



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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 9266/04
présentée par GUREKIN et autre
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant le 6 juin 2006 en une chambre composée de :

MM. I. CABRAL BARRETO, *président*,

J.-P. COSTA,

R. TÜRMEŒ,

M. UGREKHELIDZE,

M^{mes} A. MULARONI,

E. FURA-SANDSTRÖM,

M. D. POPOVIĆ, *juges*,

et de M^{me} S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 1^{er} mars 2004,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Les requérantes sont l'association de droit français Gurekin, dont le siège social est à Uztaritze, et la Coordination des comités de soutien aux prisonniers politiques basques, dont le siège est à Bayonne.

Les deux requérantes sont représentées par M. Jean-François Lefort, résidant à Bayonne, qui est respectivement secrétaire de l'association et porte-parole de la coordination. Elles sont représentées devant la Cour par M^e D. Rouget, avocat au barreau de Bayonne.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les requérantes, peuvent se résumer comme suit.

Le 29 février 2000, des associations basques, au nombre desquelles se trouvaient les requérantes, annoncèrent l'organisation le samedi 11 mars 2000 d'une manifestation à Bayonne avec pour objet le respect de la démocratie au pays basque et les droits des prisonniers basques. Selon les requérantes, une réunion se tint une semaine avant la manifestation au commissariat de Bayonne afin d'en négocier le parcours et de discuter des mesures de sécurité.

Le 10 mars 2000, en application de l'article 2 § 2 de la Convention d'application des accords de Schengen, le préfet des Pyrénées-Atlantiques annonça le rétablissement des contrôles à la frontière franco-espagnole le 11 mars à partir de 0 h 00 et pour 24 heures. Cette décision fit l'objet d'une dépêche de l'AFP.

Le 11 mars, trente-quatre autobus et des voitures transportant des personnes désirant se rendre à la manifestation furent bloqués à la frontière par les forces de l'ordre. La manifestation elle-même se déroula pacifiquement à partir de 17 h 30. Y participèrent quatre mille personnes selon la police et sept mille selon les organisateurs.

1. Plainte des requérantes auprès de la Commission européenne

Le 11 mars 2000, les requérantes adressèrent une plainte à la Commission européenne afin que soit lancée une procédure en manquement contre la France. Elles s'y plaignaient d'une violation du droit de libre circulation des citoyens communautaires ainsi que des droits fondamentaux garantis par l'article 6 § 2 du Traité sur l'Union européenne et par les articles 10 et 11 de la Convention. Elles invoquaient une application disproportionnée et injustifiée de l'article 2 de la Convention d'application des accords de Schengen. Elles estimaient, de surcroît, que la mesure ne pouvait être considérée comme urgente du fait que la manifestation était annoncée depuis le 29 février. Le gouvernement français ne pouvait donc de ce fait se dispenser de consulter les autres Etats parties comme cela est prévu par les accords de Schengen. Elles alléguaient également que le retard pris pour prendre la mesure les privait de pouvoir utilement la contester en justice. La mesure visait donc en réalité selon elles à interdire le déroulement normal de la manifestation, ce qui constituait un détournement de procédure.

Par lettre du 30 août 2000, la Commission annonça le classement sans suite de la plainte, en indiquant qu'il appartenait à chaque Etat membre d'évaluer les exigences découlant de son ordre public, sous réserve de mesures arbitraires qu'elle ne relevait pas en l'espèce. La Commission remarquait que l'application de l'article 2 § 2 de la Convention

d'application de l'accord de Schengen échappe par ailleurs en tout état de cause au contrôle de la Cour de Justice. Elle rappelait que le droit des citoyens de l'Union de circuler librement s'exerce avec des réserves au nombre desquelles figurent l'ordre et la sécurité publics et que des formalités, conditions ou restrictions peuvent également assortir l'exercice des libertés garanties par les articles 10 et 11 de la Convention.

2. Recours auprès des juridictions administratives

Le 13 mars 2000, les associations requérantes formèrent un recours devant le tribunal administratif de Paris contre la décision de rétablissement temporaire des contrôles aux frontières. Ce recours reprenait et développait les arguments énoncés dans leur plainte à la Commission.

Le mémoire en défense du ministre de l'intérieur, en date du 17 avril 2001, rappelait le climat tendu de la manifestation qui, selon lui, laissait présager des troubles importants à l'ordre public et des risques certains en matière de sécurité des personnes. Le ministre indiquait que des manifestations de même objet avaient, en février 2000, dégénéré en combats de rue menés, pour l'essentiel, par de jeunes Espagnols venus en France à cette occasion et membres du groupe extrémiste « JARRAI ». La fusion annoncée entre ce groupe, proche de l'ETA, et un groupe français radical inquiétait les services de police. Dans ce contexte, les nécessités du maintien de l'ordre imposaient une intervention de l'autorité de police. Elle n'avait pris la forme que d'un contrôle aux frontières limité dans le temps et non celle de l'interdiction de la manifestation. Quelque cinq cents refus d'entrée, visant essentiellement des membres du groupe « JARRAI », avaient été prononcés dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières.

Le mémoire du ministre faisait, par ailleurs, mention de deux pièces jointes. Le premier document (« P.J. n° 1 ») évoquerait le climat extrêmement tendu de la manifestation. Le second (« P.J. n° 2 »), appelé « note blanche¹ » était un rapport de police sur une organisation de jeunes basques espagnols extrémistes. Le ministre renvoyait le tribunal à ces notes blanches pour souligner le risque sérieux que présentait le rassemblement du 11 mars 2000 de dégénérer en violences urbaines.

Dans ses observations en réplique du 10 juin 2001, M. Lefort demanda communication des pièces évoquées par le ministre afin que soit respecté le principe du contradictoire et en application de l'article R 611-5 du code de procédure administrative.

Par ordonnance du 30 mai 2001, notifiée à M. Lefort le 23 août 2001, le président du tribunal administratif de Paris transmet le recours au Conseil d'Etat pour raisons de compétence d'attribution.

¹ Ce terme désigne des documents rédigés par les services de police mais ne comportant l'indication ni de l'auteur, ni du service d'origine.

Le 20 septembre 2001, M. Lefort réitéra auprès du Conseil d'Etat sa demande de communication des pièces mentionnées dans le mémoire du ministre et qui y étaient jointes. Cette demande resta sans suite.

Le 6 janvier 2003, le Conseil d'Etat transmet aux requérantes de nouvelles pièces déposées par le ministre de l'intérieur. Elles montraient que le gouvernement français avait informé, le 10 mars 2000, le secrétaire général du Conseil de l'Union européenne de la décision litigieuse afin qu'elle soit transmise aux autres Etats membres et aux deux Etats non membres parties à la Convention de Schengen, ainsi qu'à la Commission européenne.

Dans ses observations complémentaires du 15 janvier 2003, M. Lefort demanda à nouveau communication des pièces jointes (P.J. n° 1 et P.J. n° 2) au mémoire en défense du ministre, dans les termes suivants :

« Ces pièces, qui n'ont jamais été produites par le défendeur, sont présentées par le Ministre comme des preuves qui, selon lui, ont permis à l'autorité administrative d'évaluer le risque de troubles à l'ordre public qu'aurait représenté la tenue de la manifestation du 11 mars 2000. Pourtant, il apparaît que ces pièces non produites n'ont pas été discutées contradictoirement par les parties et le respect du contradictoire, principe général du droit, exige que les arguments qui seraient attestés par ces documents non produits soient purement et simplement écartés. »

Cette demande ne fut pas davantage suivie d'effet.

Par un avis d'audience du 11 septembre 2002 adressé à M. Lefort, les requérantes furent informées que l'affaire était inscrite au rôle de la séance de jugement du 18 septembre 2002.

Par lettre du 12 septembre 2002, le secrétaire de la 5^e sous-section du Conseil d'Etat les informa que l'audience était reportée à une date ultérieure et qu'un avis d'audience serait adressé dès que la nouvelle date serait fixée.

L'audience eut lieu le 30 juin 2003. Les requérantes indiquent qu'elles n'ont pas été avisées par lettre recommandée avec avis de réception de la date de l'audience et n'ont pu, de ce fait, y assister, étant ainsi privées de la possibilité d'entendre les conclusions du commissaire du gouvernement et d'y répondre par une note en délibéré.

Le Conseil d'Etat rendit le 30 juillet 2003 son arrêt, qui fut notifié aux requérantes le 15 septembre 2003. Il rejeta la requête, avec notamment la motivation suivante :

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, le 11 mars 2000, était prévue à Bayonne une manifestation de soutien aux membres de l'ETA emprisonnés en France et en Espagne, cette manifestation faisant suite à deux rassemblements du même ordre qui avaient donné lieu à de violents combats de rue menés notamment par un groupe de séparatistes de nationalité espagnole ; que la fusion prévue entre ce groupe et un mouvement français laissait craindre de nouvelles violences à l'occasion de la manifestation du 11 mars 2000 ; que, dans ces conditions, le rétablissement, le 10 mars 2000, par la décision attaquée, des contrôles frontaliers entre la France et l'Espagne durant la journée du 11 mars 2000 dans le département des Pyrénées-Atlantiques peut, alors même que la manifestation en cause avait été annoncée depuis une dizaine de jours, être regardé comme une action immédiate

exigée par l'ordre public au sens des stipulations précitées du deuxième alinéa de l'article 2 de la Convention du 19 juin 1990 d'application de l'accord de Schengen (...)

Considérant que, même si le rétablissement des contrôles frontaliers entre la France et l'Espagne, le jour de la manifestation de Bayonne du 11 mars 2000, a pu porter atteinte à la liberté d'expression et de réunion pacifique de celles des personnes souhaitant participer à ce rassemblement qui sont restées bloquées aux postes frontières du fait de l'encombrement de ceux-ci, il ressort des pièces du dossier que cette mesure était nécessaire et proportionnée, compte-rendu des menaces à l'ordre public qui pesaient sur le déroulement de la manifestation ; que, par suite, le moyen tiré de ce que la décision attaquée aurait porté à la liberté d'expression et de réunion une atteinte constituant une méconnaissance de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne peut être accueilli. »

Selon les mentions de l'arrêt, furent entendus en séance publique le rapport du rapporteur et les conclusions du commissaire du gouvernement.

B. Le droit européen pertinent

Convention d'application de l'accord de Schengen

Article 2

« 1. Les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans qu'un contrôle des personnes soit effectué.

2. Toutefois, lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent, une Partie contractante peut, après consultation des autres Parties contractantes, décider que, durant une période limitée, des contrôles frontaliers nationaux adaptés à la situation seront effectués aux frontières intérieures. Si l'ordre public ou la sécurité nationale exigent une action immédiate, la Partie contractante concernée prend les mesures nécessaires et en informe le plus rapidement possible les autres Parties contractantes. »

GRIEFS

1. Les requérantes allèguent la violation de l'article 11 de la Convention en relation avec l'article 10 de la Convention, en relevant que la protection des opinions personnelles constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association.

a) La mesure de rétablissement des contrôles aux frontières aurait, par l'ampleur de son application, interdit à des milliers de personnes de participer à la manifestation organisée par les requérantes et constituerait donc bien une ingérence dans l'exercice du droit protégé à l'article 11.

b) Elles estiment que l'ingérence en question n'est pas prévue par la loi, au sens des paragraphes 2 des articles 10 et 11. Elles considèrent, en effet, que le texte appliqué, l'article 2 § 2 de la Convention d'application des

accords de Schengen, ne répond pas aux exigences d'accessibilité et de prévisibilité de la loi. Cette norme serait en effet incertaine en raison de la trop grande marge d'appréciation laissée aux Etats.

c) Elles contestent également la légitimité du but poursuivi par les autorités françaises. La mesure litigieuse n'aurait pas eu pour véritable objectif de protéger l'ordre public mais d'empêcher que la manifestation pacifique soit un succès populaire.

d) La mesure ne saurait, selon elles, être considérée comme nécessaire dans une société démocratique alors que, d'une part, le but poursuivi par la manifestation était parfaitement légitime et que, d'autre part, toutes les précautions avaient été prises par les organisateurs en vue de son déroulement pacifique. Elles contestent donc l'analyse faite par les autorités en matière de sécurité publique et estiment que l'absence de risque réel et prévisible de violence et d'incitations à la violence de la part des organisateurs permet de considérer la mesure comme manifestement disproportionnée.

2. Reprenant des arguments déjà évoqués au titre des articles 10 et 11 de la Convention, les requérantes allèguent la violation de l'article 13 de la Convention. Elles soulignent que le contrôle juridictionnel est insuffisant du fait de l'impossibilité matérielle, faute de notification préalable, de former un recours contre la décision avant sa mise en œuvre. L'étendue et l'efficacité de ce contrôle seraient également limitées en raison de l'absence de motivation de la décision, de la violation du principe du contradictoire du fait de la non-communication des notes blanches et du défaut de convocation à l'audience. Le recours devant le Conseil d'Etat ne pourrait donc être considéré comme effectif.

3. Invoquant les arguments déjà énoncés ci-dessus aux points 1.c) et d), elles considèrent que la mesure litigieuse constitue un détournement de pouvoir et allèguent la violation de l'article 18 de la Convention.

EN DROIT

1. Les requérantes considèrent que la mesure de rétablissement des contrôles aux frontières le 11 mars 2000 a constitué une atteinte à leur liberté de réunion. Elles invoquent l'article 11 de la Convention, qui est ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association (...)

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, (...), à la sûreté publique [et] à la défense de l'ordre. »

Les requérantes allèguent que la mesure litigieuse porte également atteinte à leur liberté d'expression. Elles invoquent l'article 10 de la Convention qui se lit ainsi :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière (...).

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, (...), à la sûreté publique [et] à la défense de l'ordre. »

La Cour rappelle que la protection des opinions personnelles, assurée par l'article 10, constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée à l'article 11 (voir *Vogt c. Allemagne*, arrêt du 26 septembre 1995, série A n° 323, § 64). Dans ces conditions et à supposer même que les requérantes puissent se prétendre victimes, au sens de l'article 34 de la Convention, d'une atteinte à leur droit à la liberté d'expression, la Cour n'examinera leur grief que sous l'angle de l'article 11 précité.

La Cour estime que les restrictions apportées à la circulation des personnes désirant se rendre à la manifestation organisée par les requérantes constituent une ingérence dans l'exercice, par ces dernières, de leur droit à la liberté de réunion pacifique.

Pareille ingérence enfreint la Convention si elle ne remplit pas les exigences du paragraphe 2 de l'article 11. Il y a donc lieu de déterminer si elle était « prévue par la loi », inspirée par un ou des buts légitimes au regard dudit paragraphe et « nécessaire, dans une société démocratique ».

La Cour estime que l'article 2 de la Convention d'application de l'accord de Schengen, en vigueur en France, est suffisamment précis pour permettre à chacun, en s'entourant au besoin de conseils éclairés, de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé (voir notamment, *mutatis mutandis*, *Müller et autres c. Suisse*, arrêt du 24 mai 1988, série A n° 133, § 29). Dès lors, l'ingérence était « prévue par la loi ».

La Cour considère ensuite que, en voulant préserver l'ordre et la sécurité publics, les autorités françaises poursuivaient un but légitime.

La Cour note que la mesure litigieuse n'a pas eu pour effet d'empêcher le déroulement de la manifestation et que les opinions des requérantes ont pu s'y exprimer. Elle remarque que les autorités françaises se sont appuyées sur le constat du climat de violence qui avait entouré le précédent rassemblement et estime, suivant ainsi les juridictions internes, que les craintes de débordement pouvaient légitimement justifier la mesure prise. La Cour souligne que, *a contrario*, l'abstention des autorités aurait pu, le cas échéant, s'analyser comme un manquement à l'obligation positive de

l'Etat d'assurer le déroulement pacifique d'une manifestation licite (voir, *mutatis mutandis*, *Plattform « Ärzte für das Leben » c. Autriche*, arrêt du 21 juin 1988, série A n° 139, § 32, *Ouranio Toxo et autres c. Grèce*, n° 74989/01, CEDH 2005-§ 37).

La Cour considère donc que le rétablissement pendant vingt-quatre heures des contrôles à la frontière franco-espagnole a constitué une ingérence proportionnée au but poursuivi, rentrant dans la marge d'appréciation reconnue aux Etats en matière de liberté de réunion pacifique (voir *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, nos 29221/95 et 29225/95, § 77, CEDH 2001-IX).

Il s'ensuit que cet aspect de la requête est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

2. Les requérantes considèrent que le recours devant la juridiction administrative contre la mesure litigieuse n'était pas effectif. Elles invoquent l'article 13 de la Convention, qui est ainsi libellé :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

La Cour rappelle que l'article 13 ne s'applique qu'en présence d'allégations de violations de la Convention constituant des griefs défendables au sens de sa jurisprudence (voir, par exemple, *Rotaru c. Roumanie* [GC], n° 28341/95, § 67, CEDH 2000-V).

La Cour n'a pas entendu, en effet, donner une définition abstraite de la notion de « défendabilité ». Il lui suffit de rechercher, à la lumière des circonstances de fait et de droit de l'espèce, si telle allégation de manquement à un droit substantiel de la Convention présente ce caractère (*Plattform « Ärzte für das Leben »* précité, § 27).

Les considérations de fait et de droit qui ont amené la Cour à écarter les griefs des requérantes tirés des articles 10 et 11 précités la conduisent à conclure, sous l'angle de l'article 13, qu'il ne s'agissait pas, en l'espèce, de griefs défendables.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

3. Les requérantes invoquent l'article 18 de la Convention, qui dispose :

« Les restrictions qui, aux termes de la présente Convention, sont apportées auxdits droits et libertés ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues. »

La Cour observe que ce grief n'est pas étayé. Il s'ensuit qu'il est également manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

S. DOLLÉ
Greffière

I. CABRAL BARRETO
Président