



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

*Liberté
Égalité
Fraternité*

LF/cda/2023- 0301005

La Mission Permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des autres organisations internationales en Suisse présente ses compliments au Haut-Commissariat aux droits de l'Homme et a l'honneur de lui faire parvenir ci-joint la réponse du Gouvernement français à la communication conjointe des procédures spéciales n° UA FRA 2/2022 sur la situation de M. Muhsinjon Akhmedov.

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



Genève, le 7 juillet 2023

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

Réponse du Gouvernement français à la communication conjointe envoyée par la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste ; le Groupe de travail sur la détention arbitraire ; le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires ; le Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme des migrants et le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction

1. Par une communication en date du 19 avril 2022, les titulaires de mandats des procédures spéciales du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme ont transmis au Gouvernement français une communication conjointe envoyée par la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste ; le Groupe de travail sur la détention arbitraire ; le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires ; le Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme des migrants et le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction.
2. Dans le cadre de cette communication, transmise en vertu de la procédure spéciale du Conseil des droits de l'homme, les titulaires de mandats des procédures spéciales souhaitent attirer l'attention du Gouvernement sur le risque d'expulsion de M. Muhsinjon Akhmedov et lui adressent une demande d'observations.
3. Le Gouvernement français a l'honneur de leur présenter les observations qui suivent.

I. Sur le premier point :

« 1. Transmettre toute information ou tout commentaire complémentaire en relation avec les allégations susmentionnées »

4. M. Muhsinjon Akhmedov, alias Ahmedov, est entré en France en 2019 où il a sollicité une première fois l'asile.
5. Sa première demande d'asile, enregistrée le 19 juillet 2019, a été placée en procédure Dublin. Cette procédure n'ayant pas abouti au transfert du requérant vers l'Etat responsable de sa demande d'asile dans les délais prévus par le Règlement Dublin, la France est désormais responsable de l'examen de sa demande d'asile.
6. Il est apparu que, préalablement à son arrivée sur le territoire français, la Cour suprême estonienne a décidé de ne pas accorder à M. Akhmedov le bénéfice de la protection internationale, au motif qu'il était susceptible de constituer une menace pour l'ordre public ou pour la sécurité nationale.

7. En effet, par un arrêt du 1^{er} octobre 2018, la Cour Suprême estonienne a considéré qu'étaient prouvés les liens du requérant avec le mouvement Hizb ut-Tahrir, ou du moins son adhésion aux opinions véhiculées par le Hizb ut-Tahrir, organisation islamiste dont l'objectif est d'unir les musulmans sous la bannière d'un califat supranational, dans lequel serait appliqué la charia, et qui fournit une couverture idéologique à des organisations telles que le Mouvement islamique d'Ouzbékistan et Al-Qaïda. La Cour suprême a ainsi considéré que, dans ce contexte, il n'était pas admissible au statut de réfugié et que son éventuelle sanction en Ouzbékistan pour son association avec le mouvement Hizb ut-Tahrir ne saurait être interprétée comme une persécution pour des motifs politiques ou religieux, mais plutôt comme une sanction pour une infraction au droit interne. Par conséquent, la Cour suprême est arrivée à la conclusion que le requérant constituait une menace pour l'ordre public et la sécurité nationale¹.
8. Par ailleurs, les services de renseignement ont établi que le requérant a noué entre janvier et mars 2020 des relations avec deux ressortissants russes liés à la mouvance jihadiste et résidant dans le même quartier que lui.
9. Les services de renseignement ont également établi que :

« En juin 2020, l'intéressé postait sur son compte Facebook intitulé Muhammad Umar, des publications à caractère pro-jihadiste telles qu'une image représentant la chahada sur fond noir et sur fond blanc (la chahada ou profession de foi musulmane, reprise sur fond noir, évoquant les drapeaux utilisés par les groupements jihadistes, au premier rang desquels l'Organisation état islamique), une image représentant un index levé vers le ciel (signe de l'unicité de Dieu, ce geste constitue une symbolique régulièrement reprise par les jihadistes), ou encore celle d'un combattant équipé d'un fusil d'assaut ».
10. M. Akhmedov a quitté la France en octobre 2020.
11. Cet engagement au sein de la mouvance jihadiste a été confirmé après son départ de France, par des velléités de départ en Syrie en avril 2021. En effet, selon des informations issues de la coopération internationale, le requérant a été en contact avec un passeur syrien en vue de faciliter le passage de la frontière gréco-turque.
12. Enfin, la note des services de renseignement établit que M. Akhmedov :

« consulte régulièrement de la propagande pro-jihadiste et, plus particulièrement, les contenus relatifs à l'Organisation état islamique publiés par des islamistes radicaux d'origine Tchétchène ».
13. En outre, M. Akhmedov s'est fait connaître des services de police français le 11 mai 2020 pour des faits de conduite d'un véhicule sans être titulaire du permis correspondant

¹ M. Akhmedov a saisi la Cour EDH d'une requête à la suite de la décision de la Cour Suprême estonienne du 1^{er} octobre 2018.

à la catégorie du véhicule, usage d'un permis de conduire faux ou falsifié et circulation avec un véhicule terrestre à moteur sans assurance à Montereau-Faul-Vonne.

14. Dès lors, le Gouvernement réfute l'affirmation des titulaires des mandats des procédures spéciales, selon lesquelles l'appréciation de la menace à l'ordre public que représenterait M. Akhmedov ne reposerait « *sur aucune base factuelle et objective* », alors que ses liens avec des filières jihadistes et son intérêt pour des publications pro-jihadistes ont été établis par une décision de justice estonienne devenue définitive et confortés par des constats opérés par les services de renseignement français, notamment au regard des publications et consultations de l'intéressé sur internet, et que le requérant est connu pour des infractions de droit commun que le territoire français.
15. C'est compte-tenu de l'ensemble de ces éléments le ministre de l'Intérieur a pris le 30 avril 2021 un arrêté portant interdiction administrative du territoire.
16. De retour en France, l'intéressé s'est présenté en préfecture de Seine-et-Marne le 24 décembre 2021 afin de solliciter la requalification de sa demande d'asile. Une attestation de demande d'asile lui a alors été remise.
17. A cette occasion, la mesure édictée le 30 avril 2021 lui a été notifiée et, compte tenu de la menace pour l'ordre public qu'il représente, M. Akhmedov a été placé en rétention administrative sur le fondement de l'article L. 753-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), le temps nécessaire à l'examen de sa demande d'asile.
18. Ainsi, le Gouvernement conteste l'affirmation des titulaires de mandats des procédures spéciales, selon lesquelles le requérant aurait été placé en détention à un quelconque moment de la procédure en cause.
19. Par une décision du 21 janvier 2022, l'Office français de protection des réfugiés et de l'asile (OFPRA) a rejeté la demande d'asile de M. Akhmedov, en raison du non-établissement des poursuites engagées par les autorités ouzbèkes à son encontre du fait de liens imputés avec des mouvements islamistes, ainsi que du non-établissement du conflit familial l'opposant à son beau-père.
20. M. Akhmedov a contesté la décision de l'OFPRA en exerçant un recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) le 26 janvier 2022.
21. Par une ordonnance du 28 février 2022, soit antérieurement à toute saisine de la Cour européenne des droits de l'Homme (Cour EDH), le tribunal administratif de Paris a suspendu son éloignement jusqu'à intervention de la décision de la CNDA, sur le fondement de l'article L. 753-7 du CESEDA.
22. Ainsi, le Gouvernement conteste l'affirmation des titulaires de mandats des procédures spéciales selon laquelle ce serait « *à la suite de l'intervention de la Cour européenne*

des droits de l'homme », que le tribunal de Paris aurait décidé de suspendre l'éloignement de M. Akhmedov.

23. Le 4 mars 2022, M. Akhmedov a saisi la Cour EDH d'une requête, accompagnée d'une demande de mesure provisoire sur le fondement de l'article 39 du règlement de la Cour EDH.
24. Par décision en date du 7 mars 2022, prorogée le 26 avril 2022, la Cour EDH a décidé d'indiquer au Gouvernement français de ne pas renvoyer M. Akhmedov en Ouzbékistan ou en Russie, pendant toute la durée de la procédure devant la Cour EDH.
25. Par conséquent, l'exécution de la mesure d'éloignement dont M. Akhmedov fait l'objet a été suspendue par le Gouvernement français.
26. Par arrêté du 24 mars 2022, il a été mis fin à la rétention administrative de M. Akhmedov, qui a été assigné à résidence dans les limites de la commune de Melun (Seine-et-Marne) en application des dispositions des articles L. 731-3, L. 732-1 et suivants du CESEDA, compte-tenu du caractère irrégulier de son séjour sur le territoire français.
27. Ainsi, le Gouvernement conteste l'affirmation des titulaires de mandats des procédures spéciales selon laquelle « *M. Akhmedov est actuellement en détention* ». Non seulement il n'a jamais été placé en détention par les autorités françaises, mais, à la date de la saisine des titulaires de mandats des procédures spéciales, il n'était déjà plus placé en rétention administrative et faisait l'objet d'une mesure d'assignation à résidence.
28. Par décision du 15 avril 2022, la CNDA a tenu pour établies les poursuites engagées par les autorités ouzbèkes à son encontre, bien que le caractère fallacieux des accusations portées contre lui n'ait, quant à lui, pas été reconnu. Néanmoins, la CNDA a considéré comme avérés les risques d'atteintes graves de l'intéressé qui affirme qu'il serait à nouveau soumis à des actes de tortures et à des traitements dégradants en cas d'arrestation et de détention dans son pays d'origine.
29. Toutefois, jugeant qu'il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement de l'intéressé constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État en raison de son adhésion à une idéologie radicale et de la nature des relations qu'il a entretenues avec des individus dangereux, la CNDA a exclu l'intéressé du bénéfice de la protection subsidiaire au titre de l'article L.512-2,4°, du CESEDA et a rejeté le recours de M. Akhmedov, conformément à l'article 33, paragraphe 2, de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.
30. Compte-tenu de ces éléments, **l'exécution de la mesure d'éloignement dont M. Akhmedov fait l'objet est suspendue, afin de permettre aux autorités françaises de procéder à un réexamen approfondi et complet de sa situation personnelle, en tenant compte des conclusions de la CNDA**, conformément à la jurisprudence de la Cour EDH dans son arrêt *K.I. c. France* du 15 avril 2021 (n°5560/19).

31. Dès lors, ses droits sont préservés d'un préjudice irréparable et sa demande ne présente pas de caractère urgent.

II. Sur le deuxième point :

« 2. Expliquer les fondements juridiques et factuels justifiant la privation de liberté de M. Akhmedov, et en quoi celle-ci est conforme aux normes et standards internationaux en matière des droits humains. »

- Sur la réalité de la situation de M. Akhmedov

32. Le Gouvernement conteste l'affirmation des titulaires des mandats des procédures spéciales selon laquelle M. Akhmedov serait actuellement en détention. En effet, d'une part, M. Akhmedov n'a jamais été placé en détention par les autorités françaises, d'autre part, la mesure de rétention administrative dont il faisait l'objet a été levée le 24 mars 2022.

33. M. Akhmedov a été assigné à résidence dans les limites de la commune de Melun (Seine-et-Marne), et ce, depuis le 24 mars 2022.

- Sur le régime juridique applicable à la situation de M. Akhmedov

34. Le Gouvernement rappelle que la rétention administrative des étrangers est un dispositif permettant à l'administration de maintenir, pour une durée limitée et dans des locaux spécifiques, les étrangers en instance d'éloignement du territoire français. Bien que privative de liberté, la rétention se distingue de la détention : c'est une mesure administrative et non une sanction judiciaire ; elle est exécutée dans des locaux dépendant non pas de l'administration pénitentiaire du ministère de la justice, mais de l'administration placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur, lesquels locaux sont surveillés par la police ou la gendarmerie nationale : il s'agit de centres de rétention administrative (CRA). Le placement en rétention au sein d'un CRA ne relève donc pas d'une décision judiciaire mais d'une décision administrative prise par le préfet.

35. La rétention administrative de M. Akhmedov qui a pris fin le 24 mars 2022, se fondait ainsi sur l'article L. 753-1 du CESEDA, qui prévoit que :

« L'autorité administrative peut assigner à résidence ou placer en rétention l'étranger demandeur d'asile qui fait l'objet d'une décision d'expulsion, d'une peine d'interdiction du territoire français en application de l'article 131-30 du code pénal ou d'une interdiction administrative du territoire français pour le temps strictement nécessaire à l'examen par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides de sa demande d'asile, que celle-ci ait été présentée antérieurement ou postérieurement à la notification de la décision d'éloignement dont il fait l'objet.

En cas de décision de rejet ou d'irrecevabilité de la demande d'asile, l'assignation à résidence ou la rétention peuvent se poursuivre dans l'attente du départ de l'étranger. »

36. L'assignation à résidence dont il fait l'objet depuis le 24 mars 2022 se fonde quant à elle sur l'article L. 731-3 du CESEDA, qui énonce que :

« L'autorité administrative peut autoriser l'étranger qui justifie être dans l'impossibilité de quitter le territoire français ou ne pouvoir ni regagner son pays d'origine ni se rendre dans aucun autre pays, à se maintenir provisoirement sur le territoire en l'assignant à résidence jusqu'à ce qu'existe une perspective raisonnable d'exécution de son obligation, dans les cas suivants :

1° L'étranger fait l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français pour laquelle le délai de départ volontaire est expiré ou n'a pas été accordé ;

2° L'étranger doit être éloigné en exécution d'une interdiction de retour sur le territoire français en application des articles L. 612-6, L. 612-7 et L. 612-8 ;

3° L'étranger doit être éloigné pour la mise en œuvre d'une décision prise par un autre Etat, en application de l'article L. 615-1 ;

4° L'étranger doit être remis aux autorités d'un autre Etat en application de l'article L. 621-1 ;

5° L'étranger doit être éloigné en exécution d'une interdiction de circulation sur le territoire français en application de l'article L. 622-1 ;

6° L'étranger fait l'objet d'une décision d'expulsion ;

7° L'étranger doit être éloigné en exécution d'une peine d'interdiction judiciaire du territoire prononcée en application du deuxième alinéa de l'article 131-30 du code pénal ;

8° L'étranger doit être éloigné en exécution d'une interdiction administrative du territoire français.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

- **Sur la conformité du régime juridique applicable à la situation de M. Akhmedov aux normes et standards internationaux en matière des droits humains.**

37. La Cour EDH a déjà pu se prononcer sur la compatibilité d'une mesure d'assignation à résidence avec l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (Convention EDH), qui garantit le droit à la liberté et à la sûreté.

38. Elle a considéré que pour déterminer si un individu se trouve « *privé de sa liberté* » au sens de l'article 5, il fallait partir de sa situation concrète et prendre en compte un ensemble de critères tels que le genre, la durée, les effets et les modalités d'exécution de la mesure de restriction litigieuse².

39. Il résulte de cette jurisprudence que la Cour EDH ne reconnaît ainsi l'applicabilité de l'article 5 de la Convention EDH à des mesures de surveillance administrative, telles que des assignations à résidence, que dans des cas de limitations très importantes de la

² V. Cour EDH, *Medvedyev et autres c. France* [GC], 29 mars 2010, n° 3394/03, § 73 ; *Creangă c. Roumanie*, 23 février 2012, n° 29226/03, § 91.

liberté de mouvement³. En revanche, la Cour EDH a jugé qu'une interdiction de sortir pendant la nuit de 24h00 à 6h00 du matin, assortie d'une obligation de se présenter à la police à des intervalles réguliers, s'apparentait à une assignation à domicile et constituait une simple ingérence à la liberté de circulation et non une atteinte au droit à la liberté et à la sûreté⁴.

40. Dans le cas d'espèce, M. Akhmedov ne saurait soutenir que les modalités d'exécution de son assignation à résidence, à savoir l'obligation de demeurer dans son lieu de résidence entre 21h00 et 7h00, soit une plage horaire de 10 heures par jour, de se présenter deux fois par jour au commissariat de Melun, et de demeurer sur le territoire de la commune seraient constitutives d'une privation de liberté au sens de l'article 5 de la Convention EDH. Par ailleurs, dans le cas où M. Akhmedov souhaiterait se déplacer en dehors des limites du territoire de la commune de Melun, il peut tout à fait le faire après avoir obtenu préalablement une autorisation écrite préfectorale.
41. Il n'est par conséquent pas astreint à un confinement à domicile, sous surveillance, avec interdiction de sortir, dans un endroit reculé, difficile d'accès et se caractérisant par un contrôle policier permanent et par une quasi impossibilité de nouer des contacts sociaux.
42. Dès lors, la mesure d'assignation à résidence dont fait l'objet M. Akhmedov s'apparente à une simple ingérence à la liberté de circulation justifiée par le caractère irrégulier de son séjour sur le territoire français, la mesure d'expulsion dont il fait l'objet, les éléments de son dossier qui donnent des raisons sérieuses de penser que sa présence sur le territoire national constitue une menace pour l'ordre public et l'impossibilité actuelle d'éloigner le requérant vers son pays d'origine, et non en une atteinte à son droit à la liberté et à la sûreté. Cette mesure est donc bien conforme aux normes et standards internationaux en matière des droits humains, particulièrement à la jurisprudence de la Cour EDH.

III. Sur le troisième point

« 3. Fournir des informations détaillées sur l'évaluation des risques effectuée par les autorités françaises pour s'assurer que M. Akhmedov, s'il était renvoyé vers son pays d'origine, ne risquerait pas d'être soumis à la torture ou à d'autres peines ou

³ C'était le cas par exemple pour un confinement à domicile sous surveillance avec interdiction de sortir (Cour EDH, *Lavents c. Lettonie*, 28 novembre 2002, n° 58442/00) ou encore l'assignation d'une personne dans un endroit reculé, difficile d'accès et se caractérisant par un contrôle policier permanent et par une quasi impossibilité de nouer des contacts sociaux (Cour EDH, *Guzzardi c. Italie*, 6 novembre 1980, n° 7367/76, §95).

⁴ Cour EDH, *De Tommaso c. Italie*, 23 février 2017, n°43395/09, § 88 ; La Cour EDH a également jugé qu'une mesure obligeant une personne à se présenter une fois par mois à l'autorité de police, à garder des contacts avec un centre psychiatrique et à habiter à une adresse précise ainsi qu'à ne pas s'éloigner de la commune où elle réside et rester à son domicile entre 22h00 et 7h00 constituait une restriction de circulation au sens de l'article 2 du protocole n° 4 à la Convention EDH et non une privation de liberté au sens de l'article 5 (Cour EDH, *Villa c. Italie*, 20 avril 2010, n° 19675/06 § 43).

traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou à la détention arbitraire ou à d'autres facteurs mettant sa vie en danger et indiquer en quoi cette procédure d'évaluation est compatible avec les obligations internationales de la France en matière de droits de l'homme.»

43. Les autorités françaises ont procédé à une évaluation des risques auxquels serait exposé M. Akhmedov à trois reprises :
- Dans le cadre de la suspension de son éloignement durant l'examen de sa demande d'asile ;
 - Dans le cadre de l'examen de sa demande d'asile ;
 - A l'issue de l'examen de sa demande d'asile par la CNDA.
- **Sur la suspension de l'éloignement de M. Akhmedov durant l'examen de sa demande d'asile**
44. Par une ordonnance du 28 février 2022, soit antérieurement à toute saisine de la Cour EDH, contrairement à ce qu'indiquent les titulaires de mandats des procédures spéciales, le tribunal administratif de Paris a suspendu l'éloignement de M. Akhmedov jusqu'à intervention de la décision de la CNDA, sur le fondement de l'article L. 753-7 du CESEDA⁵.
45. Dans cette décision, le tribunal a notamment relevé qu'il « *résulte des termes de la décision du 19 décembre 2019 de la Cour européenne des droits de l'homme que la Cour suprême d'Estonie a estimé dans un arrêt du 1er octobre 2018 que M. Akhmedov [...] remplissait les conditions pour se voir reconnaître une protection internationale en raison de ses liens supposés avec le mouvement Hizb-ut-Tahrir, mais qu'une telle protection devait lui être refusée au regard de la menace pour l'ordre public et la sécurité nationale qu'il constituait. Par ailleurs, alors qu'il a rencontré pour la première fois son avocate au moment de l'audience de la présente instance, cette dernière a soutenu que M. Akhmedov avait en sa possession des documents nouveaux qu'il n'avait pas encore pu faire traduire* ».
46. Il résulte de ce qui précède que le tribunal administratif de Paris a bien pris en compte les risques que comportait un éventuel éloignement du requérant dans son pays d'origine, conformément aux obligations internationales de la France, et a par conséquent suspendu son éloignement dans l'attente de l'examen de sa demande d'asile par la CNDA.

⁵ En vertu de l'article L. 542-2, 1°, c), du CESEDA, le droit au maintien sur le territoire prend fin lorsque l'OFPRA a pris une décision de rejet ou d'irrecevabilité dans les conditions prévues à l'article L. 753-5, lequel s'applique aux étrangers demandeurs d'asile placés en rétention sur le fondement de l'article L. 753-1. Aux termes de l'article L. 542-6 du CESEDA, lorsque le droit de se maintenir sur le territoire a pris fin en application du c) du 1° de l'article L. 542-2, l'étranger peut demander la suspension de l'exécution de la mesure d'éloignement dans les conditions et selon les modalités prévues aux articles L. 753-7 à L. 753-11.

- **Sur l'examen de la demande d'asile de M. Akhmedov**

47. Dans sa décision du 15 avril 2022, la CNDA a bien procédé à un examen des risques encourus par M. Akhmedov en cas d'éloignement vers son pays d'origine,

48. En premier lieu, la CNDA a considéré que les témoignages du requérant étaient consistants et emprunts de vécu, en particulier s'agissant des mauvais traitements qui lui ont été infligés en Ouzbékistan. Elle a estimé que ses propos relatifs aux poursuites pénales engagées contre lui faisaient montre des mêmes qualités et étaient corroborés par les pièces produites à l'appui de son recours. La CNDA a toutefois relevé que les dispositions du code pénal ouzbek ne pouvaient être regardées comme étant constitutives de persécutions et ne pouvaient faire regarder le demandeur comme ayant été persécuté (ou risquant de l'être) dans son pays d'origine du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, au sens de l'article 1er A, 2 de la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés⁶.

49. En deuxième lieu, la CNDA a examiné l'éligibilité de M. Akhmedov au bénéfice de la protection subsidiaire, prévue par l'article L. 512-1 du CESEDA, aux termes duquel :

« Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié mais pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves suivantes :

1° La peine de mort ou une exécution ;

2° La torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;

3° S'agissant d'un civil, une menace grave et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle et résultant d'une situation de conflit armé interne ou international ».

50. Dans le cadre de son examen, la CNDA a relevé, là aussi, que le requérant avait tenu des propos concrets et substantiels concernant les actes de torture et les traitements dégradants auxquels il a été soumis durant la détention dont il a fait l'objet en raison des accusations de liens avec des mouvements islamistes radicaux (pt. 11). Elle a également souligné que ces déclarations s'inscrivaient dans un contexte crédible et documenté. A cet égard, elle a notamment pris en compte les observations du 14 janvier 2020 du

⁶ A cet égard, elle a fait application d'une jurisprudence ancienne, suivant laquelle la simple existence d'une législation ne saurait justifier l'admission du statut dès lors que l'application de cette législation ne se fait pas de façon discriminatoire par référence à des catégories visées par la convention de Genève (Conseil d'Etat, 24 juin 1992, *T.* ; Conseil d'Etat, 29 décembre 1993, n° 103545, *T.*). Cette solution est également conforme aux recommandations du Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié élaboré par l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés, aux termes desquelles il faut distinguer nettement la persécution d'avec le châtement prévu pour une infraction (pts. 56 et suivants).

Comité des Nations Unies contre la torture, le cinquième rapport périodique présenté par l'Ouzbékistan en vertu de l'article 40 du PIDCP et l'interpellation par le Haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme des autorités ouzbèkes en janvier 2019 quant à la nécessité de poursuivre la libération et le rétablissement des droits des prisonniers politiques et de mettre fin aux arrestations arbitraires, aux actes de torture et aux violations du droit à un procès équitable.

51. La CNDA en a déduit que *« compte tenu de ces éléments, M. Akhmedov, dont il a été établi qu'il fait l'objet de poursuites pénales dans son pays d'origine en raison de ses liens avec des mouvements islamistes radicaux, est fondé à soutenir qu'en cas de retour en Ouzbékistan, il risque d'être à nouveau soumis à des actes de torture et à des traitements dégradants en cas d'arrestation et de détention. Il doit donc être regardé comme établissant qu'il courrait dans son pays un risque réel de subir des atteintes graves au sens des dispositions du 2° de l'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Dès lors, M. Akhmedov peut prétendre au bénéfice de la protection subsidiaire sur le fondement de ces dispositions »*.
52. Ce faisant, la CNDA a bien pris en compte les risques de torture et de traitements inhumains et dégradants qu'encourait le requérant en cas de retour en Ouzbékistan, pour conclure que celui-ci pouvait a priori bénéficier de l'asile au titre de la protection subsidiaire prévue par l'article L. 512-1 du CESEDA.
53. Néanmoins, la Cour a fait application de la clause d'exclusion prévue à l'article L. 512-2, 4°, du CESEDA, qui prévoit que :

*« La protection subsidiaire n'est pas accordée à une personne s'il existe des raisons sérieuses de penser :
 [...]
 4° Que son activité sur le territoire constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat ; »*
54. Une telle clause d'exclusion, qui est également conforme aux obligations internationales de la France, se fonde sur la distinction entre la qualité de réfugié et le statut de réfugié, conduisant à refuser l'application des règles octroyant le statut de réfugié à une personne qui remplirait pourtant, a priori, les conditions pour en bénéficier, afin de protéger, notamment, l'État d'accueil des risques d'atteinte à son ordre public. Cette distinction, tout comme les clauses d'exclusions, est également prévue par l'article 1 F de la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés⁷.
55. Pour apprécier si l'activité du demandeur d'asile sur le territoire constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État, justifiant l'exclusion de la protection subsidiaire en application du 4° de l'article L. 512-2 du CESEDA, la CNDA tient compte de l'ensemble des agissements qui sont imputables au demandeur,

⁷ V. également : Haut-Commissariat des Nations unies réfugiés, Note sur les clauses d'exclusion, 30 mai 1997, EC/47/SC/CRP.29, pt. 3.

sans qu'il soit nécessaire de rechercher l'existence d'éléments matériels et intentionnels spécifiques à la commission d'un crime⁸.

56. Le juge de cassation exerce un contrôle de qualification juridique sur l'appréciation par laquelle la CNDA estime qu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'un demandeur d'asile peut constituer une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État justifiant l'exclusion de la protection subsidiaire en application du 4° de l'article L. 512-2 du CESEDA.
57. Afin de respecter le principe du contradictoire, lorsqu'elle entend opposer au requérant la clause d'exclusion alors que l'OFPRA n'a pas invoqué de tels motifs, la CNDA doit par ailleurs avoir mis l'intéressé à même de s'expliquer sur ses agissements dans le cadre de la procédure écrite, le cas échéant après réouverture des débats⁹.
58. Faisant application de ces principes, la CNDA a d'abord rappelé que *« l'existence d'une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat repose sur une appréciation du risque que représente un individu dont le comportement connu à la date de la décision manifeste la persistance, chez cet individu, d'une activité susceptible de porter à tout moment gravement atteinte à l'un de ces trois intérêts fondamentaux de la société et de l'Etat. Cette appréciation prend en considération tant la nature et la gravité des crimes ou agissements qui lui sont reprochés, que le comportement adopté par cette personne depuis la commission de ces crimes et agissements »*.
59. La CNDA a ensuite relevé qu'il résultait de l'instruction, et notamment, d'une part, de l'interdiction administrative d'entrée et de séjour sur le territoire français édictée par ministre de l'intérieur le 30 avril 2021 au motif que la présence du requérant sur le territoire national constituerait une menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure de la France, et d'autre part, du signalement de la préfecture de Seine-et-Marne daté du 24 décembre 2021, que le requérant était en relation avec deux ressortissants russes liés à des filières terroristes.
60. Interrogé sur chacun des faits qui lui étaient reprochés dans le cadre d'une audience contradictoire, M. Akhmedov a dans un premier temps nié connaître ces deux individus liés à des filières terroristes, avant d'admettre, dans un second temps, qu'il avait bien été en contact avec eux lorsqu'il dormait dans un squat où vivaient des ressortissants tchéchènes. La Cour a par conséquent considéré que le requérant avait tenu des propos confus et que *« les contradictions émaillant [son discours] témoignent d'une stratégie de dissimulation »*.
61. La CNDA a également noté que *« l'ensemble des éléments du dossier témoigne de l'ancrage du requérant dans la mouvance radicale islamiste et de son attrait pour la cause pro-djihadiste. En effet, d'une part, il résulte de l'instruction que le requérant a*

⁸ Conseil d'Etat, 22 avril 2022, n° 455520 ; Conseil d'Etat, 13 novembre 2020, n° 428582, T..

⁹ Conseil d'Etat, 14 mars 2011, n° 329909, Rec..

consulté des sites relayant la propagande djihadiste, notamment des contenus relatifs à « l'Etat islamique », publiés par des islamistes radicaux ». Interrogé sur ces éléments au cours de l'audience devant la CNDA, l'intéressé s'est borné à affirmer qu'il s'agissait d'accusations mensongères et qu'il n'avait pas regardé de telles vidéos.

62. La CNDA a ainsi estimé que les déclarations de M. Akhmedov, lesquelles contrastent avec les informations le concernant recueillies par les services de renseignement français, sont de nature à le regarder comme ayant la volonté de dissimuler son adhésion à l'idéologie prônée par l'organisation « Etat islamique » et sa radicalisation.
 63. Par ailleurs, il résulte de l'instruction que le requérant a été en contact en avril 2021 avec un passeur dans le but de se rendre en Syrie. Invité à apporter des précisions à ce sujet lors de l'audience devant la CNDA, le requérant a adopté une attitude d'évitement, tout en affirmant qu'il s'agissait d'information erronées.
 64. Pour la CNDA, *« De telles dénégations sommaires ne sauraient (...) suffire à remettre en cause les éléments d'information transmis par les services de renseignement français selon lesquels il aurait eu des velléités de départ vers la Syrie ».*
 65. La Cour en a conclu que *« M. Akhmedov doit être regardé comme adhérant à une idéologie radicale présentant un caractère dangereux et qu'il cherche à dissimuler la réalité de ses convictions pro-djihadistes, la nature des relations qu'il a entretenues avec des individus en lien avec la mouvance djihadiste et sa volonté de se rendre en Syrie. Ainsi, il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement de M. Akhmedov constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat au sens du 4° de l'article L. 512-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ».*
 66. Il résulte de ce qui précède que la CNDA a bien pris en compte les risques encourus par M. Akhmedov en cas d'éloignement vers son pays d'origine, tout en faisant malgré cela application d'une clause d'exclusion du bénéfice de la protection temporaire, en raison de la menace que le requérant représente pour l'ordre public français.
- **Sur le réexamen par l'administration de la situation de M. Akhmedov compte-tenu de la décision de la CNDA**
67. Le Gouvernement a suspendu l'exécution de la mesure d'éloignement dont M. Akhmedov fait l'objet, afin de permettre aux autorités françaises de procéder à un réexamen approfondi et complet de sa situation personnelle par l'administration, en tenant compte des conclusions de la CNDA, conformément à la jurisprudence de la Cour EDH dans son arrêt *K.I. c. France* du 15 avril 2021 (n°5560/19).
 68. Ce réexamen est actuellement toujours en cours.

IV. Sur le quatrième point

« 4. Indiquer quelles mesures concrètes ont été prises par le gouvernement pour remplir ses obligations en vertu du principe de non-refoulement, en particulier en ce qui concerne l'expulsion vers des pays où la torture serait répandue et systématique. »

69. Le principe de non-refoulement est consacré à l'article 33 de la Convention de 1951 relatif au statut de réfugié :

« 1. Aucun des Etats Contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, 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.

2. 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. »

70. Ainsi, le principe de non-refoulement n'est pas absolu et connaît des exceptions si la personne peut constituer une menace pour l'ordre public. A cet égard, le Gouvernement souligne que cette évaluation n'est pas tributaire d'une condamnation pénale, mais peut reposer sur des *« raisons sérieuses de considérer [cette personne] comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve »*.

71. Or, comme exposé précédemment, l'évaluation des autorités françaises quant au risque que représente M. Akhmedov pour l'ordre public est fondée sur des éléments objectifs, dans la mesure où ils ont été établis par une décision de justice estonienne devenue définitive et confortés par des constats opérés par les services de renseignement, notamment au regard des publications et consultations de l'intéressé sur internet. Par ailleurs, l'intéressé s'est fait connaître pour des infractions de droit commun en France, notamment l'utilisation de faux documents.

72. Dès lors, les autorités françaises ont bien des *« raisons sérieuses de considérer [M. Akhmedov] comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve »*, conformément à l'article 33, paragraphe 2, de la Convention de 1951 relatif au statut de réfugiés, et ce dernier ne peut donc invoquer le bénéfice du principe de non-refoulement.

73. En tout état de cause, tout au long de la procédure menée en France, les droits de M. Akhmedov ont été préservés.

74. En effet, après le rejet de sa demande d'asile par l'OFPRA, M Akhmedov a pu exercer son droit de recours en faisant appel de cette décision devant la CNDA le 26 janvier 2022. Dans le cadre de ce recours, il a pu bénéficier de l'aide juridictionnelle totale.

75. Par une ordonnance du 28 février 2022, soit antérieurement à toute saisine de la Cour EDH, le tribunal administratif de Paris a suspendu son éloignement jusqu'à intervention de la décision de la CNDA.
76. Par une décision du 15 avril 2022, la CNDA a décidé d'exclure M. Akhmedov du bénéfice de la protection subsidiaire du fait l'existence de raisons sérieuses de penser que le comportement de l'intéressé constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État en raison de son adhésion à une idéologie radicale et de la nature des relations qu'il a entretenues avec des individus dangereux, conformément à l'article 33, paragraphe 2, de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.
77. Toutefois, dans cette même décision, la CNDA a considéré comme avérés les risques d'atteintes graves de l'intéressé qui affirme qu'il serait à nouveau soumis à des actes de tortures et à des traitements dégradants en cas d'arrestation et de détention dans son pays d'origine.
78. Compte-tenu de ces éléments, l'exécution de la mesure d'éloignement dont M. Akhmedov fait l'objet est suspendue, afin de permettre aux autorités françaises de procéder à un réexamen approfondi et complet de sa situation personnelle, en tenant compte des conclusions de la CNDA, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme dans son arrêt *K.I. c. France* du 15 avril 2021 (n°5560/19).
79. Par conséquent, les droits de M. Akhmedov en vertu du principe de non-refoulement ont été préservés.

V. Sur le cinquième point

« 5. Fournir des informations détaillées sur le cadre juridique et réglementaire selon lequel un individu est jugé comme étant une menace pour la sécurité et l'ordre publics, et ainsi fait l'objet d'une note blanche. Veuillez également expliquer les mesures mises en place pour informer les personnes faisant l'objet de ces notes blanches de cette procédure et de leur permettre de contester les accusations y contenues. »

80. En premier lieu, le Gouvernement relève que ce que les titulaires de mandats des procédures spéciales présentent comme une « *multiplication des procédures administratives auxquelles [M. Akhmedov] a été soumis* » correspond en réalité à trois procédures distinctes et justifiées par les circonstances de l'espèce :
- Une procédure d'asile, comprenant une première phase administrative, devant l'OFPPA, et une seconde phase judiciaire, devant la CNDA, et visant à préserver les droits du requérant dans le cadre de l'instruction de sa demande d'asile ;

- Une procédure d'éloignement du territoire, comprenant une phase administrative avec l'adoption d'un arrêté d'expulsion, puis une phase judiciaire, permettant au requérant de contester cette mesure ;
 - Une procédure de placement en rétention administrative, puis d'assignation à résidence, comprenant une phase administrative avec l'adoption d'un arrêté, puis une phase judiciaire, permettant au requérant de contester ces mesures.
81. En deuxième lieu, une note blanche est une communication informelle des services de renseignement permettant de soumettre au contradictoire des éléments qui seraient normalement couverts par le secret, en particulier des éléments de fichiers formels tenus par les services de renseignements. Ces éléments sont expurgés des informations qui, si elles étaient communiquées, compromettraient la sécurité des sources ou des agents, ou les opérations de surveillances en cours. L'absence de ces mentions, en particulier du service précis qui les a recueillis, qui a pour but que les agents ne soient pas identifiés, explique qu'elle soit qualifiée de « blanche ».
82. Dans le cas du requérant, les autorités françaises ont pu considérer qu'il représentait une menace pour la sécurité publique et l'ordre public, compte-tenu du fait que ses liens avec des filières jihadistes et son intérêt pour des publications pro-jihadistes ont été établis par une décision de justice estonienne devenue définitive, antérieurement à son entrée sur le territoire français, et justifiant une surveillance particulière du requérant dans un contexte de menace terroriste élevée sur le territoire français. Ces éléments ont été confortés par des constats opérés par les services de renseignement, notamment au regard des publications et consultations de l'intéressé sur internet. Par ailleurs, le requérant est connu pour des infractions de droit commun que le territoire français.
83. En troisième lieu, le Conseil d'Etat a jugé « *qu'aucune disposition législative ni aucun principe ne s'oppose à ce que les faits relatés par [des] "notes blanches" produites par [l'administration], qui ont été versées au débat contradictoire [...], soient susceptibles d'être pris en considération par le juge administratif* »¹⁰.
84. Une telle position n'est pas nouvelle. Le Conseil d'Etat jugeait déjà que peuvent être pris en compte des documents anonymes émis par les renseignements généraux (« notes blanches ») lorsque les informations qu'ils contiennent sont suffisamment circonstanciées et qu'elles ne sont pas utilement contredites par l'intéressé¹¹.
85. Cette position n'est que le reflet de la règle, générale en contentieux administratif, suivant laquelle l'administration de la preuve devant le juge n'est soumise à aucun formalisme particulier. Le juge tient compte de l'ensemble des éléments produits par

¹⁰ Conseil d'Etat, Section, 11 décembre 2015, n°395009, § 28.

¹¹ Conseil d'Etat, 3 mars 2003, n° 238662.

les parties, dès lors qu'ils ont été soumis au contradictoire, pour forger sa conviction¹². Dans le silence de la loi, la preuve peut être apportée devant le juge par tout moyen¹³.

86. Corrélativement et en principe, il n'y a pas d'autorité juridique particulière qui serait conférée à certaines pièces. Les règles de droit judiciaire qui confèreraient une autorité particulière à certains documents ou actes, ne se transposent pas en contentieux administratif. Les « notes blanches » ne sont pas regardées comme ayant une valeur probante particulière.
87. En outre, le juge ne saurait s'appuyer, pour fonder les motifs de sa décision, sur une note blanche qui ne serait pas produite à l'instance et dont le contenu ne serait porté à sa connaissance qu'en termes très généraux. Il importe que les éléments de la note soient précis, circonstanciés et soumis au contradictoire, afin de permettre au requérant de les contester utilement. Si tel n'est pas le cas, il peut alors ordonner à l'administration, par une décision avant-dire droit, de produire les éléments sur lesquels celle-ci s'est fondée pour prendre sa décision¹⁴.
88. Enfin, le juge n'exige jamais d'aucune partie une preuve impossible, c'est-à-dire une preuve qu'elle ne serait pas en mesure de détenir¹⁵.
89. S'inscrivant dans cette jurisprudence, le Conseil d'Etat a été amené, à plusieurs reprises, à contrôler la matérialité des faits mentionnés dans les « notes blanches », en confrontant ces éléments aux autres éléments en sa possession et en appréciant souverainement les valeurs probantes respectives de ces éléments¹⁶. Par exemple, le juge administratif a pu retenir : « *qu'aucun élément suffisamment circonstancié produit par le ministre de l'intérieur ne permet de justifier que M. A appartiendrait à la mouvance islamiste radicale* », dès lors que le requérant avait « *pu justifier de manière cohérente et circonstanciée* » des faits qui étaient décrits dans une « note blanche »¹⁷.
90. Par ailleurs, la Cour EDH a eu à connaître de ces notes blanches dans le cadre de l'appréciation d'éventuelles violations de l'article 6 de la Convention EDH, garantissant le droit à un procès équitable.
91. Ainsi, la Cour EDH exige que les autorités judiciaires communiquent à la défense toutes les preuves pertinentes qui sont en leur possession, à charge comme à décharge¹⁸. Toutefois, dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, vu le rôle important que jouent les forces de l'ordre, y compris les services de renseignement, certains éléments de preuve pourraient être couverts par le secret. La Cour a ainsi rappelé que : « *le droit*

¹² Conseil d'Etat, 26 novembre 2012, n° 354108, Rec. p. 394.

¹³ Conseil d'Etat, Section, 16 juillet 2014, n° 305201, Rec. p. 224.

¹⁴ Conseil d'Etat, 1^{er} juin 2011, n° 337992, Rec. p. 265.

¹⁵ Conseil d'Etat, Section, 20 juin 2003, *Société établissements Lebreton – Comptoir général de peintures et annexes*, n° 232832, p. 273.

¹⁶ v. Conseil d'Etat : juge des référés, 15 avril 2016, n° 398377 ; juge des référés, 20 mai 2016, *M.C.*, n° 399692 ; juge des référés, 16 novembre 2016, n° 404824.

¹⁷ Conseil d'Etat, 22 janvier 2016, n° 396116.

¹⁸ Cour EDH, *Rowe et Davis c. Royaume-Uni* [GC], 16 février 2000, n°28901/95, § 60.

à une divulgation des preuves pertinentes n'est pas absolu. Dans une procédure pénale donnée, il peut y avoir des intérêts concurrents – tels que la sécurité nationale ou la nécessité de protéger des témoins risquant des représailles ou de garder secrètes des méthodes policières de recherche des infractions – qui doivent être mis en balance avec les droits de l'accusé »¹⁹.

92. Dans la continuité de cette jurisprudence, par le passé, la Cour EDH n'a pas considéré que l'utilisation de notes blanches à des fins probatoires serait en tant que telle contraire à la Convention. Au contraire, dans une décision récente rendue à ce sujet (Cour EDH, Hammami c. France, 29 septembre 2020, n° 20871/15, § 22), la Cour fait sienne l'appréciation que fait le juge administratif du caractère probant des notes blanches, en rappelant que :

« la Cour considère en général qu'il découle de la marge d'appréciation [des autorités nationales compétentes] que, lorsque des juridictions internes indépendantes et impartiales ont soigneusement examiné les faits, en appliquant les normes pertinentes relatives aux droits de l'homme d'une manière conforme à la Convention et à sa propre jurisprudence, et qu'elles ont dûment mis en balance les intérêts personnels du requérant et l'intérêt général, elle n'a pas à substituer sa propre appréciation (notamment en ce qui concerne les détails factuels relatifs à la proportionnalité) à celle des autorités nationales compétentes [...]

La Cour relève à ce titre que le requérant ne dément pas, dans la présente requête, avoir tenu les propos qui lui sont imputés par les notes blanches des services de renseignement. Il n'apporte par ailleurs au soutien de sa requête aucun élément permettant à la Cour de douter de la réalité de ces propos, lesquels ne peuvent dès lors qu'être tenus pour établis par la Cour. »

93. Dans le cas d'espèce, le Gouvernement réfute l'affirmation des titulaires de mandats des procédures spéciales, selon laquelle M. Akhmedov, n'aurait pas eu « accès aux preuves ». En effet, la note des services de renseignement a été versée aux débats devant les juridictions internes. Le requérant a donc eu accès à ce document, dont il a pu contester chacun des éléments, sur lesquels il a été spécifiquement interrogé, tant par la CNDA que devant le tribunal administratif.

94. Par ailleurs, M. Akhmedov a été interrogé dans le respect du principe du contradictoire sur chacun des éléments contenus dans cette note blanche. C'est ainsi que la CNDA a pu constater que ses explications étaient confuses et contradictoires, le requérant niant connaître les individus mentionnés avant de se raviser, ou démontraient une stratégie d'évitement avec un refus de répondre aux questions posées, traduisant une volonté de dissimulation ne permettant pas de remettre en cause les éléments contenus dans cette note blanche.

¹⁹ Id.

95. En outre, le requérant a finalement admis avoir été en relation avec les deux individus radicalisés mentionnés dans la note blanche, confirmant le contenu de ce document et le bienfondé des craintes liées à la menace qu'il pourrait représenter pour l'ordre public et la sécurité.
96. Enfin, le Gouvernement rappelle que M. Akhmedov a été interrogé par la Cour suprême estonienne dans le respect du principe du contradictoire sur les raisons qui ont conduit les autorités estoniennes à considérer qu'il était susceptible de constituer une menace pour l'ordre public ou pour la sécurité.
97. Dès lors, les autorités françaises ont bien respecté leurs obligations internationales en ce qui concerne le respect du principe du contradictoire relatif aux éléments contenus dans cette note blanche.