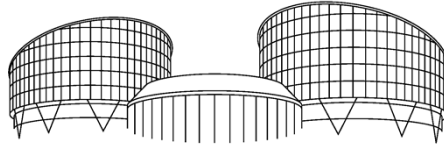


This document has been translated and revised with the financial assistance of the Council of Europe. The [European Institute of Romania](#) is solely responsible for this translation.

Acest document a fost tradus și revizuit cu asistența financiară a Consiliului Europei. [Institutul European din România](#) este singurul responsabil pentru această traducere.



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

CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI  
SECȚIA A CINCEA

CAUZA PAGERIE ÎMPOTRIVA FRANȚEI

(cererea nr. 24203/16)

HOTĂRÂRE

Art. 2 P4 • Interdicție preventivă de a părăsi reședința, impusă unui islamist radicalizat, pe durata a treisprezece luni, în timpul stării de urgență instituite în urma unor atentate teroriste, care este însoțită de garanții procedurale suficiente • Intensitatea măsurii însoțite de interdicția de circulație pe timp de noapte și de obligația de a se prezenta, de trei ori pe zi, în fața forțelor de ordine, sub sancțiunea pedepsei cu închisoarea • Previzibilitatea legii • Control jurisdicțional eficient • Reexaminarea periodică a necesității măsurii • Măsură proporțională, care nu a împiedicat viața socială și relațiile cu lumea exterioară

STRASBOURG

19 ianuarie 2023

**DEFINITIVĂ**

19/04/2023

*Hotărârea a devenit definitivă în temeiul art. 44 § 2 din Convenție.  
Poate suferi modificări de formă.*



## HOTĂRÂREA PAGERIE ÎMPOTRIVA FRANȚEI

### **În cauza Pagerie împotriva Franței,**

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (secția a cincea), reunită într-o cameră compusă din:

Síofra O’Leary, *președinte*,  
Mărtiș Mits,  
Stéphanie Mourou-Vikström,  
Lətif Hüseyinov,  
Lado Chanturia,  
Mattias Guyomar,  
Mykola Gnatovskyy, *judecători*,

și Victor Soloveytchik, *grețier de secție*,

după ce a deliberat în camera de consiliu, la 13 decembrie 2022,  
pronunță prezenta hotărâre, adoptată la aceeași dată:

## INTRODUCERE

1. Cererea are ca obiect o interdicție de a părăsi reședința (fr. *assignation à résidence*) impusă în contextul stării de urgență și o măsură individuală de control administrativ și supraveghere („MICAS”). Reclamantul invocă art. 8, 9 și 14 din Convenție și art. 2 din Protocolul nr. 4.

## PROCEDURA

2. La originea cauzei se află cererea (nr. 24203/16) îndreptată împotriva Republicii Franceze, prin care un resortisant al acestui stat, domnul David Pagerie („reclamantul”), a sesizat Curtea la 26 aprilie 2016, în temeiul art. 34 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale („Convenția”).

3. Reclamantul a fost reprezentat de S. Khankan, avocat în Nantes. Guvernul francez („Guvernul”) a fost reprezentat de agenții guvernamentale, domnii F. Alabrune și B. Chamouard, directorul Direcției Afaceri Juridice și, respectiv, directorul adjunct al Direcției pentru Drepturile Omului din cadrul Ministerului Europei și Afacerilor Externe.

4. Cererea a fost repartizată Secției a cincea a Curții, în conformitate cu art. 52 § 1 din Regulamentul Curții („Regulamentul”). La 15 decembrie 2020, aceasta a fost comunicată Guvernului pârât.

5. La 30 august 2022, Camera Secției a cincea a decis din oficiu să țină o ședință publică în temeiul art. 54 § 5 din Regulament. Aceasta a avut loc la Palatul Drepturilor Omului din Strasbourg, la 18 octombrie 2022.

S-au înfățișat:

– *pentru Guvern:*

domnul B. CHAMOUARD,  
doamna M. BLANCHARD,

*co-agent,*

## HOTĂRÂREA PAGERIE ÎMPOTRIVA FRANȚEI

domnul I. HERZOG,  
doamna A. CAROLIN,  
doamna P. LÉGLISE,  
domnul A. AMADORI,  
doamna C. COLLIN,

*consilieri.*

– *pentru reclamant*

S. KHANKAN,  
C. WAQUET,

*avocați.*

6. Curtea a ascultat declarațiile prezentate de domnul Chamouard și de domnii avocați Waquet și Khankan și apoi răspunsurile lor la întrebările adresate de Curte.

## ÎN FAPT

### I. DECLARAREA STĂRII DE URGENȚĂ ÎN URMA ATENTATELOR DIN 13 NOIEMBRIE 2015

7. În noaptea de 13 spre 14 noiembrie 2015, în Saint-Denis și Paris au fost comise atentate coordonate, revendicate de gruparea Daesh și soldate cu moartea a 130 de persoane.

8. Starea de urgență a fost declarată pe teritoriul Franței metropolitane și în Corsica, prin Decretul nr. 2015-1475 din 14 noiembrie 2015, adoptat în temeiul Legii din 3 aprilie 1955 (a se vedea infra, pct. 62). Decretul nr. 2015-1476, adoptat în aceeași zi, a autorizat punerea în aplicare a interdicțiilor de a părăsi reședința (a se vedea infra, pct. 65-72) pe acest teritoriu.

9. Starea de urgență a fost prelungită prin șase legi succesive, adoptate la 20 noiembrie 2015, 19 februarie 2016, 20 mai 2016, 21 iulie 2016, 19 decembrie 2016 și, respectiv, 11 iulie 2017, în urma unor avize favorabile din partea Conseil d'État (Consiliul de Stat). Aceasta s-a încheiat la 1 noiembrie 2017.

10. Potrivit informațiilor furnizate de Guvernul francez, în cursul acestei perioade au avut loc optsprezece atentate sau tentative de atentate pe teritoriul francez. Cinci dintre ele au avut consecințe fatale. În acest sens, atentatul comis la Nisa în 14 iulie 2016 a fost deosebit de sângeros. În plus, au fost dejucate alte 32 de planuri de atentate.

### II. CIRCUMSTANȚELE CAUZEI

11. Reclamantul este resortisant francez și s-a născut în 1988. Acesta locuiește în Verrières-en-Anjou.

**A. Cu privire la măsurile adoptate în privința reclamantului**

12. Între 22 noiembrie 2015 și 11 iunie 2017, reclamantului i s-a impus interdicția de a părăsi reședința, măsură dispusă prin cinci ordine succesive ale ministrului de Interne. A fost încarcerat între 5 august 2016 și 18 ianuarie 2017, apoi între 11 iunie și 15 noiembrie 2017. În afară de prima dintre aceste două perioade, interdicția de a părăsi reședința a fost executată în mod continuu. Ulterior, acesta a făcut obiectul unei măsuri individuale de control administrativ și supraveghere (MICAS, a se vedea infra, pct. 87-89).

*1. Prima perioadă a interdicției de a părăsi reședința*

**a) Ordinul din 22 noiembrie 2015**

13. Printr-un ordin din 22 noiembrie 2015, ministrul de Interne a impus reclamantului, pe teritoriul comunei Angers, interdicția de a părăsi reședința, interzicându-i să părăsească domiciliul între orele 20.00 și 6.00 și obligându-l să se prezinte de trei ori pe zi la sediul Poliției din Angers (la orele 9.00, 14.00 și 19.00), inclusiv în zilele de sărbătoare oficială sau nelucrătoare.

14. Motivele acestui ordin sunt următoarele:

„[...] Întrucât, având în vedere gravitatea amenințării teroriste pe teritoriul național, ca urmare a atentatelor din 13 noiembrie 2015, și ținând seama de comportamentul său, domnul David PAGERIE [...] intră sub incidența [articolului 6 din Legea din 3 aprilie 1955, astfel cum a fost modificată]; întrucât, într-adevăr, în 2012, atunci când se afla încarcerat în Centrul de detenție din Argentan (centre de détention d'Argentan) (61), persoana în cauză a atras atenția administrației penitenciarului prin practicarea unei forme deosebit de radicale a islamului, o religie la care s-a convertit în 2007; întrucât, adoptând un comportament provocator, uneori a fost violent și a susținut deschis tezele islamiste în favoarea aplicării legii Șaria; întrucât, în iunie 2012, a început corespondența cu Mohamed ACHAMLANE, fostul lider, aflat în detenție la acea dată, al grupului Forsane Alizza, un mic grup înființat în cadrul mișcării islamiste, în august 2010, care a câștigat rapid vizibilitate, în special datorită comunicărilor zilnice publicate pe site-ul său Internet «forsane-alizza.com» și a poziționării sale în mod deschis antisemită și ostilă față de Occident; întrucât discursul său de contestare foarte virulent a fost însoțit de referiri la islamul jihadist, «Forsane Alizza» a afișat în mod clar ca obiective instaurarea califatului și aplicarea legii Șaria în Franța; întrucât grupul a fost dizolvat printr-un decret din 1 martie 2012, iar site-ul său Internet a fost închis; întrucât domnul David PAGERIE a fost pus în libertate din centrul de detenție la 18 august 2015;

Întrucât, având în vedere gravitatea amenințării pe care o reprezintă acesta la adresa ordinii și siguranței publice, este necesar ca acesta să facă, într-un perimetru restrâns, obiectul interdicției de a părăsi reședința și să fie supus obligației de a se prezenta de trei ori pe zi la sediul Poliției din Angers (49), precum și să se stabilească un interval de timp în care acesta trebuie să rămână în clădirea în care are reședința; ”

15. Această măsură de poliție administrativă a fost pusă în aplicare începând cu 25 noiembrie 2015.

## HOTĂRÂREA PAGERIE ÎMPOTRIVA FRANȚEI

### **b) Ordinele din 24 februarie 2016 și 24 mai 2016**

16. Interdicția de a părăsi reședința a fost prelungită prin două ordine din 24 februarie și 24 mai 2016. S-au prevăzut modalități identice de executare a interdicției. La motivele expuse inițial, ministrul de Interne a adăugat următoarele elemente.

17. În ceea ce privește ordinul din 24 februarie 2016, după ce a observat că domnul Achamlane (a se vedea supra, pct. 14) a fost condamnat la nouă ani de închisoare pentru asociere infracțională în legătură cu o entitate teroristă în iulie 2015, ministrul de Interne a precizat că:

„[...] Întrucât, după impunerea interdicției de a părăsi reședința, domnul PAGERIE David a făcut, în presa locală, declarații publice în care a confirmat adeziunea sa la teorii radicale și a refuzat să condamne atentatele teroriste care au avut loc în Franța în ianuarie și noiembrie 2015; [...]”

18. În ceea ce privește ordinul din 24 mai 2016, acesta a precizat, de asemenea, că:

„[...] Întrucât, după impunerea interdicției de a părăsi reședința, domnul PAGERIE David [...] a aprobat și a legitimat, de asemenea, atentatele comise la Bruxelles la 22 martie 2016, exprimându-și disponibilitatea de a întreprinde acțiuni violente în cazul în care ar fi deținut armele necesare;

Întrucât, în urma reexaminării situației domnului David PAGERIE și în contextul persistenței unui nivel ridicat de amenințare teroristă, combinat cu organizarea a două evenimente sportive de o amploare excepțională, încă există motive serioase să se creadă că persoana în cauză constituie o amenințare la adresa ordinii și siguranței publice; întrucât, prin urmare, este necesar ca persoana în cauză să facă în continuare, pe teritoriul comunei Angers, obiectul interdicției de a părăsi reședința; [...]”

### **c) Interdicția de ședere dispusă pentru ziua de 4 iulie 2016**

19. Printr-un ordin de prefect din 20 iunie 2016, reclamantul a făcut obiectul unei măsuri distincte de interdicție a șederii pe o parte a teritoriului comunei Angers pentru ziua de 4 iulie 2016, cu ocazia desfășurării Turului Franței.

### **d) Cu privire la măsura interzicerii contactului, dispusă prin ordinul din 22 iulie 2016**

20. Printr-un ordin din 22 iulie 2016, ministrul de Interne a completat măsurile dispuse împotriva reclamantului cu interdicția de a intra în contact cu domnul Mario Nadir, motivată după cum urmează:

„[...] Întrucât domnul David PAGERIE se întâlnește frecvent cu domnul Mario NADIR [...] de când au fost încarcerați în aceeași perioadă, în februarie 2013, în Centrul de detenție din Argentan (61); întrucât acesta din urmă fost judecat în 2010 pentru tentativă de omor asupra unui ofițer de poliție și a fost condamnat la 7 ani de închisoare pentru acte de violență cu circumstanțe agravante; întrucât, prin urmare, există motive serioase să se creadă că comportamentul său constituie o amenințare la adresa siguranței și ordinii publice; întrucât, prin urmare, este necesar să i se interzică

## HOTĂRÂREA PAGERIE ÎMPOTRIVA FRANȚEI

domnului PAGERIE să aibă o relație directă sau indirectă cu domnul Mario NADIR; [...]”

### 2. Prima încarcerare a reclamantului

21. La 4 august 2016, domiciliul reclamantului a făcut obiectul unei percheziții administrative (fr. *perquisition administrative*). La fața locului, forțele de ordine au ridicat un document scris de mână care conținea adresele unor stadioane de fotbal, un decupaj al unui articol de presă referitor la declarațiile reclamantului (supra, pct. 17), un laptop ascuns într-un tavan fals și un telefon mobil.

22. După ce acest telefon a fost pus în funcțiune, s-a constatat că utilizatorul său se abonase la un cont care transmitea informații de propagandă jihadistă prin intermediul unei aplicații de mesagerie criptată. S-a stabilit că telefonul și laptopul ridicate au fost folosite pentru citirea fișierelor distribuite prin acest canal. Acestea conțineau imagini ale atentatelor comise la Paris, Magnanville și Bruxelles, videoclipuri cu execuții sumare și copii înarmați sau care frecventau școli „madrasa”, precum și cântece războinice care instigau la ură și violență împotriva Occidentului.

23. Ascultat de forțele de ordine, domnul Nadir a confirmat că se întâlnise cu reclamantul de mai multe ori și a precizat că acesta îi arătase materiale video cu scene de decapitare și de luptă.

24. Reclamantul a fost trimis în judecată cu înfățișare imediată pentru încălcarea interdicției de a intra în contact cu domnul Nadir, prevăzută de ordinul din 22 iulie 2016, pe de o parte, și pentru consultarea obișnuită a unui serviciu online care pune la dispoziție mesaje, imagini sau reprezentări care instigau la acte de terorism sau care făceau apologia actelor de terorism, pe de altă parte.

25. Acesta a fost plasat în arest preventiv la 5 august 2016.

26. Printr-o hotărâre din 14 septembrie 2016, tribunal correctionnel d'Angers (Tribunalul Corecțional din Angers) a adresat o întrebare prioritară privind constituționalitatea cu privire la textul care incrimina cea de-a doua infracțiune (fr. *délit*), prevăzută la acel moment la articolul 421-2-5-2 din Codul penal. Fără să suspende judecata, l-a declarat pe reclamant vinovat de săvârșirea celor două infracțiuni (fr. *délits*) de care era acuzat, l-a condamnat la doi ani de închisoare și a dispus menținerea lui în arest și confiscarea bunurilor ridicate.

27. Reclamantul a formulat apel împotriva acestei hotărâri și a rămas în detenție până la 18 ianuarie 2017.

28. Prin decizia nr.2016-611 QPC din 10 februarie 2017, Conseil constitutionnel (Consiliul Constituțional) a declarat neconstituțional articolul 421-2-5-2 din Codul penal, în versiunea din Legea din 3 iunie 2016.

29. În consecință, cour d'appel d'Angers (Curtea de Apel din Angers), pronunțându-se asupra apelului reclamantului, printr-o hotărâre din 23 februarie 2017, l-a achitat de această acuzație și l-a condamnat pentru

celelalte acuzații la șase luni de închisoare. Aceasta a dispus restituirea bunurilor ridicate.

*3. A doua perioadă a interdicției de a părăsi reședința*

30. Pus în libertate la 18 ianuarie 2017, în aceeași zi, reclamantul a făcut obiectul unei noi interdicții de a părăsi reședința.

**a) Ordinul din 18 ianuarie 2017, cu modificările ulterioare**

31. Întrucât la punerea sa în libertate din Penitenciarul Rennes-Vezin-le-Coquet, reclamantul rămăsese fără locuință, lui i s-a impus inițial interdicția de a părăsi reședința în Rennes, printr-un ordin din 18 ianuarie 2017. El era obligat să se prezinte periodic la sediul poliției și să prezinte pașaportul sau orice document care să facă dovada identității sale contra unei dovezi de primire.

32. În completarea motivelor pe care s-au întemeiat măsurile anterioare, noul ordin s-a bazat pe rezultatul percheziției administrative efectuate la 4 august 2016 (a se vedea supra, pct. 21-22), pe faptele care au dus la condamnarea sa din 14 septembrie 2016 (a se vedea supra, pct. 26) și pe următoarele elemente:

„[...] Întrucât, în timpul încarcerării sale în Penitenciarul Rennes–Vézin-le-Coquet (35), domnul David PAGERIE s-a apropiat de islamistul radical algerian Djamel BEGHAL, încarcerat în același penitenciar și condamnat la 15 martie 2005 la 10 ani de închisoare pentru asociere infracțională în vederea pregătirii unui act de terorism, și, la 20 decembrie 2013, la 10 ani de închisoare pentru participarea la un plan infracțional de anvergură, care implica evadarea a două persoane din Penitenciarul Clairvaux (Centre pénitentiaire de Clairvaux); [...] ”

33. Printr-un ordin de modificare din 19 ianuarie 2017, reclamantului i s-a impus interdicția de a părăsi reședința în Angers. I s-a impus să rămână la domiciliu în fiecare zi, între orele 20.00 și 6.00, și să se prezinte de trei ori pe zi (la orele 9.00, 14.00 și 19.00) la sediul Poliției din Angers, inclusiv în zilele de sărbătoare oficială sau nelucrătoare. În plus, i s-a interzis să-l contacteze pe domnul Nadir. În cele din urmă, a fost menținută obligația de a prezenta un act de identitate.

34. Printr-un nou ordin rectificativ din 25 ianuarie 2017, domiciliul reclamantului a fost modificat. Începând cu acea dată, a fost cazat într-o cameră de hotel din Angers.

**b) Ordinul din 27 martie 2017 de prelungire a interdicției de a părăsi reședința aplicată reclamantului peste termenul de 12 luni**

35. Interdicția de a părăsi reședința aplicată reclamantului a fost prelungită în aceleași condiții printr-un ordin din 27 martie 2017.

36. Această decizie a fost motivată în mod special având în vedere durata totală a măsurii, care depășea 12 luni. Pe lângă faptul că a reamintit toate faptele invocate anterior, ordinul s-a bazat pe următoarele elemente:

„[...] Întrucât [...] în 2013, în timp ce era încarcerat, a făcut declarații fără echivoc în care și-a exprimat disponibilitatea ca, după ieșirea din închisoare, să se implice în jihadul din străinătate; [...] întrucât, în ianuarie 2015, când a fost încarcerat din nou în Centrul de Reținere și Arestare Preventivă din Laval, a trecut printr-un proces de radicalizare, refuzând orice contact cu personalul de sex feminin al centrului și solicitând scoaterea televizorului din celula sa;

[...] Întrucât, în urma unei percheziții administrative efectuate la domiciliul său la 4 august 2016, s-a constatat că persoana în cauză consulta site-uri Internet care făceau apologia terorismului; întrucât consultarea unor astfel de site-uri constituia o infracțiune la acea vreme, persoana în cauză a fost condamnată la doi ani de închisoare [...]; întrucât, deși, ca urmare a deciziei Conseil constitutionnel din 10 februarie 2017, consultarea site-urilor Internet care fac apologia terorismului nu mai este incriminată în prezent, faptele stabilite, care au justificat această condamnare, nu sunt mai puțin adevărate și îngrijorătoare;

Întrucât, după ce fusese pus în libertate, în perioada în care i s-a impus din nou interdicția de a părăsi reședința, au existat tot mai multe afirmații violente și provocări din partea domnului David PAGERIE la adresa reprezentărilor statului; întrucât, la 11 februarie 2017, adică a doua zi după emiterea deciziei Conseil constitutionnel citată anterior, acesta a contactat telefonic jandarmeria din Angers (49) și a trimis o scrisoare procurorului general al Parchetului de pe lângă Curtea de Apel din Angers (49), pentru a le adresa întrebări cu privire la legalitatea consultării materialelor video cu crime săvârșite prin tăierea gâtului; întrucât, în aceeași zi, în timpul uneia dintre prezentările sale la secția de poliție, acesta a refuzat să se supună verificărilor cu detectoare de metale și, în fața refuzului ofițerilor de poliție de a-l lăsa să intre, acesta a deschis ușa cu brutalitate și a scuipat în direcția lor;

Întrucât, în plus, la 23 februarie 2017, acesta a fost condamnat, fără emiterea unui mandat de arestare preventivă, la o pedeapsă cu închisoarea de șase luni pentru nerespectarea interdicției de a părăsi reședința;

Întrucât, având în vedere gravitatea faptelor care au justificat impunerea interdicției de a părăsi reședința în cazul persoanei respective și prelungirile succesive ale acestei măsuri, precum și noile elemente care demonstrează că domnul David PAGERIE este implicat în continuare în mișcarea radicală, există motive serioase să se considere că comportamentul persoanei în cauză constituie în continuare o amenințare deosebit de gravă la adresa siguranței și ordinii publice; întrucât, prin urmare, este necesar ca interdicția de a părăsi reședința aplicată domnului David PAGERIE să fie prelungită pentru o perioadă de trei luni; [...] ”

**c) Respingerea prin decizia din 30 martie 2017 a unei cereri de modificare**

37. La 30 martie 2017, ministrul de Interne a respins cererea reclamantului de suspendare temporară a obligației sale de a se prezenta la sediul poliției. Acesta a considerat că din certificatul medical prezentat de reclamant nu rezulta că starea lui de sănătate era incompatibilă cu deplasările necesare între locul executării interdicției de a părăsi reședința și secția de poliție din Angers.

38. La 11 iunie 2017, executarea interdicției a fost întreruptă de o nouă încarcerare a reclamantului.

*4. A doua încarcerare a reclamantului*

39. La 9 iunie 2017, forțele de ordine au luat cunoștință de faptul că reclamantul mergea în mod regulat la o piscină situată într-o comună de lângă Angers. Acesta a fost reținut și telefonul său a fost confiscat. O examinare tehnică a dispozitivului a permis identificarea unor noi materiale video de propagandă, printre datele existente într-o aplicație de mesagerie criptată. Unul dintre ele descria procesul de realizare a unei bombe. Un altul înfățișa o execuție prin decapitare.

40. Deferit justiției la 11 iunie 2017, reclamantul a fost trimis în judecată cu înfățișare imediată pentru nerespectarea interdicției de a părăsi reședința și consultarea frecventă a unui serviciu online care făcea apologia actelor de terorism sau instiga la comiterea acestora, articolul 421-2-5-2 din Codul penal care incrimina această a doua infracțiune fiind modificat prin Legea din 28 februarie 2017, în urma deciziei Conseil constitutionnel din 10 februarie 2017. El a fost plasat în arest preventiv printr-o ordonanță pronunțată în aceeași zi de judecătorul de drepturi și libertăți.

41. Printr-o hotărâre din 13 iulie 2017, tribunal correctionnel d'Angers a adresat o nouă întrebare prioritară privind constituționalitatea referitoare la noua formulare a articolului 421-2-5-2 din Codul penal. Fără să suspende judecata, l-a achitat pe reclamant de această acuzație, considerând că nu s-a stabilit faptul că acesta consultase fișierele găsite pe telefonul său. Pentru celelalte acuzații, instanța l-a condamnat la șase luni de închisoare și a dispus menținerea sa în arest și aplicarea pedepsei complementare a confiscării.

42. Reclamantul a formulat un apel limitat la pedeapsa confiscării. Cour d'appel d'Angers a infirmat în parte apelul la 9 noiembrie 2017.

43. Încarcerarea reclamantului s-a încheiat la 15 noiembrie 2017.

44. Prin Decizia nr. 2017-682 QPC din 15 decembrie 2017, Conseil constitutionnel a declarat neconstituțional articolul 421-2-5-2 din Codul penal, în versiunea din Legea din 28 februarie 2017.

*5. Măsura individuală de control administrativ și supraveghere dispusă împotriva reclamantului (MICAS)*

45. La 14 noiembrie 2017, împotriva reclamantului a fost dispusă o măsură individuală de control administrativ și supraveghere, prin care i s-a interzis să părăsească Angers și a fost obligat să se prezinte o dată pe zi la sediul poliției. Aceste obligații au fost reînnoite de două ori și au avut o durată totală de nouă luni.

## **B. Căile de atac jurisdicționale exercitate de reclamant**

46. Reclamantul a formulat multiple căi de atac împotriva deciziilor sus-menționate. Toate au fost respinse de către instanțele administrative.

### *1. Cererile de măsuri provizorii de suspendare*

47. Prin două cereri distincte, reclamantul a solicitat judecătorului delegat cu luarea măsurilor provizorii să suspende executarea ordinelor din 22 noiembrie 2015 și 26 februarie 2016, în temeiul articolului L. 521-1 din Codul de procedură administrativă. Cu privire la prima sa cerere, nu a mai fost necesară pronunțarea asupra fondului la 29 februarie 2016. Cea de-a doua cerere a fost respinsă la 11 martie 2016, în absența unor îndoieli serioase cu privire la legalitatea deciziei atacate.

48. Reclamantul nu a declarat recurs împotriva ordonanțelor judecătorului.

### *2. Cererile de măsuri provizorii pentru protejarea unei libertăți fundamentale*

49. De asemenea, acesta a formulat cinci cereri distincte în fața judecătorului delegat cu luarea măsurilor provizorii din cadrul tribunalelor administrative din Nantes și Rennes cu scopul de a obține suspendarea executării ordinelor din 22 noiembrie 2015, 24 mai 2016, 18 ianuarie 2017 și 27 martie 2017 și a deciziei din 30 martie 2017, în temeiul articolului L. 521-2 din Codul de procedură administrativă.

50. El a susținut că aceste decizii au adus o atingere gravă și vădit nelegală libertății sale de a pleca și de a veni și, în una din cererile sale, a invocat în mod sumar încălcarea art. 8 din Convenție. Acesta a invocat, de asemenea, existența unor erori vădite de apreciere și a unor erori de drept. Începând din aprilie 2017, el a susținut, de asemenea, că modalitățile de executare a obligației sale de a se prezenta la sediul poliției deveniseră neadecvate, având în vedere deteriorarea stării sale de sănătate.

51. Aceste cereri au fost respinse prin patru ordonanțe pronunțate la 29 ianuarie și 4 iulie 2016 și la 26 ianuarie și 10 aprilie 2017, aceasta din urmă având ca obiect cererile sale de suspendare a executării ordinului din 27 martie 2017 și a deciziei din 30 martie 2017 de respingere a cererii de modificare.

52. Reclamantul a declarat apel împotriva ordonanțelor din 29 ianuarie 2016 și din 10 aprilie 2017. El a continuat să susțină că măsurile criticate aduceau o atingere gravă și vădit nelegală libertății sale de a pleca și de a veni, dar s-a abținut să invoce o încălcare a dreptului său la respectarea vieții sale private și de familie.

53. Judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii al Conseil d'État a respins primul apel declarat de reclamant, referitor la ordinul din 22 noiembrie 2015, printr-o ordonanță din 10 februarie 2016, motivată astfel:

## HOTĂRÂREA PAGERIE ÎMPOTRIVA FRANȚEI

„6. Întrucât din cercetare rezultă că ministrul de Interne și-a întemeiat decizia de a lua măsura contestată, în special în baza unui document de tip «note blanche» din partea serviciilor de informații, supus dezbaterii contradictorii, pe faptul că domnul Pagerie s-a autodenunțat involuntar în timpul încarcerării sale din 2012, și anume prin practicarea radicală a religiei, comportamentul său uneori violent și susținerea deschisă a tezelor islamiste; întrucât acesta a inițiat o corespondență cu domnul Mohamed Achamlane, condamnat la 9 ani de închisoare pentru asociere infracțională în legătură cu o entitate teroristă, fostul lider al grupului Forsane Alizza, dizolvat prin decret la 1 martie 2012, având în vedere poziționarea sa în mod deschis antisemită, ostilă față de Occident și favorabilă teoriilor «jihadiste»; întrucât ministrul a menționat, de asemenea, declarațiile făcute în presă de domnul Pagerie, care au confirmat radicalizarea acestuia;

7. Întrucât domnul Pagerie, care nu s-a prezentat la ședința desfășurată de judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii al Conseil d'État, ca urmare a sesizării de către acesta, nu a prezentat niciun element în susținerea cererii sale; întrucât acesta nu a contestat existența unor schimburi de scrisori cu domnul Mohamed Achamlane, liderul grupului Forsane Alizza, condamnat pentru planificarea unor atentate teroriste în Franța; întrucât, în cadrul unui interviu acordat în presa locală după ce i s-a impus interdicția de a părăsi reședința, acesta a făcut declarații publice care au confirmat adeziunea sa la teze radicale și în care a refuzat să condamne atentatele teroriste care au avut loc în Franța în ianuarie și noiembrie 2015; întrucât, având în vedere toate elementele astfel obținute, nu a reușit, în faza de cercetare, că ministrul de Interne, în încercarea de a concilia diferitele interese aflate în joc, a adus o atingere gravă și vădit nelegală unei libertăți fundamentale, prin impunerea domnului Pagerie a interdicției de a părăsi reședința - pentru motivul că existau motive serioase să se creadă că comportamentul său constituia o amenințare gravă la adresa siguranței și ordinii publice - și prin stabilirea modalităților de executare a acestei interdicții;

8. Întrucât din cele sus-menționate rezultă că domnul Pagerie nu avea nicio justificare pentru a susține că, prin ordonanța atacată, judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii din cadrul tribunal administrativ de Nantes (Tribunalul administrativ din Nantes) i-a respins în mod eronat cererea;

54. În cadrul celui de-al doilea apel formulat cu privire la ordinul din 27 martie 2017 și la decizia din 30 martie 2017, reclamantul s-a limitat să invoce o atingere vădit nelegală adusă libertății sale de circulație. Acțiunea sa a fost examinată de judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii din cadrul Conseil d'État statuând în complet extins, și a fost respinsă printr-o ordonanță din 19 mai 2017. După ce a reamintit atribuțiile judecătorului delegat cu luarea măsurilor provizorii în cadrul controlului interdicțiilor de a părăsi reședința dispuse în temeiul articolului 6 din Legea din 3 aprilie 1955 (a se vedea infra, pct. 77), Conseil d'État a reținut următoarele:

„6. În primul rând, pentru a lua măsura contestată de prelungire a interdicției de a părăsi reședința, ministrul de Interne și-a întemeiat decizia, în special în baza unui document de tip «note blanche» din partea serviciilor de informații, supus dezbaterii contradictorii, pe faptul că domnul Pagerie s-a autodenunțat involuntar în timpul încarcerării sale din 2012, și anume prin practicarea radicală a religiei, comportamentul său uneori violent și susținerea deschisă a tezelor islamiste, precum și prin intenția exprimată de acesta, atunci când a ieșit din închisoare, de a se implica în jihad. Astfel, el a inițiat o corespondență cu domnul Mohamed Achamlane, condamnat la 9 ani de închisoare pentru asociere infracțională în legătură cu o entitate teroristă, fostul lider al grupului «Forsane Alizza», dizolvat prin decret la 1 martie 2012, având în vedere

## HOTĂRÂREA PAGERIE ÎMPOTRIVA FRANȚEI

poziționarea sa în mod deschis antisemită, ostilă față de Occident și favorabilă teoriilor jihadiste. În plus, în timpul încarcerării sale din perioada 5 august 2016 - 18 ianuarie 2017 în Penitenciarul Rennes-Vézin-le-Coquet, se pare că acesta a avut contacte cu islamistul radical algerian Djamel Beghal, care era încarcerat în același penitenciar, fiind condamnat pentru asociere infracțională în vederea pregătirii unui act de terorism și pentru organizarea unui plan de evadare a două persoane din Penitenciar Clairvaux. Ministrul a menționat, de asemenea, declarațiile publice făcute de domnul Pagerie, în cadrul unui interviu acordat în presa locală, după ce s-a impus prima dată interdicția de a părăsi reședința, declarații care au confirmat adeziunea acestuia la teze radicale și refuzul său de a condamna atentatele teroriste care au avut loc în Franța, în ianuarie și noiembrie 2015, și la Bruxelles în martie 2016.

7. Având în vedere toate aceste elemente, a căror materialitate nu a fost contestată de reclamant, precum și schimburile realizate atât în etapa instrumentării scrise, cât și în cursul ședinței, se pare că domnul Pagerie, care nu și-a manifestat în niciun fel dorința de a întrerupe legăturile sale cu islamismul radical, avea un comportament care constituia o amenințare deosebit de gravă la adresa ordinii și siguranței publice.

8. În al doilea rând, în cursul perioadei de 12 luni anterioare măsurii contestate de prelungire a interdicției de a părăsi reședința, la 4 august 2016, domnul Pagerie a făcut obiectul unei percheziții administrative, în urma căreia a fost plasat în arest preventiv, la 5 august 2016, în cadrul unei proceduri cu înfățișare imediată, iar ulterior a fost condamnat la doi ani de închisoare, printr-o sentință penală pronunțată de tribunal de grande instance d'Angers (Tribunalul de Mare Instanță din Angers) la 14 septembrie 2016, pentru că, pe de o parte, acesta luase legătura cu domnul Mario Nadir la 31 iulie 2016, în pofida interdicției impuse în cadrul interdicției de a părăsi reședința și, pe de altă parte, pentru că acesta consultase, între 3 iunie și 3 august 2016, un serviciu de comunicare publică online care pune la dispoziție mesaje, imagini sau reprezentări care instigau la acte de terorism sau care făceau apologia unor astfel de acte. Din sentința penală reiese în special că domnul Pagerie s-a abonat la un grup Telegram de mesagerie criptată care disemina mesaje, cântece războinice și materiale video ale organizației Daesh, în care se făcea apologia terorismului, prin intermediul căruia acesta a avut acces la numeroase imagini cu atentatele comise pe teritoriul francez și european, precum și la materiale video de propagandă în care erau proferate amenințări la adresa Franței sau erau prezentate execuții sumare. Printr-o hotărâre din 23 februarie 2017, cour d'appel d'Angers (Curtea de Apel din Angers) l-a achitat pe domnul Pagerie cu privire la cel de-al doilea capăt de acuzare, ca urmare a deciziei Conseil constitutionnel nr. 2016-611 QPC din 10 februarie 2017, prin care articolul 421-2-5-2 din Codul penal a fost declarat neconstituțional. Cu toate acestea, atât nerespectarea de către domnul Pagerie a condițiilor interdicției de a părăsi reședința, cât și accesarea unei aplicații de mesagerie online care făcea apologia terorismului și a actelor de barbarie - deși aceste fapte au făcut obiectul unei achitări - constituie elemente noi sau suplimentare care au apărut sau au fost descoperite în cursul ultimelor 12 luni și sunt de natură să justifice prelungirea interdicției de a părăsi reședința impusă domnului Pagerie.

9. În al treilea rând, interdicția impusă domnului Pagerie de a părăsi reședința, în Angers, este executată într-un hotel pus la dispoziție de administrație. Obligațiile de a rămâne la domiciliul său între orele 20.30 și 6.00 și de a se prezenta la secția de poliție a orașului la orele 9.00, 14.00 și 19.00 nu presupun constrângeri excesive având în vedere interesul impunerii acestor obligații. Prezentarea unui certificat medical întocmit la 18 martie 2017, potrivit căruia persoana în cauză prezintă tulburări de mers din cauza cărora nu se poate deplasa de trei ori pe zi la secția de poliție - în pofida faptului că din cercetare reiese că, după ce a fost semnalată această afecțiune și până la 1 aprilie 2017,

## HOTĂRÂREA PAGERIE ÎMPOTRIVA FRANȚEI

responsabilii privind aplicarea legii au modificat obligația de prezentare la poliție a persoanei în cauză și s-au deplasat la domiciliul acesteia - nu este susținută de detalii suficiente de actuale pentru a demonstra că i-au fost impuse obligații disproporționate. În aceste condiții și în pofida duratei interdicției de a părăsi reședința care îl vizează pe domnul Pagerie, administrația pare să țină seama de toate constrângerile pe care le presupune această măsură, fără să-i impună persoanei în cauză obligații excesive. ”

55. Ulterior, reclamantul a formulat trei cereri de măsuri provizorii pentru protejarea unei libertăți fundamentale împotriva măsurii individuale de control administrativ și supraveghere dispusă față de acesta și împotriva celor două prelungiri ale acestei măsuri. Aceste cereri au fost respinse, la fel ca și apelurile declarate împotriva ordonanțelor de respingere a cererilor, întrucât Conseil d'État s-a pronunțat în ultimă instanță cu privire la aceste apeluri la 5 iulie 2018.

### *3. Acțiunile pentru exces de putere*

56. Pe fond, reclamantul a solicitat, în cadrul a șapte cereri distincte, anularea, pentru exces de putere, a ordinelor din 22 noiembrie 2015, 24 februarie, 24 mai și 22 iulie 2016, și din 18 ianuarie și 27 martie 2017, precum și a deciziei din 30 martie 2017 prin care a fost respinsă cererea acestuia de modificare a obligației de a se prezenta la secția de poliție.

57. Acesta a susținut în special că ordinul din 22 noiembrie 2015 a încălcat art. 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție și art. 8 din Convenție.

#### **a) Hotărârea tribunal administrativ de Nantes din 13 februarie 2018**

58. Aceste șapte cereri au fost conexe și respinse printr-o hotărâre pronunțată de tribunal administrativ de Nantes la 13 februarie 2018, motivată după cum urmează:

„Cu privire la cererea [referitoare la ordinul din 22 noiembrie 2015]:

[...]

7. Întrucât [...] dintr-un document de tip «note blanche» al serviciilor de informații, prezentat de ministrul de Interne și supus dezbaterii contradictorii, reiese că, astfel cum se menționează la punctul 3, domnul Pagerie, în 2012, în timp ce se afla în detenție, s-a apropiat de domnul Achamlane, fostul lider al grupului islamist Forsane Alizza, cu care a inițiat o corespondență; întrucât domnul Achamlane a fost condamnat, printr-o hotărâre pronunțată la 10 iulie 2015 de tribunal correctionnel de Paris (Tribunalul Corecțional din Paris), la nouă ani de închisoare cu executare pentru asociere infracțională în legătură cu o entitate teroristă; întrucât, în plus, domnul Pagerie a atras atenția asupra lui prin practica sa radicală a islamului și prin declarațiile sale în care a susținut deschis tezele islamiste în favoarea aplicării legii Șaria; întrucât reclamantul nu contestă serios aceste elemente suficiente de detaliate, a căror materialitate este astfel stabilită; întrucât, prin urmare, având în vedere toate elementele de fapt astfel identificate și întrucât, în zilele care au urmat după declararea stării de urgență, amenințarea unor noi acte teroriste era deosebit de ridicată, ministrul de Interne, care, în temeiul Legii din 3 aprilie 1955, era responsabil pentru protecția siguranței și menținerea ordinii publice, a putut să considere, fără a săvârși o eroare de apreciere, că, la 22 noiembrie 2015, existau motive serioase pentru a crede că comportamentul

## HOTĂRÂREA PAGERIE ÎMPOTRIVA FRANȚEI

domnului Pagerie constituia o amenințare la adresa siguranței și ordinii publice și, prin urmare, acesta a fost în măsură să-i impună reclamantului, în mod legal, prin ordinul atacat, interdicția de a părăsi reședința până la 26 februarie 2016, fără să încalce articolul 6 din Legea din 3 aprilie 1955 menționată anterior;

8. Întrucât, în al patrulea rând, deși ordinul atacat a avut ca efect obligarea domnului Pagerie, până la 26 februarie 2016, să meargă de trei ori pe zi la secția de poliție din Angers, să rămână pe teritoriul acestei comune și să nu părăsească domiciliul său între orele 20.00 și 6.00, persoana în cauză nu precizează în ce măsură aceste constrângeri l-au împiedicat să își caute un loc de muncă; întrucât, în plus, persoana în cauză nu justifică faptul că i-a solicitat prefectului departamentului Maine-et-Loire să îi permită - întrucât avea această posibilitate - să călătorească în afara teritoriului comunei Angers, în special în vederea căutării unui loc de muncă sau a exercitării efective a unei activități profesionale; întrucât interdicția de a părăsi reședința a fost asadar adaptată, necesară și proporțională cu scopul pe care îl urmărea;

9. Întrucât, în al cincilea rând, posibilitatea de a impune interdicția de a părăsi reședința în temeiul articolului 6 din Legea din 3 aprilie 1955 nu este incompatibilă, având în vedere motivele care au justificat declararea stării de urgență, cu dispozițiile art. 2 din Protocolul nr. 4 adițional la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale [...]; întrucât, în consecință și în orice caz, domnul Pagerie nu poate susține în mod util că ministrul de Interne a încălcat dispozițiile sus-menționate;

10. Întrucât, în al șaselea rând, deși domnul Pagerie susține că ordinul atacat l-a împiedicat să viziteze alți membri ai familiei sale care locuiesc în afara comunei Angers, acesta nu precizează nici natura legăturilor sale cu aceste persoane, nici locul reședinței lor; întrucât acesta nu susține și nici măcar nu pretinde că aceste persoane nu ar fi putut să îl viziteze în Angers; prin urmare, și în orice caz, acesta nu are nicio justificare pentru a susține că, prin impunerea interdicției de a părăsi reședința contestate, ministrul a încălcat dispozițiile art. 8 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale;

[...]

Cu privire la cererea [referitoare la ordinul din 24 februarie 2016]:

[...]

14. Întrucât, în al doilea rând, pentru a-și justifica decizia din 24 februarie 2016 de a prelungi interdicția de a părăsi reședința impusă domnului Pagerie, ministrul de Interne a prezentat un articol publicat la 2 februarie 2016 în ziarul «Le Courrier du Maine», în care erau reproduse răspunsurile oferite de persoana în cauză la întrebările adresate de un jurnalist; întrucât reiese, în special din aceste răspunsuri, al căror conținut nu este contestat, că persoana în cauză a refuzat să condamne atentatele teroriste comise în Franța în noiembrie 2015 și a susținut că imnul Franței, La Marseillaise, constituia o apologie a terorismului; întrucât aceste afirmații, despre care nu s-a stabilit că au fost făcute doar pentru a provoca cititorii respectivului ziar, arată adeziunea constantă a reclamantului la tezele islamismului radical; întrucât, în aceste condiții, ministrul de Interne a putut, fără a săvârși o eroare de apreciere, având în vedere toate informațiile de care dispunea, să se întemeieze în special pe aceste afirmații pentru a considera că, la 24 februarie 2016, încă existau motive serioase să se creadă că comportamentul domnului Pagerie reprezenta un pericol pentru ordinea și siguranța publică;

[...]

## HOTĂRÂREA PAGERIE ÎMPOTRIVA FRANȚEI

Cu privire la cererea [referitoare la ordinul din 24 mai 2016]:

[...]

18. Întrucât, în al doilea rând, din probele de la dosar reiese că, pentru a adopta decizia atacată, de a impune interdicția de a părăsi reședința în temeiul articolului 6 din Legea din 3 aprilie 1955, ministrul de Interne a ținut seama în special de elementele menționate într-un document de tip «note blanche» al serviciilor de informații, care a fost prezentat în cadrul dezbaterii contradictorii, potrivit căruia domnul Pagerie, care aprobase și legitimase atentatele comise la Bruxelles la 22 martie 2016, exprimându-și propria disponibilitate de a întreprinde acțiuni violente, dacă ar fi dispus de arme, părea din ce în ce mai izolat, violența afirmațiilor sale determinând respingerea lui de către unii dintre foștii săi coreligionari, și mergea, o dată pe lună, la consilierul său pentru integrare și probațiune, fără să-i furnizeze vreodată acestuia din urmă vreo justificare cu privire la demersurile întreprinse pentru a-și găsi un loc de muncă, evoluția lui fiind considerată deosebit de îngrijorătoare având în vedere discursul său și atitudinea sa în general; întrucât, limitându-se la a nega, de principiu, informațiile suficient de detaliate relatate în nota respectivă, domnul Pagerie nu contestă în mod serios exactitatea acestora; întrucât, în consecință, ministrul a fost în măsură să considere, fără să comită o eroare de apreciere, că, la 24 mai 2016, încă existau motive serioase să se creadă că comportamentul domnului Pagerie reprezenta o amenințare la adresa siguranței și ordinii publice, care justifica menținerea interdicției de a părăsi reședința impusă acestuia;

[...]

Cu privire la cererea [referitoare la ordinul din 22 iulie 2016]:

[...]

28. Întrucât, în al doilea rând, ordinul atacat a fost adoptat la o săptămână de la comiterea unui atentat terorist deosebit de grav pe Promenade des Anglais din Nisa, soldat cu numeroase victime; întrucât acest eveniment atestă persistența pe teritoriul francez, la acea dată, a unui nivel foarte ridicat de amenințare teroristă; întrucât, prin urmare, pentru aceleași motive precum cele menționate la punctul 18, ministrul de Interne a putut, fără a comite o eroare de apreciere, să considere că existau motive serioase pentru a se menține interdicția de a părăsi reședința impusă domnului Pagerie, care s-a limitat să reproducă argumentele pe care le-a expus în cererea sa nr. 1605409, introdusă împotriva ordinului ministrului de Interne din 24 mai 2016;

[...]

Cu privire la cererea [referitoare la ordinul din 18 ianuarie 2017]:

[...]

31. Întrucât din documentele prezentate de ministrul de Interne, care au fost supuse dezbaterii contradictorii, reiese că, în urma unei percheziții administrative efectuate la 4 august 2016 la domiciliul domnului Pagerie, s-a constatat că acesta primea pe telefonul său mobil, prin intermediul aplicației Telegram, mesaje audio și video difuzate de organizația Daesh; întrucât, în cadrul acestei percheziții, s-au găsit, printre altele, un document scris de mână, care conținea adresele unor stadioane de fotbal din Franța, și un laptop ascuns într-un tavan fals; întrucât s-a stabilit, de asemenea, că, la 31 iulie 2016, domnul Pagerie îl primise la domiciliul său pe domnul Nadir, în pofida interdicției impuse de ministrul de Interne, și că, în perioada februarie-martie 2016, aceștia vizionaseră împreună înregistrări video cu decapitări; întrucât reclamantul, care a fost condamnat pentru aceste fapte la doi ani de închisoare de tribunal correctionnel d'Angers, a fost închis în Penitenciar Rennes și, potrivit ministrului, în acea perioadă,

## HOTĂRÂREA PAGERIE ÎMPOTRIVA FRANȚEI

s-a apropiat de domnul Djamel Beghal, un islamist radical algerian care era încarcerat în același centru penitenciar; întrucât, deși domnul Pagerie contestă această apropiere, celelalte elemente menționate anterior demonstrează, în orice caz, că, prin comportamentul său, acesta nu și-a manifestat în niciun fel dorința de a întrerupe legăturile cu islamismul radical și că, la data emiterii ordinului atacat, încă existau motive serioase să se creadă că acesta reprezenta o amenințare gravă la adresa ordinii și siguranței publice; întrucât, prin urmare, argumentul potrivit căruia ordinul atacat este viciat de o eroare de apreciere trebuie să fie respins;

[...]

Cu privire la cererea [referitoare la ordinul din 27 martie 2017]:

[...]

35. Întrucât, pentru a justifica prelungirea în litigiu a interdicției de a părăsi reședința impusă domnului Pagerie, ministrul de Interne a făcut referire, printre altele, la elementele descoperite în cadrul percheziției administrative efectuate la 4 august 2016 la domiciliul reclamantului, menționate la punctul 31, și la încălcarea de către persoana în cauză, la 31 iulie 2016, a interdicției de a intra în contact cu domnul Nadir, cu privire la care aceasta fusese notificată, încălcare care a dus la condamnarea acesteia de Cour d'appel d'Angers, printr-o hotărâre din 23 februarie 2017, la o pedeapsă cu închisoarea de șase luni; întrucât domnul Pagerie se limitează să susțină că nu face parte din sfera de influență extremistă și că încearcă să își revină după ce a ieșit din închisoare, fără să conteste în mod specific faptele care i-au fost imputate personal și care au fost săvârșite în cursul anului anterior emiterii ordinului atacat; întrucât, astfel, afirmațiile reclamantului nu permit infirmarea alegațiilor ministrului de Interne, prin care acesta a intenționat să stabilească faptul că, la data emiterii ordinului atacat, comportamentul reclamantului putea să constituie o amenințare deosebit de gravă la adresa siguranței și ordinii publice; întrucât, deși domnul Pagerie a prezentat un certificat medical întocmit la 18 martie 2017, potrivit căruia durerea intensă pe care o simțea la nivelul unui picior era incompatibilă cu obligația care i s-a impus, de a se deplasa de trei ori pe zi la sediul poliției din Angers, doar acest certificat nu poate fi suficient pentru a stabili, având în vedere în special posibilitatea persoanei în cauză de a utiliza transportul în comun și, după caz, a unor cârje, că obligația pe care o avea aceasta, de a se prezenta de trei ori pe zi la secția de poliție, era excesivă; întrucât rezultă că ministrul nu a comis nicio eroare de apreciere sau de drept și nu a încălcat principiul proporționalității măsurilor polițienești, prin decizia de a prelungi interdicția de a părăsi reședința peste durata totală de 12 luni, în condițiile menționate mai sus;

[...]

Cu privire la cererea [referitoare la decizia din 30 martie 2017]:

[...]

38. Întrucât, astfel cum s-a afirmat la punctul 35, din probele aflate la dosar, în special din certificatul medical datat 18 martie 2017, nu reiese că, deși impunea consultarea unui ortoped, durerea de picior de care se plângea domnul Pagerie necesita o modificare a obligației de a se prezenta de trei ori pe zi la poliție, impusă de administrație persoanei în cauză; întrucât aceasta din urmă nu a furnizat, în fapt, nicio precizare care să demonstreze că gravitatea afecțiunii sale era de așa natură încât făcea imposibilă deplasarea de la domiciliul său până la secția de poliție din Angers, în timp ce ministrul susține, fără să fie contrazis, că reclamantul trebuia să meargă aproximativ trei minute pentru a ajunge de la domiciliul său la cea mai apropiată stație de tramvai și, apoi, încă șase minute pentru a parcurge distanța dintre stația de tramvai cea mai apropiată de secția de poliție și aceasta din urmă; întrucât, prin urmare, având în vedere interesul pe

## HOTĂRÂREA PAGERIE ÎMPOTRIVA FRANȚEI

care această obligație de prezentare la poliție de trei ori pe zi îl prezenta pentru menținerea ordinii și siguranței publice, domnul Pagerie nu avea nicio justificare pentru a susține că administrația i-a impus obligații excesive; [...] ”

### **b) Apelul reclamantului**

59. Reclamantul a declarat apel împotriva acestei hotărâri în cadrul a șapte cereri distincte. Acesta a reiterat aceleași motive și a susținut, de asemenea, că ordinele din 24 februarie 2016, 24 mai 2016, 22 iulie 2016 și 18 ianuarie 2017 au încălcat art. 8 din Convenție.

60. Printr-o ordonanță din 27 august 2018, președintele cour administrative d'appel de Nantes (Curtea administrativă de apel din Nantes) a respins aceste cereri de apel ca vădit nefondate.

61. Reclamantul nu a formulat recurs împotriva acestei ordonanțe.

## III. CADRUL JURIDIC ȘI PRACTICA RELEVANTE

### **A. Dreptul și practica interne relevante**

#### *1. Starea de urgență*

62. Legea nr. 55-385 du 3 aprilie 1955 stabilește condițiile în care poate fi declarată starea de urgență, precum și competențele polițienești conferite în mod excepțional prefectilor, ministrului de Interne și Consiliului de Miniștri (Conseil des ministres) în acest context.

Dispozițiile relevante ale acestui text sunt redactate astfel:

#### **Articolul 1**

„Starea de urgență poate fi instituită pe întreg teritoriul sau pe o parte a teritoriului [...], fie în cazul unui pericol iminent care rezultă din atingeri grave aduse ordinii publice, fie în cazul unor evenimente care, prin natura și gravitatea lor, au caracter de calamitate publică. ”

#### **Articolul 2**

„Starea de urgență se instituie prin decret al Consiliului de Miniștri. Acest decret stabilește circumscripția teritorială sau circumscripțiile teritoriale în care intră în vigoare.

În limitele acestor circumscripții, zonele în care va fi pusă în aplicare starea de urgență vor fi stabilite prin decret.

Prelungirea stării de urgență peste 12 zile poate fi autorizată numai prin lege. ”

#### **Articolul 3**

„Legea care autorizează prelungirea peste 12 zile a stării de urgență stabilește durata finală a acesteia. ”

63. Articolul 4-1 din Legea din 3 aprilie 1955 impune, de asemenea, autorităților administrative să informeze fără întârziere Adunarea Națională

## HOTĂRÂREA PAGERIE ÎMPOTRIVA FRANȚEI

și Senatul cu privire la măsurile adoptate în cadrul stării de urgență și le permite acestora din urmă să solicite orice informație suplimentară referitoare la monitorizarea și evaluarea acestor măsuri. De la intrarea în vigoare a Legii nr. 2016-987 din 21 iulie 2016, actele adoptate în aplicarea acestei legi trebuie să le fie comunicate fără întârziere.

64. În practică, acest control parlamentar a revenit comisiilor permanente ale ambelor adunări între 2015 și 2017. Astfel, Comisiei pentru legi a Adunării Naționale (commission des lois de l'Assemblée nationale) i-a fost încredințată misiunea de a monitoriza, de a verifica și de a evalua măsurile adoptate în timpul stării de urgență, în cadrul căreia aceasta și-a exercitat prerogativele de investigare (a se vedea, în această privință, Raportul de informare nr. 4281, depus la 6 decembrie 2016 de către domnii Raimbourg și Poisson).

### *2. Interdicțiile de a părăsi reședința impuse în cadrul stării de urgență*

#### **a) Regimul juridic**

65. Regimul juridic al interdicției de a părăsi reședința s-a modificat între 22 noiembrie 2015 și 18 ianuarie 2017.

66. În versiunea sa modificată prin Legea nr. 2015-1501 din 20 noiembrie 2015, Legea din 3 aprilie 1955 conținea următoarele dispoziții:

#### **Articolul 6**

„Ministrul de Interne poate să impună interdicția de a părăsi reședința, în locul pe care îl stabilește, oricărei persoane cu reședința în zona stabilită prin decretul menționat la articolul 2 și în privința căreia există motive serioase să se creadă că are un comportament care constituie o amenințare la adresa siguranței și ordinii publice din circumscripțiile teritoriale menționate la articolul 2. Ministrul de Interne poate să dispună conducerea persoanei în cauză la locul executării interdicției de a părăsi reședința de către serviciile de poliție sau unitățile de jandarmerie.

Persoana menționată la primul paragraf al prezentului articol poate fi, de asemenea, obligată să rămână în locuința stabilită de ministrul de Interne, în intervalul fixat de acesta, în limita a douăsprezece ore din douăzeci și patru.

Interdicția de a părăsi reședința trebuie să le permită persoanelor care fac obiectul acesteia să locuiască într-o aglomerare urbană sau în imediata vecinătate a unei aglomerări urbane.

În niciun caz, interdicția de a părăsi reședința nu poate avea ca efect crearea unor tabere în care să fie private de libertate persoanele menționate la primul paragraf.

Autoritatea administrativă trebuie să ia toate măsurile necesare pentru a asigura subzistența persoanelor care fac obiectul interdicției de a părăsi reședința, precum și a familiilor acestora.

Ministrul de Interne poate să impună persoanei vizate de interdicția de a părăsi reședința:

1° Obligația de a se prezenta periodic la serviciile de poliție sau la unitățile de jandarmerie, cu o frecvență stabilită de acesta, în limita a trei prezentări pe zi,

## HOTĂRÂREA PAGERIE ÎMPOTRIVA FRANȚEI

precizând dacă această obligație se aplică inclusiv în zilele de duminică și în zilele de sărbătoare oficială sau nelucrătoare;

2° Prezentarea către aceste servicii a pașaportului său sau a oricărui act care îi dovedește identitatea. [...]

Persoanei obligate să locuiască în locul stabilit în conformitate cu primul paragraf al prezentului articol i se poate interzice de către ministrul de Interne să intre în contact, direct sau indirect, cu anumite persoane, menționate nominal, cu privire la care există motive serioase să se creadă că au un comportament care constituie o amenințare la adresa siguranței și ordinii publice. Această interdicție este ridicată de îndată ce nu mai este necesară.

[...]”

### Articolul 14

„Măsurile adoptate în temeiul prezentei legi nu mai produc efecte odată cu încetarea stării de urgență. ”

67. Legea din 20 noiembrie 2015 a extins domeniul de aplicare al acestor măsuri. În această privință, studiul de impact privind această lege oferă următoarele clarificări:

„Proiectul de lege extinde domeniul de aplicare al interdicției de a părăsi reședința pentru a răspunde mai bine scopului urmărit și realității amenințării, înlocuind expresia „[orice persoană] a cărei activitate se dovedește a fi periculoasă pentru siguranța și ordinea publică”, care pare să fie prea restrictivă, cu expresia „[orice persoană] în privința căreia există motive serioase să se creadă că are un comportament care constituie o amenințare la adresa siguranței și ordinii publice”, ceea ce permite includerea în domeniul de aplicare al măsurii persoane care au atras atenția poliției sau serviciilor de informații prin comportamentul lor, prin asocierea lor cu anumite persoane sau prin afirmațiile ori planurile lor.

În fapt, în cazul persoanelor suspectate de pregătirea unor acte de terorism, informațiile colectate pot oferi indicii cu privire la pregătirea unui astfel de act, în pofida faptului că activitatea persoanei în cauză nu s-a dovedit niciodată periculoasă pentru siguranța și ordinea publică. ”

68. În decizia *M. Domenjoud* (CE, sect., 11 decembrie 2015, nr. 395009, *Recueil Lebon*), Conseil d'État a considerat că o interdicția de a părăsi reședința cu o durată de 17 zile, care implică obligația persoanei în cauză de a nu părăsi domiciliul între orele 20.00 și 6.00, precum și obligația acesteia de a se prezenta de trei ori pe zi la o secție de poliție, ar trebui să fie considerată o măsură privativă de libertate.

69. Conseil constitutionnel s-a pronunțat asupra constituționalității primelor nouă paragrafe ale articolului 6 din Legea din 3 aprilie 1955, prin Decizia nr. 2015-527 QPC din 22 decembrie 2015 (*M. Cédric. D.*).

Sesizat cu un capăt de cerere referitor la conformitatea acestor dispoziții cu articolul 66 din Constituție – care încredințează autorității judiciare protecția libertății individuale – acesta a hotărât că, întrucât obligația de a nu părăsi domiciliul nu depășește 12 ore pe zi, interdicția de a părăsi reședința nu constituie o măsură privativă de libertate în sensul acestui text:

## HOTĂRÂREA PAGERIE ÎMPOTRIVA FRANȚEI

„5. Întrucât, în primul rând, dispozițiile contestate îi permit ministrului de Interne, în cazul în care s-a instituit starea de urgență, să «impună interdicția de a părăsi reședința, în locul pe care îl stabilește, a oricărei persoane cu domiciliul în zona stabilită» prin decretul de instituire a stării de urgență; întrucât interdicția de a părăsi reședința, care poate fi impusă doar unei persoane cu privire la care «există motive serioase să se creadă că are un comportament care constituie o amenințare la adresa siguranței și ordinii publice», este o măsură care ține exclusiv de competența poliției administrative și care, așadar, poate avea ca scop doar menținerea ordinii publice și prevenirea infracțiunilor; întrucât interdicția de a părăsi reședința «trebuie să le permită persoanelor care fac obiectul acesteia să locuiască într-o aglomerare urbană sau în imediata vecinătate a unei aglomerări urbane»; întrucât, în niciun caz, această interdicție «nu poate avea ca efect crearea unor tabere în care să fie private de libertate persoanele» care fac obiectul interdicției de a părăsi reședința; întrucât aceste dispoziții nu implică, nici prin obiectul lor, nici prin domeniul lor de aplicare, privarea de libertatea individuală a unei persoane în sensul articolului 66 din Constituție;

6. Întrucât, în al doilea rând, în cadrul interdicției de a părăsi reședința impusă de ministrul de Interne, persoana «poate fi, de asemenea, obligată să rămână în locuința stabilită de ministrul de Interne, în intervalul fixat de acesta, în limita a douăsprezece ore din douăzeci și patru»; întrucât numărul maxim de douăsprezece ore pe zi, aferente obligației de a nu părăsi domiciliul, impusă în cadrul interdicției de a părăsi reședința, poate fi prelungit doar cu condiția ca interdicția de a părăsi reședința să fie considerată, în acest caz, o măsură privativă de libertate, care va fi supusă, în consecință, cerințelor articolului 66 din Constituție;”

În ceea ce privește cerința privind proporționalitatea și controlul acestor măsuri, Conseil constitutionnel a adus următoarele clarificări:

„12. Întrucât [...] atât interdicția de a părăsi reședința, cât și durata acesteia, condițiile de punere în aplicare a acesteia și obligațiile suplimentare care pot fi asociate acesteia trebuie să fie justificate și proporționale cu motivele care au justificat măsura, în circumstanțele speciale care au dus la instituirea stării de urgență; întrucât instanța administrativă are obligația de a se asigura că măsura este necesară, proporțională cu scopul pe care îl urmărește și adaptată acestuia;”

În sfârșit, în ceea ce privește durata stării de urgență și efectele prelungirii acesteia asupra interdicțiilor de a părăsi reședința impuse în acest context, Conseil constitutionnel a precizat următoarele:

„13. Întrucât [...] starea de urgență, instituită prin decret al Consiliului de Miniștri, trebuie să fie prelungită, după o perioadă de douăsprezece zile, printr-o lege care stabilește durata acesteia; întrucât această perioadă nu poate fi excesivă în raport cu pericolul iminent sau calamitatea publică care a determinat instituirea stării de urgență; întrucât, în cazul în care legiuitorul prelungeste starea de urgență printr-o nouă lege, interdicțiile de a părăsi reședința impuse anterior nu pot fi prelungite fără să fie reînnoite;”

70. Pornind de la concluziile acestei decizii, Legea nr. 2016-1767 din 19 decembrie 2016 a modificat articolul 6 din Legea din 3 aprilie 1955 pentru a reglementa durata maximă a interdicției de a părăsi reședința și condițiile de prelungire a acesteia.

71. Prin Decizia nr. 2017-624 QPC din 16 martie 2017 (*M. Sofiyan I.*), Conseil constitutionnel a formulat următoarea rezervă de interpretare:

## HOTĂRÂREA PAGERIE ÎMPOTRIVA FRANȚEI

„[...] pentru ca o interdicție de a părăsi reședința să poată fi prelungită după expirarea termenului de 12 luni, fără ca libertatea persoanei în cauză de a pleca și de a veni să fie restrânsă excesiv, trebuie să fie îndeplinite următoarele condiții: pe de o parte, persoana în cauză trebuie să aibă un comportament care constituie o amenințare deosebit de gravă la adresa siguranței și ordinii publice; pe de altă parte, autoritatea administrativă trebuie să prezinte elemente noi sau suplimentare; și, în sfârșit, în cadrul examinării situației persoanei în cauză, trebuie să se țină seama de durata totală a perioadei în care a făcut obiectul interdicției de a părăsi reședința, de condițiile acesteia și de obligațiile suplimentare care au însoțit această măsură. ”

72. În versiunea adoptată prin Legea din 19 decembrie 2016 și menționată în Decizia din 16 martie 2017, al unsprezecelea și al paisprezecelea paragraf de la articolul 6 prevăd că:

„De la data instituirii stării de urgență și pe întreaga durată a acesteia, aceeași persoană nu poate face obiectul interdicției de a părăsi reședința pentru o durată totală echivalentă cu mai mult de douăsprezece luni.

Cu toate acestea, ministrul de Interne poate prelungi interdicția de a părăsi reședința dincolo de perioada menționată [paragraful precedent]. Prelungirea nu poate depăși durata de trei luni. În temeiul dispozițiilor prezentului articol, autoritatea administrativă poate, în orice moment, să pună capăt interdicției de a părăsi reședința sau să reducă obligațiile care decurg din aceasta. ”

### b) Controlul jurisdicțional

73. Articolul 14-1 primul paragraf din Legea din 3 aprilie 1955 reamintește că interdicțiile de a părăsi reședința impuse în cadrul stării de urgență sunt supuse controlului instanței administrative, în condițiile prevăzute de Codul de procedură administrativă, în special în cartea V privind procedura măsurilor provizorii.

#### i. *Controlul exercitat de judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii pentru protejarea unei libertăți fundamentale*

74. Atunci când este sesizată cu o măsură provizorie pentru protejarea unei libertăți fundamentale, în temeiul articolului 521-2 din Codul de procedură administrativă, instanța administrativă poate dispune orice măsură necesară pentru a repara o „atingere gravă și vădit nelegală” adusă unei libertăți fundamentale.

75. Procedura aplicabilă în materia măsurilor provizorii pentru protejarea unei libertăți fundamentale a fost prezentată în cauza *J.M.B. și alții împotriva Franței* (nr. 9671/15 și alte 31 de cereri, pct. 136-137, 30 ianuarie 2020).

76. Printre libertățile fundamentale care pot fi invocate în cadrul procedurii măsurilor provizorii pentru protejarea unei libertăți fundamentale se numără libertatea de a pleca și de a veni (CE, réf., 9 janvier 2001, *M. Deperthes*, n° 228928, *Recueil Lebon*), libertatea de cult (CE, réf., 10 août 2001, *Association « La Mosquée »*, n° 237004), dreptul de a avea o viață de familie normală (CE, sect., 30 octobre 2001, *Ministre de l'Intérieur c. Mme Tliba*,

n° 238211, *Recueil Lebon*), dreptul la respectarea vieții private (25 octombrie 2007, *Mme Y*, n° 310125) și, mai general, dreptul la respectarea vieții private și de familie, garantat de art. 8 din Convenție (CE, ass., 31 mai 2016, *Mme Gonzalez Gomez*, n° 396848, *Recueil Lebon*). De asemenea, Conseil d'État consideră că anumite discriminări pot să constituie, având în vedere motivele pe care se întemeiază acestea sau efectele pe care le au asupra exercitării unei astfel de libertăți, încălcări ale unei libertăți fundamentale (CE, réf., 1<sup>er</sup> septembre 2017, *Commune de Dannemarie*, n° 413607), și pot să fie invocate ca atare.

În special în ceea ce privește litigiile având ca obiect interdicția de a părăsi reședința, justițiabilii au putut astfel să invoce, în fața judecătorului delegat cu luarea măsurilor provizorii, încălcări ale libertății de a pleca și de a veni, ale dreptului de a avea o viață de familie normală (a se vedea, de exemplu, CE, réf., 16 novembre 2016, n° 404824, 23 novembre 2016, n° 404916, 25 août 2017, n° 413369, et 19 octobre 2017, n° 414871) sau ale drepturilor garantate de art. 8 din Convenție (a se vedea, de exemplu, CE, 6 janvier 2016, n° 395622).

77. În cazul în care constată existența unei situații de urgență, judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii poate lua orice măsură pe care o consideră adecvată pentru a repara, într-un termen scurt, o „atingere gravă și vădit nelegală” adusă unei libertăți fundamentale.

78. În cadrul mai multor decizii din 11 decembrie 2015 (sect., *M. Gauthier*, nr. 394990, *Recueil Lebon*, *M. Domenjoud*, nr. 395009, *Recueil Lebon*, et cinq autres), Conseil d'État a făcut două precizări cu privire la atribuțiile judecătorului delegat cu luarea măsurilor provizorii pentru protejarea unei libertăți fundamentale în litigiile având ca obiect interdicțiile de a părăsi reședința impuse în cadrul stării de urgență:

„Întrucât, având în vedere obiectul și efectele sale, în special restrângerile aduse libertății de a pleca și de a veni, o decizie prin care se pronunță față de o persoană interdicția de a părăsi reședința, impusă de autoritatea administrativă în temeiul articolului 6 din Legea din 3 aprilie 1955, aduce, în principiu și prin ea însăși, cu excepția cazului în care administrația invocă circumstanțe deosebite, o atingere gravă și imediată situației acestei persoane, de natură să creeze o situație de urgență care să justifice pronunțarea, în cel mai scurt timp, de către judecătorul administrativ delegat cu luarea măsurilor provizorii, sesizat în temeiul articolului L. 521-2 din Codul de procedură administrativă, a unei măsuri de salvagardare provizorie și de conservare, în cazul în care sunt îndeplinite celelalte condiții prevăzute la acest articol;

[...]

Întrucât Conseil d'État, atunci când se pronunță în cadrul procedurii de măsuri provizorii, are obligația de a se asigura, în faza de cercetare a cauzei cu care este sesizat, că autoritatea administrativă, atunci când a realizat concilierea necesară între respectarea libertăților și salvagardarea ordinii publice, nu a adus o atingere gravă și vădit nelegală unei libertăți fundamentale, fie atunci când a apreciat amenințarea pe care o reprezintă comportamentul persoanei în cauză, având în vedere situația care a determinat instituirea stării de urgență, fie atunci când a stabilit modalitățile de executare a interdicției de a părăsi reședința; întrucât judecătorul delegat cu luarea

## HOTĂRÂREA PAGERIE ÎMPOTRIVA FRANȚEI

măsurilor provizorii, dacă apreciază că sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul L. 521-2 din Codul de procedură administrativă, poate lua orice măsură pe care o consideră adecvată pentru a asigura protecția libertății fundamentale care a fost încălcată;”

79. Prezumția de urgență, creată în materie pe cale pretoriană, a fost consacrată ulterior la articolul 14-1 din Legea din 3 aprilie 1955.

80. Astfel, instanța administrativă sesizată în temeiul articolului L. 521-2 din Codul de procedură administrativă avea obligația să suspende executarea interdicțiilor de a părăsi reședința impuse în cadrul stării de urgență (a se vedea, de exemplu, CE, réf., 22 janvier 2016, n° 396116, 15 avril 2016, n° 398377 et 20 mai 2016, n° 399692) sau să oblige administrația să modifice modalitățile de executare a interdicțiilor respective (a se vedea, de exemplu, CE, réf., 6 janvier 2016, citată anterior).

81. În practică, pentru a adapta organizarea jurisdicțională la cerințele acestui litigiu, printr-o circulară din 14 noiembrie 2015, Conseil d’État a solicitat instanțelor administrative din Île-de-France și marile metropole să își consolideze permanența, astfel încât cererile de măsuri provizorii care au ca obiect măsuri luate în cadrul stării de urgență să poată fi soluționate de judecători cu experiență și în număr suficient.

### *ii. Controlul exercitat de instanța competentă să soluționeze acțiunea pentru exces de putere*

82. Interdicțiile de a părăsi reședința impuse în temeiul articolului 6 din Legea din 3 aprilie 1955 sunt supuse „controlului deplin al instanței competente să soluționeze acțiunea pentru exces de putere” (CE, sect., 11 décembre 2015, decizii citate anterior). Ca atare, instanța administrativă exercită un control privind temeinicia acestor măsuri de poliție administrativă, în special în ceea ce privește exactitatea materială și încadrarea juridică a faptelor. Aceasta trebuie să se asigure, astfel cum a reamintit Conseil constitutionnel în decizia sa din 22 decembrie 2015, citată anterior, că aceste măsuri sunt necesare, proporționale cu scopul pe care îl urmăresc și adaptate acestuia (a se vedea, de exemplu, în ceea ce privește interdicția de a părăsi reședința, CE, 24 juillet 2019, n° 418113).

### **c) Dispoziții represive**

83. Articolul 13 paragraful al doilea din Legea din 3 aprilie 1955 prevede o pedeapsă cu închisoarea de trei ani și cu o amendă în cuantum de 45 000 de euro (EUR) pentru încălcările articolului 6 primul paragraf din această lege.

84. Paragraful al treilea al acestei dispoziții prevede o pedeapsă cu închisoarea de un an și cu o amendă în cuantum de 15 000 EUR pentru încălcarea obligațiilor suplimentare care pot însoți măsura în cauză.

**d) Elemente statistice**

85. În perioada 14 noiembrie 2015 - 2 iunie 2017, 439 de persoane au făcut obiectul interdicției de a părăsi reședința în temeiul articolului 6 din Legea din 3 aprilie 1955, conform studiului de impact privind proiectul de lege din 20 iunie 2017 referitor la consolidarea securității interne și lupta împotriva terorismului. În acest scop, au fost emise 708 ordine. La 2 iunie 2017, doar 13 persoane făceau obiectul interdicției de a părăsi reședința de peste 12 luni.

86. Potrivit bilanțului activității contencioase, furnizat de Guvern, instanțele administrative înregistraseră, la 4 octombrie 2017, 521 de cereri având ca obiect interdicția de a părăsi reședința. Acestea au fost introduse în principal în cadrul procedurii de măsuri provizorii și au avut o „rată de reparație” totală sau parțială estimată la 14%. În privința Conseil d’État, acesta fusese sesizat cu 82 de cereri la acea dată; 16 dintre ele au avut ca rezultat o reparație totală sau parțială, iar 17 au fost soluționate printr-o decizie privind lipsa necesității pronunțării asupra fondului (în special în cazul în care administrația a ales să abroge măsura în cursul procedurii).

*3. Măsurile individuale de control administrativ și supraveghere (MICAS)*

87. MICAS sunt măsuri de poliție administrativă instituite prin Legea nr. 2017-1510 din 30 octombrie 2017 și reglementate de articolele L. 228-1 - L. 228-7 din Codul privind securitatea internă.

88. Acestea fac parte din cadrul juridic al stării de urgență și pot fi dispuse, cu scopul de a preveni săvârșirea unor acte de terorism, față de orice persoană în privința căreia există „motive serioase să se creadă că are un comportament care constituie o amenințare deosebit de gravă la adresa siguranței și ordinii publice și care fie are frecvent contact cu persoane sau organizații care instigă la săvârșirea de acte de terorism, facilitează sau participă la săvârșirea unor astfel de acte, fie susține teze care instigă la săvârșirea de acte de terorism sau fac apologia unor astfel de acte, diseminează - atunci când această diseminare este însoțită de manifestări ale adeziunii la ideologia exprimată - sau aderă la astfel de teze”.

89. MICAS pot să implice, integral sau parțial, obligațiile și interdicțiile prevăzute la articolele L. 228-2 – L. 228-5 din Codul privind securitatea internă, în condițiile stabilite de acestea. Printre aceste interdicții se numără interdicția de a se deplasa în afara unui anumit perimetru geografic, obligația de a se prezenta periodic la un serviciu de poliție sau de jandarmerie, obligația de a declara unde se locuiește și de a furniza justificări în acest sens, interdicția de a merge într-un anumit loc sau perimetru, ori interdicția de a intra în contact cu anumite persoane.

#### 4. Elaborarea documentelor de tip „note blanche”

##### a) Statutul documentelor de tip „note blanche”

90. Documentele de tip „note blanche” sunt elaborate și utilizate de serviciile de informații pentru a transmite informații altor autorități. Nu sunt nici date, nici semnate și nu conțin niciun indiciu care să permită identificarea autorului și surselor acestora.

91. În practică, la momentul faptelor în discuție, două entități din cadrul Ministerului de Interne au fost implicate în elaborarea ordinelor de impunere a interdicțiilor de a părăsi reședința. Unității de coordonare a luptei antiteroriste îi revenea obligația de a centraliza cererile de măsuri de poliție administrativă pentru prevenirea actelor legate de terorism și radicalizare. Aceasta era responsabilă cu elaborarea unor propuneri de măsuri și anexarea la acestea a unor documente de tip „note blanche” care să prezinte elementele de fapt comunicate de serviciile de informații care puteau să justifice măsurile propuse. Aceste documente erau apoi transmise Direcției pentru libertăți civile și afaceri juridice (*Direction des libertés publiques et des affaires juridiques*), care proceda la redactarea lor finală, după solicitarea de informații suplimentare, după caz.

##### b) Garanțiile care reglementează prezentarea unor documente de tip „note blanche” în fața instanței administrative

92. Potrivit unei jurisprudențe constante, instanța administrativă acceptă să ia în considerare un document de tip „note blanche” prezentat în fața sa, cu condiția ca, pe de o parte, acesta să fi fost supus dezbaterii contradictorii și, pe de altă parte, ca acesta să facă referire la fapte „precise și detaliate”, care nu sunt „contestate în mod serios” (CE, 3 mars 2003, *Ministre de l’Intérieur c. Rakhimov*, n° 238662, *Recueil Lebon*, 4 octobre 2004, et *Ministre de l’Intérieur c. Bouziane*, n° 266948, 23 février 2007). Sub rezerva acestor două condiții, Conseil d’État a statuat că „nicio dispoziție legislativă și niciun principiu nu se opune ca faptele relatate în documentele de tip „note blanche” prezentate de ministru [...] să poată fi luate în considerare de instanța administrativă” (*M. Domenjoud*, citată anterior).

93. Atunci când examinează faptele raportate în documentele de tip „note blanche”, instanța administrativă poate solicita administrației să furnizeze informații suplimentare, în cadrul unor cercetări suplimentare (a se vedea, de exemplu, CE, 22 janvier 2016, ordonanță citată anterior). Dacă este cazul, refuzul de a da curs unor astfel de cercetări suplimentare este luat în considerare la aprecierea valorii probatorii a notei în cauză (a se vedea, de exemplu, CE, réf., 9 février 2016, n° 396570).

**c) Avizul Comisiei Naționale Consultative pentru Drepturile Omului (Commission nationale consultative des droits de l'homme - CNCDH) din 18 februarie 2016**

94. Într-un aviz privind monitorizarea stării de urgență, adoptat la 18 februarie 2016, CNCDH a formulat următoarele observații cu privire la utilizarea documentelor de tip „note blanche”:

„În cadrul mai multor audieri desfășurate în fața CNCDH, s-a stabilit că magistrații din cadrul instanțelor administrative se confruntă cu cele mai mari dificultăți în ceea ce privește aprecierea valorii probatorii a unor astfel de documente, care, uneori, sunt imprecise, laconice ori subiective, sau conțin erori de fapt. În ceea ce îi privește pe avocați, aceștia afirmă că întâmpină cele mai mari probleme atunci când trebuie să facă dovada contrară (în special din cauza dificultății de a strânge elemente de probă în termene foarte scurte sau de a contesta informații nedatate sau insuficient detaliate). De asemenea, CNCDH trebuie să reamintească, încă o dată, că, pentru a evita orice risc de arbitrar, o atingere atât de gravă adusă libertății de a pleca și de a veni, precum interdicția de a părăsi reședința, trebuie să se întemeieze întotdeauna pe criterii obiective și pe elemente tangibile menite să permită verificarea acestei interdicții. În fapt, restrângerile aduse libertății de circulație trebuie să fie justificate de existența unor fapte sau a unor informații de natură să convingă un observator obiectiv că persoana în cauză constituie o amenințare la adresa siguranței și ordinii publice (articolul 6 din Legea din 3 aprilie 1955). În opinia CNCDH, se poate considera că un document de tip «note blanche» are valoare probatorie numai în măsura în care acesta este suficient de detaliat și precis, a fost supus dezbaterii contradictorii, nu a fost contestat în mod serios și este susținut de elemente suplimentare extrinseci. În cazul unui document clasificat *secret défense*, deși, în practică, este extrem de dificil să se asigure controlul conținutului acestuia, este totuși posibil să se verifice relevanța unei astfel de clasificări.”

## **B. Dreptul internațional relevant**

### *1. Documentele Organizației Națiunilor Unite*

95. Într-o „declarație publică referitoare la Legea privind starea de urgență și Legea privind supravegherea comunicațiilor electronice internaționale”, publicată la 18 ianuarie 2016, cinci raportori speciali, titulari de mandate de proceduri speciale, și-au exprimat îngrijorarea cu privire la „lipsa unei definiții a sintagmei «motive serioase»”, utilizată la articolul 6 din Legea din 3 aprilie 1955, și cu privire la „lipsa de claritate și precizie a circumstanțelor care pot reprezenta o amenințare la adresa «siguranței» și «ordinii publice», întrucât aceste noțiuni sunt foarte vagi și vaste”.

96. În plus, în raportul său privind vizita efectuată în Franța, publicat la 20 iunie 2016 (A/HRC/40/52/Add.4), Raportoarea specială privind promovarea și protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale în combaterea terorismului a reamintit că, în opinia sa, „o stare de urgență de lungă durată are, în general, consecințe negative asupra integrității statului de drept”. În ceea ce privește utilizarea documentelor de tip „note blanche” de către instanțele administrative, aceasta a exprimat următoarele preocupări:

„[...] utilizarea unor elemente de probă nedatate creează un precedent periculos și deschide calea abuzurilor din partea serviciilor statului. Deși aceste note sunt din ce în

## HOTĂRÂREA PAGERIE ÎMPOTRIVA FRANȚEI

ce mai detaliate, tendință confirmată de funcționarii însărcinați cu redactarea lor, acestea nu au încă rigoarea juridică și factuală pe care trebuie să se întemeieze orice elemente de probă care poate să ducă la o privare de libertate cu consecințe grave. ”

### 2. Documentele relevante ale Consiliului Europei

97. Avizul Comisiei pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția) cu privire la protecția drepturilor omului în situații de urgență (nr. 359/2005, 17 și 18 martie 2006) menționează următoarele:

„35. Protecția securității naționale și a siguranței publice poate justifica restrângerea anumitor drepturi fundamentale și chiar derogarea de la anumite obligații privind protecția drepturilor fundamentale. Cu toate acestea, restrângerile aduse drepturilor omului și libertăților fundamentale, precum și derogările, trebuie să fie prevăzute de lege și, de preferat, să aibă un fundament în Constituție. Protecția democrației și a statului de drept este în joc. Legea trebuie să precizeze cazurile în care restrângerile pot fi justificate și, de preferat, să definească starea de urgență care poate justifica măsuri derogatorii, pentru a crea garanții împotriva oricărui abuz de putere de a lua măsuri restrictive sau derogatorii și pentru a împiedica exercitarea acestei competențe în alte scopuri sau într-o măsură mai mare decât permit dreptul intern și Convenția europeană a drepturilor omului.

36. Trebuie să se asigure un just echilibru între securitatea națională, siguranța publică și ordinea publică, pe de o parte, și exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale, pe de altă parte. Echitatea și proporționalitatea punerii în balanță a intereselor publice și private trebuie să fie definite în funcție de situație și de circumstanțele specifice. Cu toate acestea, limita care nu trebuie depășită presupune condiția ca aceste restrângeri să nu afecteze nucleul esențial al dreptului sau al libertății în cauză. Instanțele interne trebuie să aibă deplină competență de a verifica dacă măsurile restrictive și derogatorii sunt legale, justificate și conforme cu dispozițiile relevante ale Convenției europene a drepturilor omului.

98. Rezoluția 2209 (2018) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, intitulată „Starea de urgență: Aspecte legate de proporționalitatea derogării prevăzute la art. 15 din Convenția europeană a drepturilor omului”, adoptată la 24 aprilie 2018, conține următoarele observații:

„12. Adunarea ia act cu îngrijorare de diferitele critici formulate la adresa stării de urgență din Franța, în special în ceea ce privește recurgerea la termeni subiectivi și insuficient de preciși pentru a determina întinderea aplicării acesteia, precum și în ceea ce privește recurgerea la un control jurisdicțional exercitat *a posteriori* de către instanțele administrative, inclusiv pe baza unor documente de tip «note blanche» furnizate de serviciile de informații [...] ”

Aceasta recomandă Franței să reformeze Legea din 3 aprilie 1955, în special prin clarificarea definițiilor utilizate în unele dintre dispozițiile acesteia și prin îmbunătățirea eficacității controlului jurisdicțional.

### C. Notificarea de către Franța a exercitării dreptului de derogare prevăzut la art. 15 din Convenție

99. Printr-o declarație înregistrată la 24 noiembrie 2015, secretarul general al Consiliului Europei a fost informat că Franța intenționează să își exercite dreptul de derogare prevăzut la art. 15 din Convenție. Ulterior, i-au fost aduse la cunoștință prelungirile succesive ale stării de urgență. Printr-o scrisoare din 6 noiembrie 2017, acesta a fost informat cu privire la încetarea stării de urgență.

## ÎN DREPT

### I. CU PRIVIRE LA OBIECTUL CAUZEI

100. În primul rând, Curtea trebuie să delimiteze cadrul litigiului.

101. Criteriile care permit stabilirea obiectului unei cauze au fost prezentate în hotărârea *Radomilja și alții împotriva Croației* [(MC), nr. 37685/10 și 22768/12, pct. 106-127, 20 martie 2018]. În cazul în care Curtea este sesizată cu o cerere individuală, competența acesteia se limitează la examinarea capetelor de cerere formulate de reclamant. Totuși, acest lucru nu îl împiedică pe reclamant să își clarifice sau să își dezvolte pretențiile inițiale în cursul procedurii în fața Curții: aceasta trebuie să țină seama nu doar de cererea inițială, ci și de înscrisurile suplimentare menite să o completeze, eliminând lacunele sau neclaritățile inițiale (*ibidem*, pct. 122 și 129).

102. În cererea sa din 26 aprilie 2016, reclamantul s-a plâns de interdicția de a părăsi reședința care i-a fost impusă în temeiul ordinului din 22 noiembrie 2015, invocând art. 8, 9 și 14 din Convenție și art. 2 din Protocolul nr. 4. În observațiile sale din 17 iunie 2021, acesta și-a extins capetele de cerere la toate ordinele prin care a fost prelungită interdicția de a părăsi reședința care i-a fost impusă, precum și la măsura individuală de control administrativ și supraveghere (MICAS) căreia i-a făcut obiectul.

103. În aceste condiții, Curtea consideră că este sesizată cu plângeri îndreptate, pe de o parte, împotriva interdicției de a părăsi reședința impusă reclamantului pentru perioada cuprinsă între 25 noiembrie 2015 și 5 august 2016 (a se vedea supra, pct. 13-20) și, apoi, între 18 ianuarie 2017 și 11 iunie 2017 (supra, pct. 30-38), și, pe de altă parte, împotriva măsurii individuale de control administrativ și supraveghere (MICAS) căreia i-a făcut obiectul reclamantului pentru perioada cuprinsă între 14 noiembrie 2017 și 14 august 2018 (supra, pct. 45).

## II. CU PRIVIRE LA EXCEPȚIILE PRELIMINARE RIDICATE DE GUVERN

104. Guvernul ridică două excepții preliminare întemeiate pe nerespectarea termenului prevăzut la art. 35 § 1 din Convenție și, respectiv, pe neepuizarea căilor de atac interne, pe care Curtea le va examina succesiv.

### **A. Cu privire la respectarea termenului prevăzut la art. 35 § 1 din Convenție**

#### *1. Argumentele părților*

105. Guvernul invocă tardivitatea capetelor de cerere cu privire la măsura individuală de control administrativ și supraveghere (MICAS) dispusă împotriva reclamantului, formulate de acesta în observațiile sale în replică din 17 septembrie 2021.

106. Reclamantul nu se pronunță cu privire la acest aspect.

#### *2. Motivarea Curții*

107. Deși nimic nu împiedică un reclamant să prezinte un nou capăt de cerere în cursul procedurii în fața Curții, aceasta reamintește că este necesar ca reclamantul să îndeplinească, la fel ca în cazul oricărui alt capăt de cerere, condițiile de admisibilitate prevăzute de Convenție (*Radomilja*, citată anterior, pct. 135). În special, acest capăt de cerere trebuie să fie prezentat în termenul prevăzut la art. 35 § 1 din Convenție, care, la momentul faptelor, era șase luni.

108. Întrucât această regulă este o normă de ordine publică, Curtea are competența să o aplice din oficiu [*Sabri Güneş împotriva Turciei* (MC), nr. 27396/06, pct. 29, 29 iunie 2012, și *Radomilja*, citată anterior, pct. 138]. Prin urmare, nu îi revine sarcina de a înlătura aplicarea ei pentru motivul că Guvernul a invocat această excepție de inadmisibilitate abia după ce a prezentat observațiile sale scrise cu privire la admisibilitatea cererii [a se vedea, *mutatis mutandis*, *Blečić împotriva Croației* (MC), nr. 59532/00, pct. 63-69, CEDO 2006-III].

109. În speță, deși interdicția de a părăsi reședința, prevăzută la articolul 6 din Legea din 3 aprilie 1955 (a se vedea supra, pct. 65-72), și măsura individuală de control administrativ și supraveghere (MICAS), prevăzută la articolul L. 228-1 și următoarele din Codul privind securitatea internă (a se vedea supra, pct. 87-89), constituie măsuri de poliție administrativă cu privire la care se poate considera că au efecte comparabile, acestea au la bază temeuri juridice diferite, care prevăd condiții de aplicare diferite. În opinia Curții, prin extinderea plângerilor sale inițiale la MICAS căreia acesta i-a făcut obiectul în perioada 14 noiembrie 2017 – 14 august 2018, reclamantul a formulat noi

capete de cerere, adecvate pentru această măsură, întemeiate pe art. 8, 9 și 14 din Convenție și pe art. 2 din Protocolul nr. 4.

110. Or, acestea au fost prezentate la 17 iunie 2021, adică la peste șase luni de la 5 iulie 2018, data la care a fost pronunțată decizia definitivă cu privire la ultima sa cale de atac internă (a se vedea supra, pct. 55). Rezultă că această excepție preliminară ridicată de Guvern trebuie admisă și că respectivele plângerile formulate de reclamant cu privire la MICAS căreia i-a făcut obiectul trebuie să fie respinse ca fiind tardive, în temeiul art. 35 § 1 și § 4 din Convenție.

## **B. Cu privire la epuizarea căilor de atac interne**

### *1. Argumentele părților*

#### **a) Guvernul**

111. Guvernul susține că reclamantul nu a epuizat în mod corespunzător căile de atac interne.

112. Ca argument principal, acesta susține că reclamantul ar fi trebuit să introducă un recurs în casație în cadrul acțiunii sale pentru exces de putere, făcând referire la decizia *Graner împotriva Franței* (nr. 84536/17, pct. 44, 5 mai 2020). Acesta deduce că respectiva cerere este în totalitate inadmisibilă.

113. În subsidiar, presupunând că o măsură provizorie pentru protejarea unei libertăți fundamentale este considerată o cale de atac efectivă și suficientă, Guvernul susține că reclamantul nu a epuizat căile de atac interne cu privire la măsurile dispuse prin ordinele din 24 februarie 2016, 24 mai 2016, 22 iulie 2016, 18 iulie 2017 și 27 martie 2017, precum și prin decizia din 30 martie 2017. Acesta subliniază că reclamantului i-a fost impusă interdicția de părăsi reședința în temeiul unor decizii administrative, într-adevăr, succesive, dar autonome, și îi impută reclamantului faptul că nu a sesizat Conseil d'État cu un apel împotriva ordonanțelor de respingere a cererilor sale de măsuri provizorii având ca obiect primele patru dintre aceste măsuri. În plus, acesta susține că apelul împotriva ordonanței de respingere a cererilor sale referitoare la ordinul din 27 martie 2017 și la decizia din 30 martie 2017 a fost declarat după introducerea prezentei cereri.

114. În sfârșit, acesta susține, în orice caz, că reclamantul nu a invocat niciodată în fața instanțelor interne vreun motiv care să corespundă, cel puțin pe fond, capetelor de cerere întemeiate pe încălcarea art. 9 și 14 din Convenție. Guvernul adaugă că, în plus, reclamantul nu a reiterat capătul de cerere formulat de acesta în temeiul art. 8 în cadrul acțiunilor sale introduse în fața Conseil d'État.

**b) Reclamantul**

115. Reclamantul răspunde, în esență, că nu dispunea de o cale de atac efectivă, astfel încât nu i se poate imputa neepuizarea căilor de atac interne. Ca atare, acesta invocă respingerea tuturor cererilor sale de către instanțele naționale.

116. În ceea ce privește acțiunile în anulare pentru exces de putere, el subliniază că cererile sale în anulare și apelurile sale au fost examinate în pofida faptului că măsurile contestate încetaseră să mai producă efecte, astfel încât, în opinia sa, un recurs în casație era lipsit de interes.

117. În ceea ce privește procedura măsurilor provizorii, el susține că instanțele administrative sesizate nu puteau să efectueze decât un control restrâns al interdicțiilor de a părăsi reședința în cauză, limitat la o eroare vădită de apreciere. În plus, subliniază că judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii putea să dispună doar măsuri provizorii, întrucât deciziile sale erau lipsite de autoritate de lucru judecat. În subsidiar, el susține că nu putea să invoce alte libertăți fundamentale, în afara libertății de a pleca și de a veni, în cadrul unei măsuri provizorii pentru protejarea unei libertăți fundamentale, având ca obiect o interdicție de a părăsi reședința impusă în temeiul stării de urgență.

118. De asemenea, invocă toleranța oficială din partea statului francez față de o practică administrativă constând în repetarea unor acte contrare Convenției.

119. În orice caz, acesta susține, în cadrul ședinței, că a invocat în mod expres art. 8 din Convenție în fața Conseil d'État, în cadrul apelurilor sale prin care a solicitat măsuri provizorii pentru protejarea unei libertăți fundamentale.

**2. Motivarea Curții****a) Principii generale**

120. Curtea reamintește că scopul regulii epuizării căilor de atac interne este să îi permită unui stat contractant să examineze, și, astfel, să prevină sau să repare încălcarea Convenției care îi este imputată [*Hanan împotriva Germaniei* (MC), nr. 4871/16, pct. 148, 16 februarie 2021]. Mecanismul de salvagardare instituit prin Convenție are, în fapt, un scop subsidiar [*Selmouni împotriva Franței* (MC), nr. 25803/94, pct. 74, CEDO 1999-V].

121. Obligația de epuizare a căilor de atac interne le impune reclamantilor să facă uz de căile de atac disponibile în mod normal și suficiente pentru a le permite obținerea unei reparații pentru încălcările pretinse de aceștia. Aceste căi trebuie să existe cu un grad suficient de certitudine, în practică și în teorie, fără de care le lipsesc efectivitatea și accesibilitatea dorite [*Akdivar și alții împotriva Turciei*, 16 septembrie 1996, pct. 66, *Culegere de hotărâri și*

decizii 1996-IV, și *Vučković și alții împotriva Serbiei* (excepție preliminară (MC), nr. 17153/11 și alte 29 de cereri, pct. 71, 25 martie 2014].

122. Pentru a putea fi considerată efectivă, o cale de atac trebuie să fie susceptibilă să remedieze direct situația în discuție și să prezinte perspective rezonabile de reușită [*Sejdovic împotriva Italiei* (MC), nr. 56581/00, pct. 46, CEDO 2006-II]. Simplul fapt de a nutri îndoieli cu privire la perspectivele de reușită ale unei anumite căi de atac, care nu este în mod evident sortită eșecului, nu constituie un motiv întemeiat pentru a nu exercita calea de atac în cauză [*Akdivar și alții*, citată anterior, pct. 71, și *Selahattin Demirtaş împotriva Turciei (nr. 2)* (MC), nr. 14305/17, pct. 206, 22 decembrie 2020].

123. În ceea ce privește sarcina probei, Guvernul care a invocat neepuizarea căilor de atac are obligația de a stabili în fața Curții că respectiva cale de atac era efectivă și disponibilă atât în teorie, cât și în practică, la momentul faptelor. În continuare, reclamantului îi revine sarcina de a stabili că respectiva cale de atac invocată de Guvern a fost într-adevăr exercitată sau că, dintr-un anumit motiv, aceasta nu era nici adecvată, nici efectivă având în vedere faptele cauzei sau că anumite împrejurări specifice îl scuteau pe reclamant de obligația exercitării acesteia [*Gherghina împotriva României* (dec.), nr. 42219/07, pct. 88-89, 9 iulie 2015].

124. Art. 35 § 1 impune, de asemenea, reclamantului să prezinte cel puțin pe fond [a se vedea, de exemplu, *Guzzardi împotriva Italiei*, 6 noiembrie 1980, pct. 72, seria A nr. 39, și *Gäfgen împotriva Germaniei* (MC), nr. 22978/05, pct. 144-146, CEDO 2010] și în formele și în termenele prevăzute de dreptul intern, capetele de cerere pe care intenționează să le formuleze ulterior în fața Curții. În plus, această dispoziție impune utilizarea unor mijloace procedurale adecvate, prin care să se prevină încălcarea Convenției (*Cardot împotriva Franței*, 9 martie 1991, pct. 34-36, seria A nr. 200, și *Akdivar și alții*, citată anterior, pct. 66).

125. Prin urmare, art. 35 § 1 trebuie să fie aplicat cu o oarecare flexibilitate și fără un formalism excesiv (*Gherghina*, citată anterior, pct. 87).

#### **b) Aplicarea acestor principii în prezenta cauză**

##### *i. Cu privire la exercitarea recursului în casație în cadrul unor acțiuni pentru exces de putere*

126. Guvernul susține, în primul rând, că reclamantul ar fi trebuit să formuleze un recurs în casație în cadrul acțiunilor sale pentru exces de putere.

127. Curtea reamintește că, atunci când este disponibilă, acțiunea pentru exces de putere, în cadrul căreia este posibil să se dezvolte motive întemeiate pe o încălcare a Convenției, în susținerea concluziilor în anulare, este, în principiu, o cale de atac internă care trebuie epuizată [*Charron și Merle-Montet împotriva Franței* (dec.), nr. 22612/15, pct. 21, 16 ianuarie 2018, *Graner*, decizie citată anterior, pct. 44, *Zambrano împotriva Franței* (dec.), nr. 41994/21, pct. 27, 21 septembrie 2021, și *Thevenon împotriva Franței*

(dec.), nr. 46021/21, pct. 61, 13 septembrie 2022]. În plus, în principiu, procedura internă trebuie să se desfășoare până la nivelul instanței de recurs [*Civet împotriva Franței* (MC) nr. 29340/95, pct. 41, CEDO 1999-VI, și *Graner*, decizie citată anterior, pct. 44]. Or, Curtea constată că acțiunea pentru exces de putere este disponibilă în materie (supra, pct. 82 și 56-61) și că aceasta nu a fost exercitată pe deplin în speță, întrucât reclamantul nu a sesizat Conseil d'État cu un recurs în casație (supra, pct. 61).

128. Cu toate acestea, Curtea reamintește că trebuie să aplice regula epuizării căilor de atac interne cu o oarecare flexibilitate și fără un formalism excesiv. Aceasta trebuie să examineze dacă, având în vedere toate împrejurările cauzei, reclamantul a făcut tot ceea ce se putea aștepta în mod rezonabil din partea lui pentru a epuiza căile de atac interne. Un reclamant trebuie să folosească în mod normal acele căi de atac interne care sunt cu adevărat eficiente și suficiente: prin urmare, în cazul în care dispune de mai multe căi de atac ce pot fi considerate efective, acesta este obligat să epuizeze doar una dintre acestea [*Moreira Barbosa împotriva Portugaliei* (dec.), nr. 65681/01, 29 aprilie 2004, CEDO 2004-V, și *Kozacioğlu împotriva Turciei* (MC), nr. 2334/03, pct. 40, 19 februarie 2009]. Rezultă că, având în vedere împrejurările cauzei, va trebui să se considere că reclamantul a respectat cerința epuizării căilor de atac interne, în cazul în care calea măsurii provizorii pentru protejarea unei libertăți fundamentale, exercitată de el în speță, poate fi considerată efectivă.

129. În această privință, Curtea constată că procedura măsurilor provizorii pentru protejarea unei libertăți fundamentale, prevăzută la articolul L. 521-2 din Codul de procedură administrativă, îi permite judecătorului delegat cu luarea măsurilor provizorii, în cazul unei urgențe evidente, să repare, într-un termen scurt, atingerile grave și vădit nelegale aduse unei libertăți fundamentale [a se vedea, în special în acest sens, *Afiri și Biddarri împotriva Franței* (dec.), nr. 1828/18, pct. 44-45, 23 ianuarie 2018, și *O.L.G. împotriva Franței* (dec.) [Comitet], nr. 47022/16, pct. 47-49, 5 iunie 2018 ; a se vedea, *a contrario*, *J.M.B. și alții împotriva Franței*, citată anterior, pct. 217-218, în care Curtea a hotărât că limitele competenței de a emite dispoziții obligatorii, de care dispune judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii, îl împiedică să repare atingerile aduse drepturilor garantate de art. 3 persoanelor private de libertate, în cazul în care aceste încălcări rezultă din suprapopularea carcerală, și, *mutatis mutandis*, *Gebremedhin [Gaberamadhien] împotriva Franței*, nr. 25389/05, pct. 65-66, CEDO 2007-II, în care Curtea a hotărât că, în lipsa unui efect suspensiv, măsura provizorie pentru protejarea unei libertăți fundamentale nu poate fi considerată o cale de atac efectivă împotriva unei decizii de îndepărtare susceptibilă să ducă la tratamente contrare art. 3]. Aceasta subliniază, de asemenea, că lipsa autorității de lucru judecat nu exclude eficacitatea deciziilor cu caracter executoriu ale judecătorului delegat cu luarea măsurilor provizorii (supra, pct. 75).

130. În ceea ce privește în special cererile referitoare la interdicțiile de a părăsi reședința impuse în cadrul stării de urgență, Curtea subliniază, în primul rând, instituirea, pe cale pretoriană, și consacrarea ulterioară de către legiuitor a unei prezumții de urgență care facilitează accesul la judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii (supra, pct. 78-79).

131. În al doilea rând, aceasta reamintește că judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii își exercită controlul asupra tuturor efectelor produse de măsura contestată în fața sa. Ca atare, acestuia îi revine sarcina de a verifica dacă autoritatea administrativă a găsit echilibrul necesar între respectarea libertăților și salvagardarea ordinii publice și, procedând astfel, nu a adus o atingere gravă și vădit nelegală unei libertăți fundamentale, fie atunci când a apreciat amenințarea pe care s-a întemeiat interdicția de a părăsi reședința, fie atunci când a stabilit modalitățile de executare a acestei interdicții (supra, pct. 78). În plus, Curtea subliniază că judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii poate, în cadrul exercitării controlului său, să suspende executarea măsurii criticate sau să oblige administrația să adapteze sau să modifice modalitățile de punere în aplicare a măsurii în cauză (supra, pct. 77 și 80). Curtea deduce că procedura măsurilor provizorii pentru protejarea unei libertăți fundamentale permite remediarea directă a încălcărilor denunțate de reclamant.

132. În al treilea rând, exemplele din jurisprudență furnizate de Guvern (deciziile de suspendare citate supra, la pct. 80) și bilanțul activității contencioase prezentat de acesta (supra, pct. 86) demonstrează, în opinia Curții, că această cale de atac avea o șansă rezonabilă de reușită. Contrar celor susținute de reclamant, respingerea cererilor sale nu este suficientă pentru a se stabili că această cale de atac era în mod evident sortită eșecului.

133. În al patrulea rând, Curtea observă că instanțele administrative s-au organizat astfel încât acest tip de litigii este, în practică, tratat cu diligență de judecători cu experiență (supra, pct. 81). Într-adevăr, toate cererile depuse de reclamant pe această bază au beneficiat de o examinare rapidă și serioasă.

134. În lumina tuturor acestor elemente, Curtea concluzionează că, având în vedere atribuțiile instanței administrative, în special întinderea controlului său și domeniul de aplicare al competențelor sale, trebuie să se considere că, la momentul faptelor în litigiu, măsura provizorie pentru protejarea unei libertăți fundamentale constituia, în materie, o cale de atac efectivă și disponibilă, atât în teorie, cât și în practică. Curtea deduce de aici că trebuie să se considere că recurgerea de către reclamant la calea măsurii provizorii pentru protejarea unei libertăți fundamentale, pentru a contesta măsurile în litigiu, îndeplinește cerința epuizării căilor de atac interne, chiar dacă acesta nu a continuat până la nivelul instanței de recurs acțiunea pentru exces de putere pe care o introdusese.

ii. *Cu privire la exercitarea dreptului de apel în cadrul cererilor de măsuri provizorii pentru protejarea unei libertăți fundamentale*

135. În al doilea rând, Guvernul susține că reclamantul nu a exercitat pe deplin calea măsurii provizorii pentru protejarea unei libertăți fundamentale. În această privință, susține că reclamantul ar fi trebuit să sesizeze Conseil d'État cu apel împotriva ordonanțelor de respingere a cererilor sale de măsuri provizorii având ca obiect ordinele din 24 februarie 2016, 24 mai 2016, 22 iulie 2016 și 18 iulie 2017. Acesta adaugă că apelul introdus în cadrul litigiului referitor la ordinul din 27 martie 2017 și la decizia din 30 martie 2017 ar fi trebuit să fie prezentat înainte de introducerea prezentei cereri.

136. Curtea reamintește, în primul rând, că, pentru a se considera că a epuizat pe deplin căile de atac interne, reclamantul care exercită calea măsurii provizorii pentru protejarea unei libertăți fundamentale trebuie, în principiu, să continue procedura până la nivelul apelului (*O.L.G. împotriva Franței*, decizie citată anterior, pct. 50).

137. În speță, Curtea constată că reclamantul a sesizat Conseil d'État cu un apel referitor la ordonanța prin care a fost respinsă cererea sa de măsuri provizorii pentru protejarea unei libertăți fundamentale, având ca scop suspendarea executării ordinului de impunere a interdicției de a părăsi reședința din 22 noiembrie 2015, și că, în cadrul acestui apel, a invocat o atingere adusă libertății sale de circulație (supra, pct. 52). În plus, aceasta observă că reclamantul a sesizat de asemenea Conseil d'État cu un al doilea apel împotriva ordonanței de respingere referitoare la ordinul din 27 martie 2017 prin care s-a prelungit la peste un an durata interdicției de a părăsi reședința, precum și referitoare la decizia din 30 martie 2017, invocând o atingere adusă libertății sale de circulație (supra, pct. 52). Prin urmare, trebuie să se considere că s-a permis instanțelor naționale să efectueze un control *in concreto* al interdicției de a părăsi reședința care i-a fost impusă, ținând seama de durata maximă a aplicării acesteia, înainte de pronunțarea Curții cu privire la admisibilitatea cererii (a se vedea, cu privire la aceste două criterii, *Graner*, decizie citată anterior, pct. 42 și 52-62).

138. Curtea consideră, de asemenea, că ar fi excesiv de formalist și contrar scopului regulii epuizării căilor de atac interne să i se impună reclamantului să își reitereze capetele de cerere în cadrul unor acțiuni îndreptate împotriva măsurilor care au prelungit succesiv interdicția de a părăsi reședința, astfel cum susține Guvernul. O astfel de cerință ar fi nerezonabilă și ar constitui un obstacol disproporționat în calea exercitării efective a dreptului de recurs individual prevăzut la art. 34 din Convenție (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Vaney împotriva Franței*, nr. 53946/00, pct. 53, 30 noiembrie 2004, și *Gaglione și alții împotriva Italiei*, nr. 45867/07 și alte 69 de cereri, pct. 22, 21 decembrie 2010).

139. În aceste condiții, Curtea concluzionează că trebuie să se considere că reclamantul a epuizat în mod corespunzător căile de atac interne în ceea ce privește contestarea, în temeiul art. 2 din Protocolul nr. 4, a interdicției de a

părăsi reședința, considerată în ansamblul său, chiar dacă acesta nu a continuat până la nivelul apelului ansamblul procedurilor măsurilor provizorii pentru protejarea unei libertăți fundamentale pe care le-a inițiat împotriva interdicțiilor succesive de a părăsi reședința, care i-au fost impuse. Prin urmare, Curtea respinge excepția de inadmisibilitate invocată de Guvern cu privire la acest aspect. Cu toate acestea, Curtea mai trebuie să stabilească dacă, în cadrul căilor de atac interne, reclamantul a prezentat, cel puțin pe fond, capetele sale de cerere formulate în temeiul art. 8, 9 și 14 din Convenție.

*iii. Cu privire la invocarea art. 8, 9 și 14 din Convenție*

140. În primul rând, Curtea constată că, în cadrul apelurilor introduse de reclamant în fața Conseil d'État, având ca obiect măsuri provizorii pentru protejarea unei libertăți fundamentale (supra, pct. 52 și 54), el nu a prezentat, nici măcar pe fond, capătul de cerere formulat în temeiul art. 8 din Convenție, contrar celor susținute în cadrul ședinței. Or, el putea invoca o atingere adusă dreptului la respectarea vieții sale private și de familie în cadrul procedurii măsurilor provizorii pentru protejarea unei libertăți fundamentale (supra, pct. 76).

141. În al doilea rând, deși reclamantul a făcut referire, pe scurt, la riscul de stigmatizare a comunității musulmane, în cadrul apelului formulat împotriva ordonanței tribunal administratif de Nantes din 29 ianuarie 2016, acesta nu a dezvoltat niciun motiv în acest sens în fața instanțelor naționale, deși dreptul intern îi permitea să invoce o atingere adusă libertății sale de cult sau o discriminare în exercitarea acestei libertăți, în fața judecătorului delegat cu luarea măsurilor provizorii pentru protejarea unei libertăți fundamentale (supra, pct. 76).

142. În al treilea rând, reclamantul nu a demonstrat în niciun fel existența unei „toleranțe oficiale” din partea autorităților franceze față de „repetarea unor acte” contrare Convenției, deși îi revine obligația de a prezenta un început de dovadă scrisă cu privire la elementele constitutive ale unei astfel de practici administrative [*Ucraina împotriva Rusiei (Crimeea)* (dec.) (MC), nr. 20958/14 și 38334/18, pct. 366, 16 decembrie 2020].

143. În aceste condiții și având în vedere lipsa unui recurs în casație în cadrul acțiunilor pentru exces de putere, Curtea consideră că excepția preliminară a Guvernului trebuie să fie admisă în această privință și că plângerile formulate de reclamant în temeiul art. 8, 9 și 14 din Convenție trebuie respinse pentru neepuizarea căilor de atac interne, în temeiul art. 35 § 1 și § 4.

### III. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 2 DIN PROTOCOLUL NR. 4

144. Reclamantul susține că interdicția de a părăsi reședința, care i-a fost impusă în cadrul stării de urgență, era contrară art. 2 din Protocolul nr. 4, potrivit căruia:

„1. Oricine se găsește în mod legal pe teritoriul unui stat are dreptul să circule în mod liber și să-și aleagă în mod liber reședința sa.

[...]

3. Exercițarea acestor drepturi nu poate face obiectul altor constrângeri decât acelea care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, siguranța publică, menținerea ordinii publice, prevenirea faptelor penale, protecția sănătății sau a moralei, ori pentru protejarea drepturilor și libertăților altora.

4. Drepturile recunoscute în paragraful 1 pot, de asemenea, în anumite zone determinate, să facă obiectul unor restrângeri care, prevăzute de lege, sunt justificate de interesul public într-o societate democratică.”

145. Guvernul are un punct de vedere opus. În subsidiar, acesta susține că Franța a exercitat în mod valabil dreptul de derogare prevăzut la art. 15 din Convenție, potrivit căruia:

„1. În caz de război sau de alt pericol public ce amenință viața națiunii, orice înaltă parte contractantă poate lua măsuri care derogă de la obligațiile prevăzute de [...] Convenție, în măsura strictă în care situația o cere și cu condiția ca aceste măsuri să nu fie în contradicție cu alte obligații care decurg din dreptul internațional.

2. Dispoziția precedentă nu îngăduie nicio derogare de la art. 2, cu excepția cazului de deces rezultând din acte licite de război, și nici de la art. 3, art. 4 (par. 1) și art. 7.

3. Orice înaltă parte contractantă ce exercită acest drept de derogare îl informează pe deplin pe Secretarul General al Consiliului Europei cu privire la măsurile luate și la motivele care le-au determinat. Aceasta trebuie, de asemenea, să îl informeze pe Secretarul General al Consiliului Europei asupra datei la care aceste măsuri au încetat a fi în vigoare și de la care dispozițiile Convenției devin din nou deplin aplicabile.”

146. În cadrul examinării prezentei cereri, Curtea consideră că trebuie să examineze mai întâi dacă măsura în litigiu este compatibilă cu drepturile și libertățile garantate de Convenție și invocate de reclamant. În cazul unui răspuns afirmativ, nu este necesar ca aceasta să se pronunțe cu privire la validitatea derogării invocate de Guvernul pârât [a se vedea *mutatis mutandis*, *A. și alții împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 3455/05, pct. 161, CEDO 2009, *Irlanda împotriva Regatului Unit*, 18 ianuarie 1978, pct. 191, seria A nr. 25, *Khlebiuk împotriva Ucrainei*, nr. 2945/16, pct. 82, 25 iulie 2017, și *Terheș împotriva României* (dec.), nr. 49933/20, pct. 46, 13 aprilie 2021].

**A. Observații preliminare**

147. Cu titlu introductiv, Curtea consideră că este important să sublinieze că are obligația de a ține seama de contextul specific în care se înscrie această cauză, marcat de valul de atentate teroriste comise pe teritoriul francez începând cu anul 2015 (supra, pct. 10).

148. Într-adevăr, Curtea este pe deplin conștientă de dificultățile pe care le implică lupta împotriva terorismului (a se vedea, pronunțată recent și printre multe altele, *Selahattin Demirtaş*, citată anterior, pct. 275). Aceasta consideră că autoritățile naționale trebuie să fie în măsură să acționeze eficient în acest domeniu. Cu toate acestea, apreciază că este imperativ ca acțiunea lor să se înscrie într-un cadru care să respecte obligațiile asumate de statele contractante în temeiul Convenției.

149. În această privință, Curtea subliniază că Convenția constituie un întreg indivizibil în cadrul căruia drepturile protejate sunt interdependente și corelate între ele. Astfel, în ceea ce privește lupta împotriva terorismului, Convenția impune statelor membre atât obligația de a lua măsuri preventive pentru protejarea vieții populației în cazul unui risc real și imediat de comitere a unor atentate (*Tagaieva și alții împotriva Rusiei*, nr. 26562/07 și alte 6 cereri, pct. 481-493, 13 aprilie 2017), cât și obligația de a asigura garantarea efectivă a drepturilor protejate [a se vedea, de exemplu, *Saadi împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 13229/03, pct. 140-141, CEDO 2008, și *Ramirez Sanchez împotriva Franței* (MC), nr. 59450/00, pct. 115-116, CEDO 2006-IX, din perspectiva art. 3, *A. și alții împotriva Regatului Unit*, citată anterior, pct. 171-172, din perspectiva art. 5, *Ibrahim și alții împotriva Regatului Unit* (MC), nr. 50541/08 și alte 3 cereri, pct. 252, 13 septembrie 2016, din perspectiva art. 6, *Klass și alții împotriva Germaniei*, 6 septembrie 1978, pct. 49, seria A nr. 28, din perspectiva art. 8, sau *Sürek împotriva Turciei (nr. 4)* (MC), nr. 24762/94, pct. 58, 8 iulie 1999, și *Selahattin Demirtaş*, citată anterior, pct. 276, din perspectiva art. 10]. Prin urmare, ținând seama de Convenție, considerată în ansamblul său, și având în vedere conexiunile strânse dintre cerințele legate de respectarea efectivă a acesteia, Curtea are obligația de a-și exercita controlul în această privință.

150. Cu acest titlu, Curtea reamintește că autorităților naționale le revine în primul rând obligația de a asigura un echilibru, uneori fragil, între protecția populației și garantarea drepturilor, în conformitate cu principiul subsidiarității. Totuși, asigurarea acestui echilibru face obiectul unei supravegheri europene ce revine în sarcina Curții. În acest context, Curtea acordă o atenție deosebită naturii și domeniului concret de aplicare a garanțiilor împotriva abuzurilor și riscului de arbitrar [a se vedea, de exemplu, *K. I. împotriva Franței*, nr. 5560/19, 15 aprilie 2021, din perspectiva aspectului procedural al art. 3, *Klass și alții*, citată anterior, pct. 50 și 55, seria A nr. 28, și *K2 împotriva Regatului Unit* (dec.), nr. 42387/13, 7 februarie

2017, pct. 54-61, din perspectiva art. 8, *Selahattin Demirtaş*, citată anterior, pct. 275-280, din perspectiva art. 10, *H.F. și alții împotriva Franței* (MC), nr. 24384/19 și 44234/20, pct. 272-283, 14 septembrie 2022, din perspectiva art. 3 din Protocolul nr. 4, sau *Muhammad și Muhammad împotriva României* (MC), nr. 80982/12, pct. 134-157, 15 octombrie 2020, din perspectiva art. 1 din Protocolul nr. 7 ; a se vedea, de asemenea, în ceea ce privește eficacitatea controlului exercitat de instanțele interne, *Chahal împotriva Regatului Unit*, 15 noiembrie 1996, pct. 131, *Culegere de hotărâri și decizii* 1996-V, și *A. și alții împotriva Regatului Unit*, citată anterior, pct. 210, din perspectiva art. 5].

## **B. Cu privire la aplicabilitatea art. 2 din Protocolul nr. 4**

151. Chiar dacă părțile recunosc că art. 2 din Protocolul nr. 4 este aplicabil, Curții îi revine sarcina de a verifica acest lucru.

152. Curtea reamintește, în această privință, că art. 2 din Protocolul nr. 4 se aplică numai restrângerilor aduse libertății de circulație [*Assanidzé împotriva Georgiei* (MC), nr. 71503/01, pct. 194, CEDO 2004-II, și *M.S. împotriva Belgiei*, nr. 50012/08, pct. 192-195, 31 ianuarie 2012]. Prin urmare, Curții îi revine sarcina de a verifica dacă interdicția de a părăsi reședința impusă reclamantului intra în domeniul de aplicare al acestei dispoziții, având în vedere efectele și modalitățile de executare ale acesteia.

153. În opinia Curții, este necesar ca ordinele de impunere a interdicției de a părăsi reședința, emise succesiv față de reclamant, să fie considerate în ansamblul lor (supra, pct. 139) și să fie examinate efectele lor combinate.

154. În primul rând, Curtea subliniază că aceste măsuri au avut ca efect interdicția impusă reclamantului de a părăsi teritoriul comunei în care locuia, obligarea acestuia să nu părăsească domiciliul între orele 20.00 și 6.00 și să se prezinte de trei ori pe zi la o secție de poliție, la anumite ore, interdicția impusă acestuia între 22 iulie 2016 și 5 august 2016, de a intra în contact cu un terț, precum și obligarea acestuia să prezinte pașaportul său și orice act de identitate începând cu 18 ianuarie 2017 (supra, pct. 13, 16, 20, 31 și 33-35).

155. Aceasta observă că încălcarea acestor obligații era pasibilă de pedeapsa cu închisoarea (supra, pct. 83-84), reclamantul fiind încarcerat de două ori pentru acest motiv (supra, pct. 23-31 și 41-46).

156. În al doilea rând, Curtea subliniază că interdicția de a părăsi reședința a avut o durată cumulată de aproape 13 luni. În practică, puține măsuri dispuse pe această bază au avut o astfel de durată (supra, pct. 85). În plus, circumstanțele cauzei demonstrează că aceasta a fost însoțită de o supraveghere îndelungată și strictă din partea forțelor de ordine.

157. În al treilea rând, Curtea observă că reclamantul și-a păstrat libertatea de a ieși în cursul zilei și că nu a fost împiedicat să aibă o viață socială și să mențină relații cu lumea exterioară [a se vedea, în această privință, în special *De Tommaso împotriva Italiei* (MC), nr. 43395/09, pct. 86-88, 23 februarie

2017, și, de exemplu, *Trijonis împotriva Lituaniei* (dec.), nr. 2333/02, 17 martie 2005].

158. În plus, reclamantul putea solicita permisiunea de a se îndepărta de locul executării interdicției de a părăsi reședința, ceea ce nu a făcut (*De Tommaso*, citată anterior, pct. 88).

159. În sfârșit, Curtea subliniază că a examinat anterior, din perspectiva art. 2 din Protocolul nr. 4, măsuri comparabile a căror durată a fost mai mare sau egală cu cea a măsurii în litigiu (a se vedea, de exemplu, *Labita*, citată anterior, pct. 193, *Vito Sante Santoro*, decizie citată anterior, *M.S. împotriva Belgiei*, citată anterior, pct. 192-195, și *Timofeiev și Postupkin împotriva Rusiei*, nr. 45431/14 și 22769/15, pct. 123-125 și 137, 19 ianuarie 2021).

160. Ținând seama de ansamblul acestor elemente, Curtea consideră că interdicția de a părăsi reședința în litigiu trebuie să fie considerată o măsură de restrângere a libertății de circulație și deduce, la fel ca și părțile, că art. 2 din Protocolul nr. 4 este aplicabil.

161. Constatând că acest capăt de cerere nu este în mod vădit nefondat în sensul art. 35 § 3 lit. a) din Convenție și că nu prezintă niciun alt motiv de inadmisibilitate, Curtea îl declară admisibil.

### C. Cu privire la respectarea art. 2 din Protocolul nr. 4

#### 1. Argumentele părților

##### a) Argumentul reclamantului

162. Reclamantul susține că temeiul legal al interdicției de a părăsi reședința era imprevizibil. El argumentează că noțiunea de „comportament care constituie o amenințare la adresa siguranței și ordinii publice”, care figurează la articolul 6 din Legea din 3 aprilie 1955, în versiunea aplicabilă litigiului, este excesiv de flexibilă. În opinia lui, acest criteriu de aplicare conferă autorității administrative o putere discreționară. El consideră că extinderea domeniului de aplicare al acestei dispoziții, prin Legea din 20 noiembrie 2015, este regretabilă.

163. În plus, acesta susține, în esență, că legea respectivă nu prevedea garanții procedurale minime în raport cu importanța dreptului în cauză. În această privință, critică atribuirea controlului interdicțiilor de a părăsi reședința instanței administrative și pretinde că aceasta din urmă exercită doar un control limitat asupra acestor măsuri.

164. În cele din urmă, contestă necesitatea interdicției căreia i-a făcut obiectul. El afirmă că interdicția a fost impusă pe o bază factuală fragilă și pe baza unor constatări subiective referitoare la radicalizarea sa religioasă. Subliniază în special că nu a fost niciodată inculpat și nici măcar nu a fost ascultat în cadrul unei proceduri penale legate de terorism și că ar fi putut fi supus unei simple supravegheri administrative de către serviciile de

informații, în cazul în care s-ar fi considerat că reprezenta o amenințare la adresa siguranței sau ordinii publice. În cele din urmă, denunță prezentarea de către administrație, în cadrul litigiilor introduse de el în fața instanțelor administrative, a unor documente de tip „note blanche” și valoarea probatorie atribuită acestora.

**b) Argumentul Guvernului**

165. Guvernul susține că nu a fost încălcat art. 2 din Protocolul nr. 4.

166. În primul rând, acesta argumentează că articolul 6 din Legea din 3 aprilie 1955 constituie un temei legal previzibil. Precizează că lucrările pregătitoare ale Legii din 20 noiembrie 2015 clarifică definiția comportamentelor vizate și că jurisprudența administrativă ilustrează această noțiune (CE, Sect., 11 décembre 2015, decizii citate anterior, 23 décembre 2015, réf., n° 395229, și 29 janvier 2016, réf., n° 396280). Guvernul adaugă că o astfel de măsură nu poate fi dispusă decât în cadrul unei stări de urgență, care poate fi instituită doar în condiții stricte. Observă, de asemenea, că, anterior, Curtea a admis previzibilitatea unor dispoziții similare, care făceau referire la acte „care pot [...] aduce atingere gravă ordinii publice” [*Kudrevičius și alții împotriva Lituaniei* (MC), nr. 37553/05, pct. 113, CEDO 2015], la „tulburări ale ordinii publice” (*Oliveira împotriva Țărilor de Jos*, nr. 33129/96, pct. 53-58, CEDO 2002-IV) sau la cerințele „ordinii publice și securității naționale” [*Asociația Gurekin și alta împotriva Franței* (dec.), nr. 9266/04, 6 iunie 2006]. Acesta adaugă că ar fi nerealist să se impună o definiție legală exhaustivă a unor astfel de comportamente.

167. În plus, susține că dreptul intern prevede garanții suficiente împotriva riscurilor de abuz. În această privință, subliniază că interdicțiile de a părăsi reședința sunt supuse controlului instanței administrative, care verifică proporționalitatea acestora. Acesta evidențiază celeritatea și eficacitatea procedurii măsurilor provizorii pentru protejarea unei libertăți fundamentale. Adaugă că durata acestei măsuri este reglementată și că aceasta trebuie să fie reînnoită în cazul prelungirii stării de urgență.

168. În al doilea rând, susține că restrângerea în cauză avea ca scop menținerea siguranței și ordinii publice.

169. În al treilea rând, în ceea ce privește necesitatea interdicției de a părăsi reședința impusă reclamantului, Guvernul susține că statul dispune de o largă marjă de apreciere în materie, că această măsură s-a întemeiat pe un set de elemente bine stabilite și deosebit de îngrijorătoare.

170. În ceea ce privește prezentarea unor documente de tip „note blanche” în fața instanței administrative, Guvernul susține că aceasta este singura modalitate care permite asigurarea unui just echilibru între protecția secretului surselor și a metodelor de informare, pe de o parte, și principiul contradictorialității, pe de altă parte. Acesta susține că prezentarea unor astfel de elemente de probă este reglementată de garanții procedurale suficiente.

Adaugă că, în decizia Comitetului *Hammami împotriva Franței* (nr. 20871/15, pct. 22, 29 septembrie 2020), Curtea a părut că o acceptă.

## 2. Motivarea Curții

171. În măsura în care restrângerea libertății de circulație în cauză nu este specifică „anumitor zone determinate”, aceasta trebuie examinată din perspectiva celui de-al treilea paragraf al articolului 2 din Protocolul nr. 4 [*Garib împotriva Țărilor de Jos* (MC), nr. 43494/09, pct. 110, 6 noiembrie 2017]. Potrivit jurisprudenței Curții, o astfel de măsură trebuie să fie prevăzută de lege, să urmărească unul dintre scopurile legitime menționate la acest paragraf și să asigure un just echilibru între interesul general și drepturile individului (a se vedea, printre multe altele, *De Tommaso*, citată anterior, pct. 104).

172. În speță, după ce a hotărât că interdicția de a părăsi reședința în litigiu a restrâns libertatea de circulație a reclamantului (supra, pct. 160), Curtea trebuie să verifice dacă această ingerință era prevăzută de lege, dacă urmărea un scop legitim și dacă era necesară într-o societate democratică.

### a) Cu privire la calitatea legii

173. Curtea constată, în primul rând, că temeiul legal al interdicției de a părăsi reședința impusă reclamantului a fost articolul 6 din Legea din 3 aprilie 1955, astfel cum a fost interpretat de Conseil d'État și Conseil constitutionnel, și că accesibilitatea sa nu este contestată de reclamant.

174. Pentru a aprecia previzibilitatea acestui temei legal, Curtea va examina precizia noțiunilor utilizate și va examina dacă acesta a fost însoțit de garanții suficiente împotriva riscului de arbitrar.

### i. Principii generale

175. În temeiul art. 2 din Protocolul nr. 4, principiile referitoare la previzibilitatea legii au fost prezentate în hotărârile *De Tommaso* (citată anterior, pct. 106-109) și *Rotaru împotriva Republicii Moldova* (nr. 26764/12, pct. 24-25, 8 decembrie 2020).

176. Curtea reamintește că este important, în special, ca temeiul legal al ingerinței să fie previzibil. Ca atare, acesta trebuie să ofere o anumită garanție împotriva atingerilor arbitrare din partea autorităților publice. O lege care conferă o putere de apreciere trebuie să stabilească domeniul de aplicare al acestei puteri, deși nu este necesar ca aceasta să includă detalii privind normele și procedurile care trebuie respectate (*Hliustov împotriva Rusiei*, nr. 28975/05, pct. 70, 11 iulie 2013, și *De Tommaso*, citată anterior, pct. 109).

177. Pentru a fi compatibilă cu statul de drept și pentru a oferi protecție împotriva arbitrarului, legea aplicabilă trebuie să asigure, de asemenea, garanții procedurale minime în raport cu importanța dreptului în cauză

(*Rotaru*, citată anterior, pct. 24). Controlul ingerințelor executivului în exercitarea drepturilor garantate de art. 2 din Protocolul nr. 4 trebuie să fie asigurat, în mod normal, cel puțin în ultimă instanță, de instanțe judecătorești, având în vedere că acestea oferă garanții de independență și de imparțialitate și că sunt mai în măsură să asigure regularitatea procedurii (*Sissanis împotriva României*, nr. 23468/02, pct. 70, 25 ianuarie 2007, și *Sarkizov și alții împotriva Bulgariei*, nr. 37981/06 și alte 3 cereri, pct. 69, 17 aprilie 2012). Acest control trebuie să vizeze atât legalitatea, cât și proporționalitatea măsurii în litigiu (*Riener împotriva Bulgariei*, nr. 46343/99, pct. 126, 23 mai 2006, *Gocev împotriva Bulgariei*, nr. 34383/03, pct. 50, 26 noiembrie 2009, și *Rotaru*, citată anterior, pct. 25). În plus, autoritățile interne nu pot să prelungească o perioadă lungă de timp măsurile care restrâng libertatea de circulație a unei persoane fără să reexamineze periodic dacă acestea sunt în continuare justificate (*Rotaru*, citată anterior, pct. 25).

ii. *Aplicarea în speță*

α) Cu privire la precizia noțiunilor utilizate

178. Reclamantul se plânge, în principal, de imprecizia noțiunilor utilizate de legiuitor.

179. Articolul 6 din Legea din 3 aprilie 1955 autorizează ministrul de Interne să impună, în cadrul puterilor de poliție administrativă de care dispune, interdicția de a părăsi reședința în cazul oricărei persoane „în privința căreia există motive serioase să se creadă că are un comportament care constituie o amenințare la adresa siguranței și ordinii publice” (supra, pct. 66). Deși Legea din 3 aprilie 1955 a fost modificată de mai multe ori între 2015 și 2017, această condiție de aplicare a rămas neschimbată.

180. Curtea reamintește că gradul de precizie impus legislației interne depinde în mare măsură de conținutul legii în cauză, de domeniul pe care aceasta este menită să îl reglementeze, precum și de numărul și statutul persoanelor cărora li se adresează (*De Tommaso*, citată anterior, pct. 108, și jurisprudența citată).

181. În speță, Curtea subliniază că dispozițiile în litigiu nu pot fi aplicate decât în cadrul stării de urgență și în zonele în care aceasta se aplică. Or, starea de urgență nu poate fi instituită decât în situații excepționale, care sunt strict definite de lege (supra, pct. 62). Prin urmare, legislația în cauză, care derogă de la dreptul comun, este destinată să fie aplicată doar cu titlu excepțional, într-un spațiu limitat și pe o perioadă de timp limitată.

182. Curtea observă în continuare că impunerea unei interdicții de a părăsi reședința este condiționată de existența unor „motive serioase” pentru a considera că un anumit comportament constituie o amenințare. Legea impune astfel existența unui risc caracterizat, întrucât interdicția de a părăsi reședința nu poate fi legal impusă pe baza unor simple suspiciuni. Aceste cerințe stricte se coroborează cu lucrările pregătitoare ale Legii din 20 noiembrie 2015

(supra, pct. 67), precum și cu jurisprudența administrativă care s-a dezvoltat rapid în materie (supra, pct. 80 și 166). Curtea subliniază că acest nivel al cerințelor crește și mai mult atunci când durata măsurii depășește 12 luni, fiind necesar ca amenințarea în cauză să fie „deosebit de gravă” (supra, pct. 71).

183. În plus, Curtea observă că apărarea „securității naționale” și menținerea „siguranței publice” și a „ordinii publice” sunt incluse în mod expres printre scopurile legitime de natură să justifice o ingerință în exercitarea drepturilor garantate de art. 2 din Protocolul nr. 4. Subliniază că această ultimă noțiune este utilizată pe scară largă în țările continentale, astfel cum reiese din lucrările pregătitoare pentru Protocolul nr. 4 (*Garib*, citată anterior, pct. 85).

184. În această privință, pare nerealist să se impună legiuitorului național să întocmească o listă exhaustivă de comportamente de natură a justifica punerea în aplicare a puterilor de poliție administrativă (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Kudrevičius și alții*, citată anterior, pct. 113), așa cum susține Guvernul. Potrivit unei jurisprudențe consacrate, dreptul trebuie să se poată adapta la schimbările de situație și nu poate, în niciun caz, să prevadă toate ipotezele, motiv pentru care multe legi folosesc, prin forța lucrurilor, formule mai mult sau mai puțin vagi, a căror interpretare și aplicare depind de practică [a se vedea, printre multe altele, *Rekvényi împotriva Ungariei* (MC), nr. 25390/94, pct. 34, CEDO 1999-III, și *De Tommaso*, citată anterior, pct. 107-108].

185. Or, această dificultate este deosebit de accentuată atunci când legiuitorul național trebuie să reglementeze *ex ante* prerogativele încredințate autorității administrative pentru a face față unor evenimente de o gravitate excepțională și în mare măsură imprevizibile și pentru a preveni cât mai eficient posibil materializarea unor riscuri majore la adresa securității naționale, a siguranței publice și a ordinii publice, asigurând astfel respectarea efectivă a dreptului la viață al populației.

186. Cu toate acestea, o astfel de legislație excepțională nu se poate dovedi, în niciun caz, a fi contrară principiului statului de drept. Prin urmare, Curții îi revine sarcina de a exercita un control meticulos asupra garanțiilor împotriva riscului de arbitrar, prevăzute de dreptul intern, pentru a stabili dacă acestea circumscriu și limitează în mod efectiv puterea de apreciere conferită autorității administrative.

β) Cu privire la existența unor garanții împotriva riscului de arbitrar

187. Curtea observă, în primul rând, că aplicarea stării de urgență este strict reglementată de dreptul intern. Deși starea de urgență poate fi instituită de către puterea executivă, durată sa inițială este limitată la douăsprezece zile și poate fi prelungită numai de către legiuitor, pentru o perioadă determinată (supra, pct. 62). Orice proiect de lege în acest sens trebuie înaintat Conseil d'État spre avizare, în conformitate cu articolul 39 din Constituție (supra,

pct. 9). În plus, legea prevede că Parlamentul trebuie să fie informat fără întârziere cu privire la măsurile luate în aplicarea stării de urgență și îi conferă acestuia prerogative de investigare, pe care acesta le-a utilizat efectiv în contextul monitorizării acestui regim excepțional (supra, pct. 63-64).

188. În al doilea rând, Curtea constată că regimul interdicției de a părăsi reședința este clar definit în dreptul intern. Durata măsurii, modalitățile de executare a acesteia și regimul obligațiilor suplimentare care pot fi asociate acesteia sunt reglementate precis de Legea din 3 aprilie 1955, astfel cum a fost interpretată de Conseil d'État și de Conseil constitutionnel (a se vedea, *a contrario*, *De Tommaso*, citată anterior, pct. 119-123). În special, Conseil constitutionnel a statuat, în Decizia sa din 22 decembrie 2015, că interdicția de a părăsi reședința și toate modalitățile de executare a acesteia trebuie să fie justificate și proporționale cu motivele care au stat la baza măsurii, în circumstanțele speciale care au dus la instituirea stării de urgență (supra, pct. 69). Această jurisprudență impune, de asemenea, reînnoirea interdicției de a părăsi reședința la fiecare prelungire a stării de urgență. Având în vedere frecvența acestor prelungiri în perioada 2015 - 2017 (supra, pct. 9), această cerință a implicat o reexaminare periodică regulată a interdicțiilor de a părăsi reședința. În plus, printr-o decizie din 16 martie 2017, Conseil constitutionnel a subordonat prelungirea interdicției peste douăsprezece luni condiției ca administrația să prezinte elemente noi sau suplimentare (supra, pct. 71).

189. Curtea acordă o importanță deosebită faptului că instanțele interne au interpretat legislația în cauză referitoare la situațiile excepționale astfel încât să ofere persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Selahattin Demirtaş*, citată anterior, pct. 275, și *Kudrevičius și alții*, citată anterior, pct. 110).

190. Curtea observă, în al treilea rând, că interdicțiile de a părăsi reședința pot fi contestate în fața judecătorului delegat cu luarea măsurilor provizorii pe calea măsurii provizorii pentru protejarea unei libertăți fundamentale, pe care Curtea a considerat-o efectivă (supra, pct. 129-134). Constată că acest control vizează atât legalitatea, cât și proporționalitatea interdicției de a părăsi reședința (supra, pct. 78) și subliniază că acesta are loc într-un termen foarte scurt (supra, pct. 75) și, dacă este necesar, în cursul executării măsurii. Prin urmare, aceasta poate face obiectul unui control jurisdicțional în cadrul unui dublu grad de jurisdicție, la scurt timp de la punerea sa în executare. În paralel, aceste măsuri pot fi contestate în cadrul acțiunii pentru exces de putere. În plus, deși reclamantul critică atribuirea acestui litigiu instanței administrative, Curtea constată că această normă de competență a fost considerată conformă cu articolul 66 din Constituție (supra, pct. 69). Curtea nu are sarcina de a face aprecieri cu privire la aceste norme de organizare jurisdicțională, ci doar de a efectua o verificare a compatibilității acestora cu Convenția. Or, niciuna dintre alegațiile reclamantului nu este de natură să pună în discuție independența și imparțialitatea instanței administrative sau angajamentul acesteia față de respectarea legalității. Curtea concluzionează

că interdicțiile de a părăsi reședința impuse în cadrul stării de urgență fac obiectul unui control jurisdicțional eficient, oferind garanții procedurale proporționale cu importanța dreptului în cauză (*Rotaru*, citată anterior, pct. 24-25).

191. Având în vedere toate aceste elemente, Curtea consideră că dispozițiile în cauză, astfel cum au fost interpretate de instanțele naționale, stabilesc cu suficientă claritate domeniul de aplicare și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere conferite ministrului de Interne și prevăd garanții adecvate împotriva riscurilor de abuz și de arbitrar. Curtea concluzionează că acest temei legal era previzibil.

**b) Cu privire la legitimitatea scopurilor urmărite**

192. În opinia Curții, scopurile urmărite de ingerința în litigiu, de apărare a securității naționale, precum și de menținere a siguranței publice și a ordinii publice, erau legitime.

**c) Cu privire la necesitatea ingerinței în litigiu**

*i. Principii generale*

193. Potrivit jurisprudenței constante a Curții, o ingerință în exercitarea libertății de circulație este considerată „necesară într-o societate democratică” dacă răspunde unei „nevoi sociale imperioase” și dacă este proporțională cu scopul legitim urmărit. Motivele invocate de autoritățile naționale pentru a o justifica trebuie să fie „relevante și suficiente” (*Nada*, citată anterior, pct. 181). În această privință, autoritățile naționale competente dispun de o anumită marjă de apreciere (*Nada*, citată anterior, pct. 184, și *Oliveira*, citată anterior, pct. 64).

194. Cu toate acestea, o restrângere adusă libertății de circulație poate fi justificată, într-o anumită cauză, doar dacă există indicii clare privind existența unei veritabile cerințe de interes public, care prevalează asupra dreptului persoanei la liberă circulație (*Hajibeyli împotriva Azerbaidjanului*, nr. 16528/05, pct. 63, 10 iulie 2008, *Nalbančki împotriva Bulgariei*, nr. 30943/04, pct. 65, 10 februarie 2011, și *Popoviciu împotriva României*, nr. 52942/09, pct. 91, 1 martie 2016). Măsurile cu caracter preventiv trebuie să se întemeieze pe elemente concrete și cu adevărat revelatoare pentru riscul actual, a cărui apariție sunt menite să o prevină (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Nalbančki*, citată anterior, pct. 65, și *Vlasov și Beniaș împotriva Rusiei*, nr. 51279/09 și 32098/13, pct. 34, 20 septembrie 2016; a se vedea și *Labita*, citată anterior, pct. 196).

195. O măsură de restrângere a libertății poate fi impusă sau menținută doar după ce s-a luat concret în considerare situația particulară a persoanei în cauză (a se vedea, de exemplu, *Battista împotriva Italiei*, nr. 43978/09, pct. 44 și 47, CEDO 2014, și *Stamose împotriva Bulgariei*, nr. 29713/05, pct. 35, CEDO 2012). În plus, autoritățile naționale nu pot să prelungească o

perioadă lungă de timp măsurile care restrâng libertatea de circulație a unei persoane fără să reexamineze periodic dacă acestea sunt în continuare justificate (a se vedea, printre altele, *Villa împotriva Italiei*, nr. 19675/06, pct. 49, 20 aprilie 2010, *Battista*, citată anterior, pct. 42, și *Rotaru*, citată anterior, pct. 25). Atunci când examinează gravitatea unei restrângeri, Curtea ține seama în special de durata acesteia (*Nikiforenko împotriva Ucrainei*, nr. 14613/03, pct. 56, 18 februarie 2010).

196. În sfârșit, este important ca persoana vizată de o măsură cu caracter preventiv să beneficieze de un control jurisdicțional care să ofere garanții procedurale adecvate (*Bulea împotriva României*, nr. 27804/10, nr. 63, 3 decembrie 2013, și *Popoviciu*, citată anterior, pct. 92). Aceasta trebuie să aibă posibilitatea reală de a solicita clarificări cu privire la elementele care justifică o astfel de restrângere și să aibă acces la o procedură contradictorie (*Marturana împotriva Italiei*, nr. 63154/00, pct. 188-189, 4 martie 2008).

#### ii. Motivarea Curții

197. Curtea constată că ingerința în exercitarea de către reclamant a libertății de circulație a fost deosebit de gravă, în măsura în care aceasta includea atât interdicția de a părăsi teritoriul comunei Angers, cât și interdicția de circulație pe timp de noapte și obligația de a se prezenta, de trei ori pe zi, în fața forțelor de ordine, sub sancțiunea pedepsei cu închisoarea. Aceasta observă, de asemenea, că reclamantul a făcut obiectul interdicției de a părăsi reședința pentru o perioadă cumulată de peste 13 luni.

198. Inițial, interdicția de a părăsi reședința impusă reclamantului s-a bazat pe „radicalizarea religioasă” a reclamantului, temperamentul său violent și antecedentele sale penale, precum și pe faptul că acesta a încercat să ia legătura cu șeful unei organizații islamiste care susținea jihadul armat, militând pentru instaurarea califatului și aplicarea legii Șaria în Franța (supra, pct. 14).

199. În această privință, Curtea subliniază că o astfel de restrângere a libertății de circulație nu se poate întemeia exclusiv pe convingerile sau practica religioasă a unei persoane. Cu toate acestea, reamintește că art. 9 din Convenție nu protejează orice act motivat sau inspirat de o religie sau de o convingere [*Hassan și Ceauș împotriva Bulgariei* (MC), nr. 30985/96, pct. 60, CEDO 2000-XI]. În speță, aceasta observă că ministrul de Interne s-a întemeiat pe o serie de elemente care permiteau calificarea unui „comportament” ca fiind de natură să dea naștere unor motive serioase să se creadă că acesta constituia o amenințare la adresa siguranței și ordinii publice, cu scopul de a împiedica comiterea de acte de terorism, astfel cum s-a asigurat Conseil d’État (supra, pct. 53). Curtea subliniază că această interdicție a fost impusă la câteva zile după atentatele comise la 13 noiembrie 2015, într-un moment în care protejarea populației și prevenirea unui nou act de terorism constituiau, fără îndoială, o nevoie imperativă. În această privință, reamintește că, deseori, eficacitatea unei măsuri cu caracter preventiv depinde

de rapiditatea punerii sale în aplicare (*Gocev*, citată anterior, pct. 53). De asemenea, apreciază că modalitățile de executare a măsurii, deși riguroase, erau adecvate scopului acesteia.

200. În aceste condiții, Curtea consideră că interdicția în litigiu s-a bazat pe motive pertinente și suficiente în contextul în care se înscrie prezenta cauză, caracterizat prin existența unei amenințări, de o gravitate și cu o durată excepționale, la adresa securității naționale, a siguranței publice și a ordinii publice.

201. Ulterior, interdicția de a părăsi reședința impusă reclamantului și modalitățile de executare a acesteia au fost reexamineate în mod regulat, situația sa personală fiind reanalizată efectiv de opt ori de către ministrul de Interne (supra, pct. 17, 18, 20, 32, 33, 34, 36 și 37). Pentru a decide cu privire la prelungirea măsurii, acesta s-a bazat pe un set de elemente care s-au înmulțit progresiv. În opinia Curții, aceste noi elemente au putut fi considerate în mod rezonabil de către autoritățile naționale ca reprezentând o consolidare a motivelor serioase de a crede că comportamentul reclamantului constituia o amenințare de natură să justifice prelungirea interdicției de a părăsi reședința. Curtea observă că autoritatea administrativă s-a bazat pe informații potrivit cărora reclamantul și-ar fi exprimat disponibilitatea de a întreprinde acțiuni violente, pe refuzul său de a condamna, în cadrul unui interviu acordat de bună voie unui jurnalist, atentatele care fuseseră comise recent, pe faptul că frecventa o persoană căreia i se aplicase o pedeapsă severă pentru săvârșirea unor acte de violență, cu circumstanțe agravante, asupra unui ofițer de poliție, pe faptul că, în timpul unei percheziții administrative efectuate la domiciliul reclamantului, au fost găsite, pe dispozitive care îi aparțineau, materiale video deosebit de violente de propagandă jihadistă și de instigare la utilizarea forței letale, pe faptul că, uneori, a încălcat interdicția care fusese dispusă împotriva sa de a contacta o anumită persoană, și că a fost condamnat pentru această încălcare, pe faptul că, în timpul încarcerării sale, s-a apropiat de o persoană care era membră a mișcării jihadiste și care fusese condamnată pentru asociere infracțională în vederea comiterii de acte de terorism, precum și pe comportamentul virulent sau provocator adoptat uneori de acesta față de autoritățile polițienești și judiciare, în perioada în care făcea obiectul interdicției de a părăsi reședința (supra, pct. 17, 18, 20, 32 și 36). Curtea consideră că acestea sunt elemente concrete pe baza cărora autoritățile naționale au putut în mod rezonabil să deducă că relevă persistența riscului pe care măsura urmărea să îl prevină (*Nalbanŭki*, citată anterior, pct. 65, și *Vlasov și Beniaș*, citată anterior, pct. 34), și anume o eventuală materializare a actului. Aceasta subliniază în special că prelungirea interdicției peste douăsprezece luni s-a întemeiat îndeosebi pe constatarea existenței unor elemente noi (supra, pct. 36 și 71). Or, aceasta reamintește că natura și gravitatea riscului identificat constituie în continuare un factor important în aprecierea proporționalității măsurilor de protecție și de

prevenire care trebuie să fie adoptate [a se vedea, *mutatis mutandis*, Kurt împotriva Austriei (MC), nr. 62903/15, pct. 183, 15 iunie 2021].

202. În plus, Curtea constată că reclamantului i s-a impus, în Angers, interdicția de a părăsi reședința pentru cea mai mare parte a duratei măsurii în litigiu. Angers este o comună de 42,7 km<sup>2</sup>, cu aproape 155 000 de locuitori. În timpul zilei, el se putea deplasa liber pe teritoriul acesteia, sub rezerva respectării obligației de a se prezenta, de trei ori pe zi, la secția de poliție din Angers. Or, aceasta era ușor accesibilă cu transportul în comun, având în vedere că, până la 5 august 2016, reclamantul a avut domiciliul în imediata vecinătate a acesteia. Curtea deduce de aici că nici interdicția de a părăsi reședința impusă reclamantului, nici obligațiile suplimentare asociate acesteia nu l-au împiedicat pe reclamant să aibă o viață socială și să creeze relații cu lumea exterioară. De asemenea, observă că autoritatea administrativă a ținut seama de situația individuală a reclamantului, care nu avea un loc de muncă și nici responsabilități familiale, precum și de alegerile acestuia referitoare la problemele sale de sănătate, procedând la o examinare serioasă a certificatului medical furnizat de acesta. Subliniază că reclamantul nu a solicitat niciodată autorității administrative permisiunea de a părăsi zona în care executa interdicția de a părăsi reședința sau modificarea măsurii prin adaptarea acesteia pentru motive familiale sau profesionale. El s-a limitat la a solicita reducerea periodicității obligației sale de a se prezenta la secția de poliție, invocând dificultăți de mobilitate pasagere, care nu au fost considerate ca fiind stabilite. În cadrul ședinței în fața Curții, reclamantul a explicat că, în opinia sa, a solicita modificarea măsurii ar echivala cu admiterea de principiu a acesteia. În aceste condiții, Curtea consideră că faptul că reclamantul nu a solicitat și nici nu a obținut modificarea interdicției de a părăsi reședința nu poate fi imputat autorităților interne [a se vedea, *mutatis mutandis*, *Timofeiev și Postupkin*, citată anterior, pct. 135, și *Munteanu împotriva României* (dec.), nr. 39435/08, pct. 26, 1 decembrie 2015].

203. Din ansamblul considerațiilor care precedă, Curtea deduce că durata măsurii și menținerea restricțiilor prevăzute de aceasta s-au întemeiat pe motive pertinente și suficiente.

204. În plus, Curtea observă că toate deciziile administrative luate împotriva reclamantului au făcut obiectul unui control jurisdicțional (pct. 47, 51, 53, 54, 58 și 60). Reclamantul, căruia i s-a acordat sistematic asistență judiciară, a fost efectiv în măsură să își susțină argumentele în fața instanțelor interne, care au reexaminat cu seriozitate justificarea interdicției de a părăsi reședința, de fiecare dată când a fost prelungită.

205. În cele din urmă, reclamantul susține că instanțele interne s-au pronunțat în principal pe baza unor documente de tip „note blanche”, pe care le consideră dificil de contestat. Acesta denunță influența lor predominantă asupra instanței și susține că nu a beneficiat de garanții procedurale minime. Cu privire la acest aspect, Guvernul susține că practica respectivă permite să fie aduse la cunoștința persoanei în cauză și a instanței elementele pe care s-a

întemeiat autoritatea administrativă pentru a lua măsura în litigiu, fără să fie împiedicate acțiunile serviciilor de informații și asigurându-se totodată păstrarea necesară a secretului surselor acestora.

206. Curtea reamintește că a recunoscut că utilizarea de informații confidențiale se poate dovedi inevitabilă în cauzele în care se află în joc securitatea națională. Totuși, consideră că acest lucru nu înseamnă că autoritățile naționale se sustrag oricărui control din partea instanțelor interne atunci când afirmă că o cauză are legătură cu securitatea națională și terorismul (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Chahal*, citată anterior, pct. 130-131, și *A. și alții împotriva Regatului Unit*, citată anterior, pct. 210, din perspectiva art. 5 § 4). Curtea a examinat deja mai multe tehnici care permit concilierea, pe de o parte, a imperativelor de securitate legate de accesul la astfel de informații și, pe de altă parte, a necesității de a acorda justițiabililor un nivel suficient de conformitate cu normele de procedură (*Chahal*, citată anterior, pct. 131 și 144, și *A. și alții împotriva Regatului Unit*, citată anterior, pct. 214-224). În speță, Curții îi revine sarcina de a examina dacă prezentarea documentelor de tip „note blanche” a fost însoțită de garanții procedurale suficiente.

207. În această privință, Curtea observă că dreptul intern impune ca documentele de tip „note blanche” să fie supuse dezbaterii contradictorii. În plus, instanța administrativă are obligația de a exercita un control cu privire la exactitatea și precizia informațiilor pe care le conțin aceste documente, analizând dacă se întemeiază pe fapte precise și detaliate și dacă sunt sau nu contestate în mod serios (supra, pct. 92). În acest scop, instanța administrativă își poate exercita competența de cercetare (supra, pct. 93). În speță, Curtea constată că prezentarea unor documente de tip „note blanche” în cadrul dezbaterii contradictorii i-a permis reclamantului să ia cunoștință de elementele pe care s-a întemeiat interdicția de a părăsi reședința și i-a oferit posibilitatea efectivă de a solicita clarificări în această privință (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Marturana*, citată anterior, pct. 188-189). Or, Curtea subliniază că, în mare parte, aceste elemente nu au fost contestate de reclamant, cu privire la care Curtea constată că a absentat de la mai multe ședințe și că nu a solicitat niciodată instanțelor interne să își exercite competența de cercetare. La rândul lor, instanțele interne au apreciat că faptele relatate erau suficient de precise și detaliate. După ce a luat cunoștință de documentele de tip „note blanche”, care au fost depuse la dosarul cauzei din fața sa, Curtea consideră că o astfel de concluzie nu poate fi considerată arbitrară.

208. În aceste condiții, Curtea deduce că, în circumstanțele cauzei, reclamantul a beneficiat de garanții procedurale adecvate.

209. Ținând seama de toate considerațiile de mai sus și având în vedere nevoia imperioasă pe care o reprezintă prevenirea actelor de terorism, comportamentul reclamantului, garanțiile procedurale de care acesta a beneficiat efectiv, precum și reexaminarea periodică a necesității interdicției

## HOTĂRÂREA PAGERIE ÎMPOTRIVA FRANȚEI

de a părăsi reședința, Curtea concluzionează că această măsură nu era disproporționată. Prin urmare, nu a fost încălcat art. 2 din Protocolul nr. 4. O astfel de concluzie dispensează Curtea, în speță, de obligația de a se pronunța cu privire la validitatea exercitării de către Franța a dreptului de derogare prevăzut la art. 15 (supra, pct. 146).

### PENTRU ACESTE MOTIVE, CURTEA, ÎN UNANIMITATE,

1. *admite* excepția preliminară ridicată de Guvern, întemeiată pe tardivitatea capetelor de cerere cu privire la măsura individuală de control administrativ și supraveghere (MICAS) dispusă față de reclamant, formulate în temeiul art. 8, 9 și 14 din Convenție și al art. 2 din Protocolul nr. 4;
2. *admite* excepția preliminară a Guvernului referitoare la neepuizarea căilor de atac în ceea ce privește capetele de cerere cu privire la interdicția de a părăsi reședința impusă reclamantului, formulate în temeiul art. 8, 9 și 14 din Convenție, și o *respinge* în ceea ce privește celelalte capete de cerere;
3. *declară* cererea admisibilă în ceea ce privește capătul de cerere formulat în temeiul art. 2 din Protocolul nr. 4, referitor la interdicția de a părăsi reședința impusă reclamantului, și inadmisibilă în ceea ce privește celelalte capete de cerere;
4. *hotărăște* că nu a fost încălcat art. 2 din Protocolul nr. 4 la Convenție.

Redactată în limba franceză, apoi comunicată în scris la 19 ianuarie 2023, în temeiul art. 77 § 2 și art. 77 § 3 din Regulamentul Curții.

Victor Soloveytchik  
Grefier

Siofra O’Leary  
Președinte