

DOMENJOUD v. France (№ 34749/16 TA № 79607/17)

Обставини справи

Справа стосувалася наказів про запровадження комендантської години для двох громадян Франції на підставі законодавства про надзвичайний стан. Ці заходи були вжиті в контексті 21 Конференції сторін Рамкової конвенції кліматичних змін (COP21). Міністр внутрішніх справ обґрунтував накази про запровадження комендантської години необхідністю забезпечити безпеку на заході COP21 на тлі як серйозної терористичної загрози, так і насильницьких інцидентів під час інших великих заходів у сусідніх країнах у 2015 році. Його накази також ґрунтувалися на інформації, доведеній до його відома спецслужбами у «білих нотатках», в яких зазначалося, що активісти готують насильницькі протести навколо саміту, і що обидва заявники, ймовірно, візьмуть у них участь.

В ніч з 13 на 14 листопада 2015 року в Сен-Дені та Парижі сталися теракти. 14 листопада 2015 року Президент Франції відповідно до Закону від 3 квітня 1955 року про надзвичайні стани (Закон про надзвичайний стан) оголосив надзвичайний стан.

Проте плани щодо проведення COP21 не були скасовані, і захід відбувся в Ле Бурже та Парижі з 30 листопада по 12 грудня 2015 року. Для забезпечення безпеки на саміті було вжито різних превентивних заходів безпеки.

У зв'язку з цим міністр внутрішніх справ розпорядився про поміщення заявників Cédric і Joël Domenjoud (двох громадян Франції, братів 1985 та 1982 років народження) під домашню комендантську годину в їхніх місцевих муніципалітетах. Такий захід тривав 16 днів, з 26 листопада по 12 грудня 2015 року, і включав зобов'язання тричі на день з'являтися до відділку поліції та не виходити з дому з 20:00 до 6:00.

У відповідних наказах, виданих відповідно до статті 6 Закону про надзвичайний стан, Міністр заявив, що він побоюється насильницьких зривів з боку активістів «чорного блоку», як це сталося під час церемонії відкриття штаб-квартири Європейського центрального банку у Франкфурті в березні 2015 року і на Міланській виставці в травні 2015 року. Він також зазначив, що заявники були серед «головних лідерів [крайнього лівого] радикального протестного руху» в паризькому регіоні, і що обидві особи раніше брали участь у «насильницьких протестних акціях». Зрештою, він припустив, що вони, ймовірно, візьмуть участь у протестних акціях з високим рівнем насильства під час COP21.

27 листопада 2015 року заявники подали термінові заяви про тимчасовий захист основоположної свободи (référé-liberté) з метою скасування наказів про

комендантську годину. Їхні заяви були відхилені компетентними адміністративними судами.

Cédric Domenjoud подав апеляцію до Conseil d'État (Державна рада). 11 грудня 2015 року ця установа звернулася з попереднім питанням про конституційність (question prioritaire de constitutionnalité) до Конституційної Ради, яка 22 грудня 2015 року вирішила, що перші дев'ять абзаців статті 6 Закону про надзвичайний стан відповідають Конституції. 20 січня 2016 року Conseil d'État не вбачила необхідності продовжувати розгляд справи, оскільки дія міністерського наказу завершилася 12 грудня 2015 року. Cédric Domenjoud не подавав апеляцію по суті до адміністративних судів.

Joël Domenjoud, зі свого боку, подав апеляцію з питань права до Conseil d'État. 11 грудня 2015 року ця установа скасувала рішення судді з розгляду термінових заяв з підстави невірної оцінки критерію невідкладності. Проте Conseil d'État відхилила клопотання заявника про зупинення виконання вважаючи, що Міністр, запроваджуючи для нього домашню комендантську годину, не вчинив серйозного і явно незаконного порушення його свободи пересування.

Згодом Joël Domenjoud подав заяву про судовий перегляд міністерського наказу, оскаржуючи точність «білих нотаток», складених проти нього, і стверджуючи, що не було жодних доказів того, що він коли-небудь застосовував насильство у своїй активістській діяльності. Адміністративний суд відхилив його заяву. Заявник оскаржив це рішення, надавши шість заяв від осіб на підтримку мирного характеру його політичної активності. Ця апеляція також була відхилена. Тоді він подав апеляцію з питань права до Conseil d'État, яка визнала його скаргу неприйнятною.

Посилаючись на статтю 5 Конвенції (право на свободу та особисту недоторканність) та статтю 2 Протоколу № 4 до Конвенції (свобода пересування) заявники скаржилися на поміщення під домашню комендантську годину. Також вони стверджували, що ці заходи не охоплювалися статтею 15 Конвенції (відступ від зобов'язань під час надзвичайної ситуації).

Оцінка Суду

Стаття 5 Конвенції

ЄСПЛ підкреслив, що ці заходи не позбавили заявників можливості вести соціальне життя і підтримувати зв'язки із зовнішнім світом. Cédric Domenjoud був поміщений під домашню комендантську годину в районі, де проживали інші супротивники COP21, в той час як Joël Domenjoud мав можливість давати щоденні інтерв'ю ЗМІ та проводити неформальні дискусійні групи проти COP21 в місцевій бібліотеці. Крім того, той факт, що заходи включали заборону

заявникам залишати свої будинки вночі, не був достатньо суворим для того, аби їх можна було охарактеризувати як «позбавлення волі». Зрештою, заявники мали можливість просити дозвіл на тимчасове залишення свого муніципалітету під час комендантської години. У світлі тривалості цих заходів, їхніх наслідків та сукупності способів їхнього застосування ЄСПЛ постановив, що вони повинні розглядатися як просте обмеження свободи. Таким чином, скарга за статтею 5 Конвенції була відхилена.

Стаття 2 Протоколу № 4 до Конвенції

ЄСПЛ вважав, що обмеження свободи пересування заявників переслідувало законні цілі, а саме захист національної та громадської безпеки та підтримання громадського порядку.

Він також зазначив, що правова основа цих заходів була передбачуваною. Зокрема, закон про надзвичайний стан достатньою мірою обмежував дискреційні повноваження, надані виконавчій владі, за умови, що гарантії за національним законодавством проти зловживань були ефективно впроваджені. За цих обставин ЄСПЛ вирішив, що може існувати непрямої зв'язок між метою, яку переслідувало введення надзвичайного стану, та виправданням заходів, вжитих на його підставі, за умови, що цей зв'язок є достатньо сильним, аби виключити будь-яку можливість зловживань.

ЄСПЛ зазначив, що ці заходи були спрямовані, насамперед, на запобігання конфронтації з поліцією і заподіяння шкоди в рамках заходів безпеки на міжнародному саміті. Вони не мали прямого зв'язку з боротьбою з тероризмом. Тому ЄСПЛ провів аналіз пропорційності у світлі ризику насильницьких дій, визначеного національними органами влади.

Щодо заявника Cédric Domenjoud

ЄСПЛ зазначив, що «білі нотатки», надані Міністром внутрішніх справ до судів, які розглядали справу заявника, містили детальні звинувачення (твердження) щодо його дій та поведінки. Хоча заявник мав право вимагати роз'яснень, він не просив національні суди скористатися своїми слідчими повноваженнями. Крім того, він просто заперечував перед суддею з розгляду термінових заяв ці твердження, не намагаючись довести їхню неправдивість. Зрештою, він не подавав апеляцію по суті. За цих обставин ЄСПЛ постановив, що для судового контролю за помещенням заявника під домашню комендантську годину були передбачені належні процесуальні гарантії.

Щодо оцінки ризику, ЄСПЛ зазначив, що заявник або очолював, або брав участь у шести зустрічах з підготовки протестів навколо COP21 у період з 5 вересня по 26 жовтня 2015 року. У цих зустрічах брали участь активісти, що належать до радикального протестного руху, які були відомі своєю агресивною поведінкою та особливо сильною рішучістю. Заплановані

протестні заходи передбачали, зокрема, блокування офіційних кортежів і проведення «більш насильницьких акцій» невизначеного характеру проти інституцій і компаній, що спонсорували саміт. У доповідній записці, надісланій до Conseil d'État 9 грудня 2015 року, також зазначалося, що заявник організував сквот в Іврі-сюр-Сен у березні 2015 року для розміщення супротивників саміту, і що на зустрічі 1 жовтня 2015 року він оголосив про свої плани найнятися до постачальника послуг, щоб потрапити на місце проведення кліматичної конференції. Зрештою ЄСПЛ підкреслив, що заявник вже був засуджений за пошкодження майна. За цих обставин ЄСПЛ вирішив, що національні органи влади мали законні підстави вважати, з огляду на поведінку та судимість заявника, що існував серйозний ризик того, що він візьме участь у насильницьких протестах під час COP21.

ЄСПЛ також зазначив, що цей захід був призначений лише через декілька днів після нападів 13 листопада 2015 року, коли, безсумнівно, існувала нагальна потреба у захисті населення, а також коли масові зібрання піддаються загрозі тероризму. За цих дуже специфічних обставин ЄСПЛ встановив, що між заходом і контекстом надзвичайного стану існував достатній зв'язок. Крім того цей захід, хоча і обмежувальний, був відносно коротким і завершився одночасно з самітом. Зрештою, він ґрунтувався на відповідних і достатніх підставах, а також на конкретних аспектах поведінки та судимості заявника, які вказували на серйозний ризик його участі у заворушеннях із застосуванням насильства. Таким чином, ЄСПЛ встановив, що захід, застосований до Cédric Domenjoud, не був непропорційним переслідуванню цілям. Відповідно, порушення статті 2 Протоколу № 4 до Конвенції щодо цього заявника не було.

Щодо заявника Joël Domenjoud

ЄСПЛ зауважив, що ні причини міністерського наказу, ні «білі нотатки», представлені в національних судах, не вказували на те, що заявник міг брати участь у насильницьких протестах. Однак ці всі фактичні дані суду були надані органами влади. Такий дефіцит інформації вимагав сильних урівноважуючих гарантій. Беручи до уваги провадження в цілому, ЄСПЛ вважав, що ненадання заявнику достатньої інформації про конкретні елементи, використані для обґрунтування вжитих проти нього заходів, не було врівноважено таким чином, щоб зберегти саму суть його процесуальних прав.

Щодо оцінки ризику та пропорційності домашньої комендантської години, ЄСПЛ зазначив, що превентивний захід повинен був бути спрямований на запобігання реалізації конкретного ризику і повинен був задовольняти нагальну суспільну потребу. У зв'язку з цим, з «білих нотаток» вбачалося, що заявник Joël Domenjoud брав участь у кількох зустрічах з підготовки протестних акцій під час COP21. У той час як було встановлено, що він

контактував з активістами, вони не були єдиними людьми, які були присутні на зустрічах, і ніщо в документах, наданих ЄСПЛ, не вказувало на те, що заявник особисто планував брати участь у насильницьких протестах або допомагати в їхній організації. Так само не було встановлено, що він заохочував або навіть підтримував такі дії. Крім того, не було жодних вагомих доказів на підтримку твердження розвідки про те, що заявник був агресивним активістом. Що стосується судимості заявника, то він заявив, що не мав судимостей, і це твердження не було оскаржене. Таким чином, не схоже, що застосований до заявника превентивний захід був результатом індивідуальної та детальної оцінки його поведінки або дій, яка б дозволила обґрунтувати ризик того, що він може сприяти порушенням, яких побоювалися органи влади. ЄСПЛ постановив, що радикальні політичні погляди заявника в цій справі не були достатніми для реалізації такого ризику і нагадав, що зв'язок з особою, яка може вчинити правопорушення, не є достатнім для виправдання превентивного заходу.

Таким чином, ЄСПЛ не міг вважати, попри розсуд національних органів влади, що поміщення заявника Joël Domenjoud під домашню комендантську годину було «необхідним у демократичному суспільстві» у розумінні статті 2 Протоколу № 4 до Конвенції. Відповідно, ЄСПЛ вважав, що цей захід повністю не відповідав матеріальним і процесуальним вимогам цього положення.

Стаття 15 Конвенції

Далі ЄСПЛ розглянув питання про те, чи охоплювалися заходи, вжиті до заявника Joël Domenjoud, передбаченим статтею 15 Конвенції правом на відступ. Франція повідомила про використання цього права 24 листопада 2015 року заявивши, що вона вжила різних заходів «для запобігання вчинення подальших терористичних атак».

По-перше, ЄСПЛ визнав, що у відповідний час «надзвичайний стан» дійсно загрожував «життю нації». Він також постановив, що формальні вимоги пункту 3 статті 15 Конвенції були дотримані. Однак ЄСПЛ дійшов висновку, що не було встановлено, що заявник Joël Domenjoud був поміщений під домашню комендантську годину в межах боротьби з тероризмом, і що такі дії «суворо вимагалися гостротою ситуації» в розумінні статті 15 Конвенції. ЄСПЛ постановив, що цей захід не підпадав під відступ Франції від зобов'язань. З цього випливало, що було порушено статтю 2 Протоколу № 4 до Конвенції щодо заявника Joël Domenjoud.

Висновок

Відсутність порушення статті 2 Протоколу № 4 до Конвенції (свобода пересування) щодо заявника Cédric Domenjoud.

Порушення статті 2 Протоколу № 4 до Конвенції щодо заявника Joël Domenjoud.

Рішення в цій справі ухвалене Палатою 16 травня 2024 року та набуло статусу остаточного 16 серпня 2024 року відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції.