

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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE MØRCK JENSEN c. DANEMARK

(Requête n° 60785/19)

ARRÊT

Art 7 • *Nullum crimen sine lege* • Condamnation pour violation d'une interdiction d'entrer et de séjourner dans une zone de conflit déterminée, qui, du fait de l'évolution de la situation dans cette zone, avait été levée lorsque l'affaire fut tranchée • Application du droit pénal en vigueur au moment de la commission de l'infraction, la levée de l'interdiction résultant uniquement de circonstances extrinsèques dénuées de pertinence pour la détermination de la culpabilité du requérant • Affaire à distinguer de la jurisprudence relative au principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce • Infraction clairement définie par une loi qui satisfaisait aux exigences d'accessibilité et de prévisibilité
Art 2 P4 • Liberté de circulation • Interdiction faite à un ressortissant danois d'entrer et de séjourner sans autorisation dans une zone où une organisation terroriste était partie à un conflit armé en cours (le district d'al-Raqqa en Syrie) • Interdiction non absolue • Ample marge d'appréciation • Juste équilibre ménagé entre les intérêts en jeu

STRASBOURG

18 octobre 2022

DÉFINITIF

18/01/2023

Cet arrêt est devenu définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.



En l'affaire Mørck Jensen c. Danemark,

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant en une chambre composée de :

Carlo Ranzoni*, président*,
Jon Fridrik Kjølbro,
Egidijus Kūris,
Branko Lubarda,
Gilberto Felici,
Saadet Yüksel,
Diana Sârcu, *juges*,
et de Hasan Bakırcı, *greffier de section*,

Vu :

la requête (n° 60785/19) dirigée contre le Royaume du Danemark et dont un ressortissant danois, M. Tommy Mørck Jensen (« le requérant »), a saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») le 15 novembre 2019,

la décision de porter à la connaissance du gouvernement danois (« le Gouvernement ») les griefs formulés sur le terrain de l'article 7 de la Convention et de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention, et de déclarer la requête irrecevable pour le surplus,

les observations des parties,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 27 septembre 2022,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

INTRODUCTION

1. La requête concerne la condamnation du requérant, prononcée sur le fondement de l'article 114j du code pénal, combiné avec le décret n° 1200 du 28 septembre 2016 portant interdiction de l'entrée et du séjour dans certaines zones de conflit, au motif qu'il était entré et avait séjourné dans le district d'al-Raqqa, dans la province de Raqqa, en Syrie, sans autorisation de la police et sans aucun but légitime. L'intéressé s'est vu infliger une peine de six mois d'emprisonnement.

2. Pendant son séjour en Syrie, le requérant avait pris part à plusieurs reprises à la lutte armée contre l'organisation terroriste État islamique (« l'EI ») pour le compte du mouvement des Unités de défense du peuple kurde (« le YPG »).

3. Devant la Cour, il soutenait que la condamnation et la peine qui lui avaient été infligées étaient contraires à l'article 7 de la Convention et à l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention.

EN FAIT

4. Le requérant est né en 1978 et réside à Aarhus. Il a été admis au bénéfice de l'assistance judiciaire. Il a été représenté par M[e] Bjørn Elmquist, avocat à Copenhague.

5. Le Gouvernement a été représenté par son agent, M. Michael Braad, du ministère des Affaires étrangères, et sa co-agente, M[me] Nina Holst-Christensen, du ministère de la Justice.

6. Les faits de la cause peuvent se résumer comme suit.

7. En mars 2017, le requérant, dans des interviews données à un journal en ligne et à d'autres médias, déclara entre autres qu'il s'était trouvé sur la ligne de front dans le village de Tal Saman, à environ 30 kilomètres au nord de Raqqa, un matin du début du mois de janvier 2017. Estimant que ce village était le même que celui de Tal Elsamen, situé dans le district d'al-Raqqa, dans la province de Raqqa, en Syrie, la police ouvrit une enquête au sujet du requérant.

8. Le 1[er] février 2019, le requérant fut inculpé d'infraction à l'article 114j § 1 du code pénal, combiné avec l'article 114j § 3 du code pénal et l'article 1 § 1 point i) du décret n[o] 1200 du 28 septembre 2016 portant interdiction de l'entrée et du séjour dans certaines zones de conflit (ci-après « le décret » ou « le décret de 2016 »), au motif que pendant la période comprise entre le 3 novembre 2016 environ et le 17 mars 2017 environ il avait séjourné, sans y avoir été autorisé par la police et sans but méritoire, dans la ville d'Ayn Issa (dont le nom peut également s'écrire « Ein Issa ») en Syrie. Il fut accusé de s'être rendu jusqu'à vingt-cinq fois depuis cet endroit jusqu'au district d'al-Raqqa, dans la province de Raqqa, d'y avoir séjourné, notamment dans les environs du village de Tal Elsamen, et d'avoir pris part à plusieurs reprises, aux côtés du YPG, à la lutte armée contre l'EI.

9. Devant le tribunal de district (*Retten i Aarhus*), le requérant plaida non coupable. Il déclara qu'il avait quitté le Danemark le 22 août 2016, qu'il était entré en Syrie le 30 septembre 2016, qu'il avait quitté l'Irak le 7 avril 2017 et qu'il était revenu au Danemark le 8 avril 2017. Il affirma qu'il avait entrepris ce voyage dans le but d'apporter son soutien à la révolution parce qu'il considérait que la zone kurde était une zone autonome. Il expliqua qu'il avait pris contact avec le YPG et que celui-ci l'avait aidé à rejoindre la Syrie, où il voulait prendre part aux combats menés par ce mouvement. À son arrivée en Syrie, selon ses dires, il avait été conduit dans un camp d'entraînement, où il avait reçu des cours et avait été formé notamment au maniement des armes. À sa demande, il aurait été intégré à une unité équipée d'armes lourdes. Cette unité aurait été postée dans la ville d'Ayn Issa ; la ligne de front se serait trouvée à un ou deux kilomètres de la ville. Deux jours après l'arrivée du requérant, une opération aurait été lancée contre Raqqa, et la ligne de front se serait déplacée vers Raqqa. Le requérant aurait suivi la ligne de front, en faisant à quelques reprises des détours par Ayn Issa. Il aurait probablement

franchi au moins vingt-cinq fois la frontière du district. Il aurait été la cible de tirs à sept ou huit reprises pendant son séjour et il aurait répliqué une seule fois. Par ailleurs, il n'aurait pas eu connaissance de l'article 114j du code pénal. Il aurait eu conscience de ce que ses actes pouvaient être pénalement répréhensibles, mais il n'y aurait pas réfléchi plus avant et en outre cette éventualité n'aurait eu aucune incidence sur sa décision.

10. Le 4 juin 2018, le tribunal de district jugea le requérant coupable des faits qui lui étaient reprochés et le condamna à six mois d'emprisonnement.

11. Le requérant saisit la cour d'appel (*Vestre Landsret*) et précisa dans le cadre de son recours qu'il avait photographié une carte que le chef de son unité de combat avait dessinée sur un mur pour expliquer où ils se trouvaient dans Tal Elsamen et où était l'EI.

12. Le 12 novembre 2018, la cour d'appel confirma le jugement rendu par le tribunal de district. Elle jugea établi que le requérant avait intentionnellement pénétré et séjourné, sans y avoir été autorisé par la police et sans aucun but légitime, dans la zone interdite qu'était le district d'al-Raqqa, dans la province de Raqqa, en Syrie. Relevant qu'une carte accompagnait le décret, et que tant la mention du nom des zones que ladite carte indiquaient clairement quels secteurs étaient visés par l'interdiction d'entrée et de séjour, elle considéra que l'interdiction était décrite d'une manière suffisamment claire. Elle estima en outre que la restriction qui avait été apportée à la liberté de circulation du requérant ne s'analysait pas en une violation des droits de celui-ci au regard de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention.

13. Ayant été autorisé à introduire un recours contre cette décision, le requérant saisit la Cour suprême (*Højesteret*), qui fut ainsi appelée à déterminer si les actes litigieux étaient passibles de sanctions au regard de l'article 114j du code pénal, si l'interdiction établie à l'article 114j était décrite d'une manière suffisamment claire pour justifier que l'intéressé fût condamné et si elle était conforme à l'article 7 de la Convention, si sa condamnation était ou non contraire à l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention, et s'il devait être acquitté au motif qu'il n'était plus obligatoire d'avoir obtenu une autorisation pour entrer et séjourner dans la zone en question. La compétence des juridictions pénales danoises concernant les actes du requérant ne fut pas contestée.

14. Par un arrêt du 27 août 2019, la Cour suprême débouta le requérant de son recours. Elle estima que l'entrée et le séjour de l'intéressé dans le district d'al-Raqqa relevaient des termes de l'article 114j § 1 du code pénal, combiné avec l'article 114 j § 3 du code pénal et l'article 1 § 1 point i) du décret. Elle précisa que les cas tels que celui dont elle était saisie, où la personne concernée s'était battue contre une organisation terroriste, relevaient également des dispositions en question. Elle expliqua que cette conclusion découlait du libellé de l'article 114j du code pénal et des travaux préparatoires

relatifs à cet article, notamment de la mention des buts méritoires à l'article 114j § 4.

15. La Cour suprême considéra que les dispositions en question étaient accessibles et prévisibles et que l'article 1 § 1 point i) du décret indiquait clairement qu'il était illégal d'entrer et de séjourner dans le district d'al-Raqqa sans autorisation, et elle en conclut que la condamnation du requérant n'était pas contraire à l'article 7 de la Convention.

16. Sous l'angle de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention, la Cour suprême jugea en outre que le dispositif établi à l'article 114j du code pénal était justifié par d'importantes considérations d'intérêt général, à savoir la sécurité nationale, la sûreté publique et la prévention des infractions, et que l'interdiction d'entrer et de séjourner dans le district d'al-Raqqa n'excédait pas la limite de ce qui était nécessaire pour atteindre le but visé. Elle souligna que la zone concernée avait une superficie limitée et que le requérant aurait pu obtenir l'autorisation de s'y rendre et d'y séjourner si sa visite avait visé l'un des buts méritoires énoncés à l'article 114j § 4 du code pénal.

17. La Cour suprême examina la question de savoir s'il était possible d'acquitter le requérant en vertu de l'article 3 § 1 du code pénal au motif que, postérieurement aux faits de l'espèce, le décret n° 708 du 6 juillet 2019 (« le décret de 2019 ») avait levé l'obligation d'obtenir une autorisation pour entrer ou séjourner dans le district d'al-Raqqa. Elle observa à cet égard que les nouvelles dispositions légales n'avaient pas modifié la portée des sanctions prévues à l'article 114j du code pénal et que le décret de 2019 n'avait pas redéfini la culpabilité des personnes qui avaient enfreint l'interdiction d'entrer et de séjourner sans autorisation dans les zones visées par le décret de 2016. Se fondant sur ces considérations, et s'appuyant sur une lettre d'information que le ministre de la Justice avait adressée au Parlement danois (*Folketinget*) le 8 juillet 2019 ainsi que sur un communiqué de presse publié le 26 avril 2019, la Cour suprême jugea que l'abrogation du décret de 2016 résultait de circonstances extrinsèques liées à une évolution spécifique de la situation en Syrie. Elle jugea que, s'étant produite après l'infraction, cette évolution était dépourvue de pertinence pour la détermination de la culpabilité du requérant, et que les actes de celui-ci devaient être jugés au regard du droit pénal qui était en vigueur au moment de la commission de l'infraction, conformément à la deuxième phrase de l'article 3 § 1 du code pénal.

18. Examinant la jurisprudence de la Cour, la Cour suprême observa que ni l'article 7 de la Convention ni la troisième phrase de l'article 49 § 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO 2007/C 303/01), à supposer que la charte fût applicable en l'espèce (article 51 § 1), ne pouvaient être considérés comme faisant obstacle à l'infliction au requérant d'une sanction pour infraction à l'article 114j du code pénal.

19. Refusant de tenir pour une circonstance atténuante le fait que le requérant avait pris part à la lutte armée contre l'EI pendant ses séjours dans

le district d'al-Raqqa et jugeant que l'imposition d'une sanction à l'intéressé ne serait pas contraire à l'article 7 de la Convention, la Cour suprême confirma la peine de six mois d'emprisonnement à laquelle il avait été condamné.

20. Deux juges, minoritaires, considérèrent qu'il aurait fallu infliger au requérant une peine de trois mois d'emprisonnement assortie d'un sursis. Selon eux, il ressortait des travaux préparatoires que l'introduction de l'article 114j dans le code pénal ne visait pas un but autonome consistant à sanctionner la participation à un conflit armé dans une zone soumise à une interdiction d'entrée et de séjour même dans les cas où cette participation consistait à lutter contre une organisation terroriste, et que cette disposition était nécessaire à des fins d'administration des preuves dans la lutte contre le terrorisme. Les deux juges s'appuyaient sur le fait que le requérant avait été condamné uniquement pour avoir enfreint l'interdiction d'entrée et de séjour dans le district d'al-Raqqa, où il avait pris part à la lutte armée menée par le YPG contre l'EI, et sur le fait que, selon les informations disponibles, le YPG, qui n'était pas une organisation terroriste, jouait un rôle crucial dans les efforts militaires de lutte contre l'EI.

LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE PERTINENTS

I. LE CODE PÉNAL

21. Les dispositions pertinentes du code pénal, tel qu'il était en vigueur au moment des faits, se lisaient comme suit :

Article 3

« 1) Si la législation pénale en vigueur au moment où un acte relevant du droit pénal est jugé diffère de la législation qui était en vigueur au moment de la commission de cet acte, le caractère infractionnel ou non de l'acte ainsi que la peine doivent être déterminés au regard de la loi la plus récente, pourvu que la décision ainsi rendue ne puisse aboutir au prononcé d'une peine plus sévère que celle pouvant être infligée en vertu de la loi antérieure. Si la loi antérieure a cessé de s'appliquer en raison de circonstances extrinsèques qui sont dénuées de pertinence pour la détermination de la culpabilité, alors ledit acte relevant du droit pénal doit être jugé au regard de cette loi. »

Article 114e

« Est passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de six ans toute personne qui facilite d'une autre manière les activités d'une personne, d'un groupe ou d'une association qui commet ou prévoit de commettre un acte tombant sous le coup de l'article 114, de l'article 114a, de l'article 114b, de l'article 114c ou de l'article 114d [dispositions qui érigent en infractions pénales respectivement le terrorisme (article 114), les infractions considérées comme des actes terroristes au regard de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme qui ne tombent pas déjà sous le coup de l'article 114 (article 114a), le financement du terrorisme (article 114b), le recrutement à des fins terroristes (article 114c) et l'instruction à des fins terroristes (article 114d)]. Si la personne en question est membre des forces armées,

la peine d'emprisonnement peut être portée à dix ans au maximum, ou, en cas de circonstances particulièrement aggravantes, à seize ans au maximum. La participation de la personne en question à des combats est considérée comme une circonstance particulièrement aggravante. »

Article 114j

« 1) Toute personne de nationalité danoise ou ayant sa résidence habituelle dans l'État danois qui entre ou séjourne sans autorisation dans une zone visée au paragraphe 3 est passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de six ans, sauf dans les cas visés au paragraphe 2.

2) Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux entrées et séjours effectués aux fins de l'exercice d'une fonction ou d'un mandat publics au sein d'une organisation danoise, étrangère ou internationale.

3) Après en avoir débattu avec le ministre des Affaires étrangères et le ministre de la Défense, le ministre de la Justice peut adopter des dispositions réglementaires décrétant qu'une zone où un groupe ou une association visés à l'article 114e est partie à un conflit armé relève du champ d'application du paragraphe 1. Le Parlement peut au moyen d'une résolution abroger les dispositions réglementaires adoptées par le ministre de la Justice en vertu de la première phrase du présent paragraphe.

4) Le ministre de la Justice, ou une personne habilitée pour ce faire par le ministre, peut autoriser une personne qui en fait la demande à entrer ou séjourner dans une zone visée au paragraphe 1 si son entrée ou son séjour dans cette zone répond à un but méritoire. Une autorisation peut concerner un groupe de personnes qui sont engagées dans une activité particulière ou au sein d'une organisation spécifique, etc.

5) Le ministre de la Justice peut établir des règles précises concernant l'introduction de demandes en vertu du paragraphe 4, y compris le délai applicable au dépôt de telles demandes. Le ministre de la Justice peut décider à cet égard que les décisions adoptées en vertu du paragraphe 4 seront insusceptibles de recours devant une autorité administrative supérieure. »

22. L'article 114j a été introduit dans le code pénal par la loi n° 642 du 8 juin 2016. Les travaux préparatoires relatifs à l'ensemble du projet de loi (projet de loi n° 187 du 4 mai 2016, ainsi qu'il a été publié à la page 2 du supplément A – concernant le projet de loi n° 187 tel que présenté – au rapport officiel du Parlement (*Folketingstidende*) pour 2015-2016) indiquent ceci :

« 1. Introduction

Le projet de loi vise principalement à renforcer les garanties prévues par le droit pénal pour prévenir la participation à des conflits armés à l'étranger pour le compte de groupes terroristes, en instaurant des peines plus sévères ainsi qu'un pouvoir d'interdire l'entrée et le séjour sans autorisation préalable dans certaines zones de conflit. Il est également proposé d'introduire une nouvelle disposition de droit pénal concernant l'obtention d'un soutien financier de la part d'une organisation terroriste.

Le service de sécurité et de renseignement danois (*Politiets Efterretningstjeneste*) estime que les personnes qui reviennent au Danemark après avoir participé à des affrontements en Syrie et en Irak constituent une menace terroriste particulière pour le Danemark. Le Gouvernement souhaite donc exercer un contrôle plus étroit à l'égard des personnes qui envisagent de quitter le Danemark pour aller combattre dans le cadre

de conflits armés à l'étranger tels que ceux qui se déroulent en Syrie et en Irak. Le but général du projet de loi est d'aggraver les conséquences d'un départ à l'étranger pour les personnes concernées et de renforcer les pouvoirs des autorités en matière de poursuites contre les personnes revenues dans le pays après avoir combattu à l'étranger.

Le projet de loi comporte trois grands axes :

(...)

Deuxièmement, il est proposé d'établir un pouvoir d'imposer par décision administrative une interdiction pour les ressortissants danois et les ressortissants étrangers résidant au Danemark d'entrer et de séjourner sans y avoir été autorisés par les autorités danoises dans une zone où une organisation terroriste est partie à un conflit armé. Il est toutefois proposé que les personnes exerçant une fonction ou un mandat publics au sein d'une organisation danoise, étrangère ou internationale puissent entrer et séjourner dans une telle zone sans autorisation préalable. Une autorisation préalable est requise pour toute entrée et tout séjour à d'autres fins ; elle peut être accordée sur demande si l'entrée ou le séjour en question vise un but méritoire. Il sera possible d'accorder des autorisations individuelles à des particuliers, et des autorisations collectives à des groupes de personnes définis par leur affiliation à une entité spécifique, laquelle peut être une entreprise, une organisation ou une autre entité semblable. Il est proposé de rendre les infractions aux interdictions d'entrée et de séjour en question passibles d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de six ans.

Cette proposition vise à faciliter l'imposition de sanctions aux personnes qui entrent ou séjournent dans une zone de conflit dans le but de prendre part à un conflit armé aux côtés d'une organisation terroriste ou d'une entité semblable. Il ne sera plus nécessaire de prouver, comme c'est le cas aujourd'hui, que les personnes concernées ont enfreint les dispositions du code pénal relatives au terrorisme ou la disposition sur la trahison en s'enrôlant dans des forces armées hostiles. Il suffira de pouvoir établir que la personne en cause est entrée ou a séjourné sans autorisation dans la zone visée. »

23. La partie des travaux préparatoires spécifiquement consacrée à l'article 114j du code pénal (pages 23 et suivantes du supplément A – concernant le projet de loi n° 187 tel que présenté – au rapport officiel du Parlement pour 2015-2016) indique ceci :

« (...) Il est proposé de sanctionner les violations de l'interdiction d'entrée et de séjour au minimum d'une amende et au maximum d'une peine d'emprisonnement de six ans.

Il y a violation de ladite interdiction dès lors qu'une personne entre ou séjourne [dans une zone concernée] sans autorisation, dans un but principal autre que celui spécifié dans l'autorisation ou après l'expiration de l'autorisation.

Seules les violations intentionnelles de l'interdiction constituent des infractions passibles de sanctions : voir l'article 19 du code pénal. Cependant, la méconnaissance de cette disposition du droit pénal ne fait pas obstacle à l'existence d'une intention. Pour cette raison, l'obligation d'obtenir une autorisation préalable pour l'entrée et le séjour dans les zones concernées ne requiert pas l'existence d'une intention. En revanche, l'existence d'une intention est requise pour qu'une personne puisse être déclarée coupable d'être entrée ou d'avoir séjourné dans l'une de ces zones. Partant, nul ne peut être puni pour être entré ou avoir séjourné dans la zone de manière non intentionnelle (...)

La violation d'une interdiction d'entrée et de séjour sera normalement sanctionnée d'une courte peine d'emprisonnement, d'une durée mesurée en mois, s'il s'agit d'une première infraction. S'il existe des circonstances atténuantes, notamment si la personne présente des éléments prouvant que son entrée ou son séjour visait un but méritoire, il sera normalement possible de prononcer une peine d'amende.

Les peines doivent tout de même être déterminées par les juridictions saisies, sur la base d'un examen spécifique de l'affaire tenant compte de toutes les circonstances de celle-ci, et le niveau de la sanction infligée peut donc être augmenté ou réduit en fonction de l'existence de circonstances aggravantes ou atténuantes : voir à cet égard les règles générales énoncées au chapitre 10 du code pénal, relatif à l'imposition des peines.

Au moyen du paragraphe 2, il est proposé qu'aucune interdiction d'entrée et de séjour au sens du paragraphe 1 ne soit applicable à l'entrée et au séjour effectués aux fins de l'exercice d'une fonction ou d'un mandat publics au sein d'une organisation danoise, étrangère ou internationale. Cette exemption s'étend à toute entrée et tout séjour effectués par une personne servant au sein de forces armées gouvernementales danoises, de forces armées gouvernementales étrangères ou de forces armées internationales.

Les situations mentionnées au paragraphe 2 sortent totalement du champ d'application de l'interdiction d'entrée et de séjour visée au paragraphe 1. Partant, aucune autorisation n'est requise pour l'entrée et le séjour aux fins de l'exercice d'une fonction ou d'un mandat publics.

Une interdiction d'entrée et de séjour, au sens du paragraphe 1, s'applique à l'égard des zones visées au paragraphe 3.

Le libellé proposé pour le paragraphe 3 indique que le ministre de la Justice a le pouvoir de définir par décret les zones qui feront l'objet d'une interdiction d'entrée et de séjour en vertu du paragraphe 1, après en avoir débattu avec le ministre des Affaires étrangères et le ministre de la Défense. Cette disposition doit être comprise comme signifiant que les interdictions d'entrée et de séjour ne peuvent concerner que des zones situées en dehors du territoire de l'État danois.

Une zone peut être incluse dans la liste des zones faisant l'objet d'une interdiction d'entrée et de séjour si un groupe ou une association qui commet ou prévoit de commettre des actes tombant sous le coup de l'article 114, de l'article 114a, de l'article 114b, de l'article 114c ou de l'article 114d y est partie à un conflit armé. Les termes « conflit armé » et « partie à un conflit armé » s'entendent dans le sens que leur donne le droit international humanitaire.

Si cette condition est remplie, le gouvernement dispose d'une ample latitude pour déterminer quelles zones doivent faire l'objet d'une interdiction d'entrée et de séjour au titre du paragraphe 1 proposé. Pour prendre des décisions dans ce domaine, il doit tenir compte de la sécurité ainsi que de la politique étrangère et de la politique en matière de sécurité, y compris les relations avec les puissances étrangères et les institutions internationales.

Le gouvernement n'est pas tenu de décider qu'une zone où la condition pertinente est remplie doit faire l'objet d'une interdiction d'entrée et de séjour.

(...)

Au moyen de la première phrase du paragraphe 4, il est proposé de prévoir que le ministre de la Justice ou la personne habilitée par celui-ci à cet effet devront autoriser les personnes qui en font la demande à entrer et séjourner dans une zone soumise à une interdiction au titre du paragraphe 1 si leur entrée ou leur séjour visent un but méritoire.

(...)

En règle générale, on entend par « buts méritoires » des buts qui ne sont pas liés au conflit armé et qui sont tenus pour des activités raisonnables malgré le conflit armé en cours. Toute entrée et tout séjour aux fins de l'exercice d'activités journalistiques, de la fourniture d'une aide humanitaire, d'une visite à des proches ou de la poursuite d'activités professionnelles existantes sont normalement considérés comme visant un but méritoire.

Toute entrée et tout séjour aux fins de l'exercice d'activités journalistiques ou de la fourniture d'une aide humanitaire sont normalement considérés comme visant un but méritoire même lorsque ces activités journalistiques ou cette aide humanitaire sont liées au conflit armé. Il en va de même pour toute entrée et tout séjour à des fins d'étude ou de recherche en lien avec le conflit armé.

L'entrée et le séjour effectués dans le but de mener des activités professionnelles liées à l'approvisionnement des parties au combat ou de rendre visite à un proche qui participe à ce moment-là au conflit armé ne peuvent en aucun cas viser un but méritoire. Toutefois, l'entrée et le séjour effectués dans le but de rendre visite à un proche qui a antérieurement pris part au conflit armé ou qui est censé y prendre part ultérieurement, mais qui n'y participe pas à ce moment-là, vise un but méritoire, et ce même si le proche en question est en permission ou dans une situation équivalente ou a été hospitalisé pour des blessures.

L'entrée et le séjour effectués dans le but de prendre part au conflit armé ou d'apporter un soutien à l'une ou l'autre des parties au conflit armé ne peuvent en aucun cas viser un but méritoire au regard du paragraphe 4. »

24. En ce qui concerne la compatibilité avec les droits de l'homme, le projet de loi indique ceci (pages 16 et suivantes du supplément A – concernant le projet de loi n° 187 tel que présenté – au rapport officiel du Parlement pour 2015-2016) :

« 6. Compatibilité avec les droits de l'homme

Dans certaines circonstances, le dispositif proposé à l'article 114j, selon lequel toute personne de nationalité danoise ou ayant sa résidence habituelle au Danemark qui entre ou séjourne sans autorisation dans certaines zones déterminées par le ministre de la Justice est passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de six ans, peut s'analyser en une ingérence dans l'exercice de droits consacrés par la Convention.

Les principaux droits en jeu sont ceux protégés par l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention, sur la liberté de circulation et la liberté de choisir son lieu de résidence, par l'article 8 de la Convention, sur le droit au respect de la vie privée et familiale, et par l'article 10 de la Convention, sur la liberté d'expression.

Si la législation d'un État partie confère une latitude totale ou partielle aux autorités, la Cour européenne des droits de l'homme ne procède d'ordinaire pas à un examen dans l'abstrait de la question de savoir si la législation est conforme à la Convention. Le facteur déterminant est la manière dont la législation est appliquée en pratique.

Aux termes de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention, toute personne se trouvant régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence, et toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien. Il découle de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que cette disposition crée également un droit [pour toute personne] de se

rendre dans tout pays de son choix acceptant de l'accueillir : voir notamment la décision *Peltonen c. Finlande* du 20 février 1995.

(...)

Néanmoins, la protection accordée par ces dispositions n'est pas absolue. Une ingérence dans l'exercice des droits susmentionnés est possible si elle est prévue par la loi, est nécessaire dans une société démocratique (c'est-à-dire conforme au critère de proportionnalité) et vise un but méritoire spécifique tel que la sécurité nationale, la sûreté publique ou encore la prévention des infractions : voir l'article 2 § 3 du Protocole n° 4 à la Convention ainsi que les articles 8 § 2 et 10 § 2 de la Convention.

Le dispositif proposé d'interdiction d'entrée et de séjour dans les zones en question est introduit dans le code pénal et, comme indiqué au point 1 ci-dessus, il vise à accroître les garanties prévues par le droit pénal à des fins de prévention de la participation de personnes à des conflits armés à l'étranger, en aggravant les conséquences d'un départ à l'étranger pour les personnes concernées et en renforçant les pouvoirs des autorités relativement à l'ouverture de poursuites contre les personnes qui reviennent après avoir combattu à l'étranger. L'interdiction d'entrée et de séjour proposée a donc pour but de faciliter l'imposition de sanctions aux personnes qui entrent ou séjournent dans une zone de conflit en vue de prendre part à un conflit armé aux côtés d'une organisation terroriste ou d'une entité semblable, en faisant en sorte qu'il suffise de prouver que la personne en question est entrée ou a séjourné sans y avoir été autorisée dans l'une des zones visées.

En ce qui concerne le contexte dans lequel s'inscrit ce dispositif, il ressort du point 1 ci-dessus que le service danois de sécurité et de renseignement estime que les personnes qui reviennent au Danemark après avoir participé à des affrontements en Syrie ou en Irak constituent une menace terroriste particulière pour le Danemark. Le Gouvernement souhaite donc exercer un contrôle plus étroit sur les personnes qui envisagent de quitter le Danemark pour aller combattre dans le cadre de conflits armés à l'étranger tels que ceux qui touchent la Syrie et l'Irak.

Le ministre de la Justice a le pouvoir d'adopter des dispositions réglementaires définissant les zones qui seront soumises à de telles interdictions d'entrée et de séjour, après en avoir débattu avec le ministre des Affaires étrangères et le ministre de la Défense.

Une zone peut être désignée comme une zone de conflit soumise à l'interdiction d'entrée et de séjour si un groupe ou une association qui commet ou prévoit de commettre des actes tombant sous le coup de l'article 114, de l'article 114a, de l'article 114b, de l'article 114c ou de l'article 114d du code pénal y est partie à un conflit armé. La disposition proposée limite ainsi les zones qui peuvent être désignées comme des zones soumises à l'interdiction d'entrée et de séjour.

Si la condition susmentionnée est remplie, le gouvernement dispose d'une ample latitude pour déterminer quelles sont les zones soumises à l'interdiction. À cet égard, il peut prendre en compte des aspects liés à la sécurité, les relations avec les puissances étrangères et les institutions internationales, ainsi que d'autres facteurs comparables.

Un décret dressera la liste des zones interdites et mettra à la disposition de chaque citoyen des informations sur le champ d'application géographique de l'interdiction d'entrée et de séjour.

Toute décision d'autoriser une personne à entrer et à séjourner dans une zone soumise à l'interdiction en question est fondée sur une appréciation individuelle et circonstanciée.

(...)

L'autorisation doit être accordée si l'entrée ou le séjour dont il est question vise un but méritoire. Selon le rapport explicatif relatif au projet de loi, on entend généralement par « buts méritoires » des buts qui ne sont pas liés au conflit armé et qui sont tenus pour des activités raisonnables malgré le conflit armé en cours. Toute entrée et tout séjour aux fins de l'exercice d'activités journalistiques, de la fourniture d'une aide humanitaire, d'une visite à des proches ou de la poursuite d'activités professionnelles existantes sont normalement considérés comme visant un but méritoire. Il apparaît que les activités journalistiques ou humanitaires et les études ou les recherches liées au conflit armé constituent également des buts méritoires.

Il convient de souligner que la disposition proposée indique explicitement que l'interdiction d'entrée et de séjour ne s'applique pas à l'entrée et au séjour aux fins de l'exercice d'une fonction ou d'un mandat publics au sein d'une organisation danoise, étrangère ou internationale. Partant, il n'est pas nécessaire de demander une autorisation préalable pour une entrée ou un séjour visant pareil but.

(...)

Le dispositif proposé est donc justifié par d'importantes considérations d'intérêt général, à savoir la sécurité nationale, la sûreté publique et la prévention des infractions, et le ministère de la Justice estime qu'il n'excède pas la limite de ce qui est nécessaire pour atteindre le but visé.

Dans ces conditions, le ministère de la Justice considère que le dispositif proposé n'est pas contraire à la Convention européenne des droits de l'homme. »

II. LE DÉCRET Nº 1200 DU 28 SEPTEMBRE 2016 PORTANT INTERDICTION DE L'ENTRÉE ET DU SÉJOUR DANS CERTAINES ZONES DE CONFLIT

25. Les dispositions pertinentes du décret de 2016 étaient ainsi libellées :

Article 1

« 1) En application des règles établies dans le présent décret (voir l'article 114j § 3 du code pénal), une autorisation est requise pour l'entrée et le séjour dans les zones suivantes (voir aussi l'annexe 1 [carte géographique]) :

i) le district d'al-Bab dans la province d'Alep, le district d'al-Thawrah et le district d'al-Raqqa dans la province de Raqqa, ainsi que la province de Deir al-Zour, en Syrie ;

ii) le district de Mossoul dans la province de Ninive, en Irak.

2) Les personnes de nationalité danoise et les personnes ayant leur résidence habituelle dans l'État danois doivent obtenir une autorisation, à moins que le but de leur entrée ou séjour ne soit l'exercice d'une fonction ou d'un mandat publics au sein d'une organisation danoise, étrangère ou internationale. »

III. LE DÉCRET Nº 708 DU 6 JUILLET 2019 PORTANT INTERDICTION DE L'ENTRÉE ET DU SÉJOUR DANS CERTAINES ZONES DE CONFLIT

26. Les dispositions pertinentes du décret de 2019 étaient libellées comme suit :

Article 1

« 1) En application des règles établies dans le présent décret (voir l'article 114j § 3 du code pénal), une autorisation est requise pour l'entrée et le séjour dans les zones suivantes (voir aussi l'annexe 1) :

la province de Dayr al-Zawr, en Syrie (voir aussi le point 2 de l'annexe 1) ;

la province d'Idlib, en Syrie (voir aussi le point 3 de l'annexe 1).

2) Les personnes de nationalité danoise et les personnes ayant leur résidence habituelle dans l'État danois doivent obtenir une autorisation, à moins que le but de leur entrée ou séjour ne soit l'exercice d'une fonction ou d'un mandat publics au sein d'une organisation danoise, étrangère ou internationale. »

27. Le 26 avril 2019, le ministre de la Justice publia un communiqué de presse qui se lisait ainsi :

« La situation en Syrie et en Irak a évolué depuis l'adoption, par le précédent gouvernement, d'une interdiction d'entrée et de séjour dans certaines parties de ces pays. L'organisation terroriste [État islamique en Irak et au Levant] ne contrôle plus aucun territoire ni en Syrie ni en Irak. Le nombre de combattants étrangers d'origine occidentale dans ces pays a lui aussi évolué. Pour ces raisons, le gouvernement souhaite à présent lever l'interdiction d'entrée et de séjour en Irak et mettre à jour la liste des zones de Syrie considérées comme interdites.

(...) Les personnes qui ont déjà séjourné illégalement dans les zones précédemment visées par l'interdiction demeurent passibles de sanctions (...)

Les zones pour lesquelles l'interdiction d'entrée et de séjour est levée [sont les suivantes] :

(...) le district d'al-Raqqa, dans la province de Raqqa, en Syrie (...) »

28. Dans sa lettre d'information du 8 juillet 2019, le ministre de la Justice exposa au Parlement danois ce qui suit :

« La situation en Syrie et en Irak a évolué depuis l'adoption du décret [de 2016], de sorte qu'il convient d'actualiser le champ d'application géographique de ce texte. Aussi le ministère de la Justice a-t-il élaboré, en concertation avec le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères, la proposition ci-jointe de décret [le décret de 2019], qui comporte une liste actualisée des zones désignées comme soumises à l'interdiction d'entrée et de séjour ; voir l'article 1 de la proposition de décret.

En conséquence de cette mise à jour :

(...) le district d'al-Raqqa, dans la province de Raqqa, en Syrie, (...) est retiré de la liste des zones soumises à l'interdiction.

Je compte promulguer ce décret dans les prochains jours, et il entrera en vigueur deux jours après sa promulgation. Pour la forme, il convient de noter que les personnes

séjournant illégalement dans une zone désignée comme relevant du champ d'application du décret actuellement en vigueur mais non du champ d'application du nouveau décret demeurent passibles de sanctions pour avoir séjourné illégalement dans la zone en question pendant qu'elle était soumise à une interdiction. »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 7 DE LA CONVENTION

29. Le requérant soutient que la condamnation et la peine qui lui ont été infligées étaient contraires à l'article 7 de la Convention, lequel est ainsi libellé :

« 1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

2. Le présent article ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées. »

A. Sur la recevabilité

30. Le Gouvernement considère que la requête devrait être déclarée irrecevable pour défaut manifeste de fondement.

31. Le requérant conteste cette thèse.

32. Constatant que la requête n'est pas manifestement mal fondée ni irrecevable pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour la déclare recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

33. Le requérant soutient notamment que la législation n'était pas prévisible. Il argue que l'article 114j du code pénal ne trouvait pas à s'appliquer dans une situation telle que celle de l'espèce, à savoir le ralliement à une organisation étrangère alliée – dans son cas le YPD – aux fins de la lutte contre une organisation terroriste. Il affirme en outre que le décret et la carte qui y était jointe étaient trop vagues et trop peu précis pour qu'il fût possible de déterminer quelles étaient les zones visées par l'interdiction d'entrée et de séjour.

34. Le requérant ajoute que c'est le décret de 2019, en vertu duquel il n'était plus nécessaire d'obtenir une autorisation pour entrer et séjourner dans

le district d'al-Raqqa, en Syrie, qui aurait dû être appliqué dans sa cause, et qu'il aurait en conséquence dû être acquitté.

35. S'appuyant sur le libellé de l'article 114j §§ 1 et 3 du code pénal et de l'article 1 § 1 point i) du décret de 2016, sur la carte jointe à celui-ci à titre explicatif, sur les travaux préparatoires et sur les conclusions des juridictions internes, le Gouvernement soutient que la condamnation du requérant avait une base légale suffisante en droit interne et que celle-ci était accessible et prévisible quant à ses effets.

36. Par ailleurs, il argue que le décret de 2019 a retiré le district d'al-Raqqa de la liste des zones interdites parce que l'EI ne contrôlait plus aucune zone en Syrie, mais que la culpabilité des personnes qui avaient violé l'interdiction d'entrée et de séjour dans les zones jusqu'alors incluses dans la liste n'a cependant pas été redéfinie. Il indique que l'abrogation du décret résultait donc uniquement de circonstances extrinsèques qui étaient postérieures à la commission de l'infraction.

2. Appréciation de la Cour

a) Sur le point de savoir si la condamnation du requérant était prévue par la loi

37. La Cour a dit que la notion de « droit » (« *law* ») utilisée à l'article 7 correspond à celle de « loi » qui figure dans d'autres articles de la Convention, et qu'elle englobe le droit d'origine tant législative que jurisprudentielle et implique des conditions qualitatives, entre autres celles d'accessibilité et de prévisibilité (*Del Río Prada c. Espagne* [GC], nº 42750/09, § 91, CEDH 2013, et *Vasiliauskas c. Lituanie* [GC], nº 35343/05, § 154, CEDH 2015). Ces conditions qualitatives doivent être remplies tant pour la définition d'une infraction que pour la peine que celle-ci implique (*Del Río Prada*, précité, § 91, *Jidic c. Roumanie*, nº 45776/16, § 79, 18 février 2020, et *Avis consultatif concernant l'applicabilité de la prescription aux poursuites, condamnations et sanctions pour des infractions constitutives, en substance, d'actes de torture* [GC], demande nº P16-2021-001, Cour de cassation arménienne, § 67, 26 avril 2022, ci-après « *Avis consultatif P16-2021-001* »).

38. En raison même du caractère général des lois, le libellé de celles-ci ne peut pas présenter une précision absolue. L'une des techniques types de réglementation consiste à recourir à des catégories générales plutôt qu'à des listes exhaustives. Aussi beaucoup de lois emploient-elles, par la force des choses, des formules plus ou moins vagues dont l'interprétation et l'application dépendent de la pratique (*Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, § 40, série A nº 260-A, *Del Río Prada*, précité, § 92, et *Avis consultatif P16-2021-001*, précité, § 67). L'utilisation de la technique législative des catégories laisse souvent des zones d'ombre aux frontières de la définition. À eux seuls, ces doutes à propos de cas limites ne suffisent pas à rendre une disposition incompatible avec l'article 7, pour autant que celle-ci

se révèle suffisamment claire dans la grande majorité des cas (*Cantoni c. France*, 15 novembre 1996, § 32, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V).

39. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence constante, il incombe au premier chef aux autorités nationales d'interpréter et d'appliquer le droit interne (voir notamment *Del Río Prada*, précité, § 105, et *Jorgic c. Allemagne*, n° 74613/01, § 102, CEDH 2007-III). Toutefois, lorsqu'un droit protégé par une disposition de la Convention, en l'occurrence l'article 7, requiert en lui-même l'existence d'une base légale pour l'infliction d'une condamnation et d'une peine, le pouvoir de contrôle de la Cour s'étend à l'examen du point de savoir si le résultat auquel ont abouti les juridictions internes était en conformité avec l'article 7, peu important à cet égard qu'elle adopte une approche et un raisonnement juridique différents de ceux développés par celles-ci. L'article 7 deviendrait sans objet si l'on accordait un pouvoir de contrôle moins large à la Cour (voir, par exemple, *Vasiliauskas*, précité, §§ 160-161).

40. La Cour note que toutes les juridictions saisies de la présente affaire, à savoir le tribunal de district, la cour d'appel et la Cour suprême, ont jugé que la loi était formulée avec une clarté suffisante à l'article 114j § 1 du code pénal, combiné avec l'article 114j § 3 du code pénal et l'article 1 § 1 point i) du décret de 2016.

41. Elles ont examiné le libellé de l'article 114j ainsi que les travaux préparatoires y afférents, selon lesquels le but général visé par l'article 114j du code pénal était d'ériger en infraction pénale le fait d'entrer ou de séjourner dans une zone touchée par un conflit armé auquel était partie un groupe ou une association visés à l'article 114e. Elles en ont déduit que le but de l'entrée ou du séjour en question n'importait pas. Elles ont jugé que le législateur avait donc l'intention d'incriminer également l'entrée et le séjour effectués dans une zone concernée par une personne qui y avait combattu une organisation terroriste. Elles ont estimé que la partie des travaux préparatoires relative au dispositif d'autorisations établi à l'article 114j § 4 l'indiquait clairement, en précisant que l'entrée et le séjour à des fins de participation à un conflit armé ou de soutien à *l'une ou l'autre des parties* (italiques ajoutés) au conflit armé ne pouvaient en aucun cas viser un but méritoire propre à justifier l'octroi d'une autorisation d'entrée et de séjour dans une zone interdite (paragraphe 23 ci-dessus).

42. Elles ont également jugé qu'il ressortait suffisamment clairement de l'article 1 § 1 point i) du décret de 2016, y compris de la carte qui s'y trouvait jointe, qu'il était illégal d'entrer et de séjourner dans le district d'al-Raqqa sans autorisation (paragraphes 12 et 15 ci-dessus).

43. Eu égard à ce qui précède, la Cour considère qu'il n'y a pas lieu de critiquer la conclusion à laquelle les juridictions internes sont parvenues à cet égard (paragraphe 40 ci-dessus). Elle estime, au vu du libellé de l'article 114j et des travaux préparatoires, que l'infraction était clairement définie par la loi et qu'elle satisfaisait aux critères applicables, notamment en matière

d'accessibilité et de prévisibilité (voir, par exemple, *Jorgic*, précité, § 100). Il s'ensuit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 7 en ce qui concerne ce grief.

b) Sur le point de savoir si le requérant aurait dû être acquitté au motif que selon le décret de 2019 le district d'al-Raqqa ne faisait plus partie des zones visées

44. La Cour rappelle que l'article 7 § 1 de la Convention ne garantit pas seulement le principe de non-rétroactivité des lois pénales plus sévères, mais aussi, et implicitement, le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce. Ce principe se traduit par la règle voulant que, si la loi pénale en vigueur au moment de la commission de l'infraction et les lois pénales postérieures adoptées avant le prononcé d'un jugement définitif sont différentes, le juge doit appliquer celle dont les dispositions sont les plus favorables au prévenu (*Scoppola c. Italie (nº 2)* [GC], nº 10249/03, § 109, 17 septembre 2009, *Avis consultatif relatif à l'utilisation de la technique de « législation par référence » pour la définition d'une infraction et aux critères à appliquer pour comparer la loi pénale telle qu'elle était en vigueur au moment de la commission de l'infraction et la loi pénale telle que modifiée* [GC], demande nº P16-2019-001, Cour constitutionnelle arménienne, § 81, 29 mai 2020 (ci-après « *Avis consultatif P16-2019-001* »), et *Jidic*, précité, § 80). Le principe de l'application rétroactive de la loi pénale la plus douce s'applique également dans le contexte d'une réforme concernant la définition de l'infraction (*Parmak et Bakır c. Turquie*, nos 22429/07 et 25195/07, § 64, 3 décembre 2019, et *Avis consultatif P16-2019-001*, précité, § 82).

45. La Cour n'a pas pour tâche d'examiner *in abstracto* la question de savoir si le défaut allégué d'application rétroactive de la nouvelle loi pénale est en lui-même incompatible avec l'article 7 de la Convention. Cette question doit être examinée au cas par cas, compte tenu des circonstances propres à chaque affaire et, notamment, du point de savoir si les juridictions internes ont appliqué la loi dont les dispositions étaient les plus favorables à l'accusé (*Maktouf et Damjanović c. Bosnie-Herzégovine* [GC], nos 2312/08 et 34179/08, § 65, CEDH 2013, et *Jidic*, précité, § 82). Le point crucial est celui de savoir si, à l'issue d'une appréciation concrète des actes en question, l'application d'une loi pénale au lieu de l'autre a joué au détriment de l'accusé en ce qui concerne l'infliction de la peine (*Maktouf et Damjanović*, §§ 69-70, et *Jidic*, § 85, tous deux précités).

46. Même si le principe de concrétisation a été élaboré dans des affaires qui concernaient des modifications apportées aux peines encourues, la Cour estime que ce même principe s'applique également aux affaires qui nécessitent de comparer la définition de l'infraction telle qu'elle existait au moment de sa commission et sa définition résultant d'une modification de la loi (*Avis consultatif P16-2019-001*, précité, § 90).

47. La Cour suprême a examiné le point de savoir si le requérant devait être acquitté en vertu de l'article 3 § 1 du code pénal au motif que selon le décret de 2019, entré en vigueur le 11 juillet 2019, il n'était plus interdit d'entrer et de séjourner sans autorisation préalable dans le district d'al-Raqqa, en Syrie. Elle a considéré qu'il découlait de l'article 3 § 1 que, lorsque la législation pénale en vigueur au moment où un acte relevant du droit pénal était jugé différait de celle qui était en vigueur au moment de la commission de l'acte, le caractère infractionnel ou non de l'acte devait être déterminé au regard de la loi la plus récente, pourvu que la décision ainsi rendue n'aboutît pas au prononcé d'une peine plus sévère que celle qui aurait pu être infligée en application de la loi antérieure. Elle a précisé que si la loi antérieure avait cessé de s'appliquer en raison de circonstances extrinsèques dénuées de pertinence pour la détermination de la culpabilité, l'acte relevant du droit pénal devait être jugé au regard de cette loi.

48. La Cour suprême a noté que, dans un communiqué de presse et une lettre d'information au Parlement danois datés respectivement des mois d'avril et de juillet 2019 (paragraphes 27 et 28 ci-dessus), le ministre de la Justice avait déclaré que, la situation en Syrie ayant évolué depuis l'adoption du décret de 2016, il convenait d'actualiser le champ d'application géographique de celui-ci. Le ministre avait précisé que l'organisation terroriste EI ne contrôlait plus aucun territoire en Syrie et que le nombre de combattants étrangers d'origine occidentale présents dans le pays avait lui aussi évolué.

49. La Cour suprême a observé par ailleurs que le décret de 2019 n'avait pas modifié la portée des sanctions prévues à l'article 114j du code pénal. Elle a de plus estimé que le décret de 2019 n'avait pas redéfini la culpabilité des personnes qui avaient violé l'interdiction d'entrer et de séjourner sans autorisation dans les zones visées par le décret de 2016. Elle a considéré que l'abrogation du décret de 2016 résultait uniquement de circonstances extrinsèques liées à une évolution spécifique de la situation en Syrie, laquelle était postérieure à la commission de l'infraction et donc dépourvue de pertinence pour la détermination de la culpabilité du requérant.

50. La Cour suprême a conclu que les actes du requérant devaient être jugés au regard du droit pénal qui était applicable au moment de la commission de l'infraction (voir la deuxième phrase de l'article 3 § 1 du code pénal).

51. En outre, s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour, elle a jugé qu'infliger une sanction au requérant ne serait pas contraire à l'article 7 de la Convention.

52. La Cour observe que la présente espèce est sensiblement différente des affaires relatives au principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce dont elle a déjà eu à connaître. Elle souligne qu'elle a constaté une violation lorsque la législation pénale ou la procédure pénale avaient été modifiées (voir, parmi d'autres, *Scoppola*, précité, et *Sinan Çetinkaya et Ağyar*

Çetinkaya c. Turquie, nº 74536/10, 24 mai 2022), ou encore lorsque, après les faits, les juridictions internes avaient fait un usage extensif du pouvoir d'appréciation du juge en adoptant une interprétation qui ne concordait ni avec la jurisprudence dominante au niveau interne ni avec la substance de l'infraction telle qu'elle était définie par le droit national (voir, par exemple, *Parmak et Bakır*, précité). Or, en l'espèce, le code pénal et la procédure sont demeurés inchangés. La modification apportée par le décret de 2019 était liée uniquement à un changement de circonstances factuelles qui était postérieur à la commission de l'infraction et résultait d'une évolution spécifique de la situation en Syrie. Dès lors, cette modification est dénuée de pertinence pour l'examen de l'infraction commise au cours des années 2016 et 2017 (paragraphe 17 ci-dessus).

53. À la lumière des considérations qui précèdent, la Cour ne voit aucune raison de remettre en question la conclusion de la Cour suprême selon laquelle les actes du requérant devaient être jugés au regard du droit pénal qui était en vigueur au moment de la commission de l'infraction, conformément à la deuxième phrase de l'article 3 § 1 du code pénal.

54. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 7 relativement au grief formulé par le requérant.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 2 DU PROTOCOLE Nº 4 À LA CONVENTION

55. Le requérant soutient en outre que sa condamnation était contraire à l'article 2 du Protocole nº 4 à la Convention, qui est ainsi libellé :

> « 1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.
>
> 2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.
>
> 3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.
>
> 4. Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique. »

A. Sur la recevabilité

56. Le Gouvernement considère que la requête devrait être déclarée irrecevable pour défaut manifeste de fondement.

57. Le requérant conteste cette thèse.

58. Constatant que la requête n'est pas manifestement mal fondée ni irrecevable pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour la déclare recevable.

B. Sur le fond

59. Le requérant argue que la restriction apportée à la possibilité pour lui d'entrer et de séjourner dans le district d'al-Raqqa n'était ni prévue par la loi ni nécessaire dans une société démocratique. Il souligne à cet égard qu'il ne s'est pas rallié à une organisation terroriste ou à une entité semblable, et qu'il voulait au contraire contribuer activement à la défense de la démocratie, y compris contre les attentats terroristes. Selon lui, les personnes parties à l'étranger pour combattre les terroristes ne tombaient pas sous le coup de l'article 114j du code pénal et aucun argument solide ne justifiait que tel fût le cas.

60. Le Gouvernement soutient que l'ingérence était prévue par la loi et qu'elle visait les buts légitimes que sont la sécurité nationale, la sûreté publique et la prévention des infractions. Selon lui, il ressort clairement des travaux préparatoires relatifs à l'article 114j que celui-ci visait à faciliter l'infliction de sanctions aux personnes qui seraient entrées ou auraient séjourné dans une zone de conflit dans le but de participer à un conflit armé, par exemple aux côtés d'une organisation terroriste : il explique qu'il suffit en effet de prouver que la personne concernée est entrée dans l'une des zones visées ou y a séjourné sans y avoir été autorisée. Il précise que le point de savoir à laquelle des parties au conflit la personne en question s'est ralliée n'est pas déterminant. Il ajoute que l'ingérence était nécessaire dans une société démocratique et qu'elle était proportionnée au but visé. Il se réfère notamment au raisonnement de la Cour suprême.

61. La Cour rappelle que l'article 2 du Protocole n° 4 garantit à toute personne la liberté de quitter n'importe quel pays, y compris le sien. Cette disposition ne traite pas directement des restrictions aux déplacements vers des zones spécifiques d'autres pays. Elle implique néanmoins le droit pour toute personne de se rendre dans un pays de son choix dans lequel elle pourrait être autorisée à entrer (voir notamment *Baumann c. France*, n° 33592/96, § 61, CEDH 2001-V, et *Khlyustov c. Russie*, n° 28975/05, § 64, 11 juillet 2013).

62. En l'espèce, le requérant était libre de quitter le Danemark. Toutefois, en tant que ressortissant danois, il était soumis, au titre de l'article 114j § 1 du code pénal combiné avec l'article 114j § 3 du code pénal et l'article 1 § 1 du décret de 2016, à une interdiction d'entrer et de séjourner dans le district d'al-Raqqa, en Syrie, sans y avoir été autorisé par l'État danois, mesure qui répondait à une volonté de prévenir la participation à des conflits armés à l'étranger. À supposer qu'une telle restriction relève de l'article 2 du Protocole n° 4, il convient de rechercher si cette ingérence était « prévue par

la loi », si elle visait un ou plusieurs des buts légitimes définis à l'article 2 § 3 du Protocole n° 4 et si elle était « nécessaire dans une société démocratique » à la réalisation d'un tel but ou de tels buts (*Nalbantski c. Bulgarie*, n° 30943/04, § 61, 10 février 2011, *Stamose c. Bulgarie*, n° 29713/05, § 30, CEDH 2012, *Kerimli c. Azerbaïdjan*, n° 3967/09, § 45, 16 juillet 2015, et *De Tommaso c. Italie* [GC], n° 43395/09, § 105, 23 février 2017).

63. En ce qui concerne la question de savoir si l'ingérence était prévue par la loi, la Cour renvoie aux conclusions qu'elle a formulées sous l'angle de l'article 7 de la Convention (paragraphes 40-44 ci-dessus ; voir également, par exemple, *Baldassi et autres c. France*, n°s 15271/16 et 6 autres, §§ 41 et 59, 11 juin 2020).

64. Eu égard aux travaux préparatoires relatifs à l'article 114j (paragraphes 22-24 ci-dessus) ainsi qu'aux conclusions des juridictions internes, la Cour estime en outre que l'ingérence visait les buts légitimes que sont la sécurité nationale, la sûreté publique et la prévention des infractions.

65. La Cour suprême a soigneusement examiné l'affaire sous l'angle de l'article 2 du Protocole n° 4 et, après avoir procédé à la mise en balance requise à la lumière des principes de la Convention, elle a conclu que la restriction qui avait été imposée à la liberté de circulation du requérant était proportionnée, compte tenu notamment de ce que le district d'al-Raqqa avait une superficie limitée et que le requérant aurait pu obtenir l'autorisation d'y entrer et d'y séjourner s'il avait eu un but méritoire pour ce faire (paragraphe 16 ci-dessus).

66. La Cour considère que la qualité du contrôle juridictionnel relatif à la mesure générale litigieuse et à son application en l'espèce milite en faveur d'une ample marge d'appréciation (voir, *mutatis mutandis*, *Lings c. Danemark*, n° 15136/20, § 58, 12 avril 2022).

67. La Cour note par ailleurs que la restriction ne concernait que des zones dans lesquelles une organisation terroriste était partie à un conflit armé en cours. De plus, l'interdiction d'entrer et de séjourner sans autorisation dans ces zones n'était pas absolue, puisque la disposition ménageait une exemption explicite pour les personnes exerçant une fonction ou un mandat publics au sein d'une organisation danoise, étrangère ou internationale. En outre, la liste des zones concernées était révisée de façon régulière et soigneuse : aussi le district d'al-Raqqa ne figurait-il plus dans la liste des zones visées par le décret de 2019, qui a été adopté après les faits. Enfin, la restriction visait le but consistant à empêcher les personnes de nationalité danoise ou ayant leur résidence habituelle sur le territoire danois de rejoindre de façon autonome l'une quelconque des parties au conflit en cours et de constituer une menace pour la société à leur retour au Danemark (paragraphe 22 ci-dessus).

68. Dans ces circonstances, la Cour estime que l'ingérence dans l'exercice par le requérant de son droit à la liberté de circulation a permis de ménager un juste équilibre entre l'intérêt public et les droits de l'intéressé et qu'elle était nécessaire dans une société démocratique.

69. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête recevable ;

2. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 7 de la Convention ;

3. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 18 octobre 2022, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Hasan Bakırcı Greffier	Carlo Ranzoni Président