ANALYSES ET DOSSIERS JURIDIQUES

Rapatriement des ressortissants français et actes de gouvernement

La frontière du droit au retour

Florent HAAS | FH Droit

Analyse du 6 septembre 2026

L’essentiel

Dans sa décision d’Assemblée du 16 juillet 2026, le Conseil d’État précise l’articulation entre le droit fondamental de tout Français de rejoindre le territoire national et la théorie des actes de gouvernement. Le droit au retour avait déjà été affirmé en 2022. L’apport de la nouvelle décision tient surtout à la délimitation du contrôle juridictionnel : lorsque la seule délivrance d’un titre permet le retour, le juge administratif veille au respect de ce droit[1].

La solution change lorsque le rapatriement suppose des négociations avec des autorités étrangères ou une intervention sur un territoire étranger. Le Conseil d’État rattache alors le refus à la conduite des relations internationales. Le recours tendant à son annulation échappe à la juridiction. Cette solution prolonge une ligne ancienne, illustrée par les décisions *Lévy* et *Tamazount*[2].

L’arrêt se distingue aussi par son traitement de la jurisprudence européenne *H.F. et autres contre France*. La Cour européenne des droits de l’homme n’avait pas reconnu un droit général au rapatriement. Elle avait exigé, dans des circonstances exceptionnelles, un examen individuel indépendant permettant d’écarter l’arbitraire. Le Conseil d’État refuse de faire de ces circonstances un titre de compétence du juge administratif[3].

La décision dissocie ainsi trois questions : l’existence du droit au retour, la nature des actions nécessaires à sa réalisation et l’organisation du contrôle indépendant exigé par la Convention. Cette distinction permet de comprendre sa portée, mais aussi la tension qu’elle laisse subsister quant à l’effectivité des garanties procédurales.

1. Conseil d’État, Assemblée, 16 juillet 2026, n° 503858, point 2, publié au Recueil Lebon, décision officielle.
2. Conseil d’État, 4 octobre 1968, *Lévy*, n° 71894, Légifrance ; Conseil d’État, 3 octobre 2018, *Tamazount*, n° 410611, ArianeWeb.
3. Conseil d’État, décision du 16 juillet 2026, point 4, ArianeWeb ; Cour européenne des droits de l’homme, Grande Chambre, 14 septembre 2022, *H.F. et autres c. France*, requêtes nos 24384/19 et 44234/20, paragraphes 255 à 260 et 276, HUDOC.

Les données du litige

Élément	Donnée utile
Juridiction	Conseil d'État, Assemblée du contentieux
Décision	16 juillet 2026, n° 503858, publiée au Recueil Lebon
Objet	Refus de rapatriement d'un ressortissant français détenu à l'étranger
Question	Articulation entre droit au retour, compétence juridictionnelle et relations internationales
Solution	Rejet du pourvoi, par substitution d'un motif tiré de l'incompétence de la juridiction
Apport	Critère fondé sur la nécessité de négociations étrangères ou d'une intervention sur un territoire étranger

Le ressortissant français s'était rendu volontairement en Syrie à l'âge de dix-huit ans. Son père avait demandé au ministre de l'Europe et des affaires étrangères d'organiser son rapatriement. Le silence de l'administration avait fait naître un refus implicite, contesté par un recours pour excès de pouvoir assorti de conclusions à fin d'injonction[4].

Date	Étape
2014	Départ du ressortissant français pour la Syrie
22 décembre 2022	Demande de rapatriement adressée par son père au ministre
28 novembre 2023	Rejet de la demande par le tribunal administratif de Paris pour incompétence
27 février 2025	Rejet de l'appel par la cour administrative d'appel de Paris, réunie en formation plénière
9 juillet 2026	Audience devant l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État
16 juillet 2026	Rejet du pourvoi et substitution du motif d'ordre public

La cour administrative d'appel de Paris avait confirmé l'incompétence après avoir estimé que la situation de l'intéressé ne présentait pas les circonstances exceptionnelles envisagées par la Cour européenne dans l'arrêt *H.F.*[5]. Le pourvoi contestait notamment cette appréciation. La question dépassait donc le cas individuel : les garanties européennes pouvaient-elles ouvrir le contrôle d'une décision habituellement rattachée aux relations internationales ?

4. Conseil d'État, décision du 16 juillet 2026, point 1 et procédure, ArianeWeb.
5. Cour administrative d'appel de Paris, formation plénière, 27 février 2025, n° 23PA05180, Légifrance.

Un droit fondamental dont le contrôle dépend de l'action requise

La réaffirmation du droit au retour

Le Conseil d'État commence son raisonnement par une affirmation nette : le droit fondamental de tout Français de rejoindre le territoire national ne peut être restreint qu'en présence d'une nécessité impérieuse de sauvegarde de l'ordre public. Il mentionne notamment la prévention temporaire d'un péril grave et imminent[6].

Ce choix éclaire la suite de la décision. L'incompétence ultérieure ne procède pas d'une faiblesse du droit invoqué. Le droit est reconnu ; c'est la nature de l'action demandée à l'État pour le rendre effectif qui détermine ensuite l'office du juge.

La proposition n'est pas nouvelle. Dans sa décision du 28 janvier 2022 relative aux restrictions sanitaires imposées aux voyageurs, le Conseil d'État avait déjà affirmé le caractère fondamental du droit de tout Français de rejoindre le territoire national. Il avait subordonné les restrictions à une nécessité impérieuse de sauvegarde de l'ordre public. Le fichage officiel de la décision de 2026 renvoie à ce précédent[7]. Il s'agit donc d'une réaffirmation, dont l'intérêt tient ici à son articulation avec les actes de gouvernement.

La décision de 2022 montre la fonction habituelle de ce droit : il permet de contrôler les mesures administratives qui font obstacle à l'entrée du ressortissant. Le juge examine alors la justification et la proportion de la restriction. Dans l'affaire de 2026, l'obstacle n'est pas seulement une réglementation française. Il résulte de la détention de l'intéressé à l'étranger et de la nécessité d'une opération destinée à permettre matériellement son retour.

La distinction entre retour et rapatriement

Le droit de revenir en France et le droit d'exiger que l'État organise le voyage depuis l'étranger n'ont pas le même objet. Le premier protège l'accès au territoire de l'État dont on possède la nationalité. Le second supposerait une obligation positive de mobiliser des moyens diplomatiques ou matériels, parfois hors du territoire national.

La Grande Chambre de la Cour européenne avait déjà distingué ces deux questions dans l'arrêt *H.F.* du 14 septembre 2022. Elle n'avait identifié aucune obligation générale de rapatriement en droit international conventionnel ou coutumier. L'article 3, paragraphe 2, du Protocole n° 4 ne permet donc pas, à lui seul, de revendiquer un droit général à une telle opération[8].

Cette distinction commande la lecture du jugement français. La reconnaissance du droit au retour ne crée pas automatiquement un droit subjectif à obtenir toute opération susceptible de le rendre possible. Elle oblige à examiner la nature des mesures demandées, les pouvoirs dont disposent les autorités françaises et les garanties qui doivent entourer leur décision.

6. Conseil d'État, décision du 16 juillet 2026, point 2, première phrase, ArianeWeb.
7. Conseil d'État, 28 janvier 2022, n° 454927, points 4 et 5, ArianeWeb ; analyse officielle de la décision du 16 juillet 2026.
8. Cour européenne des droits de l'homme, *H.F. et autres c. France*, précité, paragraphes 255 à 260, particulièrement 259, HUDOC.

Il serait néanmoins réducteur de lire le point 2 comme une proclamation sans effet. Il fixe la prémisse du raisonnement : le droit est protégé avec force lorsque sa réalisation relève des compétences administratives que la France peut exercer elle-même. La frontière intervient lorsque l'action nécessaire engage les relations avec des autorités étrangères.

La délivrance d'un titre sous le contrôle du juge

Le point 2 envisage ensuite le retour rendu possible par la seule délivrance d'un titre permettant de franchir les frontières. Dans cette hypothèse, les autorités doivent assurer le respect du droit au retour *« sous le contrôle du juge administratif »*[9].

Le critère positif est concret. Lorsque l'obstacle peut être levé par la délivrance d'un titre, l'administration détient elle-même le moyen juridique d'agir. Son refus demeure soumis au contrôle du juge. On peut lire cette hypothèse comme celle d'une action administrative unilatérale, sans transformer cette lecture en une formule plus générale que celle retenue par l'arrêt.

La frontière n'est donc pas simplement territoriale. Un Français se trouvant à l'étranger peut bénéficier du contrôle du juge administratif sur une décision nécessaire à son retour. Ce qui compte est la nature de cette décision et son autonomie par rapport à la conduite des relations internationales.

La solution entraîne pourtant une différence sensible de protection contentieuse. Le ressortissant en mesure d'atteindre la frontière dès qu'un titre lui est délivré dispose d'un recours. Celui qui dépend d'une négociation ou d'une intervention française pour sortir de sa détention ne dispose pas du même contrôle de légalité. Cette différence peut sembler paradoxale au regard de la gravité respective des situations. Dans le raisonnement du Conseil d'État, elle tient à la qualification de l'action nécessaire, plutôt qu'à une hiérarchie des besoins de protection.

La difficulté est ainsi déplacée. La seule existence d'un droit fondamental ne suffit pas à rendre justiciable toute mesure nécessaire à son exercice. Elle doit être articulée avec les règles qui gouvernent la compétence juridictionnelle et les relations internationales.

Le rattachement du rapatriement aux relations internationales

Un critère général de non-détachabilité

Le point 3 énonce la frontière négative. Lorsque le rapatriement nécessite des négociations avec des autorités étrangères ou une intervention sur un territoire étranger, la décision *« n'est pas détachable de la conduite des relations internationales de la France »*[10].

La formulation vise deux hypothèses : la négociation avec des autorités étrangères et l'intervention sur un territoire étranger. Dans chacune d'elles, le refus est regardé comme indissociable de l'action internationale de la France. Le recours tendant à son annulation

9. Conseil d'État, décision du 16 juillet 2026, point 2, seconde phrase, ArianeWeb.
10. Même décision, point 3, ArianeWeb.

soulève alors des questions qui, par leur nature, ne peuvent être portées devant une juridiction.

Le Conseil d'État pose ainsi un critère qui dépasse la seule situation syrienne. L'analyse ne dépend pas seulement du lieu de détention, de l'identité des autorités locales ou du degré de difficulté matérielle de l'opération. Elle repose sur la nécessité d'une action qui engage les rapports extérieurs de l'État.

Une continuité jurisprudentielle

Dans la décision *Lévy*, rendue le 4 octobre 1968, le Conseil d'État avait déjà rattaché aux relations internationales l'examen de l'insuffisance alléguée des mesures prises pour protéger des ressortissants français en Égypte. Apprécier la responsabilité correspondante impliquait d'examiner les rapports entre la France et un gouvernement étranger[11].

La décision *Tamazount*, rendue le 3 octobre 2018, fournit un précédent plus proche encore. Le requérant invoquait l'absence de protection des harkis demeurés en Algérie et l'absence d'organisation de leur rapatriement. Le Conseil d'État avait rattaché ces comportements à la conduite des relations entre la France et l'Algérie et écarté, sur ce terrain, la responsabilité pour faute de l'État[12].

La décision de 2026 prolonge cette logique. Son apport tient à la formulation explicite des opérations qui font basculer le refus dans le domaine des actes de gouvernement. Le droit au retour et la catégorie des actes insusceptibles de recours étaient connus ; leur articulation reçoit une présentation particulièrement nette.

L'éclairage du droit international

Les principes du droit international permettent de mettre la solution en perspective, à condition de ne pas les présenter comme des motifs expressément retenus par le Conseil d'État. L'égalité souveraine des États et la territorialité de l'exercice de la puissance publique éclairent la difficulté d'une action matérielle sur un territoire étranger. L'arrêt *Lotus* de la Cour permanente de Justice internationale rappelle notamment les limites de l'exercice de la puissance d'un État sur le territoire d'un autre[13].

Cette mise en perspective ne conduit pas à qualifier toute opération de rapatriement d'ingérence illicite. Une opération menée avec l'accord des autorités compétentes peut disposer d'un fondement international. Le point est plus précis : un droit reconnu dans l'ordre interne ne crée pas, par lui-même, le titre permettant à la France d'agir matériellement à l'étranger ou d'imposer une négociation.

La Cour européenne avait elle-même relevé, dans *H.F.*, qu'un droit général au rapatriement risquerait de revenir à reconnaître un droit individuel à la protection diplomatique, en décalage avec le caractère discrétionnaire traditionnellement reconnu à celle-ci[14].

11. Conseil d'État, 4 octobre 1968, *Lévy*, n° 71894, publié au Recueil Lebon, Légifrance.
12. Conseil d'État, 3 octobre 2018, *Tamazount*, n° 410611, publié au Recueil Lebon, ArianeWeb.
13. Cour permanente de Justice internationale, 7 septembre 1927, *Lotus*, série A, n° 10, p. 18, texte officiel ; Charte des Nations Unies, article 2, paragraphe 1, texte officiel. Ces références sont mobilisées ici comme éclairage doctrinal, sans être présentées comme des motifs de l'arrêt commenté.
14. Cour européenne des droits de l'homme, *H.F. et autres c. France*, paragraphe 259, HUDOC.

Cette lecture explique la liberté d'action que préserve le Conseil d'État. Elle ne doit toutefois pas être confondue avec le fondement juridique direct de sa solution. Dans l'arrêt de 2026, l'incompétence découle de la non-détachabilité de la décision par rapport à la conduite des relations internationales.

La portée des garanties européennes contre l'arbitraire

La substitution du motif d'ordre public

Le point 4 marque la distance prise avec le raisonnement de la cour administrative d'appel. Celle-ci avait examiné les circonstances exceptionnelles au sens de *H.F.* avant de confirmer l'incompétence. Le Conseil d'État lui substitue le motif tiré de la nature de l'acte. Ce motif est d'ordre public, repose sur des faits constants et suffit à justifier le dispositif de l'arrêt attaqué[15].

Les moyens dirigés contre l'appréciation des circonstances exceptionnelles deviennent dès lors inopérants. Même s'ils remettaient en cause cette appréciation, ils ne pourraient plus modifier le dispositif, désormais justifié par un motif distinct.

La substitution est d'autant plus significative que les parties avaient été informées, sur le fondement de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que l'incompétence pouvait être relevée quelles que soient les circonstances. Le ministre avait lui-même soutenu qu'une formulation aussi générale entrerait en tension avec l'arrêt *H.F.* La formation d'Assemblée retient néanmoins cette voie[16].

La décision ne se contente donc pas d'approuver l'évaluation concrète du dossier. Elle retire aux circonstances exceptionnelles la fonction que la cour d'appel leur avait donnée dans la détermination de la compétence. Elles ne constituent pas une exception permettant d'ouvrir le recours pour excès de pouvoir contre le refus de rapatriement considéré.

Un contrôle indépendant distinct d'un recours devant le juge administratif

Pour mesurer la portée de ce choix, il faut restituer l'exigence européenne. Dans des circonstances exceptionnelles, la Grande Chambre admet que l'article 3, paragraphe 2, du Protocole n° 4 puisse imposer des obligations positives. Elle demande surtout que le refus fasse l'objet d'un examen individuel approprié par un organe indépendant et séparé de l'exécutif. Cet organe ne doit pas nécessairement être une juridiction[17].

La Cour européenne n'avait donc pas attribué cette fonction au juge administratif français. Elle avait également précisé qu'il ne lui appartenait pas de remettre en cause, de manière générale, l'équilibre institutionnel français ou la théorie interne des actes de gouvernement. Son contrôle portait sur l'existence effective de garanties propres à exclure l'arbitraire[18].

15. Conseil d'État, décision du 16 juillet 2026, point 4, ArianeWeb.
16. Même décision, procédure devant le Conseil d'État : information fondée sur l'article R. 611-7 du code de justice administrative et observations du ministre enregistrées le 24 juin 2026, ArianeWeb.
17. Cour européenne des droits de l'homme, *H.F. et autres c. France*, paragraphes 271 à 276, particulièrement 276, HUDOC.
18. Même arrêt, paragraphes 281 et 282, HUDOC.

Le Conseil d'État dissocie l'obligation de contrôle indépendant et la compétence de la juridiction administrative. La première peut subsister sans entraîner automatiquement la seconde. L'arrêt *H.F.* ne devient ainsi ni la source d'un droit général au rapatriement, ni celle d'un recours général devant le juge administratif contre les refus opposés aux demandes.

Cette réception demeure étroite. Les circonstances exceptionnelles jouent un rôle central dans le déclenchement des garanties européennes, mais elles ne modifient pas, dans la décision de 2026, la nature contentieuse de l'acte. Le Conseil d'État laisse donc ouverte la question de l'organisation concrète du contrôle indépendant.

La persistance d'une exigence d'effectivité

La distinction institutionnelle n'épuise pas la difficulté conventionnelle. Dans *H.F.*, la Cour européenne avait constaté que les procédures disponibles n'avaient pas permis d'écarter l'arbitraire. Elle avait demandé un réexamen rapide des demandes avec des garanties appropriées[19].

La fermeture du recours en annulation n'efface pas cette exigence. Si le juge administratif reste incompétent, un autre mécanisme doit permettre de satisfaire les garanties requises dans les situations qui entrent dans le champ de l'arrêt européen. La décision commentée ne démontre pas, à elle seule, que ce mécanisme existe et fonctionne ; elle tranche la compétence de la juridiction saisie.

Cette réserve évite deux lectures excessives. Le Conseil d'État ne reconnaît pas un droit au rapatriement. Il ne décide pas non plus que les demandes peuvent, dans tous les cas, être traitées sans examen individuel indépendant. La compétence du juge et l'effectivité de la protection conventionnelle demeurent deux problèmes distincts.

Une immunité contentieuse à qualifier avec précision

La portée des actes de gouvernement doit enfin être rapprochée de l'évolution du contentieux indemnitaire. Dans la décision *Mutuelle centrale de réassurance*, rendue le 24 octobre 2024, l'Assemblée du contentieux a maintenu l'exclusion du recours en annulation et de la responsabilité pour faute à propos d'une décision relative à la protection diplomatique. Elle a toutefois admis, sous des conditions très restrictives, la compétence du juge pour une action en responsabilité sans faute fondée sur l'égalité devant les charges publiques[20].

Cette ouverture ne transforme pas le juge en contrôleur de l'opportunité de la politique extérieure. Elle ne permet pas davantage d'obtenir, par la voie indemnitaire, l'exécution forcée de l'opération refusée. Elle oblige en revanche à éviter l'affirmation d'une immunité juridictionnelle absolument générale des actes relatifs aux relations internationales.

La décision de 2026 se situe précisément sur le terrain du recours pour excès de pouvoir et de l'injonction. Elle confirme une frontière ferme dans le contentieux de la légalité. Elle

19. Même arrêt, paragraphe 295 et dispositif, point 6 a), HUDOC.
20. Conseil d'État, Assemblée, 24 octobre 2024, *Mutuelle centrale de réassurance*, n° 465144, points 2 à 8, publié au Recueil Lebon, ArianeWeb.

ne remet pas en cause, par son objet, l'ouverture indemnitaire limitée de 2024, dont les conditions devraient être examinées séparément dans toute autre affaire[21].

La portée de la décision

La décision du 16 juillet 2026 clarifie l'articulation de règles déjà présentes dans la jurisprudence. Le droit fondamental au retour demeure opposable lorsque sa mise en œuvre relève de la délivrance d'un titre par l'administration. Lorsque la demande implique une négociation étrangère ou une intervention sur un territoire étranger, le refus est rattaché aux relations internationales et échappe au recours en annulation[22].

L'apport majeur tient à cette frontière, ainsi qu'au refus de faire des circonstances exceptionnelles issues de *H.F.* un titre de compétence du juge administratif. La gravité de la situation individuelle n'est pas niée ; elle ne modifie pas la qualification institutionnelle de l'action sollicitée.

La question de l'effectivité reste entière sur un autre plan. Le maintien des actes de gouvernement doit se concilier avec l'existence des garanties indépendantes exigées par la Convention. La décision précise le rôle que le Conseil d'État refuse d'assumer dans ce contentieux ; elle ne dispense pas l'ordre juridique français d'assurer ces garanties par les voies appropriées.

21. Comparaison des objets des décisions du 24 octobre 2024 et du 16 juillet 2026. L'existence d'un droit à indemnisation dans l'affaire du rapatriement n'est pas tranchée par la décision commentée.
22. Conseil d'État, décision du 16 juillet 2026, points 2 à 4, et analyse officielle.