CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 54323/00
présentée par Nizar Hamdo HASAN
contre la Bulgarie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 30 mars 2006 en une chambre composée de :

M. C.L. ROZAKIS, *président*,
Mme S. BOTOUCHAROVA,
M. A. KOVLER,
Mme E. STEINER,
MM. K. HAJIYEV,
D. SPIELMANN,
S.E. JEBENS, *juges*,
et de M. S. NIELSEN, *greffier de section,*

Vu la requête susmentionnée introduite le 26 octobre 1999,
Vu les observations soumises par le requérant,
Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Nizar Hamdo Hasan, est un ressortissant syrien, né en 1950 et résidant à Damas. Il est représenté devant la Cour par Me K. Staneva, avocat à Sofia. Le gouvernement défendeur est représenté par Mme M. Kotzeva, du ministère de la Justice.

A. Les circonstances de l'espèce

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

1. L'établissement du requérant en Bulgarie

Le 24 mars 1990, lors d'un séjour en Bulgarie, le requérant épousa une ressortissante bulgare. Les époux prirent la décision de s'établir à Pazardjik, ville natale de l'épouse du requérant.

Le 14 novembre 1990, le requérant se vit attribuer un titre de résident permanent. En novembre 1990, il entreprit une activité commerciale, liée à l'exploitation d'un débit de boissons et d'un café.

2. Le retrait du permis de séjour du requérant

Le 21 juillet 1999, le requérant fut invité à se rendre à la direction régionale de la police. Une fois sur place, on lui notifia un arrêté du 8 juillet 1999, émanant du directeur du service national de la sécurité auprès du ministère de l'Intérieur et ordonnant le retrait de son titre de résident permanent.

Il fut indiqué au requérant que l'arrêté avait été pris sur la base des dispositions de la loi sur les étrangers en République de Bulgarie relatives au retrait des titres de séjour des ressortissants étrangers, dont les activités étaient de nature à mettre en péril la sécurité ou les intérêts de l'Etat. Le requérant fut également informé qu'à l'origine de l'arrêté se trouvait une proposition de la direction régionale de la police de Pazardjik du 16 juin 1999.

En dépit de la demande expresse du requérant, qui ne pouvait pas lire en bulgare, il n'obtint pas la permission de se faire conseiller par un avocat. Sa demande de consulter les pièces sur lesquelles se basait l'arrêté fut également rejetée.

Le titre de séjour du requérant fut confisqué et une mention indiquant qu'il n'avait pas la qualité de résident fut ajoutée sur son passeport syrien. On lui signifia qu'il devait quitter le territoire bulgare dans un délai de quinze jours.

3. Tentatives du requérant et de son épouse de recourir contre le retrait du titre de résidant permanent

Le 22 juillet 1999, le requérant sollicita auprès du ministre de l'Intérieur l'annulation de l'arrêté, en affirmant que ses activités en Bulgarie ne présentaient aucun danger pour les intérêts de l'Etat ou pour la sécurité nationale, qu'il n'avait jamais été condamné en pénal et qu'il payait régulièrement ses impôts.

A la même date, l'épouse du requérant introduisit auprès du ministre un recours contre l'arrêté du 8 juillet 1999, reprenant en substance les mêmes arguments. Des copies des deux recours furent adressées au directeur du service national de la sécurité.

Par une lettre du 30 août 1999, le directeur leur indiqua qu'en application de l'article 47 de la loi sur les étrangers en République de Bulgarie, l'arrêté n'était susceptible d'aucun recours.

Le 17 septembre 1999, le requérant adressa un deuxième recours au ministre. Il y émettait la supposition que la proposition de retrait de son titre de séjour émanait de deux policiers de la direction régionale de la police de Pazardjik avec lesquels il était en mauvaises relations. Le requérant citait plusieurs exemples de leur attitude négative envers lui, notamment l'ouverture d'une information pour fabrication de fausse monnaie en 1993, le retrait de son passeport en 1994, ainsi que deux tentatives de retrait de son titre de séjour en 1997 et en 1998 respectivement.

4. Le départ du requérant du pays

Le requérant affirme avoir été arrêté au poste de contrôle à la frontière entre la Bulgarie et la Turquie le 28 octobre 1999, au moment où il quittait le pays. Il fut placé en garde à vue pour une période de vingt-quatre heures sans pouvoir consulter un avocat et questionné par la police des frontières et les policiers de la direction régionale de la police de Pazardjik.

A l'issue de la garde à vue, par une décision du 29 octobre 1999, le directeur du poste de contrôle lui infligea une sanction administrative sous la forme d'amende d'un montant de 5 000 leva (environ 2 500 euros) pour avoir séjourné dans le pays sans titre de séjour. La décision mentionnait le fait que le requérant avait reconnu les faits qui lui étaient reprochés.

Par la suite, l'intéressé quitta la Bulgarie.

Suite au recours hiérarchique formé par l'avocat du requérant, le 22 novembre 1999, la décision fut annulée par le directeur du poste de contrôle au motif que le montant de l'amende n'avait pas été encaissé.

Le requérant introduisit également une action en indemnité en application de la loi relative à la responsabilité délictuelle de l'Etat. Il n'a pas fourni de détails concernant le déroulement de cette procédure.

5. Développements ultérieurs

Le 22 novembre 1999, le requérant sollicita auprès de l'ambassade de la Bulgarie à Damas la délivrance d'un visa. Le 4 janvier 2000, il fut informé que sa demande avait été rejetée, au motif que, par un arrêté du 8 juillet 1999 du directeur du service national de la sécurité, le requérant avait été interdit du territoire pour une période de dix ans.

L'épouse du requérant demeura en Bulgarie.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. La loi de 1998 sur les étrangers en République de Bulgarie, dans sa rédaction en vigueur au moment des faits

Cette loi régit l'entrée, le séjour et le statut des ressortissants étrangers.

Les articles 40 à 47 de la loi régissent les mesures coercitives pouvant être prises dans ce domaine.

L'article 40 alinéa 1 (2) dispose que le titre de séjour d'un étranger peut être retiré par arrêté du ministre de l'Intérieur ou d'un autre organe habilité pour les motifs énumérés à l'article 10. L'alinéa 1 (1) de cette disposition vise les hypothèses où le ressortissant étranger a, par ses actes, mis en péril la sécurité ou les intérêts de l'Etat ou qu'il existe des informations indiquant qu'il agit contre la sécurité et les intérêts du pays.

L'article 47 de la loi sur les étrangers prévoit que les arrêtés imposant des mesures coercitives ayant directement trait à la sécurité du pays ne sont susceptibles d'aucun recours. La motivation de ce type d'actes se limite à la mention du fondement juridique sur la base duquel ils sont rendus.

2. Interprétation et application de l'article 47 de la loi sur les étrangers

En décembre 2000, le Parlement adopta une loi interprétative de l'article 47 de la loi sur les étrangers, apparemment motivée par la pratique divergente des tribunaux sur ce texte. En effet, certaines juridictions refusaient tout examen des actes pris en application de l'article 40 alinéa 1 (2), alors que d'autres examinaient si les raisons ayant motivé de telles mesures relevaient effectivement de la sécurité nationale.

Cette loi dispose en son article unique :

> « Les arrêtés rendus en application de l'article 40 alinéa 1 (2) par référence à l'article 10 alinéa 1 (1), (...) de la loi sur les étrangers et imposant des mesures coercitives ayant un lien direct avec la sécurité du pays, ne sont pas susceptibles de recours, ne mentionnent pas les circonstances de fait les ayant motivées et sont immédiatement exécutoires. L'appréciation des tribunaux sur le lien direct existant avec la sécurité nationale se limite au fondement juridique mentionné dans l'acte. Cela signifie que les tribunaux ne peuvent connaître des recours contre de tels actes et doivent les déclarer irrecevables (...). Le tribunal ne peut rassembler des preuves

concernant les faits et les circonstances ayant motivé l'autorité auteur de l'acte. Lorsque l'examen au fond de tels recours a été entrepris, le tribunal doit mettre fin à l'instance. »

3. La décision de la Cour constitutionnelle du 23 février 2001

La Cour constitutionnelle, saisie d'un recours visant à faire déclarer l'incompatibilité de l'article 47 de la loi sur les étrangers avec la Constitution bulgare et la Convention européenne des Droits de l'Homme, ne put parvenir à une majorité, un nombre égal de juges ayant voté en faveur et contre la demande.

Les juges qui se prononcèrent contre l'incompatibilité considérèrent que la sécurité nationale était un but légitime qui devait passer avant la protection des droits et libertés de l'individu. De plus, les décisions ayant trait à la sécurité nationale contenaient des informations confidentielles qu'il convenait de protéger. Les restrictions contenues dans la loi bulgare étaient acceptables au regard de la Convention laquelle ne prévoit pas le droit à un recours juridictionnel contre des mesures d'expulsion.

Les juges qui se prononcèrent en faveur de l'inconstitutionnalité relevèrent que les restrictions des droits garantis par la Constitution se devaient d'être strictement nécessaires à l'accomplissement du but poursuivi, ce qui n'était pas le cas en ce qui concerne l'absence totale de contrôle des décisions d'expulsion. En outre, l'absence de garanties contre des décisions arbitraires ou abusives de l'administration était contraire à la Convention dans la mesure où les mesures relatives au séjour des étrangers étaient susceptibles de porter atteinte aux droits garantis par les articles 3 et 8 de la Convention.

4. Développements ultérieurs de la réglementation

Un amendement de la loi du 27 avril 2001 instaura la possibilité d'introduire un recours hiérarchique non suspensif auprès du ministre de l'Intérieur pour les mesures ayant trait à la sécurité nationale (article 46 de la loi). Toutefois, les actes ordonnant ce type de mesures demeurent en fait sans motivation et aucun contrôle de leur incidence sur la vie privée et familiale des intéressés n'est prévu. De même, ces actes restent exclus du contrôle des tribunaux.

Par un arrêt du 8 mai 2003, la Cour administrative suprême a admis que les juridictions internes sont compétentes pour examiner les recours contre ce type d'actes lorsque la personne concernée alléguait une violation de l'article 8 de la Convention (voir dans le même sens Определение № 8910/01.11.2004 г. по адм.д.№ 7722/2004 г., ВАС, V отд. et Определение № 706/29.01.2004 г. по адм.д.№ 11313/2003 г., ВАС, V отд.).

5. La loi sur le ministère de l'Intérieur

L'article 98, par renvoi à l'article 70 et 94 de la loi, dispose que la police des frontières a le pouvoir d'ordonner le placement en garde à vue pour une période de vingt-quatre heures des personnes soupçonnées d'être en situation irrégulière ou de vouloir entrer ou sortir du pays sans avoir obtenu au préalable les documents nécessaires. La procédure est régie par l'article 70 de la loi, qui prévoit dans son alinéa 5 que la personne placée en garde à vue bénéficie du droit de consulter un avocat.

La personne détenue dispose d'un délai de quatorze jours à compter de la notification de l'ordre de placement en garde a vue pour saisir le tribunal compétent d'un recours contre sa garde à vue.

GRIEFS

1. Invoquant l'article 8 de la Convention, le requérant se plaint que les mesures prises à son encontre constituent une violation de son droit au respect de sa vie privée et familiale.

2. Au regard de l'article 13 de la Convention, le requérant soutient qu'il n'existe pas en droit interne de recours effectif contre la violation alléguée de l'article 8.

3. Le requérant estime que sa détention au poste de contrôle de la frontière était irrégulière au regard de l'article 5 § 1 de la Convention.

4. Le requérant dénonce une violation de l'article 5 § 2 du fait de ne pas avoir été informé des raisons de son placement en garde à vue.

EN DROIT

A. Griefs relatifs au retrait du titre de séjour du requérant

1. Grief tiré de l'article 8 de la Convention

Le requérant considère que le retrait de son titre de séjour constituait une violation de l'article 8 de la Convention, ainsi libellé :

> « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.
>
> 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la

> prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

Le Gouvernement ne soumet pas d'observations sur ce point.

Le requérant fait valoir qu'il ne pouvait pas contester l'acte administratif ordonnant le retrait de son titre de séjour, conformément aux dispositions pertinentes en vigueur à l'époque des faits. Par ailleurs, il affirme qu'il n'a jamais été impliqué dans une activité dirigée contre la sécurité nationale, ni accusé de telles activités dans le cadre d'une procédure pénale.

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments du requérant, que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

2. Grief tiré de l'article 13 de la Convention

Le requérant se plaint de l'impossibilité de recourir contre les arrêtés ordonnant le retrait de son titre de séjour. Il invoque l'article 13 de la Convention, qui se lit comme suit :

> « 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. »

Le Gouvernement ne soumet pas de commentaires.

Le requérant indique qu'à l'époque des faits, le droit interne ne prévoyait pas la possibilité de contester devant les tribunaux l'acte administratif ordonnant le retrait d'un titre de séjour d'un ressortissant étranger pour des motifs ayant directement trait à la sécurité du pays. Par ailleurs, il souligne que les recours hiérarchiques formés par lui et son épouse sont également restés sans suite.

Ayant procédé à un examen préliminaire des arguments du requérant à la lumière de sa jurisprudence en la matière, la Cour estime que ce grief pose des questions complexes de fait et de droit qui nécessitent un examen au fond. Par conséquent, il ne saurait être rejeté comme manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

B. Griefs relatifs à l'arrestation du requérant

1. Grief tiré de l'article 5 § 1 de la Convention

Le requérant invoque l'article 5 § 1, ainsi libellé dans ses parties pertinentes :

> « 1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :
>
> (...)
>
> c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci ; (...) »

Le requérant estime que sa détention était irrégulière dans la mesure où il n'a pas été autorisé de prendre contact avec son avocat aussitôt après son arrestation et où la décision de sanction administrative imposée à l'issue de la garde à vue a été annulée suite au recours formé par son conseil.

Le Gouvernement ne soumet pas d'observations.

La Cour constate qu'il ressort des éléments du dossier que le requérant a été placé en garde à vue pour une période de vingt-quatre heures pour avoir demeuré dans le pays sans titre de séjour, possibilité prévue par la loi sur le ministère de l'intérieur.

S'agissant du premier argument de l'intéressé relatif à l'impossibilité de prendre contact avec son avocat aussitôt après son placement en garde à vue, la Cour rappelle que l'impossibilité de consulter un avocat pourrait s'avérer contraire à l'article 5 § 4 (voir *Čonka c. Belgique*, n° 51564/99, §§ 44, 45 et 55, CEDH 2002-I). Toutefois, en l'espèce, le requérant n'indique pas avoir eu intention de recourir contre sa détention et ne se plaint pas de l'impossibilité d'introduire un tel recours sous l'angle de l'article 5 § 4.

Quant à l'argument de l'intéressé selon lequel l'annulation de la décision de sanction administrative emportait reconnaissance du caractère irrégulier de sa détention, la Cour observe que les motifs d'annulation de l'acte administratif n'avaient pas trait à la légalité de la garde à vue.

Au vu de ce qui précède, la Cour estime que ce grief est manifestement mal fondé et qu'il doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

2. Grief tiré de l'article 5 § 2 de la Convention

Le requérant soutient qu'il n'a pas été informé des raisons de son arrestation par la police des frontières. Il invoque l'article 5 § 2, ainsi libellé :

> « Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle. »

Le Gouvernement ne soumet pas d'observations sur ce point.

Le requérant soutient, en particulier, qu'étant privé de la possibilité de consulter son avocat, il n'a pas bien compris les accusations qui lui ont été adressées et qu'en tout état de cause, celles-ci n'étaient pas étayées.

La Cour rappelle que l'article 5 § 2 énonce une garantie élémentaire qui oblige à signaler à toute personne arrêtée les raisons juridiques et factuelles de sa privation de liberté afin qu'elle puisse en discuter la légalité devant un tribunal en vertu de paragraphe 4 (voir *Fox, Campbell et Hartley c. Royaume-Uni*, arrêt du 30 août 1990, série A n° 182, § 40). Cette disposition n'astreint pas pour autant, comme laisse entendre le requérant, les autorités internes de fournir à la personne arrêtée des preuves concrètes à l'appui des accusations soulevées.

En l'espèce, il appert que le requérant a été arrêté pour avoir demeuré dans le pays sans titre de séjour, qu'il a été interrogé à ce sujet et a reconnu avoir commis les faits reprochés.

Dans ces circonstances, la Cour considère que le requérant avait connaissance des rasions de son arrestation. Il s'ensuit que le grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté, conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

Déclare recevables, tous moyens de fond réservés, les griefs du requérant tirés des articles 8 et 13 de la Convention.

Déclare la requête irrecevable pour le surplus.

Søren NIELSEN
Greffier

Christos ROZAKIS
Président