



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

© Faculté des langues modernes de l'Université de Varsovie (Institut d'études romanes), www.romanistyka.wn.uw.edu.pl. L'autorisation de publier accordée par la Faculté des langues modernes de l'Université de Varsovie (Institut d'études romanes) à seule fin de l'intégration de la traduction à la base de la Cour HUDOC.

© Wydział Neofilologii Uniwersytetu Warszawskiego (Instytut Romanistyki), www.romanistyka.wn.uw.edu.pl. Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Wydział Neofilologii UW (Instytut Romanistyki) wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA
SEKCJA PIĄTA

SPRAWA DOMENJOUD przeciwko FRANCJI

(skargi nr 34749/16 i 79607/17)

WYROK

Art. 2 P4 • Swoboda poruszania się • Prewencyjny nakaz przebywania w określonym miejscu pobytu nałożony na dwóch skarżących, podejrzanych o możliwe podjęcie działań z użyciem przemocy podczas szczytu COP 21, wydany na podstawie ustawy o stanie wyjątkowym wprowadzonym w związku z atakami terrorystycznymi • Przewidywalność prawa • Środki niezwiązane bezpośrednio ze zwalczaniem terroryzmu • Środek nałożony na pierwszego skarżącego: wystarczające gwarancje proceduralne; wystarczający związek z ramami stanu wyjątkowego w bardzo szczególnych okolicznościach sprawy; względnie krótki; wystarczające i odpowiednie powody; konkretne okoliczności wykazane na podstawie zachowania i przeszłych działań zainteresowanego wskazujące na poważne ryzyko udziału w ekscesach o szczególnej gwałtowności; proporcjonalność • Środek nałożony na drugiego skarżącego: naruszenie istoty przysługujących mu praw proceduralnych; brak indywidualnej i opartej na konkretnych okolicznościach oceny jego zachowania lub działań pozwalających na wykazanie zagrożenia • Art. 15 • Nakaz przebywania w określonym miejscu pobytu nałożony na drugiego skarżącego niezwiązany z ramami zwalczania terroryzmu i niebędący ściśle koniecznym w tej sytuacji, nieobjęty uchyleniem stosowania zobowiązań z uwagi na niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu

Art. 5 • Nakaz przebywania w określonym miejscu pobytu uznany za zwykłe ograniczenie, a nie pozbawienie wolności z uwagi na okres jego obowiązywania, skutki i warunki stosowania razem wzięte • Niezgodność *ratione materiae*

Streszczenie przygotowane przez Kancelarię. Nie wiąże Trybunału.

STRASBURG

16 maja 2024 r.

OSTATECZNY

16/08/2024

Wyrok ten stał się ostateczny na podstawie art. 44 ust. 2 Konwencji.

Może podlegać korektom redakcyjnym.

W sprawie Domenjoud przeciwko Francji,

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Seksja Piąta) zasiadając jako Izba w składzie:

Georges Ravarani, przewodniczący,
Lado Chanturia,
Mārtiņš Mits,
Stéphanie Mourou-Vikström,
María Elósegui,
Kateřina Šimáčková, *sędziowie*,
Jean-Marie Delarue, *sędzia ad hoc*,

i Victor Soloveytschik, *Kanclerz Sekcji*,

mając na względzie:

skargi (nr [34749/16](#) i [79607/17](#)) wniesione przeciwko Republice Francuskiej („Francji”) na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencja”) w dniach 10 czerwca 2016 r. i 17 listopada 2017 r.,

postanowienie o zakomunikowaniu rządowi francuskiego („rząd”) zarzutów skarg na podstawie art. 5 i 6 ust. 1 Konwencji i art. 2 Protokołu nr 4 oraz o uznaniu tych skarg za niedopuszczalne w pozostałym zakresie,

uwagi przedstawione przez strony,

uwagi przedstawione przez Rzecznikę Praw Obywatelskich [Défenseure des droits] oraz specjalną sprawozdawczynię na rzecz promocji i ochrony praw człowieka i podstawowych wolności w ramach zwalczania terroryzmu („Specjalna Sprawozdawczyni”), które dopuszczono do udziału w postępowaniu w charakterze strony trzeciej,

zwolnienie od udziału w sprawie sędziego Mattiasa Guyomara, wybranego z ramienia Francji (Reguła 28 § 2 lit. b i § 3 Regulaminu Trybunału) oraz wyznaczenie przez Przewodniczącego Sekcji sędziego Jeana-Marie Delarue do udziału w sprawie w charakterze sędziego *ad hoc* (Reguła 29 § 1 lit. a Regulaminu),

po obradach na posiedzeniu niejawnym w dniach 30 stycznia i 2 kwietnia 2024 r.,

wyduje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

WPROWADZENIE

1. Niniejsze sprawy dotyczą zastosowania środków w postaci nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu na podstawie przepisów o stanie wyjątkowym w celu utrzymania porządku publicznego podczas szczytu poświęconego zmianom klimatu. Skarżący zarzucają naruszenie art. 5, 6 i 13 Konwencji oraz, tytułem żądania ewentualnego, naruszenia art. 2 Protokołu nr 4. W ich ocenie środki te nie są objęte zakresem zastosowania art. 15 Konwencji.

FAKTY

2. Skarżącymi są dwaj bracia. Cédric Domenjoud („pierwszy skarżący”) urodził się w 1985 r. i mieszka w Marsylii. Joël Domenjoud („drugi skarżący”) urodził się w 1982 r. i mieszka w Commercy. Przed Trybunałem reprezentowała ich M. Ruef, pełnomocniczka prowadząca praktykę w Lille.

3. Rząd reprezentowany był przez swojego pełnomocnika, F. Alabrune, dyrektora ds. prawnych w Ministerstwie ds. Europy i Spraw Zagranicznych.

I. OGŁOSZENIE STANU WYJĄTKOWEGO

4. W nocy z dnia 13 na 14 listopada 2015 r. w Saint-Denis i w Paryżu doszło do islamistycznych zamachów terrorystycznych, do których przyznał się Daesh (Państwo Islamskie). Śmierć poniosło sto trzydzieści osób, większość z nich w ataku na budynek sali teatralno-koncertowej (Bataclan).

5. Dekretem z dnia 14 listopada 2015 r. Prezydent Republiki ogłosił na podstawie ustawy z dnia 3 kwietnia 1955 r. stan wyjątkowy (zob. paragrafy 37-38 poniżej). Na mocy dwóch innych dekrétów z tego samego dnia minister spraw wewnętrznych został upoważniony do zastosowania środków w postaci nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu na terytorium Francji metropolitalnej i na Korsyce.

6. Stan wyjątkowy został przedłużony przez ustawodawcę sześciokrotnie. Zakończył się w dniu 1 listopada 2017 r.

7. Zgodnie z tym, co przedstawił rząd, w okresie tym na terytorium Francji doszło do pięciu innych zamachów. W ich wyniku zginęły dziewięćdziesiąt dwie osoby, a najbardziej tragiczny w skutkach był zamach, który wydarzył się w Nicei w dniu 14 lipca 2016 r. Ponadto doszło do trzynastu prób zamachów, a trzydzieści dwa zaplanowane zamachy zostały udaremnione.

II. ZAWIADOMIENIE O UCHYLENIU STOSOWANIA ZOBOWIĄZAŃ WYNIKAJĄCYCH Z KONWENCJI

8. W dniu 24 listopada 2015 r. stała przedstawicielka Francji przy Radzie Europy poinformowała Sekretarza Generalnego Rady o skorzystaniu przez Francję z prawa do uchylenia stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji przewidzianego w art. 15 Konwencji (zob. paragraf 54 poniżej).

III. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

9. Pomimo zagrożenia terrorystycznego, w obliczu którego stała Francja, postanowiono utrzymać w mocy regulacje przyjęte w związku z organizacją 21. sesji Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu („COP 21”). Sesja ta miała miejsce w Le Bourget

i w Paryżu w dniach od 30 listopada do 12 grudnia 2015 r. Zastosowano różne środki prewencyjne w celu zapewnienia bezpieczeństwa szczytu, w tym nakazy przebywania w określonym miejscu pobytu, zakazy demonstracji i ustanowienie stref ochronnych.

A. Wydanie wobec obu skarżących nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu

10. W dniu zastosowania środka Cédric Domenjoud zamieszkiwał w squacie w Ivry-sur-Seine. Joël Domenjoud zamieszkiwał w Malakoff.

11. Na mocy dwóch decyzji wydanych dnia 25 listopada 2015 r. na podstawie art. 6 ustawy z dnia 3 kwietnia 1955 r. (zob. paragraf 39 poniżej) minister spraw wewnętrznych nałożył na skarżących obowiązek przebywania w określonym miejscu pobytu na terenie zamieszkiwanych przez nich gmin [*communes*] do dnia 12 grudnia 2015 r. Środek ten został połączony z obowiązkiem stawiania się trzy razy dziennie na komisariacie policji o ustalonych godzinach (o 9:00, 13:00 i 19:30) oraz z zakazem opuszczania domu w godzinach od 20:00 do 6:00.

12. Decyzje te uzasadniono we wstępie z powołaniem się na następujące względy ogólne:

„Mając na uwadze powagę zagrożenia terrorystycznego na terytorium kraju, konieczne jest podjęcie szczególnych środków w celu zapewnienia bezpieczeństwa (...) konferencji COP 21, która odbędzie się w Paryżu i Le Bourget (...) i która zgromadzi wielu szefów państw; mając na uwadze również to, że pojawiły się apele wzywające do przeprowadzenia gwałtownych działań protestacyjnych, zarówno w pobliżu miejsc, w których ma się odbywać szczyt, jak i w pobliżu miejsc wrażliwych w regionie Ile-de-France, w tym w szczególności obiektów infrastruktury krytycznej; że służby zaangażowane w walkę z zagrożeniem terrorystycznym nie mogą zostać przekierowane do przeciwdziałania zagrożeniom dla porządku publicznego związanych z tymi protestami;”

Minister wyraził obawę przed wybuchem gwałtownych zamieszek wywołanych przez aktywistów zgrupowanych w tzw. *czarnym bloku*, podobnych do tych, które miały miejsce podczas inauguracji Europejskiego Banku Centralnego we Frankfurcie w marcu 2015 r. oraz Wystawy Światowej w Mediolanie w maju 2015 r.

13. Następnie minister oparł się na względach związanych ze skarżącymi. Obaj zostali opisani jako należący do grupy „głównych *liderów* radykalnego ruchu oporu” skrajnej lewicy w regionie paryskim. Wskazał, że w przeszłości byli oni zaangażowani w „działania protestacyjne z użyciem przemocy” i że istniało prawdopodobieństwo, iż podczas COP 21 wezmą udział w podobnych działaniach.

14. Odnosząc się w szczególności do pierwszego skarżącego, minister stwierdził, co następuje:

„Mając na uwadze, że (...) od wielu tygodni [skarżący] prowadzi większość spotkań odbywających się w squacie, gdzie gromadzą się najbardziej zdeterminowani

i agresywni działacze tego ruchu w celu przygotowania działań mających na celu uniemożliwienie przeprowadzenia wspomnianej konferencji międzynarodowej; że wśród planowanych działań znajdują się blokady dojazdów i oficjalnych konwojów osób publicznych i szefów państw, jak również działania z użyciem przemocy wymierzone w obiekty instytucji państwowych oraz siedziby przedsiębiorstw przemysłowych i finansowych sponsorujących COP 21; że Cédric Domenjoud był jednym z głównych prowadzących antyautorytarny obóz letni w Bure (departament Moza) w dniach od 1 do 10 sierpnia 2015 r. zorganizowany w ramach protestu przeciwko projektowi budowy składowiska odpadów; że w nocy z dnia 3 na 4 sierpnia w Bure uczestniczył w akcji wymierzonej w siedzibę krajowej agencji gospodarki odpadami promieniotwórczymi (ANDRA), polegającej m.in. na przecięciu światłowodu w celu zdezaktywowania kamer, wyrwaniu 25 metrów ogrodzenia za pomocą lin i haków oraz rzucaniu koktajli Mołotowa w stronę interweniujących żandarmów; że w dniu 22 listopada 2015 r. był widziany na placu Bastylli (11. dzielnica) podczas demonstracji poparcia dla migrantów zakazanej na mocy decyzji prefekta z dnia 18 listopada 2015 r., a po jej zakończeniu wziął również udział w manifestacji, forsując uprzednio blokadę służb porządkowych; (...)”

15. W odniesieniu do drugiego skarżącego stwierdził, co następuje:

„Mając na uwadze, że Joël Domenjoud (...) od kilku lat aktywnie uczestniczy w działaniach przeciwko przedstawicielom władzy państwowej, w szczególności przeciwko funkcjonariuszom policji, wymiaru sprawiedliwości i służby więziennej, a także przeciwko symbolom kapitalizmu, w szczególności przeciwko instytucjom bankowym; (...) że Joël Domenjoud bierze udział w spotkaniach przygotowawczych [do akcji protestacyjnych mających na celu uniemożliwienie przeprowadzenia COP 21] odbywających się w squacie; że był jednym z głównych osób prowadzących antyautorytarny obóz letni w Bure (departament Moza) (...); że podczas trwania obozu letniego miały miejsce działania z użyciem przemocy wymierzone w siedzibę [krajowej agencji gospodarki odpadami promieniotwórczymi]; że działania te doprowadziły do starć z siłami porządkowymi i znacznych szkód (przecięcia kabli światłowodowych, wyrwania słupów ogrodzeń, rzucania koktajli Mołotowa);”

16. Decyzje te miały zastosowanie przez okres od dnia 26 listopada do dnia 12 grudnia 2015 r.

17. W trakcie obowiązywania nałożonego środka pierwszy skarżący miał możliwość uzyskania przepustki, aby osobiście stawić się przed sądem administracyjnym oraz wziąć udział w rozmowie rekrutacyjnej.

B. Środki odwoławcze wniesione przez skarżących

18. Skarżący skorzystali z różnych środków odwoławczych przez sądami administracyjnymi, aby zakwestionować wydane wobec nich nakazy przebywania w określonym miejscu pobytu.

19. Na poparcie podjętych działań minister spraw wewnętrznych przedstawił szereg niepodpisanych notatek służbowych (zobacz paragraf 49 poniżej), aby wykazać zasadność kwestionowanych środków.

1. Środki odwoławcze wniesione przez pierwszego skarżącego

20. W dniu 27 listopada 2017 r. Cédric Domenjoud zwrócił się do sędziego właściwego do orzekania w przedmiocie środków tymczasowych Sądu Administracyjnego w Melun z wnioskiem o zawieszenie wykonania nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu złożonym na podstawie art. L. 521-2 Kodeksu postępowania sądowoadministracyjnego. Podniósł on w szczególności, że środek ten stanowi poważne i rażąco bezprawne naruszenie jego wolności osobistej, wolności poruszania się oraz prawa do niezakłóconego życia rodzinnego. Kwestionował on także ustalenia faktyczne, na których oparł się minister spraw wewnętrznych, ale ograniczył się do przedstawienia sądowi zaskarżonej decyzji oraz zaproszenia na rozmowę o pracę i *curriculum vitae*.

21. Po przeprowadzeniu rozprawy sędzia właściwy do orzekania w przedmiocie środków tymczasowych oddalił ten wniosek postanowieniem z dnia 3 grudnia 2015 r. z uwagi na to, że:

„5. Mając na względzie, że z prac nad projektem ustawy z dnia 20 listopada 2015 r. (...) wynika, że ogłoszenie, a następnie przedłużenie stanu wyjątkowego, miały na celu zwalczanie terroryzmu islamskiego; że cel ten nie stoi jednakże na przeszkodzie, aby przewidziane w jego ramach środki zostały zastosowane w kontekście zapobiegania innym zagrożeniom dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, w szczególności aby umożliwić służbom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo wypełnianie ich zadań, w szczególności w trakcie wydarzenia o wyjątkowym charakterze, jakim jest [konferencja COP 21] z udziałem wielu szefów państw.

6. Mając na względzie, że w ramach ustawy z dnia 3 kwietnia 1955 r. kontrola sędziego administracyjnego powinna uwzględniać sytuację nadzwyczajną i poważne zagrożenie, w jakim się ją stosuje; że należy uznać, że nakaz przebywania w określonym miejscu pobytu, który nie stanowi sankcji, ale ma cel prewencyjny, opiera się na faktach, które są wiarygodne i wystarczająco poparte przez służby wywiadowcze;

7. Biorąc pod uwagę, że z dokumentów załączonych do akt sprawy, a w szczególności z niepodpisanej notatki służbowej sporządzonej przez krajowe służby wywiadowcze [w dniu] 24 listopada 2015 r., uzupełnionej notatką niedatowaną przesłaną do sądu w dniu 2 grudnia 2015 r., które zostały przedstawione w postępowaniu kontradyktoryjnym, wynika, że skarżący był jednym z głównych organizatorów i osobą pozyskującą fundusze antyautorytarnego obozu letniego w Bure (...); że w tym kontekście uczestniczył - w nocy z 3 na 4 sierpnia 2015 r. - w akcji, której celem była siedziba agencji gospodarki odpadami promieniotwórczymi, dokonując zniszczeń; że był również obecny podczas demonstracji poparcia dla migrantów w dniu 22 listopada 2015 r. na placu Bastylli w Paryżu, mając na uwadze, że demonstracja ta została zakazana na podstawie dekretu prefekta z dnia 18 listopada 2015 r.; że przy tej okazji sforsował blokadę policyjną; że jest jednym z przywódców skrajnego ruchu protestacyjnego;

8. W tych okolicznościach, oceniając, iż istnieją poważne powody, aby przypuszczać, że zachowanie C. Domenjouda stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego z powodu jego czynnego udziału w organizacji zakazanych zgromadzeń, oraz nakładając na niego z tego powodu obowiązek przebywania w określonym miejscu pobytu na czas trwania konferencji COP 21, w czasie którego dąży się do koncentracji

działania służb policyjnych, minister spraw wewnętrznych nie dopuścił się rażąco niezgodnego z prawem naruszenia wolności podstawowej, biorąc pod uwagę ograniczony okres, na który zastosowano ten środek, oraz wyjaśnienia przedstawione podczas rozprawy, zgodnie z którymi C. Domenjoudowi zostałaaby wydana, na jego wniosek, przepustka umożliwiająca mu udanie się na rozmowę kwalifikacyjną w dniu 7 grudnia 2015 r., podobnie jak miało to miejsce w przypadku przepustki wydanej w celu umożliwienia udziału w rozprawie w dniu 2 grudnia 2015 r."

22. Cédric Domenjoud wniósł zażalenie na to postanowienie. Przed Radą Stanu podniósł, po pierwsze, że art. 6 ustawy z dnia 3 kwietnia 1955 r. jest sprzeczny z Konstytucją, a w szczególności z wolnością osobistą i wolnością poruszania się. Podniósł następnie, że wydanie wobec niego nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu stanowi poważne naruszenie tychże podstawowych wolności i że narusza ono art. 5 Konwencji i art. 2 Protokołu nr 4 do Konwencji. Ponadto kwestionował nieścisłości faktyczne i wartość dowodową przyznaną niepodpisany notatkom służbowym, przedstawionym przez organ, twierdząc że nie miał on faktycznej możliwości dostarczenia dowodów przeciwnych. Wskazał, że nigdy nie został skazany za poważne przestępstwo, a jedynie za dokonanie szkód o niewielkich rozmiarach i odmowę poddania się badaniu polegającemu na pobraniu materiału genetycznego. Uzupełnił złożone pisma, przedkładając do akt wyciągi z prac parlamentarnych oraz kopię wytycznych dotyczących korzystania z niepodpisanych notatek służbowych.

23. Decyzją z dnia 11 grudnia 2015 r. Rada Stanu postanowiła skierować do Rady Konstytucyjnej podniesione przez pierwszego skarżącego pytanie prawne dotyczące zgodności z Konstytucją, precyzując, że pytanie to dotyczy przepisu art. 6 ustawy z dnia 3 kwietnia 1955 r. w przyjętym w sprawie rozumieniu.

Rada odmówiła przy tym zarządzenia środków zabezpieczających w oczekiwaniu na decyzję Rady Konstytucyjnej w oparciu o następujące uzasadnienie:

„23. Mając na względzie, że C. Domenjoud powołuje się na przepis art. 5 [Konwencji] i art. 2 Protokołu nr 4 do Konwencji (...);

24. Mając, po pierwsze, na względzie, że chociaż środek w postaci nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu, jaki zastosowano wobec skarżącego, ogranicza korzystanie z niektórych swobód, w szczególności z wolności poruszania się, uwzględniając jego czas trwania oraz warunki zastosowania, nie ma on charakteru środka pozbawienia wolności w rozumieniu art. 5 (...); [że], w konsekwencji, w każdym razie, C. Domenjoud nie może skutecznie powołać się na ten artykuł w celu zakwestionowania środka w postaci nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu, który został wobec niego zastosowany;

25. Mając na względzie, z drugiej strony i w każdym razie, że nie wydaje się, na etapie postępowania w sprawie środków tymczasowych, iż możliwość wydania nakazu przebywania w określonym miejscu na podstawie art. 6 ustawy z dnia 3 kwietnia 1955 r. jest rażąco niezgodna z postanowieniami art. 2 Protokołu nr 4 w sytuacji, gdy stan wyjątkowy ogłoszono z powodu bezpośredniego zagrożenia wynikającego z poważnych naruszeń porządku publicznego lub z powodu klęski żywiołowej, (...);

(...)

27. Mając na względzie, że tenże przepis art. 6 należy rozumieć [w tym kontekście] w ten sposób, że nie sprzeciwia się on temu, aby minister spraw wewnętrznych, dopóki obowiązuje stan wyjątkowy, mógł podjąć decyzję (...) o wydaniu nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu wobec każdej osoby przebywającej na obszarze objętym stanem wyjątkowym, jeżeli istnieją poważne powody, by przypuszczać, że zachowanie tej osoby może zagrażać porządkowi publicznemu, biorąc pod uwagę bezpośrednie zagrożenie albo klęskę żywiołową, które doprowadziły do ogłoszenia stanu wyjątkowego; (...)

28. Mając na uwadze, że z postępowania dowodowego, zwłaszcza z dokumentów załączonych do akt sprawy przez ministra spraw wewnętrznych w ramach postępowania kontradiktoryjnego przed Radą Stanu, wynika, że Cédric Domenjoud uczestniczył w działaniach protestacyjnych z użyciem przemocy, w tym w sprawie składowiska odpadów krajowej agencji gospodarki odpadami promieniotwórczymi w Bure przeprowadzonych w nocy z dnia 3 na 4 sierpnia 2015 r., w trakcie których doszło do uszkodzenia ogrodzenia i systemu monitoringu wizyjnego obiektu, a w kierunku sił porządkowych, które usiłowały przeciwdziałać wtargnięciu na teren obiektu, rzucono pociski zapalające; że wnioskodawca brał czynny udział w przygotowaniu działań protestacyjnych mających na celu zakłócenie organizacji oraz prawidłowego przebiegu konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, obejmujących w szczególności działania z użyciem przemocy wymierzone w obiekty należące do państwa lub do osób prawnych wspierających tę konferencję; że żadna norma ustawowa ani żadna zasada ogólna nie stoi na przeszkodzie temu, aby okoliczności faktyczne przedstawione w »niepodpisanych notatkach służbowych« przedłożonych przez ministra, które zostały przedstawione w ramach kontradiktoryjnego postępowania i które nie zostały w sposób poważny zakwestionowane przez skarżącego, mogły zostać uwzględnione przez sąd administracyjny;

29. Mając na uwadze, że z postępowania dowodowego jasno wynika również, że siły porządkowe pozostają w stanie szczególnej mobilizacji w związku z przeciwdziałaniem zagrożeniu terrorystycznemu i zapobieganiem bezpośredniemu zagrożeniu, które doprowadziło do ogłoszenia stanu wyjątkowego, a także do zapewnienia bezpieczeństwa i sprawnego przebiegu konferencji Narodów Zjednoczonych w Paryżu i Le Bourget aż do jej zakończenia;

30. Zważywszy, że w tych okolicznościach nie wydaje się, aby poprzez wydanie nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu wobec C. Domenjouda do końca COP 21 z uwagi na to, że istniały poważne powody, aby przypuszczać, że jego zachowanie stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, oraz poprzez ustalenie warunków zastosowania tego nakazu, minister spraw wewnętrznych, ważąc różne występujące w sprawie interesy, naruszył wolność poruszania się w sposób poważny i oczywiście niezgodny z prawem".

Rada Stanu zawiesiła postępowanie w pozostałym zakresie.

24. Decyzją z dnia 22 grudnia 2015 r. Rada Konstytucyjna uznała pierwsze dziewięć ustępów art. 6 ustawy z dnia 3 kwietnia 1955 r. za zgodne z Konstytucją.

W pierwszej kolejności uznała, że środek w postaci nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu przewidziany w tych przepisach nie stanowi pozbawienia wolności w rozumieniu art. 66 Konstytucji:

„5. Biorąc, w pierwszej kolejności, pod uwagę, że sporne przepisy umożliwiają ministrowi spraw wewnętrznych, w przypadku gdy ogłoszony został stan wyjątkowy, »nałożenie obowiązku przebywania w określonym miejscu pobytu wskazanym przez ministra na każdą osobę zamieszkującą obszar określony« w dekrete o ogłoszeniu stanu wyjątkowego; że środek ten, który może zostać zastosowany wyłącznie wobec osoby, wobec której »istnieją poważne powody, aby przypuszczać, że jej zachowanie stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego«, stanowi wyłącznie środek o charakterze prewencyjnym, którego wyłącznym celem jest ochrona porządku publicznego oraz zapobieganie popełnianiu przestępstw; że obowiązek przebywania w określonym miejscu pobytu »powinien umożliwiać osobom nim objętym przebywanie w obrębie aglomeracji lub w jej bezpośrednim sąsiedztwie«; że środek ten w żadnym wypadku »nie może prowadzić do tworzenia ośrodków, w których przetrzymywane byłyby osoby« objęte obowiązkiem przebywania w miejscu pobytu; że z uwagi na swój charakter i warunki stosowania przepisy te nie stanowią pozbawienia wolności osobistej w rozumieniu art. 66 Konstytucji;

6. Biorąc pod uwagę, po drugie, że w ramach nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu wydanego przez ministra spraw wewnętrznych dana osoba »może zostać również zobowiązana do pozostania w domu wskazanym przez ministra spraw wewnętrznych w ustalonym przez niego przedziale czasowym przez co najwyżej dwanaście godzin na dobę«, przy czym maksymalny przedział czasowy tego obowiązku, ustalony na dwanaście godzin dziennie, nie może zostać wydłużony, nie stając się przy tym środkiem pozbawienia wolności podlegającym wymogom wynikającym z art. 66 Konstytucji”.

W drugiej kolejności Rada Konstytucyjna stwierdziła, że kwestionowane przepisy nie naruszają w sposób nieproporcjonalny wolności poruszania się, w oparciu o następujące uzasadnienie:

„8. Biorąc pod uwagę, że Konstytucja nie wyklucza możliwości ustanowienia przez ustawodawcę stanu wyjątkowego; że do ustawodawcy należy zapewnienie równowagi między, z jednej strony, zapobieganiem zagrożeniom dla porządku publicznego, a z drugiej strony, poszanowaniem praw i wolności przysługujących wszystkim osobom zamieszkującym na terytorium Republiki; mając na uwadze, że wśród tych praw i wolności znajduje się wolność poruszania się (...);

(...)

11. Biorąc pod uwagę, w pierwszej kolejności, że nakaz przebywania w określonym miejscu pobytu może zostać wydany jedynie wówczas, gdy ogłoszono stan wyjątkowy; że zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 3 kwietnia 1955 r. stan wyjątkowy może zostać ogłoszony jedynie »w przypadku bezpośredniego zagrożenia wynikającego z poważnych naruszeń porządku publicznego« lub »w przypadku zdarzeń, które przez wzgląd na ich naturę i ich powagę mają charakter klęski żywiołowej«; że [wskazanemu] obywatelowi może zostać poddana jedynie osoba stale przebywająca na obszarze objętym stanem wyjątkowym oraz wobec której »istnieją poważne powody aby przypuszczać, że jej zachowanie stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego«;

12. Biorąc pod uwagę, w drugiej kolejności, że zarówno środek w postaci nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu, jak i czas jego trwania, warunki jego stosowania oraz dodatkowe obowiązki, które mogą mu towarzyszyć, muszą być uzasadnione i proporcjonalne względem powodów, które były podstawą zastosowania tego środka w szczególnych okolicznościach, które doprowadziły do ogłoszenia stanu

wyjątkowego; że do sądu administracyjnego należy zweryfikowanie, czy środek ten jest odpowiedni, konieczny i proporcjonalny względem celu, jakiemu ma służyć;

13. Biorąc pod uwagę, w trzeciej kolejności, że stan wyjątkowy ogłoszony w drodze dekretu rady ministrów po upływie dwunastu dni musi zostać przedłużony w drodze ustawy, która określa czas jego trwania; że czas ten nie może być zbyt długi w stosunku do bezpośredniego zagrożenia lub klęski żywiołowej, które były podstawą ogłoszenia stanu wyjątkowego; że jeśli ustawodawca podejmuje decyzję o przedłużeniu stanu wyjątkowego w drodze kolejnej ustawy, przyjęte wcześniej środki w postaci nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu nie mogą zostać przedłużone bez ich ponownego przyjęcia”.

25. Postanowieniem z dnia 20 stycznia 2016 r. Rada Stanu orzekła, że postępowanie stało się bezprzedmiotowe, ponieważ skutki zaskarżonej decyzji ustały.

26. Cédric Domenjoud nie wniósł skargi co do istoty sprawy do sądu administracyjnego.

2. Środki odwoławcze wniesione przez drugiego skarżącego

a) Postępowanie w przedmiocie ochrony wolności podstawowej (*référé-liberté*)

27. W dniu 27 listopada 2015 r. Joël Domenjoud zwrócił się do sędziego właściwego do orzekania w przedmiocie środków tymczasowych Sądu Administracyjnego w Cergy-Pontoise z wnioskiem o zawieszenie wykonania środka w postaci wydanego wobec niego nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu w oparciu o art. L. 521-2 Kodeksu postępowania sądowoadministracyjnego. Podobnie jak jego brat, podniósł on w szczególności, że środek ten stanowi poważne i rażąco niezgodne z prawem naruszenie jego wolności poruszania się, wolności osobistej oraz prawa do niezakłóconego życia prywatnego i rodzinnego. Przedłożył on sądowi jedynie zaskarżoną decyzję. Wskazał, że nie figuruje w rejestrze karnym, i opisał siebie jako zwykłego aktywistę.

28. Postanowieniem z dnia 28 listopada 2015 r. sędzia właściwy do orzekania w przedmiocie środków tymczasowych Sądu Administracyjnego w Cergy-Pontoise oddalił jego wniosek ze względu na brak konieczności pilnej interwencji w sprawie na podstawie art. L. 522-3 Kodeksu postępowania sądowoadministracyjnego. W szczególności wskazał następujące kwestie:

„J. Domenjoud, pracownik sektora oświaty, znajdujący się w rezerwie zatrudnienia do lutego 2016 r., nie uzasadnił, że zaskarżona decyzja (...) pozbawia go całkowicie możliwości poruszania się lub podejmowania jakiejkolwiek aktywności, w szczególności czynności, które musi podjąć wobec właściwych organów administracji, ani że skutkuje ono naruszeniem jego dobrego imienia”.

29. Drugi skarżący wniósł skargę kasacyjną od tego postanowienia i zwrócił się do Rady Stanu o rozstrzygnięcie sprawy w ramach postępowania w przedmiocie środków tymczasowych. Kwestionował dopuszczalność

niepodpisanych notatek służbowych przedłożonych przez ministra spraw wewnętrznych oraz proporcjonalność środka.

30. W orzeczeniu z dnia 11 grudnia 2015 r. Rada Stanu unieważniła postanowienie z dnia 28 listopada 2015 r., orzekając, że ocena konieczności pilnej interwencji dokonana w pierwszej instancji, była błędna. Przy tej okazji sformułowała następującą zasadę:

„(...) ze względu na jego cel i skutki, w szczególności ograniczenie wolności poruszania się, decyzja o wydaniu nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu, podjęta przez organ administracji na podstawie art. 6 ustawy z dnia 3 kwietnia 1955 r., stanowi, co do zasady i sama w sobie, o ile administracja nie wykaże szczególnych okoliczności, poważne i bezpośrednie naruszenie sytuacji, w jakiej znajduje się dana osoba, o charakterze przemawiającym za koniecznością pilnego działania, z uwagi na które sędzia administracyjny właściwy do orzekania w przedmiocie środków tymczasowych może orzec na podstawie art. L. 521-2 Kodeksu postępowania sądowoadministracyjnego, jeśli pozostałe przesłanki określone w tym przepisie są spełnione, tymczasowy środek zabezpieczający”.

Rozstrzygając sprawę w ramach postępowania w przedmiocie środków tymczasowych, Rada odrzuciła jednak żądania drugiego skarżącego, powołując się na następujące uzasadnienie:

„(...) 19. Mając na uwadze, że z postępowania dowodowego, zwłaszcza z dokumentów przedłożonych do akt sprawy przez ministra spraw wewnętrznych w ramach postępowania kontradyktoryjnego przed Radą Stanu, wynika, że Joël Domenjoud uczestniczył w działaniach protestacyjnych z użyciem przemocy, w tym w sprawie składowiska odpadów nuklearnych krajowej agencji gospodarki odpadami promieniotwórczymi w Bure, przeprowadzonych w nocy z 3 na 4 sierpnia 2015 r., w trakcie których doszło do uszkodzenia ogrodzenia i systemu monitoringu wizyjnego obiektu, a na siły porządkowe, które usiłowały przeciwdziałać wtargnięciu na teren składowiska, rzucono pociski zapalające; że wnioskodawca brał udział w przygotowaniu działań protestacyjnych mających na celu zakłócenie organizacji oraz prawidłowego przebiegu konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, obejmujących w szczególności działania z użyciem przemocy wymierzone w obiekty należące do państwa lub do osób prawnych wspierających tę konferencję; że żadna norma ustawowa ani żadna zasada ogólna nie stoi na przeszkodzie temu, aby okoliczności faktyczne przedstawione w »niepodpisanych notatkach służbowych« przedłożonych przez ministra, które zostały przedstawione w ramach kontradyktoryjnego postępowania i które nie zostały w sposób poważny zakwestionowane przez skarżącego, mogły zostać uwzględnione przez sąd administracyjny”.

Uwzględniając szczególną mobilizację sił porządkowych, Rada stwierdziła, że minister nie naruszył w sposób poważny i rażąco niezgodny z prawem jego wolności poruszania się, nakładając na niego obowiązek przebywania w określonym miejscu pobytu.

b) Skarga o stwierdzenie nieważności z uwagi na przekroczenie uprawnień

31. W skardze z dnia 15 grudnia 2015 r. Joël Domenjoud wniósł o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej wobec niego w ramach postępowania w przedmiocie przekroczenia uprawnień. Podniósł on

w szczególności zarzut naruszenia art. 5 Konwencji oraz art. 2 Protokołu nr 4. Kwestionował zgodność ze stanem faktycznym niepodpisanych notatek służbowych przedłożonych w jego sprawie, zauważając, że żaden dowód nie potwierdza, iż kiedykolwiek posługiwał się przemocą w ramach swojej działalności aktywistycznej. Zwrócił uwagę, że nigdy nie prowadzono wobec niego postępowania karnego ani nie zatrzymano go za takie czyny. Domagał się ponadto usunięcia dokumentów ministra spraw wewnętrznych przedstawiających go jako osobę agresywną oraz odszkodowania w wysokości 2000 euro, argumentując, że takie twierdzenia miały charakter zniesławiający. Aby uzasadnić swoje stanowisko, przedstawił odpis z części 3 rejestru karnego dotyczącego jego osoby, który nie zawierał żadnych wpisów o skazaniach, a także artykuł prasowy dotyczący organizacji obozu w Bure.

32. Sąd Administracyjny w Cergy-Pontoise oddalił jego żądania w orzeczeniu z dnia 18 lutego 2016 r., przywołując następujące uzasadnienie:

„11. Mając na uwadze, że J. Domenjoud podnosi, iż mimo bycia aktywnym działaczem proekologicznym nie dopuścił się aktów przemocy i nie był objęty żadnym postępowaniem karnym; że z akt sprawy, a w szczególności z niepodpisanych notatek służbowych służb wywiadowczych, przedłożonych w toku postępowania kontradiktoryjnego, wynika jednak iż J. Domenjoud uczestniczył w kilku niezgłoszonych demonstracjach, że bierze udział w działalności kolektywu *Vladimir, Martine and Co*, którego nazwa nawiązuje do operatora maszyny budowlanej odpowiedzialnego za śmierć prezesa zarządu spółki Total, oraz że brał udział w organizacji i prowadzeniu letniego obozu antyautorytarnego w Bure (departament Moza), który doprowadził do gwałtownych działań protestacyjnych wymierzonych w składowisko odpadów krajowej agencji gospodarki odpadami promieniotwórczymi; że w dniach 20 września, 23 września i 1 października brał udział w przygotowaniach do działań protestacyjnych mających na celu zakłócenie przebiegu [COP 21]; że J. Domenjoud nie przedstawił żadnych konkretnych dowodów, które mogłyby podważyć te informacje; a zatem, że nie ma podstaw do twierdzenia iż minister spraw wewnętrznych, wydając wobec niego nakaz przebywania w określonym miejscu pobytu na terenie miejscowości Malakoff do dnia 12 grudnia 2015 r., czyli do dnia następującego po planowanym zakończeniu [COP 21], dopuścił się błędnej oceny, niezależnie od tego, że przywódcy państw uczestniczący w tej konferencji opuścili terytorium Francji najpóźniej 1 grudnia;

12. Mając na uwadze w ostatniej kolejności, (...) że przesłanki wymienione w art. 1 ustawy z 3 kwietnia 1955 r. należy rozumieć jako odpowiadające celowi wyżej wymienionych postanowień art. 15 [Konwencji]; a zatem, zgodnie z ustępem drugim tego artykułu, skarżący nie może skutecznie powoływać się na postanowienia art. 2 protokołu nr 4 (...) ani art. 5, 8 i 10 tej Konwencji w celu zakwestionowania legalności zaskarżonego wyroku, wydanego na podstawie art. 6 ustawy nr 55-385 z dnia 3 kwietnia 1955 r.;

Sąd Administracyjny stwierdził również, że nie wykazano zniesławiającego charakteru dokumentów sporządzonych przez ministra, i oddalił żądania złożone w tym zakresie.

33. Joël Domenjoud wniósł apelację od tego orzeczenia. Uzupełnił przedstawiony przez siebie materiał dowodowy, przedkładając sześć

oświadczeń od osób, mających na celu wykazanie pokojowego charakteru jego działalności aktywistycznej. W kilku z nich opisywano go jako działacza pokojowego i wyrażano uznanie dla jego zaangażowania w organizację obozu w Bure, podkreślając, że działania podjęte tego lata w Bure nie ograniczały się do incydentów, które miały miejsce w nocy z 3 na 4 sierpnia 2015 r.

34. Wyrokiem z dnia 21 czerwca 2016 r. Administracyjny Sąd Apelacyjny w Wersalu oddalił jego skargę i sformułowane w niej zarzuty dotyczące ustaleń faktycznych, orzekając, co następuje:

„6. Biorąc pod uwagę, że choć J. Domenjoud podnosi, że nigdy nie był karany, nie podważa on w sposób istotny faktów zawartych w niepodpisanych notatkach służb wywiadowczych przedstawionych w postępowaniu; w szczególności nie kwestionuje, że brał udział w organizacji obozu w Bure przeciwko składowaniu odpadów radioaktywnych, który doprowadził do aktów przemocy, ani że uczestniczył w innych demonstracjach przeciwko projektowi budowy lotniska w Notre-Dame-des-Landes oraz w akcjach poparcia dla aktywisty, który zginął podczas protestów przeciwko budowie tamy w Sivens, z których część była zakazana i które doprowadziły do ekscesów, ani nie zaprzecza wreszcie, że uczestniczył również w spotkaniach przygotowawczych ruchu oporu wobec szczytu COP 21, mogącego poważnie zakłócić porządek publiczny, zważywszy na to, co powszechnie obserwuje się podczas dużych szczytów międzynarodowych; biorąc pod uwagę te fakty, wymogi porządku publicznego, okoliczność, że środek w postaci nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu na terenie gminy Malakoff ustał 12 grudnia 2015 r., tj. dzień po zakończeniu szczytu COP 21, że J. Domenjoud był zobowiązany pozostawać w domu jedynie w nocy, mógł poruszać się po terenie gminy i że na jego wniosek możliwe były pewne dostosowania, środek ten należy uznać za konieczny, odpowiedni i proporcjonalny, a zarzut błędu w ocenie należy oddalić”.

Sąd orzekł również, że środek podjęty przeciwko skarżącemu nie stanowił pozbawienia wolności w rozumieniu art. 5 Konwencji i że nie był sprzeczny z art. 2 Protokołu nr 4 w zakresie, w jakim był określony przez ustawę oraz „konieczny z uwagi na bezpieczeństwo i utrzymanie porządku publicznego oraz proporcjonalny do jego celu”. Sąd ten potwierdził także decyzję co do oddalenia pozostałych żądań drugiego skarżącego.

35. Joel Domenjoud wniósł skargę kasacyjną od tego wyroku. Przed Radą Stanu podniósł, że Administracyjny Sąd Apelacyjny wypaczył treść akt sprawy, przyjmując, iż nie podważył on w sposób wystarczający twierdzeń co do okoliczności faktycznych zawartych w niepodpisanych notatkach służbowych przedłożonych przez ministra spraw wewnętrznych. Zarzucił on również naruszenie prawa polegające na przyjęciu wiarygodności treści niepodpisanych notatek służb wywiadowczych. Wreszcie kwestionował konieczność i proporcjonalność środka.

36. Decyzją z dnia 18 maja 2017 r. Rada Stanu odmówiła przyjęcia skargi kasacyjnej Joëla Domenjouda do rozpoznania.

RAMY PRAWNE

I. PRAWO I PRAKTYKA PAŃSTWA-STRONY

A. Ustawodawstwo krajowe dotyczące stanu wyjątkowego

1. *Ogłoszenie i przedłużenie stanu wyjątkowego*

37. Ustawa nr 55-385 z dnia 3 kwietnia 1955 r. określa warunki, w jakich może zostać ogłoszony stan wyjątkowy, oraz kompetencje w zakresie ochrony porządku publicznego, które w tym trybie wyjątkowo przysługują prefektom, ministrowi spraw wewnętrznych i Radzie Ministrów.

38. Warunki te, jak również zasady parlamentarnej kontroli stanu wyjątkowego, zostały przedstawione w wyroku *Pagerie przeciwko Francji* (nr 24203/16, §§ 62-64, 19 stycznia 2023 r.), do którego Trybunał odsyła.

2. *Przepisy o nakazie przebywania w określonym miejscu pobytu*

39. Stosowne przepisy ustawy z dnia 3 kwietnia 1955 r., obowiązujące w czasie, którego dotyczy sprawa, są następujące:

Artykuł 6

„Minister Spraw Wewnętrznych może wydać nakaz przebywania w określonym miejscu pobytu wobec każdej osoby zamieszkałej na obszarze wyznaczonym (...) w drodze dekretu (...), w odniesieniu do której istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że jej zachowanie stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego na terytorium określonym w tymże art. 2. (...)”

Osoba, o której mowa w ustępie pierwszym niniejszego artykułu, może być również zobowiązana do przebywania pod adresem wskazanym przez Ministra Spraw Wewnętrznych w ustalonych przez niego godzinach, przy czym czas ten nie może przekraczać dwunastu godzin w ciągu doby.

Nakaz przebywania w określonym miejscu pobytu powinien umożliwiać osobom nim objętym zamieszkiwanie w aglomeracji lub w jej bezpośrednim sąsiedztwie.

W żadnym wypadku nakaz przebywania w określonym miejscu pobytu nie może prowadzić do tworzenia ośrodków, w których przetrzymywane byłyby osoby nim objęte.

Organy administracji są zobowiązane podjąć wszelkie środki w celu zapewnienia utrzymania osobom zobowiązanym do przebywania w wyznaczonym miejscu, jak również ich rodzinom.

Minister Spraw Wewnętrznych może nałożyć na osobę zobowiązaną do przebywania w określonym miejscu pobytu:

1° Obowiązek okresowego stawiania się w jednostkach policji lub żandarmerii zgodnie z określoną przez niego częstotliwością, nie częściej niż trzy razy na dobę, z zaznaczeniem, czy obowiązek ten obejmuje również niedziele oraz dni ustawowo wolne od pracy;

(...)”.

40. W serii orzeczeń z dnia 11 grudnia 2015 r., wydanych na wniosek skarżących i pięciu innych osób objętych obowiązkiem przebywania w wyznaczonym miejscu podczas szczytu COP 21, Rada Stanu, orzekając w sekcji postępowań kontrykcyjnych, uznała, że osoba może zgodnie z prawem być objęta obowiązkiem przebywania w określonym miejscu pobytu z powodów odmiennych od tych, które uzasadniały ogłoszenie stanu wyjątkowego, „o ile istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że [jej zachowanie] stanowi, w świetle bezpośredniego zagrożenia lub klęski żywiołowej, które doprowadziły do ogłoszenia stanu wyjątkowego, zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego” (Rada Stanu, sekcja, 11 grudnia 2015 r., *Gauthier i Domenjoud*, nr 394990 i 395009, publ. *Recueil Lebon*, oraz pięć innych).

41. Rada Konstytucyjna stwierdziła ponadto, że „zarówno środek w postaci nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu, jak i czas jego trwania, warunki stosowania oraz dodatkowe obowiązki, które mogą być z nim połączone, muszą być uzasadnione i proporcjonalne do przyczyn, które były podstawą do zastosowania tego środka, w konkretnych okolicznościach prowadzących do ogłoszenia stanu wyjątkowego” (decyzja nr 2015-527 QPC z dnia 22 grudnia 2015 r., *Cédric. D.*, cyt. powyżej w paragrafie 24).

3. Sądowa kontrola nakazów przebywania w określonym miejscu pobytu

42. Art. 14-1 ustawy z dnia 3 kwietnia 1955 r., w brzmieniu mającym zastosowanie do sprawy, stanowi, że nakazy przebywania w określonym miejscu pobytu wydane w ramach stanu wyjątkowego „podlegają kontroli sądu administracyjnego”.

43. Kontrola sądowa może być w szczególności sprawowana w ramach postępowania w przedmiocie ochrony wolności podstawowej (*référé-liberté*), na podstawie art. L. 521-2 Kodeksu postępowania sądowoadministracyjnego, oraz w ramach skargi o stwierdzenie nieważności z uwagi na przekroczenie uprawnień (*Pagerie*, cyt. powyżej, § 74-82).

44. Rada Stanu orzekła w szczególności, że do sędziego właściwego do orzekania w przedmiocie środków tymczasowych należy „upewnienie się, w świetle postępowania dowodowego, iż organ administracji, dokonując koniecznego wyważenia między poszanowaniem wolności a ochroną porządku publicznego, nie naruszył w sposób poważny i rażąco bezprawny wolności podstawowej, czy to w ramach oceny zagrożenia, jakie stwarza postępowanie danej osoby, z uwzględnieniem sytuacji, która doprowadziła do ogłoszenia stanu wyjątkowego, czy też w ramach określenia warunków wydania nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu” (Rada Stanu, sekcja, 11 grudnia 2015 r., cyt. powyżej).

4. *Przepisy karne*

45. Art. 13 ustawy z dnia 3 kwietnia 1955 r. przewiduje karę pozbawienia wolności i grzywnę za niezastosowanie się do nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu lub warunków jego stosowania.

5. *Informacje praktyczne i dane statystyczne*

46. Chociaż środki podjęte w ramach stanu wyjątkowego w latach 2015–2017 w większości miały na celu zapobieganie terroryzmowi, niekiedy były one stosowane do utrzymania porządku publicznego, w szczególności do zapobiegania ekscesom podczas demonstracji. Środki w postaci zakazu przebywania w określonym miejscu stosowano również wobec radykalnych działaczy podczas ruchów społecznych związanych z reformą prawa pracy lub przy okazji likwidacji obozu dla migrantów w Calais (raport nr 4281 z parlamentarnej kontroli stanu wyjątkowego, przedłożony w dniu 6 grudnia 2016 r. i przedstawiony przez posłów Raimbourga i Poissona, str. 88-91 i 128-129, oraz raport z badań CREDOF [Uniwersytet Paris-Nanterre] zrealizowany na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich, prof. Hennette-Vauchez [red.], „Ce qui reste(ra) toujours de l’urgence”, luty 2018, str. 20-21 i 178-198).

47. Co się tyczy w szczególności wydania nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu w ramach przepisów o stanie wyjątkowym, z wyżej wymienionego raportu parlamentarnego wynika, że w okresie od 14 listopada 2015 r. do 25 lutego 2016 r. przesłano do ministerstwa spraw wewnętrznych 563 wnioski o zastosowanie tego środka, z czego 162 zostały odrzucone. Zdecydowana większość tych środków wpisywała się w ramy walki z terroryzmem.

48. W odniesieniu do zabezpieczenia COP 21 zgłoszono 103 wnioski o zastosowanie środka w postaci nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu. 76 z tych wniosków zostało odrzuconych. Przyjęto 27 środków, z czego jedynie 12 zostało faktycznie doręczonych i zastosowanych (zob. przytoczony powyżej raport parlamentarny, str. 209-210). Ponadto w tym samym celu podjęto inne środki przewidziane w ustawie o stanie wyjątkowym. W regionie Ile-de-France utworzono trzy strefy ochrony i bezpieczeństwa, w granicach których wolność poruszania się została ograniczona. Ponadto prefekci otrzymali polecenie zakazania, na obszarze ich właściwości, demonstracji na drogach publicznych „bez względu na powód, z wyjątkiem uroczystości upamiętniających ofiary” od 28 do 30 listopada 2015 r. z uwagi na bardzo dużą mobilizację sił porządkowych (zob. raport parlamentarny, cyt. powyżej, str. 86-87 i 219-220). Wreszcie przeprowadzono administracyjne przeszukania squatów zajętych przez aktywistów w Ivry-sur-Seine i Pré-Saint-Gervais (zob. raport badawczy CREDOF, cyt. powyżej, str. 196).

B. Niepodpisane notatki służbowe jako dowód w postępowaniu sądowoadministracyjnym

49. Niepodpisane notatki służbowe to dokumenty sporządzane i wykorzystywane przez służby wywiadowcze w celu przekazania informacji innym organom, w szczególności celem ich późniejszego wykorzystania w postępowaniu sądowym. Notatki te, niepodpisane, a czasem także bez wskazania daty, nie zawierają informacji pozwalających na zidentyfikowanie ich autora oraz źródeł informacji.

50. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem, gdy taka notatka jest przedstawiana przed sądem administracyjnym, powinna być poddana dyskusji w kontradiktoryjnym postępowaniu i ma wartość dowodową tylko wtedy, gdy opisuje „konkretne i szczegółowe” okoliczności faktyczne, które nie zostały „w sposób istotny podważone” (orzeczenie Rady Stanu z dnia 3 marca 2003 r., *Ministre de l'Intérieur [minister spraw wewnętrznych] przeciwko Rakhimov*, nr 238662, publ. *Recueil Lebon* dnia 4 października 2004 r., oraz orzeczenie z dnia 23 lutego 2007 r. w sprawie *Ministre de l'Intérieur [minister spraw wewnętrznych] przeciwko Bouziane*, nr 266948).

51. W ramach badania okoliczności faktycznych przytoczonych w niepodpisanej notatce służbowej sąd administracyjny może zwrócić się do organu o przedstawienie dodatkowych informacji w ramach uzupełniającego postępowania dowodowego (zob. np. orzeczenie Rady Stanu z dnia 22 stycznia 2016 r., nr 396116). W takim przypadku odmowę udzielenia odpowiedzi w takim uzupełniającym postępowaniu dowodowym bierze się pod uwagę przy ocenie wartości dowodowej danej notatki służbowej (zob. np. orzeczenie Rady Stanu z dnia 9 lutego 2016 r., nr 396570).

C. Opinia Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) [krajowej komisji konsultacyjnej ds. praw człowieka] z dnia 18 lutego 2016 r.

52. W „opinii o przebiegu stanu wyjątkowego”, przyjętej w dniu 18 lutego 2016 r., CNCDH zaleciła, aby przesłanki środków bezpieczeństwa stosowanych w ramach stanu wyjątkowego były wyraźnie i każdorazowo powiązane z przyczyną jego ogłoszenia. Komisja ta podkreśliła również, z jakimi trudnościami mierzą się prawnicy przy ocenie wartości dowodowej niepodpisanych notatek służbowych (*Journal officiel de la République française [dziennik ustaw Republiki Francuskiej]* nr 0048 z dnia 26 lutego 2016 r., pkt. 25-26).

II. PRAWO MIĘDZYNARODOWE

A. Zastrzeżenia i deklaracje dotyczące Konwencji

1. Zastrzeżenie złożone przez Francję w odniesieniu do art. 15 Konwencji

53. Dokument ratyfikacyjny Konwencji, złożony przez Francję dnia 3 maja 1974 r., zawiera następujące zastrzeżenie:

„Rząd Republiki, działając zgodnie z art. 64 Konwencji [który po wejściu w życie Protokołu nr 11 stał się art. 57], składa zastrzeżenie dotyczące art. 15 ust. 1 Konwencji, zgodnie z którym (...) wymienione (...) w art. 1 ustawy nr 55-385 z dnia 3 kwietnia 1955 r. przesłanki ogłoszenia stanu wyjątkowego, które umożliwiają zastosowanie przepisów zawartych w tej ustawie, należy rozumieć jako odpowiadające celowi art. 15 Konwencji”.

2. Deklaracje dotyczące korzystania z prawa do uchylecia stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji

54. Oświadczenie o uchyleniu stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji, złożone przez Francję w dniu 24 listopada 2015 r., brzmi następująco:

„W dniu 13 listopada 2015 r. w regionie paryskim miały miejsce ataki terrorystyczne o dużej skali.

Zagrożenie terrorystyczne we Francji, w świetle informacji przekazywanych przez służby wywiadowcze oraz w kontekście sytuacji międzynarodowej, nabrało trwałego charakteru.

Rząd francuski postanowił, na mocy dekretu nr 2015-1475 z dnia 14 listopada 2015 r., zastosować przepisy ustawy nr 55-385 z dnia 3 kwietnia 1955 r. o ogłaszaniu stanu wyjątkowego.

Dekrety nr 2015-1475, 2015-1476 i 2015-1478 z dnia 14 listopada 2015 r. oraz nr 2015-1493 i 2015-1494 z dnia 18 listopada 2015 r. określiły szereg środków możliwych do zastosowania przez organy administracji.

Przedłużenie stanu wyjątkowego o trzy miesiące, poczynwszy od dnia 26 listopada 2015 r., zostało zatwierdzone ustawą nr 2015-1501 z dnia 20 listopada 2015 r. Ustawa ta zmieniła ponadto niektóre środki przewidziane w ustawie z dnia 3 kwietnia 1955 r. w celu dostosowania jej treści do aktualnego kontekstu.

Teksty przytoczonych dekretów i ustaw stanowią załącznik do niniejszego pisma.

Środki te uznano za niezbędne, aby zapobiec dalszym atakom terrorystycznym.

Niektóre z tych środków, które przewidziano w dekretach z 14 listopada 2015 r. i z 18 listopada 2015 r. oraz w ustawie z 20 listopada 2015 r., mogą prowadzić do uchylenia stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zważywszy na to, wnoszę o uznanie niniejszego pisma za oświadczenie [o uchyleniu stosowania zobowiązań] w rozumieniu art. 15 Konwencji.

55. Podobne oświadczenia złożono po każdej z kolejnych decyzji o przedłużeniu stanu wyjątkowego. W dniu 6 listopada 2017 r. Sekretarz Generalny Rady Europy został poinformowany o zakończeniu stanu wyjątkowego.

B. Dokumenty Organizacji Narodów Zjednoczonych

56. Art. 4 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych (MPPOiP) brzmi następująco:

„W przypadku gdy wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne zagraża istnieniu narodu i zostało ono urzędowo ogłoszone, Państwa Strony niniejszego Paktu mogą podjąć kroki mające na celu zawieszenie stosowania zobowiązań wynikających z niniejszego Paktu w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem, że kroki te nie są sprzeczne z innymi ich zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego i nie pociągają za sobą dyskryminacji wyłącznie z powodu rasy, koloru skóry, płci, języka, religii lub pochodzenia społecznego”.

57. W punkcie 4 Uwag Ogólnych nr 29 dotyczących art. 4, przyjętych przez Komitet Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 24 lipca 2001 r. (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11) [tłumaczenie nieoficjalne], wskazano, co następuje:

„4. Podstawowym warunkiem, który musi zostać spełniony w odniesieniu do wszelkich środków mających na celu zawieszenie stosowania zobowiązań wynikających z Paktu, o których mowa w art. 4 ust. 1, jest to, że mogą być one dozwolone wyłącznie w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji. Warunek ten odnosi się do czasu trwania, zasięgu terytorialnego oraz zakresu przedmiotowego stanu wyjątkowego i wszelkich zawieszeń stosowania zobowiązań stosowanych przez państwo w związku z tymże stanem wyjątkowym (...)”.

58. Co więcej, w opublikowanym 18 stycznia 2016 r. „publicznym oświadczeniu w sprawie ustawy o stanie wyjątkowym oraz ustawy o nadzorze nad międzynarodową komunikacją elektroniczną” pięciu specjalnych sprawozdawców ONZ ds. procedur specjalnych wyraziło zaniepokojenie w związku z nieprecyzyjnością przepisów ustawy z dnia 3 kwietnia 1955 r. oraz faktem, że ustawa ta może być stosowana poza ścisłymi ramami walki z terroryzmem. W szczególności zaniepokoiły ich doniesienia, zgodnie z którymi aktywiści ekologiczni zostali objęci obowiązkiem przebywania w określonym miejscu pobytu w celu zapobieżenia pokojowym demonstracjom w związku z konferencją COP 21.

C. Dokumenty Rady Europy

59. W opinii Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) w sprawie ochrony praw człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych (nr 359/2005 z dnia 17 i 18 marca 2006 r.) [tłumaczenie nieoficjalne] stwierdza się, że:

„12. Uchylenie stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji może pozostawać w mocy – a ich zakres może być określony – »wyłącznie w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji «. Niezbędność i proporcjonalność takiego uchylecia powinny podlegać kontroli zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym. Kontrola ta ma kluczowe znaczenie, jako że z praktyki działania państw wynika, że najpoważniejsze naruszenia praw człowieka mogą wystąpić szczególnie w kontekście stanów wyjątkowych, a państwa mogą podejmować próby wykorzystania stanu wyjątkowego do podjęcia środków uchylających stosowanie zobowiązań wynikających z Konwencji w innych celach lub w zakresie szerszym, niż wymaga tego sytuacja.

13. Nawet jeśli sytuacja nadzwyczajna rzeczywiście zaistnieje, zasada demokratycznego państwa prawnego powinna mieć pierwszeństwo (...)

60. Rezolucja 2209 (2018) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy pt. „Stan wyjątkowy: kwestie proporcjonalności związane z uchYLENIEM stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji przewidzianym w art. 15 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka” przyjęta w dniu 24 kwietnia 2018 r. [tłumaczenie nieoficjalne] zawiera następujące uwagi:

„10. Francja poinformowała Sekretarza Generalnego o uchyleniu stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji w dniu 24 listopada 2015 r. (...) Oświadczenia o uchyleniu stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji nie precyzują, których praw zagwarantowanych w Konwencji dotyczy to uchylenie, co nie jest wymagane w art. 15 Konwencji.

(...)

12. Zgromadzenie z niepokojem dostrzega rozmaite stanowiska krytyczne wobec stanu wyjątkowego we Francji, w szczególności wobec sposobu, w jaki posłużono się pojęciami subiektywnymi i niewystarczająco precyzyjnymi, aby móc jednoznacznie określić zakres jego obowiązywania, a także wobec stosowania kontroli sądowej sprawowanej *a posteriori* przez sądy administracyjne, w tym w oparciu o niepodpisane notatki służbowe przedstawione przez służby wywiadowcze, bez uzyskania uprzedniej zgody sądów powszechnych wymaganej na gruncie prawa karnego. Zgromadzenie wyraża również zaniepokojenie (...) stosowaniem środków nadzwyczajnych, które nie są bezpośrednio związane z przyczyną ogłoszenia stanu wyjątkowego. Zgromadzenie stwierdza, że te kwestie były przedmiotem starannej oceny dokonanej przez właściwe sądy krajowe. Zgromadzenie wyraża zadowolenie ze zorganizowanej i stałej kontroli parlamentu nad stanem wyjątkowym oraz z jego szczegółowej oceny przez krajowe organy ochrony praw człowieka, społeczeństwo obywatelskie i media, których krytyce rząd uważnie się przysłuchuje (...)

Zgromadzenie zaleca Francji w szczególności:

„18.2.1. przeprowadzenie ponownej analizy ustawy z 1955 r., która pozostaje w obiegu prawnym i może zostać ponownie wykorzystana w przyszłości, z uwzględnieniem ostatnio formułowanych głosów krytycznych w związku z jej treścią (...), w szczególności uwzględniając obawy dotyczące definicji zastosowanych w niektórych przepisach, skuteczności kontroli sądowej (...) oraz możliwości stosowania takich środków w celach niezwiązanych bezpośrednio z sytuacją, która doprowadziła do ogłoszenia stanu wyjątkowego;”

PRAWO

I. POŁĄCZENIE SKARG DO WSPÓLNEGO ROZPOZNANIA

61. Z uwagi na podobieństwo przedmiotu skarg Trybunał uznaje za właściwe rozpatrzenie ich wspólnie w jednym wyroku.

II. UWAGA WSTĘPNA

62. W ocenie rządu nie doszło do naruszenia praw gwarantowanych przez Konwencję. Podnosi on, tytułem żądania ewentualnego, że skargi powinny zostać rozpatrzone z uwzględnieniem faktu skorzystania przez Francję z możliwości uchylenia stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji przewidzianej w art. 15 Konwencji, zgodnie z którym:

„1. W przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu, każda z Wysokich Układających się Stron może podjąć środki uchylające stosowanie zobowiązań wynikających z (...) Konwencji w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem, że środki te nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego.

2. Na podstawie powyższego przepisu nie można uchylić zobowiązań wynikających z artykułu 2, z wyjątkiem przypadków śmierci będących wynikiem zgodnych z prawem działań wojennych, oraz zobowiązań zawartych w artykułach 3, 4 (ustęp 1) i 7.

3. Każda z Wysokich Układających się Stron, korzystając z prawa do uchylenia zobowiązań, poinformuje wyczerpująco Sekretarza Generalnego Rady Europy o środkach, które podjęła oraz powodach ich zastosowania. Informować będzie również Sekretarza Generalnego Rady Europy, kiedy podjęte środki przestaną działać, a przepisy Konwencji będą ponownie w pełni stosowane”.

63. Trybunał powinien najpierw ustalić, czy nakaz przebywania w określonym miejscu pobytu, który wydano wobec skarżących, jest zgodny z prawami i wolnościami gwarantowanymi przez Konwencję. W takim przypadku nie będzie on zobowiązany orzekać o zgodności z prawem uchylenia stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji (*Pagerie*, cyt. powyżej, § 146; zob. również, *mutatis mutandis*, *A. i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [Wielka Izba], nr 3455/05, § 161, ETPC 2009, oraz *Irlandia przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 18 stycznia 1978 r., § 191, Seria A nr 25).

III. W PRZEDMIOCIE ZARZUCANEGO NARUSZENIA ART. 5 KONWENCJI

64. Skarżący podnoszą, że wydanie wobec nich nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu nie zostało poddane kontroli sądowej zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 5, który stanowi, że:

„1. Każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Nikt nie może być pozbawiony wolności, z wyjątkiem następujących przypadków i w trybie ustalonym przez prawo:

(...)

c) zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania w celu postawienia przed właściwym organem, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zagrożonego karą lub jeśli jest to konieczne w celu zapobieżenia popełnienia takiego czynu lub uniemożliwienia ucieczki po jego dokonaniu;

(...)”.

A. Stanowiska stron

1. Rząd i skarżący

65. Rząd podnosi, że art. 5 nie ma zastosowania w niniejszej sprawie. Podnosi, że wydany wobec skarżących nakaz przebywania w określonym miejscu pobytu był krótkotrwały, że byli oni zobowiązani do pozostawiania w domu jedynie między godziną 20:00 a 6:00 oraz że warunki stosowania tego środka zostały określone w taki sposób, aby umożliwić im życie społeczne i zawodowe, biorąc pod uwagę, że pierwszy skarżący miał możliwość skorzystania z przepustki.

66. Skarżący uważają jednak, że zostali pozbawieni wolności. Podkreślają, że warunki zastosowanego środka były szczególnie rygorystyczne, przypominając, że zostali między innymi zobowiązani do przestrzegania nocnej godziny policyjnej oraz do stawiania się trzy razy dziennie na komisariacie. Wskazują oni, że na dojazdy oraz formalności związane z obowiązkiem terminowego stawiania się na komisariacie poświęcali każdego dnia blisko trzy godziny.

2. Stanowiska interweniujących stron trzecich

67. Specjalna Sprawozdawczyni proponuje rozszerzenie zakresu prawa karnego na niektóre środki administracyjne służące przeciwdziałaniu terroryzmowi, biorąc pod uwagę stopień przymusu i pozbawianie jednostek ich praw lub wolności na podstawie zwykłego podejrzenia zagrożenia.

68. Rzeczniczka Praw Obywatelskich zwraca się do Trybunału o dokonanie autonomicznej kwalifikacji środka, zwracając uwagę na jego łączne i skumulowane skutki. W związku z tym przypomina ona w szczególności, że naruszenie nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu podlega odpowiedzialności karnej.

B. Ocena Trybunału

69. Trybunał przypomina, że ustanawiając „prawo do wolności”, art. 5 odnosi się do wolności fizycznej osoby. Tym samym nie mówi on o samych

ograniczeniach wolności poruszania się, które są regulowane postanowieniami art. 2 Protokołu nr 4 w odniesieniu do osób, które legalnie przebywają na terytorium państwa. Różnica pomiędzy pozbawieniem wolności a ograniczeniem wolności polega na stopniu lub nasileniu, a nie charakterze czy treści. Przy ustalaniu, czy dana osoba została „pozbawiona wolności” w rozumieniu art. 5, za punkt wyjścia należy przyjąć konkretną i rzeczywistą sytuację danej osoby i uwzględnić całokształt czynników, takich jak rodzaj, czas trwania, skutki i sposób wdrażania przedmiotowego środka (*Guzzardi przeciwko Włochom*, 6 listopada 1980 r., §§ 92-93, Seria A nr 39, *De Tommaso przeciwko Włochom* [Wielka Izba], nr 43395/09, § 80, 23 lutego 2017 r., oraz *Ilias i Ahmed przeciwko Węgrom* [Wielka Izba], nr 47287/15, §§ 211-212, 21 listopada 2019 r.). Te różne czynniki powinny być oceniane łącznie (*Guzzardi*, cyt. powyżej, § 95, i *De Tommaso*, cyt. powyżej, § 80)

70. Kwalifikacja lub jej brak w prawie krajowym nie ma decydującego znaczenia (*Creangă przeciwko Rumunii* [Wielka Izba], nr 29226/03, § 92, 23 lutego 2012 r.).

71. Trybunał przypomina również, że miał już okazję orzekać w sprawie charakteru środków podjętych na podstawie art. 6 ustawy z dnia 3 kwietnia 1955 r. W sprawie *Pagerie przeciwko Francji* (cyt. powyżej, §§ 152-161) orzekł, że nakaz przebywania w określonym miejscu pobytu wydany na łączny okres trzynastu miesięcy, w tym obowiązek przebywania w domu między godziną 20:00 a 6:00, obowiązek stawiania się na posterunku policji trzy razy dziennie oraz zakaz kontaktowania się ze osobami trzecimi pod karą pozbawienia wolności można uznać za ograniczenie wolności. W sprawie *Fanouni przeciwko Francji* (nr 31185/18, § 32, 15 czerwca 2023 r.) Trybunał doszedł do tego samego wniosku w odniesieniu do nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu w gminie wiejskiej na okres trzech miesięcy, z podobnymi obowiązkami.

72. W niniejszej sprawie Trybunał pragnie zauważyć, że kwestionowany środek nie pozbawił skarżących możliwości prowadzenia życia społecznego i utrzymywania stosunków ze światem zewnętrznym. Cédric Domenjoud został bowiem zobowiązany do przebywania w miejscu, w którym przebywali również inni przeciwnicy COP 21, podczas gdy Joël Domenjoud był w stanie codziennie udzielać wywiadów prasie i organizować „kafejki przeciwko COP 21” w bibliotece stowarzyszenia, jak zeznał przed Trybunałem. Ponadto okoliczność, że środek połączono z nocnym obowiązkiem przebywania w domu, nie wystarcza, aby uznać go, ze swej istoty, za pozbawienie wolności (*De Tommaso*, cyt. powyżej, paragrafy 86-88). Skarżący mieli wreszcie możliwość złożenia wniosku o przepustkę, aby móc tymczasowo opuścić miejsce, w którym byli zobowiązani przebywać (zob. paragrafy 17 i 21 powyżej). Mając na uwadze nie tylko czas jego trwania, ale także połączone skutki i warunki stosowania (zob. paragrafy 11 i 16 powyżej), Trybunał uważa, że nakaz przebywania w określonym

miejscu pobytu wydany wobec skarżących należy uznać jedynie za ograniczenie wolności. Wynika z tego, że zarzut oparty na art. 5 Konwencji jest niezgodny *ratione materiae* z postanowieniami Konwencji i musi zostać oddalony zgodnie z art. 35 ust. 3 lit. a i ust. 4.

IV. W PRZEDMIOCIE ZARZUCANEGO NARUSZENIA ART. 2 PROTOKOŁU NR 4

73. Skarżący powołują się, tytułem żądania ewentualnego, na art. 2 Protokołu nr 4. Podnoszą oni, że podstawa prawna wydanego wobec nich nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu nie była przewidywalna, i kwestionują oni jej proporcjonalność. W świetle wymogów wynikających z art. 6 i 13 Konwencji skarżą się oni również na to, że zostali objęci wskazanym obowiązkiem wyłącznie na podstawie niepodpisanych notatek służbowych, których nie mieli możliwości skutecznie zakwestionować.

74. Trybunał, jako organ, który dokonuje prawnej kwalifikacji okoliczności faktycznych sprawy (*Radomilja i inni przeciwko Chorwacji* [Wielka Izba], 37685/10 i 22768/12, § 114 i 126, 20 marca 2018 r.), rozpatrzy te zarzuty wyłącznie w odniesieniu do art. 2 Protokołu nr 4, który również obejmuje gwarancje proceduralne (*Bulea przeciwko Rumunii*, nr 27804/10, § 63, 3 grudnia 2013; oraz *Popoviciu przeciwko Rumunii*, 52942/09, § 92, 1 marca 2016 r.) i zgodnie z którym:

„1. Każdy, kto przebywa legalnie na terytorium Państwa, ma prawo do swobodnego poruszania się i do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania na tym terytorium.

(...)

3. Korzystanie z tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na bezpieczeństwo państwowe i publiczne, utrzymanie porządku publicznego, zapobieganie przestępczości, ochronę zdrowia lub moralności lub ochronę praw i wolności innych osób

(...)”.

A. W przedmiocie dopuszczalności

75. Rząd podnosi zastrzeżenie niewyczerpania środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym. W pierwszej kolejności zarzuca pierwszemu skarżącemu, że nie skorzystał ze środka zaskarżenia co do istoty sprawy po oddaleniu jego wniosków o zastosowanie środków zabezpieczających. Następnie zarzuca dwóm skarżącym, że nie wnieśli oni powództwa odszkodowawczego w uzupełnieniu do pozostałych środków odwoławczych. Podnosi wreszcie, że skarżący nie powołali się w sposób wystarczająco jednoznaczny na zarzut dotyczący możliwości skutecznego zakwestionowania treści niepodpisanych notatek służbowych przedstawionych przez organ administracji.

76. Skarżący wnoszą o oddalenie wskazanego zastrzeżenia wstępnego. Utrzymują oni, że środki odwoławcze, które wnieśli, wystarczają do stwierdzenia wyczerpania wszystkich środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym. Podnoszą ponadto, że powództwo odszkodowawcze było z góry skazane na niepowodzenie, skoro ich wnioski o zawieszenie wykonania środków oraz stwierdzenie ich nieważności zostały oddalone przez sądy administracyjne. W odpowiedzi wskazują oni ponadto, że wyraźnie powołali się na art. 6 przed Radą Stanu, a także na równoważne zarzuty oparte na postanowieniach rangi konstytucyjnej.

77. Zasady ogólne dotyczące wyczerpania środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym i rozkładu ciężaru dowodu w tym zakresie zostały przywołane w wyroku Wielkiej Izby w sprawie *Vučković i inni przeciwko Serbii* ((zastrzeżenie wstępne) [Wielka Izba], nr 17153/11 i 29 innych, §§ 69-77, 25 marca 2014 r.). Skarżący ma obowiązek skorzystać ze zwykłych środków krajowych, które można prawdopodobnie uznać za skuteczne i wystarczające: w związku z tym, gdy dostępnych jest kilka środków, które można uznać za skuteczne, skarżący zobowiązany jest wyczerpać jedynie jeden z nich (*Moreira Barbosa przeciwko Portugalii* (decyzja), nr 65681/01, ETPC 2004-V (fragmenty); *Kozacıoğlu przeciwko Turcji* [Wielka Izba], nr 2334/03, § 40, 19 lutego 2009 r.).

78. Trybunał orzekł, że procedura w przedmiocie ochrony wolności podstawowej (*référé-liberté*) przewidziana w art. L. 521-2 francuskiego Kodeksu postępowania sądowoadministracyjnego, stanowi w tym zakresie skuteczny i dostępny środek zaskarżenia, a skorzystanie z niej może wystarczyć do wyczerpania środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym (*Pagerie*, cyt. powyżej, §§ 129-134). Strony nie twierdzą, że ów środek zaskarżenia był nieskuteczny w okolicznościach niniejszej sprawy. Trybunał zauważa ponadto, że Cédric Domenjoud skorzystał z procedury w przedmiocie ochrony wolności podstawowej (*référé-liberté*) aż do etapu apelacji przed Radą Stanu (*Pagerie*, cyt. powyżej, § 129). Trybunał zauważa ponadto, że wydany wobec niego nakaz przebywania w określonym miejscu pobytu zakończył się przed ostatecznym rozpatrzeniem jego wniosku o ochronę wolności podstawowej (*requête en référé-liberté*). W związku z tym Trybunał uważa, że pierwszy skarżący skorzystał ze zwykłych środków odwoławczych, które można prawdopodobnie uznać za skuteczne i wystarczające, i nie był zobowiązany do skorzystania z innych środków odwoławczych.

79. Ponadto Trybunał stwierdza, że skarżący kwestionowali dopuszczalność przedstawiania niepodpisanych notatek służbowych jako dowodów przed Radą Stanu, argumentując, że ich uwzględnienie narusza prawo do rzetelnego procesu sądowego.

80. W tych okolicznościach zastrzeżenie wstępne rządu musi zostać oddalone. Stwierdzając, że skarga nie jest w sposób oczywisty

nieuzasadniona ani niedopuszczalna z jakiegokolwiek innego powodu na podstawie art. 35 Konwencji, Trybunał uznaje ją za dopuszczalną.

B. W przedmiocie zgodności z art. 2 Protokołu nr 4

1. Stanowiska stron

a) Stanowiska skarżących

81. Skarżący kwestionują zarówno przewidywalność podstawy prawnej wydanego wobec nich nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu, wagę przypisywaną przez sąd administracyjny niepodpisany notatkom służbowym, jak i konieczność zastosowania wskazanego środka.

82. Po pierwsze, skarżący podnoszą, że przesłanki zastosowania tego środka są nadmiernie elastyczne. Według nich pojęcie „zachowania [stwarzającego] zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego” przewidziane w art. 6 ustawy z dnia 3 kwietnia 1955 r. jest zbyt nieprecyzyjne. Skarżący utrzymują, że zapewnia ono administracji praktycznie nieograniczoną swobodę działania w stosowaniu kwestionowanego środka wobec każdej osoby, która w jej ocenie zachowuje się nieodpowiednio.

83. Po drugie, skarżą się oni na to, że obowiązek przebywania w określonym miejscu został na nich nałożony wyłącznie w oparciu o niepodpisane notatki służbowe służb wywiadowczych. W tym kontekście podkreślają oni, że nigdy nie było wobec nich prowadzone postępowanie karne ani że nie zostali choćby przesłuchani przez organy ścigania w sprawie okoliczności faktycznych przedstawionych w tych notatkach. Zasadniczo utrzymują, że uwzględnienie tych okoliczności przez sąd administracyjny nie jest obwarowane wystarczającymi gwarancjami proceduralnymi. Utrzymują oni w szczególności, że nie byli w stanie skutecznie zakwestionować tych notatek w postępowaniu kontradyktoryjnym, w zakresie w jakim ich treść jest nieprecyzyjna i nie opiera się na konkretnych okolicznościach faktycznych.

84. Po trzecie, utrzymują oni, że zastosowany wobec nich środek jest nieproporcjonalny. Podnoszą oni, że minister spraw wewnętrznych celowo wybrał najbardziej uciążliwy środek, którym dysponuje, aby zniechęcić innych aktywistów do protestowania. Wskazują oni, że organ administracji mógł ograniczyć się do nałożenia na nich zakazu podróży do Paryża lub opuszczania gminy ich miejsca pobytu. Dodają, że chęć zachowania środków bezpieczeństwa wewnętrznego, wyrażona przez ministra spraw wewnętrznych w odniesieniu do zapewnienia bezpieczeństwa COP 21, nie przeszkodziła władzom krajowym w przyzwoleniu na przeprowadzenie wielu innych demonstracji i zgromadzeń publicznych w grudniu 2015 r.

b) Stanowisko rządu

85. Rząd sprzeciwia się całości argumentacji skarżących.

86. Po pierwsze, twierdzi, że ustawa z dnia 3 kwietnia 1955 r. ogranicza swobodę oceny przysługującą organowi administracji i zapewnia wystarczające gwarancje przeciwko nadużyciom. Wskazuje również, że ogłoszenie stanu wyjątkowego podlega ścisłym przesłankom. Dodaje, że nierealistyczne byłoby wymaganie wskazania wyczerpującej definicji zachowań mogących skutkować wydaniem nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu, i zauważa, że Trybunał już wcześniej uznawał przewidywalność zbliżonych pojęć. Ponadto argumentuje, że art. 6 ustawy z dnia 3 kwietnia 1955 r. nie wymaga istnienia związku między powodami wydania nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu a powodami, w oparciu o które wprowadzono stan wyjątkowy, i że był to świadomy wybór ustawodawcy. Argumentuje, że w przypadku nadzwyczajnej sytuacji kryzysowej władze muszą zarówno stawić jej czoła, jak i zapobiegać innym zakłóceniom, które mogą pojawić się równolegle do niej. Rząd podkreśla wreszcie, że środek ten podlega kontroli sądu administracyjnego, do którego można zwrócić się w szczególności w trybie procedury w przedmiocie ochrony wolności podstawowej (*référé-liberté*).

87. Po drugie, Rząd zauważa, że niepodpisane notatki służbowe mogą być uwzględnione przez sąd administracyjny jedynie wtedy, gdy są wystarczająco szczegółowe, jeśli są przedłożone w postępowaniu kontryktryjnym oraz jeżeli zostanie stwierdzone, że nie zostały one w sposób istotny podważone w wyniku postępowania dowodowego. Uważa on, że przesłanki te zostały spełnione w niniejszej sprawie i utrzymuje zasadniczo, że gwarancje proceduralne związane z przedstawieniem tego rodzaju dowodów są wystarczające. Podaje on ponadto przykłady potwierdzające skuteczność kontroli sądu administracyjnego nad treścią niepodpisanych notatek służbowych zaczerpnięte z orzecznictwa (Rada Stanu, postanowienia z 22 stycznia 2016 r., nr 396116, 19 czerwca 2017 r., nr 411587, oraz 16 lipca 2018 r., nr 421791).

88. Po trzecie, Rząd twierdzi, że wydanie wobec skarżących nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu było proporcjonalne do celów, jakimi były zapobieganie aktom terrorystycznym, zachowanie bezpieczeństwa i utrzymanie porządku publicznego, które środek ten realizował. Podkreśla on powagę zagrożenia terrorystycznego oraz fakt, że zgromadzenia zbiorowe były szczególnie narażone. Podnosi, że warunki stosowania kwestionowanego środka mogły mieć bardziej ograniczający charakter i że całkowity zakaz zgromadzeń stanowiłby poważniejsze naruszenie praw i wolności gwarantowanych w Konwencji. Odnosząc się do treści niepodpisanych notatek służbowych oraz oceny sądów krajowych, rząd utrzymuje, że środek ten był uzasadniony szczegółowymi i popartymi dowodami informacjami, zgodnie z którymi skarżący planowali podjęcie działań z użyciem przemocy podczas COP 21. Dodaje, że sądy krajowe

dokonały starannej oceny konieczności i proporcjonalności zastosowanego środka. Podkreśla w szczególności, że Rada Stanu wykorzystała niniejszą sprawę w celu rozwinięcia orzecznictwa dotyczącego kontroli sądowej środków podejmowanych w ramach stanu wyjątkowego w kierunku zapewnienia szerszej ochrony (zob. paragraf 44 powyżej).

c) Stanowiska interweniujących stron trzecich

89. Strony trzecie uważają, że podstawa prawna kwestionowanego środka nie jest wystarczająco przewidywalna, i wyrażają zaniepokojenie co do istnienia uprawnienia administracji do wydania nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu z przyczyn innych niż te związane z ogłoszeniem stanu wyjątkowego. Rzeczniczka Praw Obywatelskich wskazuje ponadto, że art. 6 ustawy z dnia 3 kwietnia 1955 r. nie definiuje wystarczająco precyzyjnie okoliczności ani zachowań, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie zagrożenia stwarzanego przez daną osobę. Specjalna Sprawozdawczyni z kolei zwraca uwagę na brak uprzedniej kontroli sądowej nad tymi środkami.

90. Interweniujące strony trzecie wskazują następnie, że niepodpisane notatki służbowe często są jedyną podstawą środków podejmowanych w ramach stanu wyjątkowego. Uważają one przy tym, że ich wykorzystywanie w postępowaniu znacząco zaburza rozkład ciężaru dowodu, a ich treść jest w praktyce trudna do podważenia.

2. Ocena Trybunału

91. Zważywszy na to, że ograniczenie wolności poruszania się w niniejszej sprawie nie dotyczy jedynie „pewnych określonych stref”, należy je oceniać w świetle art. 2 ust. 3 Protokołu nr 4 (*Garib przeciwko Holandii* [Wielka Izba], nr 43494/09, § 110, 6 listopada 2017 r.). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, takie ograniczenie musi określać ustawa, musi być ono zgodne z uprawnionym celem wskazanym w tym ustępie i nie może naruszać równowagi między interesem publicznym oraz prawami jednostki (zob. m.in. *De Tommaso*, cyt. powyżej, § 104).

92. Trybunał stwierdził powyżej (zob. paragraf 72), że doszło do ograniczenia prawa skarżących do swobodnego poruszania się. Bez wątpienia ograniczenie to realizowało uprawnione cele, takie jak ochrona bezpieczeństwa narodowego i publicznego oraz zachowanie porządku publicznego. Zadaniem Trybunału jest zatem określenie, czy podjęty środek został oparty na przewidywalnej podstawie prawnej i czy był on konieczny w społeczeństwie demokratycznym.

a) Co do przewidywalności prawa

93. Zasady dotyczące przewidywalności prawa zostały przedstawione w wyrokach *De Tommaso* (cyt. powyżej, §§ 106-109) i *Rotaru przeciwko*

Republice Mołdawii (nr 26764/12, §§ 24-25, 8 grudnia 2020 r.), do których Trybunał odsyła. Trybunał przypomina w szczególności, że prawo jest przewidywalne, gdy gwarantuje pewną ochronę przed arbitralną ingerencją władz publicznych. Przepisy prawa, które przyznają uprawnienia o charakterze dyskrejonalnym, powinny określać zakres tej dyskrejonalności, nawet jeśli szczegółowe normy i procedury nie muszą znajdować się w samych przepisach prawa powszechnie obowiązującego (*Chlyustov [Khlyustov] przeciwko Rosji*, nr 28975/05, § 70, 11 lipca 2013 r., oraz *De Tommaso*, cyt. powyżej, § 109). Ponadto kontrola działań stanowiących ingerencję władzy wykonawczej w prawa zagwarantowane w art. 2 Protokołu nr 4 powinna być zapewniona, co najmniej w ostatniej instancji, przez sądy (*Sissanis przeciwko Rumunii*, nr 23468/02, § 70, 25 stycznia 2007 r., *Sarkizov i inni przeciwko Bułgarii*, nr. 37981/06 i 3 inne, § 69, 17 kwietnia 2012 r.). Kontrola ta powinna obejmować zarówno zgodność z prawem, jak i proporcjonalność zaskarżonego środka (*Riener przeciwko Bułgarii*, nr 46343/99, § 126, 23 maja 2006 r., *Gochev przeciwko Bułgarii*, nr 34383/03, § 50, 26 listopada 2009 r., oraz *Rotaru*, cyt. powyżej, § 25).

94. W sprawie *Pagerie przeciwko Francji* Trybunał orzekł, że art. 6 ustawy z dnia 3 kwietnia 1955 r., w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 20 listopada 2015 r., spełnia wymogi przewidywalności prawa (cyt. powyżej, §§ 178-191). Trybunał orzekł w ten sposób w oparciu o szczegółową analizę warunków stosowania spornego środka (*ibidem*, §§ 181-183). Mając na uwadze to, że trudno jest określić *ex ante* ramy uprawnień powierzonych organowi administracji w sytuacji, w której musi on zaradzić zdarzeniom o nadzwyczajnej trudności i w dużej mierze nieprzewidywalnych (*ibidem*, §§ 184-185), Trybunał przeprowadził dogłębną analizę zabezpieczeń przed arbitralnością i gwarancji proceduralnych przewidzianych w prawie krajowym oraz uznał, że prawo w to wystarczająco jasno określało zakres i warunki dyskrejonalności powierzonej ministrowi spraw wewnętrznych (*ibidem*, §§ 187-19).

95. Trybunał uznał również przewidywalność wcześniejszej wersji tych przepisów w sprawie *Fanouni przeciwko Francji* (wyrok cytowany powyżej, §§ 49-51, 15 czerwca 2023 r.).

96. Obie te sprawy dotyczyły jednakże środków związanych z zapobieganiem terroryzmowi, których podstawa zastosowania była zbieżna z przyczynami ogłoszenia we Francji stanu wyjątkowego w dniu 14 listopada 2015 r. Zarzuty skarżących odnoszą się natomiast do tego, że art. 6 ustawy z dnia 3 kwietnia 1955 r., zgodnie z wykładnią dokonaną przez Radę Stanu w niniejszej sprawie (zob. paragraf 40 powyżej), pozwala na wydanie nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu z przyczyn, które są odległe od tych, które były podstawą wprowadzenia stanu wyjątkowego. Trybunał pragnie zauważyć, że jest to aspekt, co do którego jeszcze nie orzekał.

97. Na wstępie Trybunał podkreśla, że ogłoszenie stanu wyjątkowego na podstawie ustawy z dnia 3 kwietnia 1955 r. nie skutkuje wstrzymaniem ochrony praw podstawowych w krajowym porządku prawa, a jedynie przyznaniem pewnych wyjątkowych uprawnień porządkowych władzy wykonawczej. Na tym etapie Trybunał jest zobowiązany ustalić, czy swoboda decyzji przysługująca ministrowi spraw wewnętrznych w zakresie wydawania nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu ma wystarczająco określone ramy i czy decyzje [ministra spraw wewnętrznych] podlegają odpowiedniej kontroli.

98. W tym względzie Trybunał ma na uwadze, w pierwszej kolejności, że przepisy o stanie wyjątkowym nie pozwalają władzom krajowym na stosowanie środków polegających na ograniczeniu wolności, które nie są związane z okolicznościami uzasadniającymi jego wprowadzenie, nie uchybiając przy tym wymogowi przewidywalności prawa. Trybunał przyznaje jednak, że w sytuacji nadzwyczajnej władze krajowe mogą być zmuszone do podjęcia odpowiednich wyborów operacyjnych w celu wypełnienia wszystkich ciążących na nich obowiązków. Zdaniem Trybunału związek między zamierzonym celem ogłoszenia stanu wyjątkowego a uzasadnieniem podjętych na jego podstawie środków może być pośredni, jednak związek ten powinien być wystarczająco silny, aby zapobiec nadużyciom.

99. W przedmiotowej sprawie, o ile Rada Stanu uznaje, że wydanie nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu może mieć na celu zwalczenie zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego innego niż to, które uzasadniało ogłoszenie stanu wyjątkowego (zob. paragraf 40 powyżej), orzekła ona jednakże, że na sądzie administracyjnym spoczywa obowiązek oceny zasadności środka i jego proporcjonalności „z uwzględnieniem sytuacji, która doprowadziła do ogłoszenia stanu wyjątkowego” (zob. paragraf 44 powyżej). Rada Konstytucyjna wymaga także, aby wydanie nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu było uzasadnione i proporcjonalne do powodów, które były podstawą jego zastosowania „w szczególnych okolicznościach, które doprowadziły do ogłoszenia stanu wyjątkowego” z zastrzeżeniem kontroli sądu administracyjnego (zob. paragraf 41 powyżej). W ocenie Trybunału wskazane w tym orzecznictwie wyjaśnienia pozwalają na zapobieżenie sytuacji, w której stan wyjątkowy zostałby wykorzystany w sposób niezgodny z jego celem.

100. Po drugie, Trybunał zauważa, że prawo wewnętrzne przewiduje kontrolę sądową zgodności z prawem oraz proporcjonalności środków w postaci nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu podjętych na tej podstawie (zob. paragrafy 42-44 powyżej), która może być przeprowadzona w bardzo w krótkim czasie w ramach procedury w przedmiocie ochrony wolności podstawowej (*Pagerie*, cyt. powyżej, §§ 75 i 190). Taka kontrola sądowa jest szczególnie istotna w sytuacji, gdy organom

wykonawczym przyznaje się nadzwyczajne uprawnienia na wypadek poważnego kryzysu, tak jak przewidziano to w ustawie w niniejszej sprawie.

101. W tych okolicznościach Trybunał nie widzi powodu, aby odstąpić od swojej poprzedniej oceny, i ponownie uznaje, że podstawa prawna zaskarżonych środków była przewidywalna. Trybunał jest zobowiązany jednak upewnić się, czy przywołane gwarancje zostały zastosowanie w sposób skuteczny, w szczególności w zakresie kontroli nad istnieniem wystarczającego związku między podjętymi środkami a podstawami wprowadzenia stanu wyjątkowego. Trybunał dokona tej kontroli, badając konieczność zaskarżonych środków, jako że te dwie kwestie są ze sobą ściśle powiązane (zob. *mutatis mutandis Kvasnica przeciwko Słowacji*, nr 72094/01, §§ 83-84, 9 czerwca 2009 r., oraz *Dragojević przeciwko Chorwacji*, nr 68955/11, § 89, 15 stycznia 2015 r.).

b) W przedmiocie konieczności zaskarżonego ograniczenia i zastosowania gwarancji przed arbitralnością

i. Zasady ogólne

102. Trybunał pragnie przypomnieć, że ingerencja w wolność poruszania się jest uważana za „konieczną w społeczeństwie demokratycznym”, jeżeli zaspokaja nagłą potrzebę społeczną i jeśli jest proporcjonalna do zamierzonego celu. Powody podane przez władze krajowe dla jej uzasadnienia muszą wydawać się istotne i wystarczające (*Nada przeciwko Szwajcarii* [Wielka Izba], nr 10593/08, § 181, ETPC 2012). Właściwe organy krajowe dysponują w tym zakresie pewnym marginesem oceny (*Nada*, cyt. powyżej, § 184; *Oliveira przeciwko Niderlandom*, nr 33129/96, § 64, ETPC 2002-IV).

103. Niemniej jednak ograniczenie swobody poruszania się może być uzasadnione w danej sprawie tylko wtedy, gdy istnieją wyraźne przesłanki wskazujące na istnienie rzeczywistego wymogu interesu publicznego, który ma pierwszeństwo przed prawem jednostki do swobodnego poruszania się (*Hajibeyli przeciwko Azerbejdżanowi*, nr 16528/05, § 63, 10 lipca 2008 r., *Nalbancki przeciwko Bułgarii*, nr 30943/04, § 65, 10 lutego 2011 r., oraz *Popoviciu przeciwko Rumunii*, nr 52942/09, § 91, 1 marca 2016 r.).

104. Charakter i stopień zagrożenia, któremu ma przeciwdziałać dany środek prewencyjny, będzie zawsze istotnym czynnikiem w ocenie proporcjonalności tego środka (*Kurt przeciwko Austrii* [Wielka Izba], nr 62903/15, § 183, 15 czerwca 2021 r., *Pagerie*, cyt. powyżej, § 201). Środki te powinny mieć podstawę w konkretnych okolicznościach, które rzeczywiście wskazują na aktualność zagrożenia, któremu środki te mają zapobiec (*Pagerie*, cyt. powyżej, § 194 i przytoczone tam orzecznictwo). Zastosowanie tych środków prewencyjnych powinno odbywać się z uwzględnieniem zachowania i działań danej osoby w ramach indywidualnej i konkretnej oceny rozważanego zagrożenia (*Opinia doradcza w sprawie*

odmowy wydania zgody na wykonywanie zawodu pracownika ochrony lub strażnika ze względu na powiązanie danej osoby z ruchem religijnym lub przynależność do tego ruchu, wniosek nr P16-2023-001, Rada Stanu (Belgia), §§ 97-98 i 100-101, 14 grudnia 2023 r.). Ocena ta może obejmować również wcześniejsze działania danej osoby, a także stopień przynależności do ruchu uważanego za niebezpieczny lub zachowanie tej osoby w społeczeństwie (*tamże*, §§ 97 i 110).

105. Rozpatrując surowość ograniczenia, Trybunał bierze pod uwagę w szczególności czas jego trwania (*Nikiforenko przeciwko Ukrainie*, nr 14613/03, § 56, 18 lutego 2010 r.).

106. Osoba, której dotyczy środek o charakterze prewencyjnym, powinna, wreszcie, mieć możliwość skorzystania z kontroli sądowej przewidującej odpowiednie gwarancje proceduralne (*Bulea przeciwko Rumunii*, nr 27804/10, § 63, 3 grudnia 2013 r., *Popoviciu*, cyt. powyżej, § 92, oraz *Pagerie*, cyt. powyżej, § 196 i 205-208). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, sądy krajowe powinny ustalić, czy sporne ograniczenie było konieczne, czy umożliwiało osiągnięcie zgodnego z prawem celu, któremu miało służyć, czy odpowiadało ono naglącej potrzebie społecznej oraz czy można było zastosować łagodniejszy środek (*Bartik [Bartik] przeciwko Rosji*, nr 55565/00, § 48, ETPC 2006-XV, *Berkovich i inni przeciwko Rosji*, nr 5871/07 i 9 innych, § 96, 27 marca 2018 r.).

ii. Zastosowanie powyższych zasad w przedmiotowej sprawie

α) Uwagi wstępne

107. Trybunał stwierdza, że wydanie nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu w przedmiotowej sprawie ograniczyło swobodę poruszania się skarżących przez 16 dni – obu skarżącym zabroniono, pod karą pozbawienia wolności, opuszczania gminy, w której zamieszkiwali, zakazano im opuszczania domu między godziną 20:00 a 6:00 i nakazano im stawiać się 3 razy dziennie na komisariacie policji (zob. paragrafy 11 i 16 powyżej).

108. Jako uzasadnienie decyzji o nałożeniu na skarżących wskazanego obowiązku minister spraw wewnętrznych wskazał konieczność zapewnienia bezpieczeństwa COP 21 w kontekście naznaczonym, z jednej strony, poważnym zagrożeniem terrorystycznym, a z drugiej, występowaniem groźnych incydentów podczas innych ważnych wydarzeń organizowanych w sąsiednich państwach (zob. paragraf 12 powyżej). Minister spraw wewnętrznych oparł się również na dostarczonych mu przez służby wywiadowcze informacjach, zgodnie z którymi aktywiści mieli przygotowywać się do przeprowadzenia w okolicach tego szczytu działań z użyciem przemocy, w których obaj skarżący mieli uczestniczyć (zob. paragrafy 12, 14 i 15 powyżej). Trybunał wskazuje, że zaskarżone środki miały przede wszystkim na celu zapobieżenie starciom z siłami

porządkowymi i dokonaniu zniszczeń w ramach zabezpieczenia organizacji szczytu międzynarodowego i że nie miały one bezpośredniego związku ze zwalczaniem terroryzmu. To zatem w świetle ryzyka wystąpienia gwałtownych zamieszek zidentyfikowanego przez organy krajowe Trybunał dokona oceny proporcjonalności tychże środków.

109. Trybunał oceni również, czy kontrola sądowa nad środkami przewidywała wystarczające gwarancje proceduralne.

110. Trybunał oceni na koniec, czy zabezpieczenia przed arbitralnością przewidziane w prawie krajowym zostały rzeczywiście zastosowane oraz, w szczególności, czy sądy krajowe zweryfikowały, czy każdy ze wskazanych środków były wystarczająco mocno powiązany z okolicznościami wprowadzenia stanu wyjątkowego (zob. paragrafy 98-99 powyżej). W tym celu Trybunał zweryfikuje, czy ryzyko zamieszek przewidywane przez organy krajowe było na tyle istotne, że zagrażało celowi w postaci zapobiegania terroryzmowi.

111. Trybunał uważa za konieczne rozróżnienie sytuacji skarżących pod tymi trzema względami.

β) Konieczność przyjęcia środka zastosowanego wobec Cédrica Domenjouda

– *W przedmiocie gwarancji proceduralnych*

112. Trybunał stwierdza, że pierwszy skarżący skorzystał z kontroli sądowej zastosowanego wobec niego środka, która dotyczyła zarówno jego zgodności z prawem, jak i proporcjonalności. W tym zakresie sądy krajowe dokonały kontroli rzeczywistego charakteru zagrożenia, na które powołał się minister spraw wewnętrznych (*Opinia doradcza w sprawie odmowy wydania zgody na wykonywanie zawodu pracownika ochrony lub strażnika ze względu na powiązanie danej osoby z ruchem religijnym lub przynależność do tego ruchu*, cyt. powyżej, § 95 i 112).

113. Skarżący formułuje jednakże zarzuty co do wagi, jaką sądy administracyjne przyznały przedstawionym przez ministra niepodpisanym notatkom służbowym (zob. paragraf 49 powyżej). Trybunał przypomina w tym względzie, że chociaż wykorzystywanie informacji poufnych może okazać się niezbędne, gdy chodzi o bezpieczeństwo narodowe, nie oznacza to jednak, że działania organów krajowych w tym zakresie są całkowicie wyłączone spod kontroli sądów krajowych (*Chahal przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 15 listopada 1996 r., § 131, *Zbiór wyroków i decyzji*, 1996-V, oraz *Pagerie*, cyt. powyżej, § 206). Aby prawa proceduralne osoby, której postępowanie dotyczy, nie zostały naruszone co do ich istoty, ważne jest, aby osoba ta została poinformowana – na tyle, na ile można to pogodzić z zachowaniem tajności oraz prawidłowym przebiegiem śledztwa – o istocie stawianych jej zarzutów (*Muhammad i Muhammad przeciwko Rumunii* [Wielka Izba], nr 80982/12, § 151, 15 października 2020 r.). Brak informacji na temat faktycznych podstaw

zastosowanego środka oraz konkretnego zachowania, które jest zarzucane skarżącemu, wymaga silnych gwarancji równoważących (zob. *mutatis mutandis*, *Muhammad i Muhammad*, cyt. powyżej, §§ 168, 170, 177, 194 i 204).

114. Trybunał pragnie ponadto przypomnieć, że miał okazję orzekać co do gwarancji proceduralnych związanych z uwzględnianiem niepodpisanych notatek służbowych przez francuskie sądy administracyjne w sprawach *Pagerie* (cyt. powyżej, §§ 206-208) i *Fanouni* (cyt. powyżej, §§ 60-61). Trybunał wskazał, że prawo krajowe przewiduje trzy rodzaje gwarancji w tym przypadku – po pierwsze, wymaga ono, aby taka notatka została poddana postępowaniu kontradyktoryjnemu; po drugie, wymaga ono od sędziego administracyjnego dokonania kontroli rzetelności i dokładności jej treści, poprzez ustalenie, czy notatka przywołuje konkretne i szczegółowe okoliczności faktyczne oraz czy zostały one w istotny sposób podważone; po trzecie, przyznaje ono sędziemu administracyjnemu uprawnienia w zakresie postępowania dowodowego niezbędne do sprawowania tej kontroli. Następnie Trybunał zbadał, czy gwarancje te zostały faktycznie zastosowane i stwierdził, że były one wystarczające w okolicznościach obydwu spraw.

115. W niniejszej sprawie Trybunał wraz z sądami krajowymi stwierdza (zob. paragrafy 21–23 powyżej), że niepodpisane notatki służbowe przedstawione przez ministra spraw wewnętrznych, złożone przed sądami rozpatrującymi sprawę pierwszego skarżącego, szczegółowo opisywały faktycznie zarzucane mu czyny i zachowania (zob. paragraf 118 powyżej). Mimo że miał możliwość wystąpienia o doprecyzowania, zainteresowany nie zwrócił się do sądów krajowych o skorzystanie z przysługujących im uprawnień dochodzeniowych (*Pagerie*, cyt. powyżej, § 207 i cytowane odniesienia). Trybunał zauważa ponadto, że [skarżący] ograniczył się wyłącznie do ich negowania przed sędzią właściwym do orzekania w przedmiocie środków tymczasowych, nie próbując wykazać nieścisłości przedstawionych faktów (zob. paragrafy 20 i 22 powyżej). Trybunał pragnie wreszcie zauważyć, że pierwszy skarżący nie wniósł skargi co do istoty sprawy. W tych okolicznościach Trybunał uznaje, że kontrola sądowa środka zastosowanego wobec skarżącego w postaci nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu przewidywała wystarczające gwarancje proceduralne.

– W przedmiocie oceny zagrożenia

116. Trybunał nie lekceważy charakteru zagrożenia, przed którym władze krajowe starały się zabezpieczyć. Niektóre spośród państw europejskich stanęły bowiem w obliczu poważnych trudności w zakresie utrzymania porządku publicznego związanych z obecnością – na niektórych zgromadzeniach publicznych – wyjątkowo agresywnych aktywistów zorganizowanych w tzw. *czarny blok*, usiłujących wywołać gwałtowne

starcia z siłami porządkowymi oraz dokonać poważnych zniszczeń w celu wyrażenia swoich żądań (zob. na przykład *Cestaro przeciwko Włochom*, nr 6884/11, 7 kwietnia 2015 r.). Zamieszki tego rodzaju mogą mieć katastrofalne konsekwencje, z którymi Trybunał miał już okazję się zapoznać (*Giuliani i Gaggio przeciwko Włochom* [Wielka Izba], nr 23458/02, ETPC 2011 (streszczenia)). W decyzjach z dnia 25 listopada 2015 r. minister spraw wewnętrznych wskazał, że zjawisko to ponownie zaobserwowano kilka miesięcy przed przyjęciem przedmiotowych środków podczas inauguracji Europejskiego Banku Centralnego we Frankfurcie i Wystawy Światowej w Mediolanie (zob. paragraf 12 powyżej). W niniejszej sprawie Trybunał stwierdza, że organy krajowe dysponowały wiarygodnymi informacjami, zgodnie z którymi szczyt COP 21 był narażony na wysokie ryzyko wybuchu gwałtownych zamieszek i aktów wandalizmu.

117. Trybunał jest zobowiązany jednak ustalić jeszcze, czy dokonano indywidualnej i konkretnej oceny sytuacji Cédrica Domenjouda oraz czy jego zachowanie lub działania mogły uzasadniać zastosowanie wobec niego środka o charakterze prewencyjnym.

118. W niniejszej sprawie z informacji zawartych w niepodpisanych notatkach służbowych przedstawionych przed sądami krajowymi, wynikało, że Cédric Domenjoud prowadził lub uczestniczył w sześciu spotkaniach mających na celu przygotowanie działań towarzyszących szczytowi COP 21, które odbyły się w okresie od 5 września do 26 października 2015 r. w obecności działaczy radykalnego ruchu aktywistycznego znanych ze swojej agresywności i szczególnej determinacji. Wśród planowanych działań znajdowały się w szczególności blokady oficjalnych konwojów oraz „działania o charakterze bardziej gwałtownym”, jednakże bliżej niesprecyzowane, wymierzone w instytucje publiczne lub przedsiębiorstwa sponsorujące szczyt. W notatce skierowanej do Rady Stanu w dniu 9 grudnia 2015 r. wskazano ponadto, że zainteresowany w marcu 2015 r. otworzył squat w Ivry-sur-Seine, aby zakwaterować przeciwników szczytu, oraz że podczas spotkania, które odbyło się 1 października 2015 r., zapowiedział on zamiar zatrudnienia się u jednego z usługodawców, by móc uzyskać dostęp do terenu, na którym miała odbywać się konferencja klimatyczna.

119. Co się zaś tyczy przeszłości Cédrica Domenjouda, z dwóch notatek wynika, że w nocy z 3 na 4 sierpnia 2015 r. brał on udział w Bure w zbiorowej akcji mającej na celu zniszczenie jednego z obiektów agencji gospodarki odpadami promieniotwórczymi, podczas której żandarmi zostali obrzuceni koktajlami Mołotowa. Wskazano również, że 22 listopada 2015 r. zainteresowany sforsował policyjną blokadę w Paryżu, aby wziąć udział w zakazanej demonstracji.

120. Mimo że skarżący kwestionuje prawdziwość tych informacji, Trybunał pragnie zauważyć, że nie podważa on ani ich źródła, ani faktu, że był objęty ścisłym nadzorem ze strony służb wywiadowczych. Trybunał pragnie wskazać ponadto, że przedstawione przed sądami krajowymi

niepodpisane notatki służbowe są szczegółowo udokumentowane. W niniejszej sprawie Trybunał nie dysponuje żadnymi obiektywnymi dowodami pozwalającymi stwierdzić, że mogło dojść do nadużycia władzy, ani że istniał jakiś ukryty zamiar po stronie władz publicznych (zob. *mutatis mutandis*, *Yüksel Yalçinkaya przeciwko Turcji* [Wielka Izba], nr 15669/20, § 317, 26 września 2023 r.).

121. Trybunał pragnie zauważyć ponadto, że pierwszy skarżący był już wcześniej skazany za dokonanie zniszczeń oraz odmowę pobrania próbki materiału genetycznego (zob. paragraf 22 powyżej).

122. W tych okolicznościach, w ocenie Trybunału władze krajowe mogły zasadnie uznać, że – biorąc pod uwagę zachowanie i przeszłość pierwszego skarżącego – istniało poważne ryzyko, iż mógłby on przyłączyć się do działań o gwałtownym charakterze podczas szczytu COP 21.

– W przedmiocie istnienia wystarczającego związku pomiędzy okolicznościami wprowadzenia stanu wyjątkowego i proporcjonalnością środka

123. Mając na uwadze to, że na międzynarodowy szczyt miało przybyć wielu wysokich rangą dygnitarzy zagranicznych, sądy krajowe uznały, że ewentualne zamieszki mogłyby nadmiernie zaangażować siły porządkowe i utrudnić ich działania w zakresie zapobiegania aktom terroryzmu. Trybunał pragnie wskazać, że ryzyko zamieszek zidentyfikowane przez organy władzy (zob. paragraf 116 powyżej) było na tyle poważne, że wymagało zaangażowania znacznej liczby funkcjonariuszy do zabezpieczenia szczytu COP 21. Nie wydaje się pozbawionym racji stwierdzenie, że takie obciążenie sił porządkowych mogło poważnie utrudnić organom władzy wykonywanie ich zadań w zakresie zapobiegania aktom terroryzmu, biorąc pod uwagę liczbę miejsc i osób wymagających wówczas ochrony. Trybunał zauważa ponadto, że środek ten został zastosowany kilka dni po zamachach z 13 listopada 2015 r., w okresie gdy ochrona ludności bez wątpienia stanowiła pilną potrzebę (*Pagerie*, cyt. powyżej, §§ 147–150 i 199), a duże zgromadzenia były szczególnie podatne na zagrożenie terrorystyczne. W ocenie Trybunału, w tych szczególnych okolicznościach, środek ten był wystarczająco powiązany z okolicznościami wprowadzenia stanu wyjątkowego.

124. Trybunał stwierdza ponadto, że pomimo rygorystycznego charakteru przedmiotowego środka, był on stosowany przez względnie krótki czas (por. *Trijonis przeciwko Litwie* (decyzja), nr 2333/02, 17 marca 2005 r., *Timofeyev i Postupkin przeciwko Rosji*, nr 45431/14 i 22769/15, § 137, 19 stycznia 2021 r., oraz *Pagerie*, cyt. powyżej, § 197) i zakończył się wraz z końcem szczytu. W ocenie Trybunału środek ten opierał się na istotnych i wystarczających powodach oraz był uzasadniony konkretnymi okolicznościami dotyczącymi zachowania i przeszłości Cédrica Domenjouda, wskazującymi na poważne ryzyko udziału w wyjątkowo gwałtownych zamieszkach.

– *Wniosek dotyczący zgodności z art. 2 Protokołu nr 4 w sprawie Cédrica Domenjouda*

125. W świetle powyższych ustaleń oraz biorąc pod uwagę margines oceny przyznany władzom krajowym, Trybunał uznaje, że środek zastosowany wobec Cédrica Domenjouda nie był nieproporcjonalny w stosunku do realizowanych celów. W związku z tym nie doszło do naruszenia art. 2 Protokołu nr 4. W konsekwencji Trybunał nie jest zobowiązany orzekać w przedmiocie prawidłowości skorzystania przez Francję z prawa do uchylenia stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji przewidzianego w art. 15 w odniesieniu do tej sprawy.

γ) Konieczność przyjęcia środka zastosowanego wobec Joëla Domenjouda

– *W przedmiocie gwarancji proceduralnych*

126. Joël Domenjoud zasadniczo podnosi, że nie przysługiwały mu wystarczające gwarancje proceduralne. Formułuje zarzut, że sądy krajowe uznały go za agresywnego manifestanta wyłącznie na podstawie niepodpisanych notatek służbowych, które uważa za nieścisłe, nieprecyzyjne oraz trudne do zakwestionowania.

127. Stosownie do przywołanych powyżej zasad (zob. paragraf 113 powyżej) Trybunał stwierdza, że ani uzasadnienie decyzji wydanej wobec niego w dniu 25 listopada 2015 r. (zob. paragrafy 12 i 15 powyżej), ani niepodpisane notatki służbowe przedstawione przed sądami krajowymi nie wskazują konkretnie czynów lub zachowań, na których opierał się minister spraw wewnętrznych, uznając go za uczestnika manifestacji, który mógłby zaangażować się w działania z użyciem przemocy. Tymczasem są to jedyne dowody w zakresie okoliczności faktycznych, które administracja przedstawiła przed sądami krajowymi. Brak szerszych informacji wymaga solidnych gwarancji równoważących (*Muhammad i Muhammad*, cyt. powyżej, § 177).

128. W tym względzie Trybunał pragnie zauważyć przede wszystkim, że sądy krajowe nie zwróciły się o przekazanie dodatkowych informacji w ramach uzupełniającego postępowania dowodowego, chociaż miały taką możliwość (zob. paragraf 51 powyżej). Po drugie, Trybunał pragnie wskazać, że w ramach sprawowanej przez nie kontroli sądy krajowe nie wyciągnęły żadnych konsekwencji z faktu niekompletności materiału dowodowego przedstawionego przez organ administracji. Przeciwnie, sędzia właściwy do orzekania w przedmiocie środków tymczasowych Sądu Administracyjnego w Cergy-Pontoise odmówił zbadania zasadności jego skargi ze względu na brak pilnego charakteru orzekania, mimo że środek był już wykonywany (zob. paragraf 28 powyżej). Rada Stanu, działając w ramach postępowania w przedmiocie środków tymczasowych, uznała następnie, że Joël Domenjoud „uczestniczył w działaniach protestacyjnych z użyciem przemocy, także w tych przeciwko składowisku odpadów w Bure”,

interpretując i powielając zawartość niepodpisanych notatek służbowych przedłożonych jej w toku postępowania (zob. paragrafy 30 powyżej i § 132 poniżej). Po trzecie i ostatnie, uzasadnienie wyroku Administracyjnego Sądu Apelacyjnego w Wersalu nie pozwala stwierdzić, że sąd ten rzeczywiście rozważył zarzuty podniesione przed nim przez drugiego skarżącego, który przedstawił szczegółowe wyjaśnienia dotyczące każdego z punktów przytoczonych w tych notatkach oraz przedstawił oświadczenia sześciu osób mające na celu wykazanie pokojowego charakteru jego działalności (zob. paragrafy 33-34 powyżej).

129. W świetle całości postępowania Trybunał uznaje, że luki w informacjach otrzymanych przez drugiego skarżącego w odniesieniu do konkretnych okoliczności mających uzasadniać zastosowany wobec niego środek nie zostały zrównoważone w sposób zapewniający zachowanie istoty jego praw proceduralnych.

– W przedmiocie oceny ryzyka i proporcjonalności środka

130. Trybunał pragnie przypomnieć, że środek o charakterze prewencyjnym musi mieć na celu zapobieżenie realizacji konkretnego zagrożenia i odpowiedzenie na nadrzędną potrzebę społeczną.

131. W tym względzie z przesłanych Trybunałowi niepodpisanych notatek służbowych wynika, że Joël Domenjoud uczestniczył w kilku spotkaniach mających na celu przygotowanie działań protestacyjnych w związku z konferencją COP 21. Chociaż ustalono, że pozostawał w kontakcie z aktywistami, to nie stanowili oni jedynej grupy uczestników tych spotkań, a nic w dokumentach przedłożonych Trybunałowi nie wskazuje, aby Joël Domenjoud osobiście zamierzał wziąć udział w działaniach z użyciem przemocy lub pomóc w ich organizacji. Nie zostało również wykazane, aby nawoływał do takiego rodzaju działań lub choćby je popierał. Co więcej, nie ma żadnego konkretnego dowodu na poparcie twierdzenia służb wywiadowczych, że zainteresowany przejawiał zachowania agresywne.

132. Odnośnie do wcześniejszych działań drugiego skarżącego, z niepodpisanych notatek służbowych wynika, że był on jednym z głównych organizatorów „antyautorytarnego obozu letniego” w Bure. W szczególności odnotowano, że uczestniczył w jego organizacji w czerwcu 2015 r. Niemniej jednak z notatek nie wynika, aby uczestniczył – w przeciwieństwie do swojego brata – w aktach dewastacji i przemocy, które miały miejsce w nocy z 3 na 4 sierpnia 2015 r. Ponadto, chociaż w notatce z dnia 4 grudnia 2015 r. odnotowuje jego udział w dwóch nielegalnych demonstracjach w 2011 i 2014 r., nie wskazuje się, aby osobiście dopuścił się działań agresywnych lub aktów dewastacji podczas tych wydarzeń. Wreszcie wskazuje on, przy czym nie zostało to podważone, że nigdy nie został skazany w postępowaniu karnym.

133. W świetle powyższego nie wydaje się, aby środek o charakterze prewencyjnym zastosowany wobec Joëla Domenjouda wynikał

z indywidualnej i konkretnej oceny jego zachowania lub działań pozwalającej stwierdzić, że istniało ryzyko, iż przyczyni się on do wystąpienia ekscesów, których obawiały się władze krajowe. Trybunał uważa, że radykalny charakter jego poglądów politycznych nie był w niniejszej sprawie wystarczający do uznania istnienia takiego zagrożenia, i przypomina, że sama więź pokrewieństwa z osobą, która może dopuścić się czynów zabronionych, nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla zastosowania środka prewencyjnego (*Labita przeciwko Włochom* [Wielka Izba], nr 26772/95, § 196, ETPC 2000-IV). W związku z tym, pomimo marginesu oceny, którym dysponowały władze krajowe, Trybunał nie może uznać, że nakaz przebywania w określonym miejscu pobytu wydany wobec drugiego skarżącego był „konieczny w społeczeństwie demokratycznym” w rozumieniu art. 2 ust. 3 Protokołu nr 4.

– *Wstępny wniosek w przedmiocie zgodności z art. 2 Protokołu nr 4 w sprawie Joëla Domenjouda*

134. W świetle powyższego Trybunał uznaje, że wydanie wobec Joëla Domenjouda nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu nie spełniało w pełni wymogów materialnych i proceduralnych wynikających z art. 2 Protokołu nr 4. W związku z tym Trybunał jest zobowiązany zbadać, czy środek ten mógł być objęty uchYLENIEM stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji notyfikowanym przez Francję w oparciu o art. 15 (zob. paragraf 54 powyżej).

c) W przedmiocie zastosowania art. 15 Konwencji

i. Stanowiska stron

α) Rząd

135. Rząd utrzymuje, że art. 15 ma zastosowanie, że uchylenie stosowania zobowiązań było uzasadnione wydarzeniami, z którymi mierzyła się Francja, że oświadczenie o uchyleniu stosowania zobowiązań z dnia 24 listopada 2015 r. spełnia wymogi formalne z art. 15 ust. 3 oraz że podjęte środki nie wykraczały poza zakres ściśle odpowiadający wymogom sytuacji.

136. Rząd podnosi przede wszystkim, że zagrożenie terrorystyczne było na tyle duże, iż stanowiło niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu w rozumieniu art. 15 ust. 1. Wskazuje, że ataki miały miejsce już w styczniu 2015 r., że skoordynowane ataki zostały przeprowadzone w Paryżu i Saint-Denis w dniu 13 listopada 2015 r., a jeden ze sprawców zamachu zbiegł.

137. Co się tyczy względów formalnych, rząd utrzymuje, że oświadczenie o uchyleniu stosowania zobowiązań z dnia 24 listopada 2015 r. zostało sformułowane z należytą starannością i precyzyjnością, oraz zauważa, że ani art. 15, ani orzecznictwo Trybunału nie wymaga od państw-stron

wskazania postanowień Konwencji, od których stosowania zamierzają odstąpić. W tym względzie odsyła on do pkt 10 Rezolucji 2209 (2018) (zob. paragraf 60 powyżej) i wskazuje, że praktyka państw w tym względzie jest różna.

138. Rząd stoi wreszcie na stanowisku, że sporne środki mieszczą się w zakresie zastosowanego przez Francję uchylenia stosowania zobowiązań i że istnieje ścisły związek między zagrożeniem terrorystycznym a koniecznością szczególnej mobilizacji sił bezpieczeństwa wewnętrznego, których zadaniem było jednocześnie zapobieganie zamachom, jak i zamieszkom z użyciem przemocy ze strony ruchów antyautorytarnych.

β) Drugi skarżący

139. Joël Domenjoud ze swej strony podnosi, że środek, który został wobec niego zastosowany, nie wchodzi w zakres przedmiotowy przywołanego uchylenia stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji przez Francję. Uważa, że zakres tego uchylenia musi być interpretowany ściśle i że nie może on obejmować środków niezwiązanych z nadzwyczajnymi okolicznościami, które stanowiły podstawę decyzji o tymże uchyleniu. Powołuje się on na wyrok w sprawie *Sakik i inni przeciwko Turcji* (26 listopada 1997 r., § 39, *Zbiór wyroków i decyzji* 1997-VII), a także Uwagi Ogólne nr 29 Komitetu Praw Człowieka ONZ (zob. paragraf 57 powyżej). Twierdzi on, że powody wydania wobec nich nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu były pozbawione jakiegokolwiek związku z zagrożeniem terrorystycznym, i stwierdza, że art. 15 nie ma zastosowania.

140. Tytułem żądania ewentualnego podnosi on, że przepis ten nie może pozwalać na uchylenie stosowania gwarancji mających na celu zapewnienie kontroli środków przyjętych w ramach stanu wyjątkowego pod kątem ich proporcjonalności.

γ) Stanowiska interweniujących stron trzecich

141. Specjalna Sprawozdawczyni podkreśla wagę oświadczenia [o uchyleniu stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji], o którym mowa w art. 15 ust. 3 Konwencji, w kontekście kwestionowania przypadków nadużyć wyjątkowych uprawnień lub nieproporcjonalnego korzystania z nich. Wzywa ona Trybunał do zwiększenia sprawowanej przezeń kontroli w zakresie powodów stosowania uchyleń, uwzględniając w szczególności długość ich trwania oraz stopniowe utrwalanie się stanu wyjątkowego.

142. Podziela ponadto stanowisko Rzeczniczki Praw Obywatelskich, zgodnie z którym środki podejmowane z powodów niemających związku z okolicznościami, które stanowiły powód uchylenia stosowania zobowiązań, wykraczają poza ścisły zakres, o którym mowa w art. 15 ust. 1. Interweniujące strony trzecie wskazują w tym względzie, że ustawa z dnia

3 kwietnia 1955 r. była czasami stosowana do celów odległych od walki z terroryzmem, co budzi ich zaniepokojenie (zob. paragraf 46-48 powyżej).

143. Rzeczniczka Praw Obywatelskich uważa również, że art. 2 Protokołu nr 4 nie wchodzi w zakres zastosowania art. 15.

ii. Ocena Trybunału

a) Zasady ogólne

144. Trybunał przypomina, że do każdego Układającego się Państwa, odpowiedzialnego za „życie [swojego] narodu”, należy ocena, czy znajduje się ono w sytuacji „niebezpieczeństwa publicznego” oraz, jeśli tak, określenia, jakie środki należy podjąć, aby mu zaradzić. Znając bezpośrednio i na bieżąco okoliczności wymagające pilnego działania, władze krajowe znajdują się w lepszej pozycji niż sąd międzynarodowy, aby ocenić, czy takie zagrożenie występuje, a także określić charakter i zakres uchylenia stosowania zobowiązań niezbędnego do zapobieżenia mu. Należy zatem pozostawić im w tej sferze szeroki margines oceny (*Irlandia przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, cyt. powyżej, § 207; *A i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, cyt. powyżej, § 17; oraz *Yüksel Yalçinkaya przeciwko Turcji*, cyt. powyżej, § 348).

145. Państwa nie dysponują jednakże nieograniczonymi uprawnieniami w tej sferze, a zakres krajowego marginesu oceny podlega kontroli na poziomie europejskim (*Brannigan i McBride przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 26 maja 1993 r., Seria A nr 258-B, § 43, oraz *Yüksel Yalçinkaya przeciwko Turcji*, cyt. powyżej, § 349).

146. Gdy Trybunał zostaje wezwany do zbadania uchylenia stosowania zobowiązań ustanowionego na mocy art. 15, przyznaje on państwom szeroki margines oceny przy określaniu charakteru i zakresu środków stanowiących uchylenie, które uznają one za konieczne do zapobieżenia niebezpieczeństwu, na jakie się powołują. Jednak to do niego należy ostateczna decyzja, czy podjęte środki „ściśle odpowiadają wymogom” danej sytuacji (*A i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, cyt. powyżej, § 184, oraz *Baş przeciwko Turcji*, skarga nr 66448/17, 3 marca 2020 r., § 196). Trybunał, w ramach kontroli na poziomie europejskim, do której dokonania jest zobowiązany, musi jednocześnie przywiązywać należytą wagę do istotnych kryteriów, takich jak charakter praw objętych uchyleniem stosowania zobowiązań, czas trwania stanu wyjątkowego oraz okoliczności, które doprowadziły do jego ogłoszenia (*Brannigan i McBride*, cyt. powyżej, § 43; *A i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 3455/05, § 173; oraz *Dareskizb Ltd przeciwko Armenii*, skarga nr 61737/08, § 57, 21 września 2021 r.). Trybunał musi zbadać również powody uchylenia stosowania zobowiązań (*Brannigan i McBride*, cyt. powyżej, § 66) oraz upewnić się, że rozpatrywany środek nie został wykorzystany w innym celu niż ten,

dla którego został przewidziany (*Lawless przeciwko Irlandii (nr 3)*, 1 lipca 1961 r., § 38, Seria A nr 3).

147. Ponadto Trybunał jest właściwy do zbadania z urzędu, czy oświadczenie o uchyleniu stosowania zobowiązań spełnia warunki formalne z art. 15 ust. 3, tj. wyczerpującego poinformowania Sekretarza Generalnego Rady Europy o podjętych środkach w ramach uchylenia stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji oraz o powodach ich zastosowania (wyrok w sprawie *Aksoy przeciwko Turcji* z dnia 18 grudnia 1996 r., §§ 85-86, *Zbiór wyroków i decyzji 1996-VI*, wraz z przytoczonymi tam orzeczeniami).

β) Zastosowanie w niniejszej sprawie

148. Trybunał zauważa w pierwszej kolejności, że rząd nie powołał się na zastrzeżenie dokonane przez Francję w odniesieniu do art. 15 ust. 1 (zob. paragraf 53 powyżej), i odnotowuje ten fakt (zob. podobnie *Nodet przeciwko Francji*, skarga nr 47342/14, § 36,6 czerwca 2019 r.). Trybunał uważa, że zastrzeżenie to nie może być interpretowane ani jako zwolnienie tego Układającego się Państwa z obowiązku notyfikacji przewidzianego w art. 15 ust. 3, ani jako wyłączenie stosowania środków podejmowanych na podstawie ustawy z dnia 3 kwietnia 1995 r. spod kontroli na poziomie europejskim.

149. Następnie zauważa, że art. 2 Protokołu nr 4 nie należy do katalogu praw, których stosowania nie można uchylić. Jest on w istocie uważany, zgodnie z art. 6 Protokołu nr 4, za przepis dodatkowy Konwencji, przy czym Konwencję tę stosuje się jako całość. Jednakże ani postanowienia art. 15 ust. 2, ani postanowienia Protokołu nr 4 nie zakazują uchylenia stosowania wolności poruszania się. Art. 15 ma zatem zastosowanie.

150. Istnienie niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu, o którym mowa w art. 15 ust. 1, nie było kwestionowane w niniejszej sprawie. Trybunał przypomina, że w kilku sprawach uznał, że ryzyko ataku terrorystycznego może być uznane za dopuszczalną podstawę uchylenia stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji (*A. i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, cyt. powyżej, §§ 176–180 oraz przytoczone tam orzecznictwo). Seria zamachów terrorystycznych, których celem była Francja w latach 2015-2017, w tragiczny sposób unaoczniała, że zagrożenie to jest rzeczywiste i aktualne. Trybunał, w świetle informacji, którymi dysponuje, uważa, że skala zagrożenia była na tyle poważna, iż w tamtym czasie stanowiła niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu francuskiego. Rząd był zatem uprawniony do skorzystania z prawa do uchylenia stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji.

151. Co się tyczy ważności zawiadomienia o uchyleniu stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji, Trybunał zauważa, że informacja przekazana Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy w dniu 24 listopada 2015 r. wskazywała zarówno środki podjęte przez organy francuskie,

jak i ich powody. Zaznacza jednak, że zawiadomienie to nie określało zakresu praw i wolności objętych uchyleniem stosowania (zob. paragraf 54 powyżej). Wobec braku zarzutu dotyczącego tej kwestii, Trybunał jest skłonny uznać, że wymogi formalne określone w art. 15 ust. 3 zostały spełnione w niniejszej sprawie (*Mehmet Hasan Altan przeciwko Turcji*, nr 13237/17, § 89, 20 marca 2018 r., *Ahmet Hüsrev Altan przeciwko Turcji*, nr 13252/17, §§ 100–102, 13 kwietnia 2021 r.; zob. także *Yüksel Yalçinkaya*, cyt. powyżej, § 211).

152. Pozostaje zbadać, czy wymóg, zgodnie z którym przyjęte środki powinny „ściśle odpowiadać wymogom sytuacji”, określony w art. 15 ust. 1, został spełniony. Kontrola, do której dokonania zobowiązany jest Trybunał, dotyczy w niniejszej sprawie zakresu środków mogących zgodnie z prawem ograniczać prawa i wolności gwarantowane przez Konwencję, i ma ona szczególne znaczenie.

153. W tym względzie Trybunał zauważa na wstępie, że w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych francuskie prawo krajowe nie zawierało indywidualnego środka o charakterze prewencyjnym ograniczającego swobodę poruszania się osób, które mogłyby stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego poza ramami stanu wyjątkowego. Mając na uwadze skalę zagrożenia terrorystycznego oraz pilną potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa ludności, Trybunał uznaje, że organy krajowe mogły zasadnie dojść do wniosku, że środki wynikające ze zwykłych ustaw nie były wystarczające do zmierzenia się z tą sytuacją (*Lawless*, cyt. powyżej, § 36, oraz *Irlandia przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 18 stycznia 1978 r., § 212, seria A nr 25).

154. Trybunał zauważa jednak, że rząd, który był zobowiązany do poinformowania Sekretarza Generalnego Rady Europy o środkach objętych uchyleniem stosowania zobowiązań oraz o powodach, które stanowiły ich podstawę w świetle art. 15 ust. 3 Konwencji, wskazał, że stan wyjątkowy został ogłoszony w związku z istotnym zagrożeniem terrorystycznym i „w celu uniemożliwienia dokonania kolejnych zamachów terrorystycznych” (zob. paragraf 54 powyżej). Powody te, zdaniem Trybunału, mają decydujące znaczenie (por. na przykład sprawę *Brannigan i McBride*, cyt. powyżej, § 66). Trybunał uważa, że tylko środki wystarczająco ściśle powiązane z celem, do którego realizacji dążono przy wprowadzaniu uchylenia stosowania zobowiązań, mogą wchodzić w zakres zastosowania tego uchylenia (*mutatis mutandis Lawless*, cyt. powyżej, § 38, oraz *Vedat Şorli przeciwko Turcji*, nr 42048/19, § 46, 19 października 2021 r.). W innym wypadku obowiązek notyfikacji uchylenia stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji przewidziany w art. 15 ust. 3 zostałby pozbawiony skuteczności.

155. Rząd nie wykazał w sposób przekonujący, że wydanie wobec Joëla Domenjouda nakazu przebywania w określonym miejscu pobytu mieściło się w zakresie działań podejmowanych w celu zwalczania terroryzmu

ani że środek ten ściśle odpowiadał wymogom sytuacji w rozumieniu art. 15 ust. 1. W związku z tym Trybunał uważa, że nie wchodzi on w zakres uchylenia stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji przez Francję. W związku z tym Trybunał uznaje, że w sprawie Joëla Domenjouda doszło do naruszenia art. 2 Protokołu nr 4 Konwencji.

V. W PRZEDMIOCIE ZASTOSOWANIA ART. 41 KONWENCJI

156. Zgodnie z postanowieniami art. 41 Konwencji:

„Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej Protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie”.

A. Szkoda niemajątkowa

157. Joël Domenjoud wnosi o zasądzenie 5000 EUR zadośćuczynienia za szkody niemajątkowe.

158. Rząd uważa, że kwota ta jest wygórowana, biorąc pod uwagę krótki czas trwania środka i ograniczony charakter jego skutków.

159. Ze względu na czas trwania i skutki stwierdzonego powyżej naruszenia Trybunał uznaje za właściwe zasądzenie na jego rzecz kwoty 1500 EUR.

B. Koszty i wydatki

160. Joël Domenjoud domaga się zwrotu kosztów pomocy prawnej przed sądami krajowymi i przed Trybunałem w wysokości 14 850 EUR.

161. Rząd nie sprzeciwia się tym żądaniom.

162. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału skarżącemu przysługuje zwrot kosztów i wydatków tylko w takim zakresie, w jakim wykazano, że zostały one rzeczywiście poniesione i były konieczne, a ich wysokość uzasadniona. Biorąc pod uwagę przedstawione dokumenty, Trybunał uznaje za uzasadnione przyznanie skarżącemu kwoty 10 000 EUR.

C. Odsetki za zwłokę

163. Trybunał za słuszne uznaje naliczenie odsetek według marginalnej stopy procentowej Europejskiego Banku Centralnego powiększonej o trzy punkty procentowe.

Z TYCH POWODÓW TRYBUNAŁ

1. *Postanawia* jednogłośnie połączyć skargi do wspólnego rozpoznania;
2. *Uznaje* jednogłośnie skargi za dopuszczalne w zakresie zarzutów opartych na art. 2 Protokołu nr 4 i za niedopuszczalne w pozostałym zakresie;
3. *Uznaje* jednogłośnie, że nie miało miejsca naruszenie art. 2 Protokołu nr 4 do Konwencji w sprawie Cédrica Domenjouda;
4. *Uznaje*, sześcioma głosami do jednego, że miało miejsce naruszenie art. 2 Protokołu 4 w sprawie Joëla Domenjouda, zarówno w aspekcie materialnym, jak i proceduralnym;
5. *Uznaje*, sześcioma głosami do jednego,
 - a. że pozwane państwo ma wypłacić Joëlowi Domenjoudowi, w ciągu trzech miesięcy od chwili, w której wyrok stanie się ostateczny zgodnie z art. 44 ust. 2 Konwencji, następujące kwoty:
 - i. 1500 EUR (tysiąc pięćset euro) tytułem szkody niemajątkowej;
 - ii. 10 000 EUR (dziesięć tysięcy euro) tytułem kosztów i wydatków;
 - b. że od upływu wskazanego terminu do chwili wypłaty kwoty te zostaną powiększone o odsetki w wysokości marginalnej stopy procentowej Europejskiego Banku Centralnego powiększonej o trzy punkty procentowe;
6. *Oddala* jednogłośnie pozostałe roszczenie skarżącego dotyczące słusznego zadośćuczynienia.

Sporządzono w języku francuskim, a następnie obwieszczono na piśmie w dniu 16 maja 2024 r. zgodnie z Regulą 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Victor Soloveytchik
Kancierz

Georges Ravarani
Przewodniczący

Zgodnie z art. 45 ust. 2 Konwencji i Regulą 74 § 2 Regulaminu Trybunału do wyroku załączono opinię odrębną sędzi Mourou-Vikström.

[Opinia odrębna i załącznik z listą skarżących zostały pominięte w niniejszym tłumaczeniu]