



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

1959 · 50 · 2009

CINQUIÈME SECTION

AFFAIRE C.G. ET AUTRES c. BULGARIE

(Requête n° 1365/07)

ARRÊT
[Extraits]

STRASBOURG

24 avril 2008

DÉFINITIF

24/07/2008

Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire C.G. et autres c. Bulgarie,

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

Peer Lorenzen, *président*,

Snejana Botoucharova,

Karel Jungwiert,

Rait Maruste,

Renate Jaeger,

Mark Villiger,

Isabelle Berro-Lefèvre, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 1^{er} avril 2008,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 1365/07) dirigée contre la République de Bulgarie et dont M. C.G., M^{me} T.H.G. et M^{lle} T.C.G. (« les requérants ») ont saisi la Cour le 5 décembre 2006 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »). Le premier requérant est un ressortissant turc né en 1968 et habitant actuellement en Turquie. Les deuxième et troisième requérantes, ressortissantes bulgares nées respectivement en 1968 et en 1996 et habitant à Plovdiv (Bulgarie), sont son épouse et sa fille.

2. Les requérants ont été représentés devant la Cour par M^{es} M. Ekimdjev et K. Bontcheva, avocats à Plovdiv. Le gouvernement bulgare (« le Gouvernement ») a été représenté par son agente, M^{me} M. Dimova, du ministère de la Justice. Informé le 15 mars 2007 qu'il pouvait intervenir dans cette affaire (article 36 § 1 de la Convention et article 44 § 1 du règlement de la Cour), le gouvernement turc n'a pas fait usage de ce droit.

3. Les requérants alléguaient que l'expulsion du premier requérant hors du territoire bulgare constituait une ingérence injustifiée dans l'exercice par eux du droit au respect de la vie familiale, consacré à l'article 8 de la Convention. Ils estimaient en outre qu'aucune voie de recours interne effective ne leur était ouverte à cet égard, au mépris de l'article 13 de la Convention. Le premier requérant soutenait enfin que son expulsion s'était déroulée en méconnaissance de l'article 1 du Protocole n° 7 à la Convention.

4. Par une décision prise le 13 mars 2007 sur la base de l'article 41 de son règlement, la Cour a accordé la priorité à la requête, déclaré celle-ci

partiellement irrecevable et communiqué au Gouvernement les griefs fondés sur l'atteinte à la vie familiale qu'auraient subie les requérants et sur l'absence alléguée de voies de recours à cet égard, ainsi que le grief du premier requérant relatif à la régularité de son expulsion. Comme le lui permettait l'article 29 § 3 de la Convention, elle a décidé d'examiner conjointement la recevabilité et le bien-fondé de la requête.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Le premier requérant immigra en Bulgarie en 1992. Le 9 avril 1996, il y épousa la deuxième requérante. Peu après le mariage, un permis de séjour permanent lui fut octroyé. Leur fille, la troisième requérante, est née en Bulgarie le 24 mai 1996. Avant 2005, l'intéressé était conducteur pour une société à responsabilité limitée de Plovdiv.

A. L'expulsion du premier requérant

6. Le 8 juin 2005, le chef de la direction régionale de l'Intérieur de Plovdiv prit un arrêté portant expulsion du premier requérant. En outre, il déchu l'intéressé de son droit de séjour en Bulgarie et le frappa d'une interdiction du territoire de dix ans « au motif qu'[il] représent[ait] une menace sérieuse pour la sécurité nationale, et au vu des raisons exposées dans la proposition S-6923/08.06.2005 du chef du service de la sûreté de la direction régionale de l'Intérieur de Plovdiv ». Cet arrêté avait été adopté sur la base des articles 42 §§ 1 et 2 et 42a § 1 de la loi de 1998 sur les étrangers (« la loi de 1998 »), en combinaison avec l'article 10 § 1 1) et 3) de ce texte (paragraphe 18 et 20 ci-après). Aucun motif de fait n'y était exposé, comme le prévoyait l'article 46 § 3 de cette loi (paragraphe 23 ci-après). L'arrêté indiquait en outre que le premier requérant serait mis en détention en attendant la mise en œuvre de la mesure. Il précisait enfin que, conformément à l'article 46 § 2 de la loi de 1998, il pouvait être attaqué devant le ministre de l'Intérieur mais non devant le juge, et qu'en vertu de l'article 44 § 4 de cette même loi il était immédiatement exécutoire (paragraphe 19 et 22 ci-après).

7. Le 9 juin 2005, à 6 h 30, le requérant fut convoqué auprès d'un poste de police de Plovdiv, où il se vit signifier l'arrêté et fut placé en détention en vue de son expulsion. Il fut renvoyé en Turquie le même jour, sans avoir été autorisé à prendre contact avec sa femme, sa fille ou un avocat.

B. Les procédures intentées par le premier requérant contre son expulsion

1. Le recours formé auprès du ministre de l'Intérieur

8. Une fois en Turquie, le premier requérant engagea un avocat en Bulgarie avec l'aide de sa femme – la deuxième requérante – et, le 16 juin 2005, il forma un recours auprès du ministre de l'Intérieur. Il alléguait avoir mené une vie familiale stable en Bulgarie pendant de nombreuses années et se plaignait de ne pas avoir été avisé, lors de sa détention au poste de police le 9 juin 2005, des raisons pour lesquelles il était considéré comme une menace pour la sécurité nationale. Ces raisons n'auraient pas non plus été indiquées dans l'arrêté d'expulsion dont il avait fait l'objet, qui aurait simplement exposé les motifs de droit sur lesquels il reposait. L'intéressé se plaignait en outre de ne pas avoir eu connaissance de la proposition S-6923/08.06.2005, sur laquelle se fondait cet arrêté. Il concluait de tous ces éléments à un défaut de motivation contraire aux règles de procédure administrative.

9. Par une lettre du 30 juin 2005 portant l'ancienne adresse du premier requérant en Bulgarie, le directeur du service des plaintes du ministère de l'Intérieur signifia à l'intéressé que, par une décision du 29 juin 2005, le ministre avait rejeté son recours au motif que l'arrêté en cause était régulier et avait été adopté par une autorité compétente conformément aux règles matérielles et procédurales en vigueur et dans le respect des buts de la loi.

2. Le recours formé devant le juge

10. Le 20 juillet 2005, le premier requérant attaqua l'arrêté ministériel devant la Cour administrative suprême. Il soutenait que cet acte n'était pas motivé et que, ne pouvant ainsi savoir lesquelles de ses actions étaient regardées comme une menace pour la sécurité nationale, il avait été privé de toute protection contre l'arbitraire. Il estimait en outre que les mesures prises contre lui portaient atteinte à sa vie familiale et que cependant les autorités n'avaient pas tenu compte de ces éléments ni recherché si un juste équilibre avait été ménagé entre ses droits et l'intérêt général, en méconnaissance de l'article 8 de la Convention, qui fait partie du droit interne. L'intéressé invoquait à cet égard l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Al-Nashif c. Bulgarie* (n° 50963/99, 20 juin 2002), à la suite duquel la Cour administrative suprême était revenue sur sa jurisprudence en la matière (paragraphe 25 ci-après).

11. Le 10 août 2005, la Cour administrative suprême informa le premier requérant que le tribunal régional de Plovdiv avait été saisi de l'affaire.

12. L'audience prévue pour le 9 décembre 2005 n'eut pas lieu, au motif que la direction régionale de l'Intérieur de Plovdiv n'avait pas reçu copie de l'acte introductif d'instance.

13. L'audience se tint le 24 février 2006. Le tribunal admit comme élément de preuve la proposition S-6923/08.06.2005, sur laquelle était fondée la décision en cause. Le premier requérant ne fut pas autorisé à en prendre connaissance.

14. Par un jugement du 8 mars 2006, le tribunal régional de Plovdiv rejeta le recours. Il estima tout d'abord que l'interdiction de saisir le juge posée par l'article 46 § 2 de la loi de 1998 (paragraphe 22 ci-après) était contraire à la Convention et qu'il ne fallait donc pas en tenir compte. Il s'appuya sur l'arrêt *Al-Nashif* précité et sur la jurisprudence pertinente de la Cour administrative suprême (paragraphe 25 ci-après). Il se prononça comme suit sur le fond :

« Les mesures coercitives en question ont été adoptées (...) au motif que, pour les raisons exposées dans la proposition S-6923/08.06.2005, [le premier requérant] représente une menace sérieuse pour la sécurité nationale (...)

Confirmant l'arrêté litigieux, le ministre de l'Intérieur a indiqué que le dossier établissait clairement que [le premier requérant] était membre d'une bande criminelle qui se livrait au trafic de stupéfiants, ce qui constitue non seulement un motif prévu par l'article 10 § 1 3) de la [loi de 1998] mais encore une circonstance imposant à l'administration de prendre des mesures coercitives. Aux termes de l'article 42 de la [loi de 1998], « doit être expulsé tout étranger dont la présence dans le pays constitue une menace sérieuse pour la sécurité nationale ou l'ordre public ». L'étranger ainsi renvoyé doit aussi être déchu de son droit de séjour en République de Bulgarie et être frappé d'une interdiction du territoire. [Pareilles mesures] sont nécessaires dans les cas énumérés à l'article 10 de la [loi de 1998]. L'arrêté se réfère aux motifs énoncés à l'article 10 § 1 3), qui [prévoit l'expulsion obligatoire] de « tout étranger dont on sait qu'il est membre d'une bande ou organisation criminelle ou qu'il se livre à des activités terroristes, à la contrebande, au commerce illicite d'armes, d'explosifs, de munitions, de matières premières stratégiques, de biens ou de technologies à double usage éventuel, ou au trafic illicite de substances toxiques ou psychotropes, ou de précurseurs ou matières premières nécessaires à leur production ». D'après l'arrêté, certains éléments montrent que [le premier requérant] a participé à un trafic illicite de substances toxiques et psychotropes, et de précurseurs et matières premières nécessaires à leur production ». Ces éléments sont tirés du dossier confidentiel (classé secret conformément à l'article 25 et à [l'annexe 1], partie 2, point 22, de la [loi de 2002 sur la protection des informations secrètes]) qui y est joint et dans lequel est exposée la proposition, à laquelle l'arrêté se réfère, préconisant l'adoption des mesures coercitives. D'après cette proposition, les éléments en question, obtenus par le biais de mesures de surveillance secrètes et d'interventions, ont été recueillis en avril 2005 par le Service national de lutte contre la criminalité organisée, et indiquent que [le premier requérant] a servi d'intermédiaire dans des livraisons de stupéfiants et a maintenu des contacts réguliers avec des ressortissants bulgares revendant des stupéfiants et des substances toxiques sur le territoire des villes de Plovdiv et d'Assenovgrad.

Les trois mesures visant [le premier requérant] reposent sur l'article 42 § 2 de la [loi de 1998] (...) En vertu de l'article 46 § 2 3) [de cette même loi], combiné avec l'article 15 § 3 de la [loi de 1979 sur la procédure administrative], un arrêté de cette nature ne doit exposer que les motifs de droit, et non de fait, pour lesquels les mesures

coercitives sont imposées. Au vu de sa teneur même, l'arrêt litigieux respecte en tout point les exigences [découlant de ces dispositions].

La compétence de l'autorité qui a pris l'arrêt ne prête pas à controverse. [Le premier requérant allègue] des vices de forme, mais le tribunal n'en constate aucun. L'article 42 de la [loi de 1998] ne prévoit pas de formalités particulières (...) La proposition préconisant l'adoption de mesures coercitives ayant été, comme l'indique sa dernière page, adoptée le 7 juin 2005 et classée secrète le même jour, aucun manquement aux règles de procédure ne peut résulter de son caractère confidentiel (...)

[Le tribunal examinera à présent] le moyen tiré par [le premier requérant] de l'absence de motifs de fait dans l'arrêt prononçant les mesures. Les motifs de droit qui y sont exposés impliquent l'existence d'informations concernant les faits visés aux articles 42 et 42a de la [loi de 1998], combinés avec l'article 10 § 1 3). Pour ce qui est des arguments avancés par [le premier requérant] à cet égard, il faut souligner que [la loi renvoie à] des éléments factuels plutôt qu'à des preuves. La présence de celles-ci entraînerait pour [le premier requérant] d'autres conséquences juridiques.

L'arrêt litigieux impose des mesures coercitives qui, selon l'article 22 de la [loi de 1969 sur les infractions et sanctions administratives], ont pour but de prévenir ou de faire cesser des infractions administratives ou autres et de prévenir leurs conséquences préjudiciables ou d'y remédier.

Il ressort de la proposition citée dans l'arrêt que les informations ont été recueillies par le biais de mesures de surveillance secrètes et d'interventions ordonnées par le Service national de lutte contre la criminalité organisée. D'après la définition qu'en donne [la loi de 1997 sur les moyens spéciaux de surveillance], ces mesures sont notamment le recours à des procédés techniques (appareils électroniques et mécaniques et moyens permettant d'enregistrer les activités des personnes et objets sous surveillance) et aux méthodes d'intervention (mises sous surveillance ou sur écoute téléphonique, filatures, entrées clandestines dans des locaux, marquage et vérification de correspondances et de données informatiques dans le cadre de l'utilisation de procédés techniques) visant à recueillir des preuves matérielles sous la forme de cassettes vidéo et audio, de photographies et d'objets marqués. L'article 3 de cette loi prévoit qu'elles peuvent aussi servir à prévenir les infractions (...) Ces mesures sont employées à l'égard de personnes soupçonnées de préparer, de commettre ou d'avoir commis des infractions graves. Les éléments ainsi obtenus sont conservés soit par le ministère de l'Intérieur jusqu'à l'ouverture d'une instruction préliminaire, soit par les autorités judiciaires compétentes. Tout élément qui n'est pas utilisé aux fins de la constitution de preuves doit être détruit.

Compte tenu de la nature de la source des informations qui ont conduit à l'adoption de l'arrêt en cause, il est impossible d'apporter d'autres preuves des faits. Il ne faut pas en conclure pour autant à l'irrégularité des mesures coercitives prises en l'espèce. Du reste, [le premier requérant] ne conteste pas les faits ; ce qu'il met en cause, c'est simplement que les informations factuelles aient servi de fondement aux mesures dirigées contre lui. Le [tribunal] estime que les éléments exposés dans la proposition peuvent justifier l'application des articles 42 et 42a de la [loi de 1998 en combinaison avec l'article 10 § 1 3)]. Il conclut de ce qui précède que l'arrêt en question était conforme aux exigences des règles matérielles.

Dans son dernier moyen, [le premier requérant] allègue la non-conformité de l'arrêté en cause au but poursuivi par la loi. Il invoque la vie familiale qu'il mène depuis longtemps en Bulgarie, son mariage avec une ressortissante bulgare et l'enfant de neuf ans née de cette union, soit des faits intégralement reconnus par les parties et le tribunal (...).

Toutefois, aucun de ces éléments n'a de rapport avec la conformité de l'arrêté à l'article 42 §§ 1 et 2 de la [loi de 1998], et encore moins avec sa conformité aux buts visés par le législateur, le texte en question prévoyant que certains droits peuvent être restreints aux fins de la prévention des infractions.

Dans ces conditions, [le premier requérant] n'est pas fondé à invoquer [l'affaire *Al-Nashif* précitée], laquelle a pour objet le droit à un recours judiciaire, ce dont [l'intéressé] a bénéficié ».

15. Le 28 mars 2006, le premier requérant saisit la Cour administrative suprême. Selon lui, la police n'avait produit aucun élément établissant qu'il eût fait quoi que ce soit pour menacer la sécurité nationale. Elle se serait contentée de présenter un document exposant des éléments de source inconnue. Cette « proposition » n'aurait renfermé que des conclusions d'ordre général fondées sur des faits non communiqués au tribunal, ce qui serait problématique compte tenu du rôle du juge, qui est de s'assurer que l'exécutif n'exerce pas ses pouvoirs de manière arbitraire. En outre, aucun élément objectif n'aurait établi que l'intéressé eût commis la moindre infraction. C'était quelque chose qu'il aurait fallu prouver et non simplement alléguer. L'intéressé soutenait en outre que l'arrêté en cause portait gravement atteinte à son droit au respect de sa vie familiale, en violation de l'article 8 de la Convention. Invoquant abondamment les arrêts *Al-Nashif*, précité, et *Berrehab c. Pays-Bas* (21 juin 1988, série A n° 138), il estimait que le dispositif législatif en vigueur n'offrait pas suffisamment de garanties contre l'arbitraire. Il ajoutait que la juridiction inférieure n'avait pas examiné la proportionnalité de l'ingérence, ce qui était contraire à l'approche suivie par la Cour européenne des droits de l'homme dans toutes les affaires relevant de l'article 8 de la Convention. Selon lui, l'arrêté avait eu pour effet de rompre ses liens établis de longue date avec son épouse et sa fille. S'il y avait eu lieu de soupçonner l'intéressé de s'être livré à des activités illicites, il eût été plus indiqué de le poursuivre et le juger, auquel cas il aurait fallu apporter des preuves solides des méfaits allégués.

16. Le 12 septembre 2006, la Cour administrative suprême tint audience. Par un arrêt rendu le 4 octobre 2006, dont suivent les passages pertinents, elle confirma le jugement de la juridiction inférieure :

« (...) [La Cour administrative suprême] estime exactes et fondées les conclusions du tribunal de première instance sur la question de la légalité de l'arrêté en cause.

Aux termes de l'article 42 § 1 de la [loi de 1998], doit être expulsé tout étranger dont la présence dans le pays constitue une menace sérieuse pour la sécurité nationale ou l'ordre public. Le paragraphe 2 de l'article 42 indique qu'[une personne expulsée]

perd également son droit de séjourner en Bulgarie et est frappée d'une interdiction du territoire.

En vertu de l'article 42a de cette même loi, l'interdiction du territoire est imposée dans les cas prévus à l'article 10 [de la loi]. L'arrêté litigieux pris par le chef de la direction régionale de l'Intérieur de Plovdiv précise que [le cas du premier requérant] relève des points 1 et 3 de l'article 10 de la [loi de 1998], du fait que, par ses actes, l'intéressé a constitué une menace pour la sécurité et les intérêts de l'Etat bulgare ou qu'il est connu que cette personne a agi contre les intérêts du pays en matière de sécurité, qu'elle a fait partie d'une bande ou organisation criminelle ou qu'elle s'est livrée à des activités terroristes, à la contrebande ou au commerce illicite d'armes, d'explosifs, de munitions, de matières premières stratégiques, de marchandises ou de technologies à double usage éventuel, ou au trafic illicite de substances toxiques ou psychotropes, ou de précurseurs ou matières premières nécessaires à leur production.

Il a été établi en l'espèce que [le premier requérant] a servi d'intermédiaire dans des livraisons de stupéfiants et a maintenu des contacts réguliers avec des ressortissants bulgares revendant des stupéfiants et des substances toxiques sur le territoire des villes de Plovdiv et d'Assenovgrad.

L'arrêté litigieux a été délivré sur la base de la proposition S-6923/08.06.2005 du chef du service de la sûreté de la direction régionale de l'Intérieur de Plovdiv, qui renferme des éléments montrant que la présence de cet étranger [sur le territoire bulgare] constituait une menace sérieuse pour la sécurité nationale.

Les dispositions des articles 42 et 42a de [la loi de 1998] n'offrent aucune latitude. Dès lors que les conditions posées par ces dispositions sont réunies, l'administration est tenue de recourir à la contrainte et d'ordonner l'expulsion de l'étranger concerné et, simultanément, de révoquer son permis de séjour et de le frapper d'une interdiction du territoire. Elle a compétence liée en la matière. La loi ne prévoyant aucune exception qui aurait permis [à l'administration de ne pas prendre l'arrêté en cause], l'expulsion est conforme à la loi si les conditions énoncées dans celle-ci sont satisfaites.

Cet arrêté a été pris conformément au but poursuivi par la loi et aux règles matérielles et procédurales [applicables]. L'administration a exposé les éléments de fait pertinents et les motifs de droit justifiant son adoption (...) »

C. Les rencontres ultérieures du premier requérant et des deuxième et troisième requérantes

17. Depuis l'expulsion du premier requérant, les deuxième et troisième requérantes se sont rendues un certain nombre de fois par an en Turquie pour le retrouver. Elles y sont restées chaque fois environ deux ou trois jours. Entre les visites, le contact est maintenu par téléphone.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La loi de 1998 sur les étrangers et les nouveaux éléments concernant son interprétation et son application

18. L'article 42 § 1 de la loi de 1998 sur les étrangers (*Закон за чужденците в Република България*) prévoit que doit être expulsé tout étranger dont la présence dans le pays constitue une menace sérieuse pour la sécurité nationale ou l'ordre public. L'article 42 § 2 dispose que l'expulsion d'un étranger implique automatiquement la révocation du permis de séjour et l'interdiction du territoire.

19. L'article 44 § 4 1) et 3) de cette loi précise que l'arrêté d'expulsion et la révocation du permis de séjour prennent effet immédiatement.

20. En vertu de l'article 42a § 1 (aujourd'hui 42h § 1)) de la loi, l'interdiction du territoire doit être prononcée dès lors que les conditions posées à l'article 10 sont réunies. Aux termes de l'article 10 § 1 1) et 3), tel qu'en vigueur au moment des faits, ces conditions sont l'existence d'informations montrant que « par ses actes, l'étranger menace la sécurité ou les intérêts de l'Etat bulgare ou a porté atteinte à la sécurité du pays », ou le fait pour lui d'être « membre d'une bande ou organisation criminelle ou de se livrer à des activités terroristes, à la contrebande, au commerce illicite d'armes, d'explosifs, de munitions, de matières premières stratégiques, de marchandises ou de technologies à double usage éventuel, ou au trafic illicite de substances toxiques ou psychotropes, ou de précurseurs ou matières premières nécessaires à leur production ».

21. L'article 46 § 1 de la loi prévoit que tout acte imposant une mesure coercitive est susceptible de recours devant le ministre de l'Intérieur ou le tribunal régional compétent.

22. Toutefois, l'article 46 § 2, tel qu'en vigueur jusqu'en mars 2007, indiquait que les arrêtés d'expulsion ou les décisions révoquant les permis de séjour d'étrangers ou frappant ceux-ci d'une interdiction de territoire pour les motifs prévus à l'article 10 § 1 1) de cette même loi ne pouvaient être attaqués devant le juge.

23. En vertu de l'article 46 § 3 de la loi, ces actes ne précisent pas les motifs de fait justifiant l'adoption de la mesure coercitive en cause.

24. Les nouveaux éléments de droit pertinents concernant l'interprétation et l'application de la loi de 1998 avant 2002 sont exposés aux paragraphes 71 à 78 de l'arrêt rendu par la Cour en l'affaire *Al-Nashif* (précité).

25. A la suite de cet arrêt, la Cour administrative suprême de la Bulgarie est revenue sur sa jurisprudence. Dans un certain nombre d'arrêtés et de décisions prononcés entre 2003 et 2006, elle a jugé, évoquant l'affaire *Al-Nashif*, que, étant contraire à la Convention, l'interdiction de saisir le

juge posée par l'article 46 § 2 de la loi n'avait pas à être prise en compte et que les arrêtés d'expulsion fondés sur des considérations de sécurité nationale pouvaient être attaqués devant le juge (реш. № 4332 от 8 май 2003 по адм. д. № 11004/2002 г. ; реш. № 4473 от 12 май 2003 г. по адм. д. № 3408/2003 г. ; опр. № 706 от 29 януари 2004 г. по адм. д. № 11313/2003 г. ; опр. № 4883 от 28 май 2004 г. по адм. д. № 3572/2004 г. ; опр. № 8910 от 1 ноември 2004 г. по адм. д. № 7722/2004 г. ; опр. № 3146 от 11 април 2005 по адм. д. № 10378/2004 г. ; опр. № 3148 от 11 април 2005 по адм. д. № 10379/2004 г. ; опр. № 4675 от 25 май 2005 г. по адм. д. № 1560/2005 г. ; опр. № 8131 от 18 юли 2006 г. по адм. д. № 6837/2006 г.).

26. En avril 2007, l'article 46 § 2 fut modifié. Il dispose désormais que les arrêtés d'expulsion et les décisions révoquant les permis de séjour d'étrangers ou frappant ceux-ci d'interdiction de territoire pour les motifs prévus à l'article 10 § 1 1) sont susceptibles de recours devant la Cour administrative suprême, qui statue en dernier ressort.

(...)

III. TEXTES PERTINENTS DU CONSEIL DE L'EUROPE

31. Le rapport explicatif du Protocole n° 7 à la Convention (STE n° 117) précise ainsi les garanties prévues à l'article 1 de celui-ci :

« (...)

15. En règle générale, un étranger doit être autorisé à exercer ses droits en vertu des alinéas a, b et c du paragraphe 1 avant d'être expulsé. Toutefois, le paragraphe 2 autorise des exceptions en prévoyant les cas où l'expulsion avant l'exercice de ces droits est considérée comme nécessaire dans l'intérêt de l'ordre public ou lorsque des motifs de sécurité nationale sont invoqués. Ces exceptions doivent être appliquées en tenant compte du principe de proportionnalité tel que défini par la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

L'Etat qui invoque l'ordre public pour expulser un étranger avant l'exercice des droits mentionnés ci-dessus doit pouvoir prouver que cette mesure exceptionnelle était nécessaire dans le ou les cas particuliers dont il s'agit. Par contre, si des motifs de sécurité nationale sont à l'origine de l'expulsion, ceux-ci doivent être acceptés comme une justification suffisante. Toutefois, dans les deux cas, l'intéressé doit être autorisé à exercer les droits énoncés au paragraphe 1 après son expulsion. »

EN DROIT

(...)

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 7 À LA CONVENTION

66. Le premier requérant allègue avoir été expulsé sans avoir pu bénéficier des garanties prévues à l'article 1 du Protocole n° 7 à la Convention, ainsi libellé :

« 1. Un étranger résidant régulièrement sur le territoire d'un Etat ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi et doit pouvoir :

a) faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion,

b) faire examiner son cas, et

c) se faire représenter à ces fins devant l'autorité compétente ou une ou plusieurs personnes désignées par cette autorité.

2. Un étranger peut être expulsé avant l'exercice des droits énumérés au paragraphe 1 a), b) et c) de cet article lorsque cette expulsion est nécessaire dans l'intérêt de l'ordre public ou est basée sur des motifs de sécurité nationale. »

A. Thèses des parties

67. Le premier requérant soutient que, faute d'informations vérifiables permettant de conclure que son expulsion reposait bel et bien sur des considérations de sécurité nationale, cette mesure n'a pas été prise « conformément à la loi ». Il considère qu'à cet égard sa cause est comparable à l'affaire *Lupsa c. Roumanie* (n° 10337/04, CEDH 2006-VII).
(...)

B. Appréciation de la Cour

1. Sur la recevabilité

69. La Cour estime que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il y a donc lieu de la déclarer recevable.

2. Sur le fond

70. En cas d'expulsion, outre la protection qui leur est offerte par les articles 3, 8 et 13 de la Convention, les étrangers résidant régulièrement sur le territoire d'un Etat qui a ratifié le Protocole n° 7 bénéficient des garanties spécifiques prévues par son article 1 (*Lupsa*, précité, §§ 51 et 52 ; *Kaya c. Roumanie*, n° 33970/05, §§ 51 et 52, 12 octobre 2006, et *Bolat c. Russie*, n° 14139/03, § 76, CEDH 2006-XI).

71. Dans l'arrêt *Al-Nashif*, la Cour n'a pas examiné l'affaire sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 7, les faits de la cause étant antérieurs au 1^{er} février 2001, date de l'entrée en vigueur de cette disposition à l'égard de la Bulgarie (*Al-Nashif*, précité, § 133 *in limine*). Cependant, en la présente affaire, l'expulsion du premier requérant a été prononcée le 8 juin 2005 et a été exécutée le lendemain. La Cour doit donc rechercher si cette mesure est conforme aux diverses exigences énoncées dans cette disposition.

72. Elle relève que la première garantie offerte aux personnes visées par l'article 1 du Protocole n° 7 est qu'elles ne peuvent « être expulsé[es] qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi ».

73. La Cour a jugé que l'expulsion du premier requérant n'avait pas été prononcée conformément à la loi au sens du paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention (« prévue par la loi »). Constatant que cette expression revêt le même sens partout où elle est employée dans la Convention et ses Protocoles (voir, *mutatis mutandis*, *Amuur c. France*, 25 juin 1996, § 50, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III ; *Steel et autres c. Royaume-Uni*, 23 septembre 1998, § 94, *Recueil* 1998-VII, et *Hashman et Harrup c. Royaume-Uni* [GC], n° 25594/94, § 34 *in fine*, CEDH 1999-VIII), elle ne peut que conclure que cette expulsion ne répond pas à la condition de légalité posée au paragraphe 1 de l'article 1 du Protocole n° 7 (*Lupsa*, §§ 56 et 57, et *Kaya*, §§ 56 et 57, précités).

74. La Cour doit également déterminer si les mesures prises contre le premier requérant ont satisfait aux autres exigences du paragraphe 1 de cet article. Elle observe à cet égard que les tribunaux nationaux ont refusé de chercher à corroborer ou réfuter les allégations sur lesquelles reposait l'arrêté d'expulsion litigieux et ont examiné celui-ci sous un angle purement formel, l'intéressé n'ayant ainsi pas eu la possibilité de faire véritablement entendre et examiner sa cause à la lumière des raisons qui militaient contre son expulsion, en méconnaissance de l'alinéa b de ce même paragraphe (voir, *mutatis mutandis*, *Lupsa*, §§ 58-60, et *Kaya*, §§ 58-60, précités).

75. La Cour constate enfin que le requérant a été expulsé le 9 juin 2005, le jour même où l'arrêté pris à cette fin lui a été signifié (paragraphe 7 ci-dessus), ce que permet l'article 44 § 4 de la loi de 1998, lequel prévoit que les arrêtés d'expulsion sont immédiatement exécutoires (paragraphe 19 ci-dessus). Aussi l'intéressé n'a-t-il pu contester les mesures prises contre lui qu'une fois hors du territoire bulgare.

76. Le paragraphe 2 de l'article 1 du Protocole n° 7 offre bien cette possibilité, mais seulement comme exception à la règle générale énoncée au paragraphe 1, en vertu de laquelle les droits que celui-ci garantit doivent pouvoir être exercés par les personnes concernées avant leur renvoi du pays. L'exception ne peut jouer que « si cette expulsion est nécessaire dans l'intérêt de l'ordre public ou est basée sur des motifs de sécurité nationale ».

77. La Cour a déjà constaté que l'expulsion du premier requérant n'était pas fondée sur de véritables motifs de sécurité nationale (...). Point n'est donc besoin pour elle de rechercher en outre si, dans le cas contraire, priver l'intéressé de la possibilité d'exercer les droits dont il jouissait en vertu du paragraphe 1 de l'article 1 du Protocole n° 7 avant son expulsion eût été une mesure nécessaire et proportionnée. Le premier volet de l'exception n'est donc pas applicable.

78. Pour ce qui est du second volet, la Cour relève que, d'après le rapport explicatif du Protocole n° 7, « [l']Etat qui invoque l'ordre public pour expulser un étranger avant l'exercice [par lui des droits dont il jouit en vertu du paragraphe 1 de l'article 1 de cette disposition] doit pouvoir prouver que cette mesure exceptionnelle était nécessaire dans le ou les cas particuliers dont il s'agit. » La justification de la mesure doit être appréciée « en tenant compte du principe de proportionnalité tel que défini par la jurisprudence de la Cour (...) » (paragraphe 31 ci-dessus). Or, en l'espèce, le Gouvernement n'a avancé aucun argument susceptible de convaincre la Cour de la nécessité de la mesure litigieuse. Par ailleurs, aucun élément du dossier ne permet de dire qu'il était réellement nécessaire d'expulser le premier requérant avant que celui-ci ait pu contester cette mesure.

79. La Cour en conclut que le premier requérant aurait dû pouvoir exercer ses droits en vertu du paragraphe 1 de l'article 1 du Protocole n° 7 avant d'être expulsé de Bulgarie. Or tel n'a pas été le cas.

80. En résumé, la Cour estime que l'expulsion du premier requérant ne répond pas aux diverses exigences de l'article 1 du Protocole n° 7 à la Convention et que, dès lors, il y a eu violation de cette disposition.

(...)

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

1. *Déclare* la requête irrecevable pour le surplus ;

(...)

4. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 7 à la Convention ;

(...)

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 24 avril 2008, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Claudia Westerdiek
Greffière

Peer Lorenzen
Président