », que les requérants n'avaient pas « véritablement pu faire examiner [leur] cas à la lumière des raisons militant contre [leur] expulsion » (*Lupsa c. Roumanie*, 2006, § 60, *Kaya c. Roumanie*, 2006, § 60, et *Geleri c. Roumanie*, 2011, § 48).

47. La Cour a ajouté que, là où les autorités compétentes, en l'espèce les tribunaux administratifs, refusent d'examiner sur le fond le recours introduit par un étranger contre la décision d'expulsion, l'intéressé s'avère être « privé de la possibilité de faire valoir les raisons militant contre son expulsion et de faire examiner son cas devant les tribunaux administratifs » (*Baltaji c. Bulgarie*, 2011,

§ 57). La Cour a noté aussi que le recours hiérarchique existant ne pouvait pas passer pour une voie de recours interne effective notamment en raison du fait que l'intéressé n'a à aucun moment de la procédure pu prendre connaissance des raisons factuelles de son expulsion et que le ministre, qui était le supérieur hiérarchique de l'organe qui avait délivré l'ordonnance litigieuse, ne pouvait pas passer pour un organe indépendant et impartial. Pour ces mêmes raisons, la Cour a estimé que ledit recours a été purement formel et qu'il n'a pas permis au requérant de faire examiner véritablement son cas à la lumière des raisons militant contre son expulsion (*ibidem*, § 58).

48. Il ressort donc de la jurisprudence que la Cour a toujours jugé que l'article 1 du Protocole n° 7 implique le droit pour l'étranger concerné de se voir notifier les reproches portées contre lui (*Lupsa c. Roumanie*, 2006, § 59) et elle a toujours sanctionné l'absence de toute information fournie aux intéressés quant aux raisons qui fondaient la décision d'expulsion (*Lupsa c. Roumanie*, 2006, §§ 40 et 56 ; *Kaushal et autres c. Bulgarie*, 2010, §§ 30 et 48 ; *Baltaji c. Bulgarie*, 2011, § 58, et *Ljatifi c. l'ex-République yougoslave de Macédoine*, 2018, §§ 36 à 39).

49. Dans l'affaire *Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], la Cour a examiné si des étrangers expulsés pour des raisons de sécurité nationale pouvaient revendiquer en vertu de l'article 1 § 1 du Protocole n° 7 le droit d'être informés des raisons factuelles de leur expulsion et celui d'avoir accès aux documents versés au dossier fondant la demande d'expulsion. Après avoir noté que ces droits n'étaient pas expressément mentionnés dans le texte de l'article 1 du Protocole n° 7, en gardant à l'esprit le principe d'effectivité des droits, la Cour a apporté des clarifications par rapport à sa jurisprudence antérieure. Ainsi, la Cour a jugé que « un étranger ne peut pas utilement contester les allégations des autorités selon lesquelles la sécurité nationale est en cause ni faire raisonnablement valoir les raisons qui militent contre son expulsion sans connaître les éléments factuels pertinents qui ont conduit les autorités internes à considérer que l'intéressé met en danger la sécurité nationale » (*Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], 2020, § 126). S'agissant de l'accès aux pièces du dossier, la Cour a jugé que l'article 1 du Protocole n° 7 garantit à l'étranger concerné « le droit d'être informé, de préférence par écrit et en tout état de cause d'une manière telle qu'il puisse se défendre de façon effective, du contenu des documents et des informations sur lesquels s'est fondé l'autorité nationale compétente pour décider de l'expulsion, sans préjudice de la possibilité d'apporter, si nécessaire des restrictions dûment justifiées quant à ce type d'information » (*Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], 2020, § 128).

50. L'article 1 § 1 a) du Protocole n° 7 garantit donc aux étrangers les droits d'être informés des raisons de leur expulsion et celui d'avoir accès aux documents versés au dossier fondant la demande d'expulsion mais avec une portée limitée : les seuls droits que peuvent revendiquer les étrangers sont le droit d'être informé des *éléments factuels pertinents* qui ont conduit l'autorité nationale compétente à considérer qu'ils représentaient une menace pour la sécurité nationale et le droit d'accès au *contenu des documents et des informations* du dossier de l'affaire sur lesquels ladite autorité s'est fondée pour décider de l'expulsion (*Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], 2020, § 129 ; à comparer, par exemple, avec les exigences de l'article 6 de la Convention qui garantit à la personne accusée le droit d'être informée de la nature et de la cause de l'accusation portée contre elle et le droit d'accès à l'intégralité des pièces du dossier – voir, pour plus de détails sur ce dernier point, le *Guide sur l'article 6 (volet pénal)*).

2. La limitation de ces droits

51. La Cour a jugé que les droits garantis par l'article 1 § 1 a) du Protocole n° 7 ne sont pas absolus (*Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], 2020, § 130). Elle a précisé que pour autant, les restrictions apportées aux droits en question ne doivent pas réduire à néant la protection procédurale assurée par l'article 1 du Protocole n° 7 en touchant à *la substance même* des garanties prévues par cette disposition. Même lorsqu'il existe des limitations, l'étranger doit se voir offrir une possibilité effective de faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion et bénéficier d'une protection contre l'arbitraire (*ibidem*, § 133).

3. La méthodologie à suivre en cas d'examen d'une limitation des droits garantis

52. Pour décider si la limitation apportée aux droits en cause est compatible avec l'article 1 § 1 a) du Protocole n° 7, la Cour a établi deux critères : elle doit d'abord rechercher si une autorité indépendante compétente a jugé que les limitations apportées aux droits procéduraux de l'étranger étaient *dûment justifiées* à la lumière des circonstances de l'espèce. La Cour examinera ensuite si les difficultés causées par ces limitations à l'étranger concerné ont été suffisamment contrebalancées par des *facteurs compensateurs* (*Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], 2020, §§ 133 et 137).

53. Le fait que les autorités nationales n'aient pas examiné ou qu'elles aient insuffisamment examiné et justifié la nécessité des restrictions apportées aux droits procéduraux des étrangers ne suffit pas, à lui seul, à emporter violation de l'article 1 § 1 a) du Protocole n° 7. En tout état de cause, la Cour recherchera si des facteurs compensateurs ont été mis en place (*ibidem*, § 144). Seule l'intensité du contrôle opéré par la Cour diffère : moins les autorités nationales seront rigoureuses dans l'examen de la nécessité d'apporter des restrictions aux droits procéduraux des étrangers, plus le contrôle par la Cour des éléments compensateurs mis en place pour contrebalancer la limitation des droits en cause devra être strict (*ibidem*, § 145).

54. La Cour a aussi noté que dans son appréciation, elle sera guidée par deux principes de base : plus les informations fournies à l'étranger concerné sont limitées, plus les garanties mises en place pour contrebalancer la limitation des droits procéduraux doivent être importantes ; lorsque les circonstances d'une affaire relèvent un enjeu particulièrement important pour l'étranger, les garanties compensatoires doivent encore être renforcées (*ibidem*, § 146).

55. La Cour a jugé qu'elle doit effectuer son examen eu égard aux circonstances concrètes d'une affaire donnée, en prenant en compte l'ensemble de la procédure en cause (*ibidem*, §§ 138 et 157), ce qui implique que la Cour prendra en compte l'ensemble des facteurs mis en place au cours de l'ensemble de la procédure.

56. En ce qui concerne le premier des critères, la Cour a précisé les conditions auxquelles doit satisfaire l'appréciation, par les autorités internes, de la question de savoir si la limitation litigieuse a été imposée pour des « motifs dûment justifiés » (à comparer, par exemple, avec les « raisons impérieuses » exigées dans les arrêts *Ibrahim et autres c. Royaume-Uni*, [GC], § 265, et *Beuze c. Belgique* [GC], § 142, et les « motifs sérieux » exigés dans l'arrêt *Schatschaschwili c. Allemagne* [GC], § 107). La Cour a admis que des *motifs dûment justifiés*, tels la nécessité de protéger la sécurité nationale, peuvent imposer des restrictions aux droits procéduraux des étrangers, question à décider en premier lieu par les juridictions nationales. La Cour examinera donc le processus décisionnel ayant conduit aux limitations apportées aux droits procéduraux de l'étranger. À cet égard, la Cour a mentionné des aspects qui pourraient peser dans son examen (*ibidem*, §§ 140-142) :

- le contrôle par une autorité – juridictionnelle ou autre – indépendante de l'autorité exécutive ayant imposé la limitation ;
- l'étendue des compétences de ladite autorité nationale et notamment :
 - si ladite autorité peut contrôler la nécessité de maintenir la confidentialité des données classifiées ;
 - les pouvoirs dévolus à l'autorité indépendante en fonction du constat qu'elle aura fait dans un cas donné quant à la nécessité de restreindre les droits procéduraux.

57. S'agissant du deuxième critère – les éléments compensatoires – la Cour a énuméré de manière non-limitative les facteurs suivants (*ibidem*, § 151-156), certains inspirés de l'article 1 § 1 b) et c) du Protocole n° 7 :

- la pertinence des informations communiquées aux étrangers quant aux raisons de leur expulsion et l'accès au contenu des documents sur lesquels les autorités se sont fondées. À cet égard, il convient de noter que la Cour a précisé que l'information doit être présentée à l'étranger dans le cadre de la procédure et qu'il doit être informé de la substance des reproches dont il fait l'objet. Il serait aussi pris en compte si c'était une autorité indépendante qui a déterminé, après avoir examiné l'ensemble des preuves classées secrètes, quelles étaient les informations factuelles à présenter à l'intéressé (ibidem, §§ 151-152). Une simple énumération des numéros des articles de loi ne saurait constituer, même a minima, une information suffisante sur les faits reprochés (ibidem, § 168) ;
- l'information des étrangers quant au déroulement de la procédure et quant aux dispositifs prévus au niveau interne pour compenser la limitation de leurs droits. La Cour peut ainsi rechercher si les autorités internes ont fourni ces informations à l'intéressé, au moins dans des moments clés de la procédure, lorsque ce dernier n'est pas représenté par un avocat et si les règles de procédure interne imposent une certaine célérité dans l'examen de l'affaire (ibidem, § 153) ;
- la représentation des étrangers. La Cour a noté que, au-delà de la garantie prévue à l'article 1 § 1 c) du Protocole n° 7, cet élément pourrait constituer un facteur compensateur important lorsque l'étranger peut se faire représenter par un avocat, voire un avocat spécialisé qui pourrait avoir accès aux documents classés secrets, tout en gardant à l'esprit s'il a la possibilité de communiquer avec son client après avoir pris connaissance du contenu de ces documents (ibidem, §§ 154-155) ; et
- l'intervention d'une autorité indépendante dans la procédure⁶.

58. Dans l'affaire *Hassine c. Roumanie*, 2021, §§ 51-54, la Cour a résumé les principes établis dans l'affaire *Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC]. Elle les a par la suite appliqués à la situation de fait similaire à celle existante dans l'affaire *Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC] et a conclu à la violation de l'article 1 du Protocole n° 7.

B. Faire examiner son cas

59. Quant à la portée du droit prévu à la lettre b) du premier article du Protocole n° 7 – faire examiner son cas – il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'un contrôle purement formel de la décision d'expulsion ne satisfait pas à la garantie énoncée. En effet, dans l'affaire *Kaushal et autres c. Bulgarie*, 2010, § 49, la Cour a relevé que les juridictions nationales n'ont pas rassemblé d'éléments de preuve pour confirmer ou infirmer les allégations sur lesquelles se fondait la décision d'expulsion d'un des requérants et ont soumis cette décision à un examen purement formel, de sorte que ledit requérant n'a pas été en mesure de faire véritablement entendre son dossier et le réexaminer à la lumière d'éventuels arguments allant à l'encontre de son expulsion. Les actions des juridictions nationales étaient donc contraires à la lettre b) du paragraphe 1 de l'article 1 du Protocole n° 7.

60. Le caractère purement formel du contrôle de la décision d'expulsion a été sanctionné par la Cour également dans l'affaire *C.G. et autres c. Bulgarie*, 2008, § 74, où elle a noté que les tribunaux nationaux ont refusé de chercher à corroborer ou réfuter les allégations sur lesquelles reposait l'arrêté d'expulsion litigieux et ont examiné celui-ci sous un angle purement formel, l'intéressé n'ayant ainsi pas eu la possibilité de faire véritablement entendre et examiner sa cause à la lumière des raisons qui militaient contre son expulsion, en méconnaissance de l'article 1 § 1 b) du Protocole n° 7.

61. Dans l'affaire *Ljatifi c. l'ex-République yougoslave de Macédoine*, 2018, § 35, la Cour a fait des précisions quant à la portée des garanties procédurales prévues à l'article 1 § 1 a) et b) du Protocole

⁶ Pour des détails décrivant ce facteur, voire le paragraphe 63 du présent Guide.

n° 7 lorsque la sécurité nationale était en cause. En l'espèce, la décision d'expulsion de la requérante était fondée sur l'assertion selon laquelle l'intéressée représenterait un risque pour la sécurité nationale, sans qu'aucune raison factuelle soit dévoilée à elle ou aux juridictions qui avaient examiné la décision d'expulsion. En partant de l'exigence de prévisibilité de la loi et du principe de la prééminence du droit qu'elle a ainsi appliqué dans le contexte d'un article qui prescrit des garanties procédurales, la Cour a exigé que toute mesure d'éloignement soit soumise à une forme de procédure contradictoire devant un organe ou un tribunal indépendant compétent pour examiner effectivement les motifs de la décision en question et les preuves pertinentes, prévoyant, si nécessaire, des limitations procédurales adéquates quant à l'utilisation d'informations classifiées et pour pouvoir réagir au cas où la mise en avant de la notion « sécurité nationale » serait dénuée de toute base factuelle raisonnable ou arbitraire.

62. Il en ressort de ce texte que les raisons qui fondent la décision d'expulsion doivent être examinées par une autorité indépendante – administrative ou judiciaire – qui doit être compétente pour contrôler le bien-fondé de la décision d'expulsion. Devant cette autorité, bien que les droits procéduraux de l'étranger puissent être restreints afin protéger les informations classifiées utilisées comme preuve pour fonder la décision d'expulsion, l'intéressé doit pouvoir contester l'affirmation que la sécurité nationale est en jeu. La Cour a conclu en l'espèce à la violation de l'article 1 § 1 a) et b) du Protocole n° 7.

63. Dans l'affaire *Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], 2020, § 156, la Cour a noté que l'un des facteurs susceptibles pour compenser une limitation des droits garantis par l'article 1 § 1 a) du Protocole n° 7 est l'intervention d'une autorité indépendante dans la procédure. En faisant référence au droit garanti par l'article 1 § 1 b) du Protocole n° 7 et à sa jurisprudence pertinente en cette matière, la Cour a systématisé les aspects déjà pris en compte dans les affaires précédentes et en a mentionné d'autres. La Cour a noté que les aspects suivants pourraient être pris en compte :

- i) si une ou des autorités indépendantes, administratives ou juridictionnelles, sont intervenues dans la procédure soit pour prendre elles-mêmes la mesure d'expulsion soit pour en contrôler la légalité voire le bien-fondé. Un contrôle juridictionnel de la mesure d'expulsion aura en principe un effet compensatoire supérieur à un contrôle de type administratif ;
- ii) si le requérant a eu la possibilité de contester de manière effective devant l'autorité indépendante les motifs selon lesquels il représente un danger pour la sécurité nationale ;
- iii) l'étendue de la compétence d'autorité indépendante et la manière dont cette compétence a été exercée dans un cas donné. Sur ce point, la Cour prendra en considération si ladite autorité avait accès à l'intégralité du dossier constitué par l'organe compétent en matière de sécurité nationale, y compris aux documents classifiés ; si ladite autorité était compétente pour vérifier l'authenticité des pièces du dossier ainsi que la crédibilité et la réalité des informations classifiées présentées à l'appui de la demande ou, le cas échéant, de la décision d'expulsion ; l'autorité indépendante devrait pouvoir vérifier les faits à la lumière des preuves soumises ;
- iv) si l'autorité indépendante disposait du pouvoir d'annuler ou de réformer la décision d'expulsion au cas où elle aurait estimé, au vu du dossier, que l'invocation de la notion de sécurité nationale était dénuée d'une base factuelle raisonnable et suffisante ;
- v) si la nature et l'intensité du contrôle exercé par l'autorité nationale sur les faits reprochés à l'étranger concerné se manifestent, même sommairement, dans la motivation de la décision prise par celle-ci.

C. Se faire représenter devant l'autorité compétente

64. Le rapport explicatif indique que l'alinéa c de l'article 1 § 1 prévoit que l'étranger doit avoir le droit de se faire représenter devant l'autorité compétente ou une ou plusieurs personnes désignées par cette autorité. Il n'y a pas dans le rapport explicatif de précision quant à la nature de la représentation. S'agissant de la notion d'« autorité compétente », il est précisé que celle-ci peut être une autorité administrative ou judiciaire (voir aussi en ce sens *Ljatifi c. l'ex-République yougoslave de*

Macédoine, 2018, § 35). En outre, l'« autorité compétente » pour examiner le cas n'est pas nécessairement celle à qui il appartient de statuer en dernier ressort sur la question de l'expulsion. Ainsi, une procédure en vertu de laquelle un tribunal, ayant examiné le cas conformément à l'alinéa *b*, adresserait une recommandation d'expulsion à une autorité administrative à qui il appartiendrait de trancher en dernier ressort, satisferait aux dispositions de l'article (voir le point 13.3 du rapport explicatif).

65. Dans les affaires déjà examinées par la Cour, l'« autorité compétente » a été judiciaire ou bien administrative (autorité compétente autre que judiciaire : *Sharma c. Lettonie*, 2016, et *Baltaji c. Bulgarie*, 2011). Toutefois, dans le cas de recours hiérarchiques auprès du ministre de l'Intérieur de l'État demandeur, la Cour a affirmé que ce recours ne peut pas passer pour une voie de recours interne effective si l'intéressé « n'a à aucun moment de la procédure pu prendre connaissance des raisons factuelles de son expulsion et que le ministre, qui était le supérieur hiérarchique de l'organe qui avait délivré l'ordonnance litigieuse, ne pouvait pas passer pour un organe indépendant et impartial » (*Baltaji c. Bulgarie*, 2011, § 58).

66. Dans l'affaire *Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], 2020, §§ 154-155 la Cour a précisé, en se référant à l'article 1 § 1 c) du Protocole n° 7 que les étrangers doivent pouvoir se faire représenter devant l'autorité compétente pour décider de leur expulsion. Cela implique l'existence en droit interne de normes légales assurant une possibilité effective pour les étrangers de se faire représenter.

D. Exemples

67. Dans l'affaire *Nolan et K. c. Russie*, 2009, § 115, la Cour a relevé que le Gouvernement de l'État défendeur n'a pas expliqué pour quelles raisons la décision d'exclusion n'a pas été communiquée au requérant pendant plus de trois mois et pour quelles raisons il n'a pas permis à l'intéressé de faire valoir les raisons qui militaient contre son expulsion et de faire examiner son cas avec la participation de son avocat. Le requérant n'a donc pas bénéficié des garanties de procédure énoncées à l'article 1 du Protocole n° 7.

68. Dans l'affaire *Nowak c. Ukraine*, 2011, § 82, la Cour a noté que la décision d'expulsion n'avait été notifiée au requérant que le jour de son départ, dans une langue qu'il ne comprenait pas et dans des circonstances qui l'empêchaient d'être représenté ou de présenter des raisons contre son expulsion. Pour ces raisons, la Cour a conclu à la violation de l'article 1 du protocole n° 7.

69. En revanche, dans l'affaire *Mokrani c. France* (déc.), 2002, après avoir noté que le requérant a pu contester l'arrêt d'expulsion dans le cadre d'une procédure judiciaire et qu'il avait aussi préalablement eu la possibilité de faire valoir les raisons qui militaient contre son expulsion dans le cadre de la procédure devant la commission d'expulsion, la Cour a conclu que le requérant a bénéficié de toutes les garanties prévues à l'article 1 § 1 a), b) et c) du Protocole n° 7.

70. De même, dans l'affaire *Dorochenko c. Estonie* (déc.), 2006, la Cour a relevé que l'affaire des requérants avait été tranchée par un tribunal administratif et, à la suite de leurs appels, par une cour d'appel et par la Cour suprême. À tous les niveaux, il leur était loisible de présenter des arguments contre le refus des autorités de prolonger leur permis de séjour. Elle conclut que le requérant a bénéficié des garanties prévues à l'article 1 § 1 du Protocole n° 7 (voir aussi, en ce sens, *Nagula c. Estonie* (déc.), 2005, et *Unlu c. Suisse*, décision de la Commission, 1996).

71. Dans l'affaire *Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], 2020, les requérants, deux citoyens pakistanais résidant régulièrement en Roumanie, ont été déclarés indésirables pour une période de quinze ans et éloignés du territoire à la suite d'une procédure administrative au cours de laquelle ils avaient été informés qu'ils étaient soupçonnés d'être engagés dans des activités terroristes, sans qu'ils soient informés des faits concrets reprochés et sans avoir accès aux pièces du dossier classifiées « secrets ». Les juridictions nationales ont eu accès à un document classé secret versé au

dossier et établi par le Service roumaine de renseignement. Les intéressés ont été représentés en recours par deux avocates qui ne bénéficiaient pas d'un certificat les habilitant à accéder au document « secret » du dossier. Le droit interne prévoyait également des délais assez courts pour la conduite de ce type de procédure (cinq jours pour le recours).

72. La Cour a noté que les requérants ont subi des restrictions importantes dans l'exercice de leurs droits d'être informés des éléments factuels qui sous-tendaient la décision de les expulser et de celui d'avoir accès au contenu des documents et des informations du dossier sur lesquels l'autorité compétente avait fondé sa décision et qu'il ne ressortait pas du dossier que la nécessité de ces restrictions ait été examinée et jugée dûment justifiée par une autorité indépendante au niveau national. Dès lors, elle devait exercer un contrôle strict des éléments mis en place dans la procédure concernant les requérants pour contrebalancer les effets de ces restrictions. Or, en l'occurrence, la Cour a noté que les requérants n'ont reçu que des informations très générales sur la qualification juridique des faits retenus contre eux et qu'aucune information ne leur a été fournie quant au déroulement des moments clés de la procédure et quant à la possibilité d'avoir accès aux preuves classifiées du dossier par le biais d'un avocat titulaire d'un certificat d'habilitation. Quant à l'étendue du contrôle opéré par une autorité indépendante, la Cour a considéré que le seul fait que la décision d'expulsion a été prise par des hautes autorités judiciaires indépendantes, sans qu'il puisse être constaté qu'elles ont exercé concrètement les pouvoirs que la loi roumaine leur conférait, n'est pas de nature à pouvoir compenser les restrictions subies par les intéressés dans l'exercice de leurs droits procéduraux. La Cour a conclu que, eu égard à la procédure dans son ensemble et tout en tenant compte de la marge d'appréciation dont disposent les États en la matière, les restrictions subies par les requérants dans la jouissance des droits qu'ils tiraient de l'article 1 du Protocole n° 7 n'avaient pas été compensées dans la procédure interne de manière à préserver la substance même de ces droits. Elle a conclu à la violation de l'article 1 § 1 du Protocole n° 7.

IV. Exceptions

Article 1 § 2 du Protocole N° 7

« Un étranger peut être expulsé avant l'exercice des droits énumérés au paragraphe 1.a, b et c de cet article lorsque cette expulsion est nécessaire dans l'intérêt de l'ordre public ou est basée sur des motifs de sécurité nationale. »

Mots-clés HUDOC

Expulsion avant l'exercice de droits procéduraux (P7-1-2) – Nécessaire dans une société démocratique (P7-1-2) – Protection de l'ordre public (P7-1-2) – Sécurité nationale (P7-1-2)

A. Principes généraux

73. En règle générale, un étranger doit être autorisé à exercer ses droits en vertu des alinéas a, b et c du paragraphe 1 avant d'être expulsé. Toutefois, le paragraphe 2 autorise des exceptions en prévoyant les cas où l'expulsion avant l'exercice de ces droits est considérée comme nécessaire dans l'intérêt de l'ordre public ou lorsque des motifs de sécurité nationale sont invoqués (voir le point 15 du rapport explicatif ; *C.G. et autres c. Bulgarie*, 2008, §§ 77-78, et *Takush c. Grèce*, 2012, § 63).

74. Ces exceptions doivent être appliquées en tenant compte du principe de proportionnalité tel que défini par la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme (voir le point 15 du rapport explicatif ; *C.G. et autres c. Bulgarie*, 2008, § 77).

75. L'État qui invoque l'ordre public pour expulser un étranger avant l'exercice des droits mentionnés au premier paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1 doit pouvoir prouver que cette mesure exceptionnelle était nécessaire dans le ou les cas particuliers dont il s'agit. Par contre, si des motifs de sécurité nationale sont à l'origine de l'expulsion, ceux-ci doivent être acceptés comme une justification suffisante (voir le point 15 du rapport explicatif).

76. Quoi qu'il en soit, dans les deux cas permettant l'application de l'exception, l'étranger doit être autorisé à exercer les droits énoncés au paragraphe 1 après son expulsion (voir le point 15 du rapport explicatif, *Lupsa c. Roumanie*, 2006, § 53, et *Kaya c. Roumanie*, 2006, § 53).

B. Exemples

77. Ainsi, dans l'affaire *Nolan et K. c. Russie*, 2009, § 115, la Cour a constaté que le Gouvernement de l'État défendeur n'a présenté aucun élément ni aucune preuve susceptible de corroborer l'affirmation selon laquelle les intérêts de la sécurité nationale ou de l'ordre public étaient en jeu. En conséquence, l'exception prévue au paragraphe 2 ne peut être considérée comme applicable en l'espèce et le requérant aurait dû donc bénéficier des garanties procédurales dont au premier paragraphe de l'article 1^{er}.

78. Dans l'affaire *C.G. et autres c. Bulgarie*, 2008, § 78, la Cour a jugé que le Gouvernement n'a avancé aucun argument susceptible de convaincre la Cour de la nécessité de la mesure litigieuse et qu'aucun élément du dossier ne permettait de dire qu'il était réellement nécessaire d'expulser le premier requérant avant que celui-ci ait pu contester cette mesure. La Cour a aussi affirmé que, si l'expulsion n'était pas fondée sur de véritables motifs de sécurité nationale au sens de l'article 8 § 2 de la Convention, du fait du sens similaires des termes qu'il faut retenir, l'expulsion ne serait non plus fondée en ce qui concerne l'exception prévue au deuxième paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 7 (*ibidem*, § 77).

79. En outre, la « seule mention que le requérant était dangereux pour l'ordre et la sécurité publics, sans faire valoir le moindre argument à l'appui de cette affirmation, ne saurait être justifiée par les dispositions du paragraphe 2 de l'article 1 du Protocole n° 7 » (*Takush c. Grèce*, 2012, § 63).

80. Une déclaration générale, fondant un ordre d'expulsion, selon laquelle l'étranger constitue « un risque pour la sécurité [nationale] », ne contenant aucune indication des faits à la base de cette appréciation, acceptée sans plus de précision par l'autorité compétente au réexamen, ne justifie pas une expulsion avant l'exercice des garanties procédurales garanties par l'article 1^{er} du protocole n° 7 (*Ljatifi c. l'ex-République yougoslave de Macédoine*, 2018, §§ 36-38).

Liste des affaires citées

La jurisprudence citée dans le présent guide renvoie à des arrêts et décisions rendus par la Cour, ainsi qu'à des décisions et rapports de la Commission européenne des droits de l'homme (« la Commission »).

Sauf mention particulière indiquée après le nom de l'affaire, la référence citée est celle d'un arrêt sur le fond rendu par une chambre de la Cour. La mention « (déc.) » renvoie à une décision de la Cour et la mention « [GC] » signifie que l'affaire a été examinée par la Grande Chambre.

Les arrêts de chambre non « définitifs », au sens de l'article 44 de la Convention, à la date de la présente mise à jour sont signalés dans la liste ci-après par un astérisque (*). L'article 44 § 2 de la Convention est ainsi libellé : « L'arrêt d'une chambre devient définitif a) lorsque les parties déclarent qu'elles ne demanderont pas le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre ; ou b) trois mois après la date de l'arrêt, si le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre n'a pas été demandé ; ou c) lorsque le collège de la Grande Chambre rejette la demande de renvoi formulée en application de l'article 43. ». Si le collège de la Grande Chambre accepte la demande de renvoi, l'arrêt de chambre devient alors caduc et la Grande Chambre rendra ultérieurement un arrêt définitif.

Les hyperliens des affaires citées dans la version électronique du guide renvoient vers la base de données HUDOC (<http://hudoc.echr.coe.int>) qui donne accès à la jurisprudence de la Cour (arrêts et décisions de Grande Chambre, de chambre et de comité, affaires communiquées, avis consultatifs et résumés juridiques extraits de la Note d'information sur la jurisprudence), ainsi qu'à celle de la Commission (décisions et rapports) et aux résolutions du Comité des Ministres. Certaines décisions de la Commission ne figurent pas dans la base de données HUDOC et ne sont disponibles qu'en version imprimée dans le volume pertinent de l'Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour rend ses arrêts et décisions en anglais et/ou en français, ses deux langues officielles. La base de données HUDOC donne également accès à des traductions de certaines des principales affaires de la Cour dans plus de trente langues non officielles. En outre, elle comporte des liens vers une centaine de recueils de jurisprudence en ligne produits par des tiers.

—A—

Ahmed c. Roumanie, n° 34621/03, 13 juillet 2010
A.M. et autres c. Suède (déc.), n° 38813/08, 16 juin 2009

—B—

Baltaji c. Bulgarie, n° 12919/04, 12 juillet 2011
Bolat c. Russie, n° 14139/03, CEDH 2006-XI (extraits)

—C—

C.G. et autres c. Bulgarie, n° 1365/07, 24 avril 2008
*Corley et autres c. Russie**, n°s 292/06 et 43490/06, 23 Novembre 2021

—D—

Davies et autres c. Roumanie (déc.), n° 40122/98, 7 janvier 2003
De Souza Ribeiro c. France [GC], n° 22689/07, CEDH 2012
Dorochenko c. Estonie (déc.), n° 10507/03, 5 janvier 2006

—F—

F.S.M. c. la République tchèque (déc.), n° 39803/98, 27 avril 1999

—G—

Geleri c. Roumanie, n° 33118/05, 15 février 2011
Géorgie c. Russie (I) [GC], n° 13255/07, CEDH 2014 (extraits)

—H—

Hassine c. Roumanie, n° 36328/13, 9 mars 2021

—I—

Ilias et Ahmed c. Hongrie [GC], n° 47287/15, 21 novembre 2019

—K—

Kaya c. Roumanie, n° 33970/05, 12 octobre 2006
Karimi c. Roumanie (déc.), n° 30186/19, 23 juin 2020
Kaushal et autres c. Bulgarie, n° 1537/08, 2 septembre 2010

—L—

Ljatifi c. l'ex-République yougoslave de Macédoine, n° 19017/16, 17 mai 2018
Lupsa c. Roumanie, n° 10337/04, CEDH 2006-VII

—M—

Maaouia c. France [GC], n° 39652/98, CEDH 2000-X
Malone c. Royaume-Uni, 2 août 1984, série A n° 82
Mihalache c. Roumanie [GC], n° 54012/10, 8 juillet 2019
Mokrani c. France (déc.), n° 52206/99, 12 novembre 2002
Moretti et Benedetti c. Italie, n° 16318/07, 27 avril 2010
Muhammad et Muhammad c. Roumanie [GC], n° 80982/12, 15 octobre 2020

—N—

Nagula c. Estonie (déc.), n° 39203/02, 25 octobre 2005
Nolan et K. c. Russie, n° 2512/04, 12 février 2009
Nowak c. Ukraine, n° 60846/10, 31 mai 2011
N.M. c. Roumanie, n° 75325/11, 10 février 2015

—O—

O.I.J. c. République tchèque (déc.), n° 41080/98, 27 avril 1999

—P—

Prokopovitch c. Russie, n° 58255/00, CEDH 2004-XI (extraits)

—R—

Radomilja et autres c. Croatie [GC], n° 37685/10, 20 mars 2018

—S—

Saeed c. Danemark (déc.), n° 53/12 24 juin 2014
S.C. c. Roumanie, n° 9356/11, 10 février 2015
Sejdovic et Sulejmanovic c. Italie (déc.), n° 57575/00, 14 mars 2002
Sharma c. Lettonie, n° 28026/05, 24 mars 2016
Sheveli et Shengelaya c. Azerbaïdjan, [Comité], no 42730/11, 5 novembre 2020
Söderman c. Suède [GC], n° 5786/08, CEDH 2013
S.T. c. France, décision de la Commission, requête n° 20649/92, 8 février 1993
Sulejmanovic et Sultanovic c. Italie (déc.), n° 57574/00, 14 mars 2002
Sultani c. France, n° 45223/05, CEDH 2007-IV (extraits)

—T—

T.A. c. Suède, décision de la Commission, requête n° 23211/94, 5 juillet 1994
Takush c. Grèce, n° 2853/09, 17 janvier 2012

—U—

Unlu c. Suisse, décision de la Commission, requête n° 26584/95, 15 mai 1996

—V—

Voulfovitch et Oulianova c. Suède, décision de la Commission, requête n° 19373/92, 13 janvier 1993

—Y—

Yildirim c. Roumanie (déc.), n° 21186/02, 20 septembre 2007