

## **BGE 20091008\_12675\_05 vom 8. Oktober 2009**

Bundesgericht (BGE), 2009-10-08, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge\\_20091008\\_12675\\_05](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_20091008_12675_05)

FR: BGE 20091008\_12675\_05 du 8 octobre 2009

IT: BGE 20091008\_12675\_05 del 8 ottobre 2009

### **Regeste**

Regeste Diese Zusammenfassung existiert nur auf Französisch. SUISSE: Art. 10 CEDH. Refus d'autoriser l'entrée au World Economic Forum (WEF) de Davos à un journaliste. La mesure litigieuse a représenté une ingérence dans le droit à la liberté d'expression du journaliste puisqu'il voulait se rendre à Davos en vue de la rédaction d'un article. L'interdiction qui lui a été faite n'était fondée sur aucune base légale explicite. Les autorités ont eu recours à la clause générale de police en vertu de l'art. 36 al. 1 Cst. Or, cette clause ne peut pas être utilisée dans des cas prévisibles et répétitifs mais uniquement dans de graves situations d'urgence pour remédier à un danger concret et imminent. La Cour reconnaît la difficulté d'apprécier précisément les risques inhérents au WEF. Toutefois, elle ne croit pas que l'ampleur des manifestations était imprévisible au vu de l'expérience passée et du rapport Arbenz sur la sécurité du WEF. Les circonstances entourant le WEF en 2001 représentaient donc un cas prévisible et répétitif. Par ailleurs, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les mesures limitant la liberté de réunion doivent être dirigées contre celui qui est à l'origine du trouble ou de la menace grave qui pèse sur l'ordre public. Or, les autorités cantonales ont omis de faire une distinction entre les personnes potentiellement violentes et les manifestants pacifiques. Le requérant a donc été victime d'une interdiction imposée de manière générale par la police à toutes les personnes voulant se rendre à Davos. Les autorités n'avaient pas le droit de recourir à la clause générale de police pour interdire l'entrée à Davos au requérant. L'ingérence dans sa liberté d'expression n'était dès lors pas prévue par la loi (ch. 49 - 62). Conclusion: violation de l'art. 10 CEDH. SUISSE: Art. 6 par. 1 CEDH. Refus d'autoriser l'entrée au World Economic Forum (WEF) de Davos à un journaliste. Droit d'accès à un tribunal. Durée excessive des procédures devant les instances suisses. S'agissant du grief concernant le droit d'accès à un tribunal, la Cour souligne les motivations très élaborées des décisions des instances internes, notamment de l'arrêt du Tribunal fédéral du 7 juillet 2004, prises à l'issue de procédures contradictoires respectant entièrement l'égalité des armes des parties. Notant par ailleurs que les faits n'ont jamais été véritablement controversés entre les parties, elle n'estime pas que le pouvoir de contrôle restreint du Tribunal fédéral sur les faits dans le cadre du recours de droit public ait porté atteinte au droit d'accès à un tribunal de l'intéressé. Le grief est donc manifestement mal fondé (ch. 70 - 75). En ce qui concerne la partie de la requête relative à la durée de la procédure devant les instances cantonales, la Cour constate que le requérant ne s'en est plaint ni pendant les procédures pendantes ni dans le cadre de ses recours de droit public au Tribunal fédéral. Cette partie de la requête ne satisfait donc pas à la condition de l'épuisement des voies de recours internes au sens de l'art. 35 par. 1 CEDH. S'agissant de la durée totale de la procédure, qui est d'environ trois ans et demi pour quatre instances, elle n'a pas été excessive au vu des circonstances de l'affaire (ch. 77 - 80). Conclusion: non-violation de l'art. 6 par. 1 CEDH.

Regeste SUISSE: Art. 10 CEDH. Refus d'autoriser l'entrée au World Economic Forum (WEF) de Davos à un journaliste. La mesure litigieuse a représenté une ingérence dans le droit à la liberté d'expression du journaliste puisqu'il voulait se rendre à Davos en vue de la rédaction d'un article. L'interdiction qui lui a été faite n'était fondée sur aucune base légale explicite. Les autorités ont eu recours à la clause générale de police en vertu de l'art. 36 al. 1 Cst. Or, cette clause ne peut pas être utilisée dans des cas prévisibles et répétitifs mais uniquement dans de graves situations d'urgence pour remédier à un danger concret et imminent. La Cour reconnaît la difficulté d'apprécier précisément les risques inhérents au WEF. Toutefois, elle ne croit pas que l'ampleur des manifestations était imprévisible au vu de l'expérience passée et du rapport Arbenz sur la sécurité du WEF. Les circonstances entourant le WEF en 2001 représentaient donc un cas prévisible et répétitif. Par ailleurs, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les mesures limitant la liberté de réunion doivent être dirigées contre celui qui est à l'origine du trouble ou de la menace grave qui pèse sur l'ordre public. Or, les autorités cantonales ont omis de faire une distinction entre les personnes potentiellement violentes et les manifestants pacifiques. Le requérant a donc été victime d'une interdiction imposée de manière générale par la police à toutes les personnes voulant se rendre à Davos. Les autorités n'avaient pas le droit de recourir à la clause générale de police pour interdire l'entrée à Davos au requérant. L'ingérence dans sa liberté d'expression n'était dès lors pas prévue par la loi (ch. 49 - 62). Conclusion: violation de l'art. 10 CEDH.

SUISSE: Art. 6 par. 1 CEDH. Refus d'autoriser l'entrée au World Economic Forum (WEF) de Davos à un journaliste. Droit d'accès à un tribunal. Durée excessive des procédures devant les instances suisses. S'agissant du grief concernant le droit d'accès à un tribunal, la Cour souligne les motivations très élaborées des décisions des instances internes, notamment de l'arrêt du Tribunal fédéral du 7 juillet 2004, prises à l'issue de procédures contradictoires respectant entièrement l'égalité des armes des parties. Notant par ailleurs que les faits n'ont jamais été véritablement controversés entre les parties, elle n'estime pas que le pouvoir de contrôle restreint du Tribunal fédéral sur les faits dans le cadre du recours de droit public ait porté atteinte au droit d'accès à un tribunal de l'intéressé. Le grief est donc manifestement mal fondé (ch. 70 - 75). En ce qui concerne la partie de la requête relative à la durée de la procédure devant les instances cantonales, la Cour constate que le requérant ne s'en est plaint ni pendant les procédures pendantes ni dans le cadre de ses recours de droit public au Tribunal fédéral. Cette partie de la requête ne satisfait donc pas à la condition de l'épuisement des voies de recours internes au sens de l'art. 35 par. 1 CEDH. S'agissant de la durée totale de la procédure, qui est d'environ trois ans et demi pour quatre instances, elle n'a pas été excessive au vu des circonstances de l'affaire (ch. 77 - 80). Conclusion: non-violation de l'art. 6 par. 1 CEDH.

Regesto Questo riassunto esiste solo in francese. SUISSE: Art. 10 CEDH. Refus d'autoriser l'entrée au World Economic Forum (WEF) de Davos à un journaliste. La mesure litigieuse a représenté une ingérence dans le droit à la liberté d'expression du journaliste puisqu'il voulait se rendre à Davos en vue de la rédaction d'un article. L'interdiction qui lui a été faite n'était fondée sur aucune base légale explicite. Les autorités ont eu recours à la clause générale de police en vertu de l'art. 36 al. 1 Cst. Or, cette clause ne peut pas être utilisée dans des cas prévisibles et répétitifs mais uniquement dans de graves situations d'urgence pour remédier à un danger concret et imminent. La Cour reconnaît la difficulté d'apprécier précisément les risques inhérents au WEF. Toutefois, elle ne croit pas que l'ampleur des manifestations était imprévisible au vu de l'expérience passée et du rapport Arbenz sur la sécurité du WEF. Les circonstances entourant le WEF en 2001 représentaient donc un cas

prévisible et répétitif. Par ailleurs, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les mesures limitant la liberté de réunion doivent être dirigées contre celui qui est à l'origine du trouble ou de la menace grave qui pèse sur l'ordre public. Or, les autorités cantonales ont omis de faire une distinction entre les personnes potentiellement violentes et les manifestants pacifiques. Le requérant a donc été victime d'une interdiction imposée de manière générale par la police à toutes les personnes voulant se rendre à Davos. Les autorités n'avaient pas le droit de recourir à la clause générale de police pour interdire l'entrée à Davos au requérant. L'ingérence dans sa liberté d'expression n'était dès lors pas prévue par la loi (ch. 49 - 62). Conclusion: violation de l'art. 10 CEDH. SUISSE: Art. 6 par. 1 CEDH. Refus d'autoriser l'entrée au World Economic Forum (WEF) de Davos à un journaliste. Droit d'accès à un tribunal. Durée excessive des procédures devant les instances suisses. S'agissant du grief concernant le droit d'accès à un tribunal, la Cour souligne les motivations très élaborées des décisions des instances internes, notamment de l'arrêt du Tribunal fédéral du 7 juillet 2004, prises à l'issue de procédures contradictoires respectant entièrement l'égalité des armes des parties. Notant par ailleurs que les faits n'ont jamais été véritablement controversés entre les parties, elle n'estime pas que le pouvoir de contrôle restreint du Tribunal fédéral sur les faits dans le cadre du recours de droit public ait porté atteinte au droit d'accès à un tribunal de l'intéressé. Le grief est donc manifestement mal fondé (ch. 70 - 75). En ce qui concerne la partie de la requête relative à la durée de la procédure devant les instances cantonales, la Cour constate que le requérant ne s'en est plaint ni pendant les procédures pendantes ni dans le cadre de ses recours de droit public au Tribunal fédéral. Cette partie de la requête ne satisfait donc pas à la condition de l'épuisement des voies de recours internes au sens de l'art. 35 par. 1 CEDH. S'agissant de la durée totale de la procédure, qui est d'environ trois ans et demi pour quatre instances, elle n'a pas été excessive au vu des circonstances de l'affaire (ch. 77 - 80). Conclusion: non-violation de l'art. 6 par. 1 CEDH.

## **Erwägungen**

### **E. 36**

Le requérant allègue que le fait que la police ne l'ait pas laissé accéder à Davos le matin du 27 janvier 2001 a emporté violation de l'article 10 de la Convention, ainsi libellé : « 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. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations. 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 sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

### **E. 37**

Le Gouvernement combat cette thèse. A. Sur la recevabilité

### **E. 38**

La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable. B. Sur le fond 1. Les thèses des parties a. Le requérant

#### **E. 39**

Pour le requérant, les risques pour l'ordre et la sécurité publics, inhérents à la réunion 2001 du WEF, auraient été clairement prévisibles pour les organisateurs de cet événement. Viendraient à l'appui de cette thèse plusieurs sites internet et documents, notamment le rapport Arbenz précité.

#### **E. 40**

Par ailleurs, le parlement du canton des Grisons a élaboré et adopté un texte législatif qui est entré en vigueur le 1er janvier 2002, soit moins de six mois après la présentation du rapport Arbenz, intervenue probablement le 18 juillet 2001. Ce fait montrerait que les autorités compétentes de ce canton sont en mesure de réagir très rapidement en cas de besoin. En revanche, le pouvoir législatif du canton des Grisons n'aurait visiblement pas tiré les conséquences nécessaires des événements qui s'étaient produits dans le contexte des réunions précédentes du WEF, bien que depuis 1999 en tout cas un certain risque accompagnant le WEF fût notoire.

#### **E. 41**

Le requérant soutient également que l'affaire *Schneiter c. Suisse* (no 63062/00, 31 mars 2005) ne peut pas servir de précédent pour la présente affaire, puisque la situation qui s'y trouvait en cause était totalement différente. Il rappelle que, dans l'affaire citée, il s'agissait d'une personne qui, au moment de la sanction disciplinaire litigieuse, avait déjà été internée pour des raisons psychiatriques pendant trois mois et qui avait blessé une infirmière au visage. Elle aurait visiblement constitué un danger pour elle-même et pour des tiers. Dès lors, les autorités auraient pu à bon droit s'appuyer sur la clause générale de police, puisqu'elles auraient été confrontées à une véritable situation d'urgence.

#### **E. 42**

Compte tenu de ce qui précède, au moins une des conditions d'application de la clause générale de police, dans le sens où l'entend la jurisprudence du Tribunal fédéral, aurait fait défaut en l'espèce, puisque le danger était prévisible et répétitif (ATF 126 I 112, cons. 4b, 23 mai 2000 ; voir le paragraphe 30 ci-dessus). En ce qui concerne le requérant, la mesure litigieuse n'aurait pas été fondée sur une base légale suffisante au regard de l'article 10 § 2 de la Convention. b. Le Gouvernement

#### **E. 43**

S'agissant de la question de la base légale à l'ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression du requérant, le Gouvernement rappelle que, dans l'affaire *Rassemblement jurassien et Unité jurassienne c. Suisse* (décision de la Commission du 10 octobre 1979, Décisions et rapports (DR) 17, pp. 93 et suiv.), la Commission avait estimé que l'article 39, alinéa 2, de l'ancienne Constitution du canton de Berne, traduisant de façon très vague la clause générale de police, constituait une loi au sens de l'article 11, alinéa 2. La Cour aurait confirmé cette jurisprudence dans l'affaire *Schneiter* précitée, dans laquelle elle aurait estimé que l'article 28 de la nouvelle Constitution du canton de Berne répondait aux exigences de l'article 8 § 2 de la Convention.

**E. 44**

Aucune autre conclusion ne s'imposerait en l'espèce, puisque le libellé de l'article 36, alinéa 1er, 3e phrase, de la Constitution fédérale (paragraphe 32 ci-dessus) ne se distinguerait pas essentiellement de la norme examinée dans l'affaire *Schneiter*. Par ailleurs, le pouvoir constituant aurait formulé la clause générale de police de manière aussi précise que possible. De plus, l'article 36 de la Constitution fixerait certaines bornes importantes concernant les conditions à respecter dans l'hypothèse d'une restriction aux droits fondamentaux, à savoir l'intérêt public ou la protection des droits d'autrui (alinéa 2), le respect du principe de proportionnalité de toute restriction au but visé (alinéa 3), ainsi que l'intangibilité du noyau dur du droit fondamental en question (alinéa 4).

**E. 45**

Par ailleurs, dans des cas d'exception et d'urgence, la clause générale de police devrait pouvoir servir de base légale au sens de l'article 10 § 2 de la Convention. Il serait fort difficile pour le législateur de prévoir, dans une loi, tous les cas pouvant constituer une menace pour les droits fondamentaux. Pourtant, ces droits devraient pouvoir être protégés, même si, à cette fin, les libertés fondamentales de tiers subissaient une restriction. En raison même de sa nature, la clause générale de police ne pourrait donc afficher le degré de précision et de prévisibilité normalement exigé.

**E. 46**

Les réunions annuelles du WEF de janvier 1999 et 2000 se seraient, il est vrai, elles aussi accompagnées de certains actes de violence et un risque comparable en cas de manifestation non autorisée ne pouvait pas être entièrement exclu en janvier 2001. On ne saurait toutefois alléguer que ces antécédents rendaient à eux seuls prévisibles les risques considérablement accrus dans le contexte de la réunion 2001 du WEF, notamment des risques d'actes de violence grave visant de tierces personnes ou d'attaques dirigées contre les infrastructures. L'escalade de la violence vécue à la suite des manifestations du mouvement altermondialisation aurait culminé, à peine deux mois avant la réunion 2001 du WEF, à Nice. En outre, plusieurs appels auraient été lancés, incitant à participer le 27 janvier 2001 à Davos à une manifestation que les autorités locales avaient refusé d'autoriser en raison du risque réel de tels actes et attaques, différent de celui des années précédentes, ou à participer à d'autres actions concertées visant à empêcher la réunion 2001 du WEF.

**E. 47**

En raison de l'ensemble de ces éléments, il aurait été extrêmement difficile pour les autorités d'analyser la situation et d'apprécier de manière précise les risques au préalable. Elles auraient finalement conclu à l'existence de risques accrus d'attaques contre les infrastructures et de manifestations violentes et auraient décidé de prendre des mesures appropriées de protection tenant compte en particulier de l'emplacement géographique de Davos, qui dépend de deux axes d'accès en hiver. L'évolution de la situation n'aurait donc pas été prévisible et le danger aurait été sérieux, direct et imminent. Cela serait corroboré par le fait que les autorités cantonales ont notamment entamé les travaux législatifs nécessaires après les événements de janvier 2001.

**E. 48**

Ces arguments amènent à conclure que les autorités étaient fondées à recourir à la clause générale de police. En d'autres termes, l'atteinte à la liberté d'expression du requérant aurait

été prévue par une loi accessible et prévisible au sens de la jurisprudence de la Cour. 2. L'appréciation par la Cour a. Existence d'une ingérence

#### **E. 49**

La Cour observe d'emblée que la mesure litigieuse n'a pas spécifiquement visé le requérant en sa qualité de journaliste, mais que l'intéressé a été victime d'une interdiction imposée de manière générale par la police cantonale à toutes les personnes qui voulaient se rendre à Davos. Néanmoins, cette mesure collective s'analyse, selon la Cour, en une « ingérence » dans l'exercice de sa liberté d'expression, car il voulait se rendre à Davos en vue de rédiger un article sur un sujet bien déterminé. Par ailleurs, le Gouvernement ne conteste pas l'existence d'une telle ingérence. b. Justification de l'ingérence

#### **E. 50**

Pareille immixtion enfreint l'article 10, sauf si elle remplit les exigences du paragraphe 2 de cette disposition. Il reste donc à déterminer si l'ingérence était « prévue par la loi », inspirée par un ou des buts légitimes au regard de ce paragraphe et « nécessaire dans une société démocratique » pour les atteindre ( *Stoll c. Suisse* [GC], no 69698/01 , § 48, CEDH 2007-...). i. « Prévues par la loi » ?) Les principes énoncés par la Cour 51. La Cour réitère sa jurisprudence selon laquelle les mots « prévue par la loi » non seulement imposent que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais visent aussi la qualité de la loi en cause : ainsi, celle-ci doit être accessible aux justiciables et prévisible dans ses effets (voir, parmi plusieurs autres, *Vgt Verein gegen Tierfabriken c. Suisse* , no 24699/94 , § 52, CEDH 2001-VI, *Rotaru c. Roumanie* [GC], no 28341/95 , § 52, CEDH 2000-V, *Gaweda c. Pologne* , no 26229/95 , § 39, CEDH 2002-II, et *Maestri c. Italie* [GC], no 39748/98, § 30, CEDH 2004-I). Toutefois, il appartient aux autorités nationales, notamment aux tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne ( *Kopp c. Suisse* , 25 mars 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-II, p. 541, § 59, et *Kruslin c. France* , 24 avril 1990, § 29, série A no 176-A). 52. L'une des exigences découlant de l'expression « prévue par la loi » est la prévisibilité. On ne peut donc considérer comme « une loi » qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite ; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences qui peuvent découler d'un acte déterminé. Elles n'ont pas besoin d'être prévisibles avec une certitude absolue : l'expérience révèle qu'une telle certitude est hors d'atteinte. En outre la certitude, bien que hautement souhaitable, s'accompagne parfois d'une rigidité excessive ; or le droit doit savoir s'adapter aux changements de situation. Aussi, beaucoup de lois se servent-elles, par la force des choses, de formules plus ou moins vagues, dont l'interprétation et l'application dépendent de la pratique ( *Rekvényi* , précité, § 34, *Sunday Times c. Royaume Uni* (no 1), 26 vril 1979, § 49, série A no 30, et *Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, § 40, série A no 260-A). 53. Le niveau de précision de la législation interne - qui ne peut en aucun cas prévoir toutes les hypothèses - dépend dans une large mesure du contenu de la loi en question, du domaine qu'elle est censée couvrir et du nombre et du statut de ceux à qui elle est adressée ( *Rekvényi* , précité, § 34, et *Vogt c. Allemagne* , 26 septembre 1995, § 48, série A no 323). Vu la nature générale des dispositions constitutionnelles, le niveau de précision requis de ces dispositions peut être inférieur à celui exigé de la législation ordinaire ( *Rekvényi* , précité, § 34). ?) Application en l'espèce des principes susmentionnés 54. L'interdiction faite au requérant n'était fondée sur aucune base légale explicite. En revanche, les autorités internes et, en dernière instance, le Tribunal fédéral, ont comblé ce vide juridique en ayant

recours à la clause générale de police en vertu de l'article 36, alinéa 1er, de la Constitution fédérale (voir le paragraphe 32 ci-dessus). Il convient donc de rechercher si elles ont légitimement pu s'appuyer sur cette clause. 55. La Cour observe d'emblée qu'elle n'a jamais été appelée à s'exprimer sur la validité, comme base légale, de la clause générale de police énoncée à l'article 36, alinéa 1er, de la Constitution fédérale. Dans l'affaire Rassemblement jurassien et de l'Unité jurassienne c. Suisse (décision de la Commission précitée), la Commission a pu se fonder sur l'article 39 de l'ancienne constitution du canton de Berne. Dans l'affaire *Schneiter*, précitée, portant sur les articles 5 et 8 de la Convention, la clause générale de police figurait à l'article 28 de l'actuelle Constitution du même canton. 56. Selon l'article 36, alinéa 1er, de la Constitution fédérale, les autorités peuvent recourir à la clause générale de police en cas de « danger sérieux, direct et imminent ». Dans un arrêt du 23 mai 2000, le Tribunal fédéral a précisé que la clause générale de police était conçue pour faire face à de « graves situations d'urgence » (« Notlagen »), dans lesquelles il n'existait pas d'autres moyens juridiques de remédier à un « danger concret et imminent ». Par contre, les autorités compétentes n'avaient pas le droit d'y avoir recours dans des cas prévisibles et répétitifs (arrêt précité au paragraphe 30). 57. Invoquant l'affaire *Schneiter*, précitée, le Gouvernement soutient que la clause générale de police pouvait en l'espèce servir de base légale. La Cour partage le point de vue du requérant, qui estime que les deux affaires ne sont pas comparables. L'affaire citée concernait un requérant qui était régulièrement interné à des fins d'assistance pour des raisons psychiatriques. Après trois jours d'absence non autorisée, l'intéressé s'est rendu à l'hôpital, en se montrant verbalement agressif et violent. Face à cette situation d'urgence, les médecins compétents ont dû réagir rapidement afin d'éviter des dommages pour le requérant et autrui. C'est dans ces circonstances très particulières que les autorités se sont appuyées sur la clause générale de police pour ordonner une médication forcée et l'isolement de l'intéressé pour une certaine durée et en sus de la mesure d'internement dont il faisait déjà l'objet. 58. Dans la présente affaire, la Cour reconnaît, à l'instar du Tribunal fédéral et du Gouvernement, qu'il était extrêmement difficile pour les autorités d'analyser la situation et d'apprécier précisément les risques inhérents au WEF et au mouvement altermondialisation pour l'ordre et la sécurité publics. En outre, la Cour ne doute pas que la menace était effectivement sérieuse en l'espèce. Par contre, elle n'est pas convaincue que l'ampleur des manifestations effectivement enregistrées ne fût pas prévisible pour les autorités compétentes, vu les événements qui s'étaient déroulés auparavant au niveau mondial et dans le contexte du WEF. Il ressort de l'arrêt du Tribunal fédéral et du rapport Arbenz précité, établi à la demande du gouvernement du canton des Grisons, que dès les années 1999 et 2000, le WEF avait fait l'objet de manifestations militantes, qui ont atteint leur paroxysme en 2001. En outre, selon le Tribunal fédéral, des événements non pacifiques dans d'autres villes dans le contexte d'autres conférences, en particulier des émeutes à Nice en décembre 2000, soit seulement quelques semaines avant le WEF 2001, donnaient aux autorités compétentes du canton des Grisons des raisons de croire à des menaces graves pour cette réunion-là. 59. La Cour rappelle qu'il appartient aux autorités nationales d'interpréter et d'appliquer le droit interne (Kopp, précité, § 59, et Kruslin, précité, § 29). Néanmoins, s'agissant du cas d'espèce, elle estime que les circonstances entourant le WEF en 2001 pouvaient être considérées comme un cas prévisible et répétitif au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Or, à la lumière du principe en vertu duquel la responsabilité d'un Etat peut être engagée s'il n'a pas respecté son obligation d'édicter une législation interne (voir, dans ce sens, l'arrêt *Vgt Verein gegen Tierfabriken c. Suisse*, no 24699/94, § 45, CEDH 2001-VI), la Cour est d'avis que les

autorités responsables du canton des Grisons auraient pu, voire dû réagir plus tôt afin d'appuyer la mesure litigieuse sur une base légale plus précise que l'article 36, alinéa 1er, de la Constitution fédérale. A cet égard, elle prend acte du fait que le gouvernement du canton des Grisons a soumis au parlement cantonal un projet de nouvel article 8a de l'ordonnance sur la police cantonale que le parlement a adopté le 28 novembre 2001 et qui est entré en vigueur le 1er janvier 2002. 60. Par ailleurs, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour être valables, les mesures limitant la liberté de réunion doivent être ciblées, c'est-à-dire être dirigées contre celui qui est à l'origine du trouble ou de la menace grave qui pèse sur l'ordre public (arrêt précité au paragraphe 31). Or, dans la présente affaire, les autorités cantonales ont omis de faire une distinction entre les personnes potentiellement violentes et les manifestants pacifiques. Le requérant a donc été victime d'une interdiction imposée de manière générale par la police cantonale à toutes les personnes qui voulaient se rendre à Davos. ii. Conclusions 61. Compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, la Cour estime que les autorités compétentes n'avaient pas le droit de recourir à la clause générale de police. Partant, le refus des autorités cantonales de laisser le requérant entrer à Davos le matin du 27 janvier 2001 n'était pas « prévu par la loi ». Cette conclusion dispense la Cour d'examiner la question de savoir si la mesure visait un but légitime et si elle était « nécessaire dans une société démocratique ». 62. Il y a donc eu violation de l'article 10 de la Convention. II. SUR LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION 63. Le requérant dénonce à double titre une violation du droit à un procès équitable au sens de l'article 6. D'abord, sa plainte portant sur l'interdiction d'accès à Davos n'aurait pas fait l'objet d'un examen par un « tribunal » au sens de cette disposition. De plus, la durée des procédures devant les instances cantonales et devant le Tribunal fédéral aurait été excessive. Le requérant invoque l'article 6 de la Convention, dont la partie pertinente est ainsi libellée : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...). » A. Sur le grief relatif au droit d'accès à un tribunal Sur la recevabilité 64. La Cour observe que le Gouvernement a soulevé une objection tirée de l'inapplicabilité de l'article 6 au cas d'espèce. La Cour estime pouvoir laisser ouverte cette question étant donné que ce grief s'avère de toute manière manifestement mal fondé pour les raisons suivantes. a. Les thèses des parties 65. Le Gouvernement rappelle que le requérant a cherché à faire constater que ses droits fondamentaux, dont les garanties découlant de l'article 10, avaient été violés, constat qui vaudrait aussi selon l'intéressé pour son recours du 10 août 2001 au tribunal administratif du canton des Grisons. Il ressortirait de ce recours que les faits n'ont jamais été controversés entre les parties. Seules auraient donné lieu à litige les questions de droit que, contrairement aux allégations du requérant, le Tribunal fédéral aurait examinées librement et de manière approfondie. Ainsi, la circonstance que, saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral ne pouvait examiner les questions de fait que sous l'angle de l'arbitraire, serait sans importance en l'espèce. 66. Par ailleurs, le requérant n'aurait jamais formulé de prétentions financières au titre de la responsabilité de l'Etat dans la procédure interne. Dans son recours au tribunal administratif du canton des Grisons du 30 juin 2003, il se serait réservé le droit d'introduire une action en responsabilité contre ce canton, indiquant que, notamment, le constat de violation de ses droits fondamentaux servirait à préparer une telle demande ; le tribunal administratif aurait qualifié cet argument de manifestement mal fondé, au motif que le requérant n'avait introduit aucune demande de réparation pour dommage matériel ou moral dans le délai d'une année à compter du jour où il avait eu connaissance du dommage,

ce qui aurait entraîné l'extinction de la responsabilité du canton en vertu de l'article 13 de la loi cantonale du 29 octobre 1944 sur la responsabilité de l'Etat. 67. Dès lors, le requérant aurait pu faire examiner librement par une autorité judiciaire tous les points soulevés dans la procédure interne. Il ne pourrait donc valablement se prétendre victime au sens de l'article 34 de la Convention d'une violation de son droit d'accès à un tribunal en matière civile. 68. Le requérant rappelle que le grief tiré du refus de le laisser entrer à Davos a d'abord été examiné par le gouvernement du canton des Grisons, qui ne peut selon lui être qualifié d'autorité judiciaire. Ensuite, son recours au tribunal administratif n'aurait pas donné lieu à un contrôle sur le fond. Enfin, ses recours de droit public devant le Tribunal fédéral n'auraient été examinés que sous l'angle restreint de l'arbitraire. Partant, la contestation portant sur ses droits de caractère civil n'aurait pas fait l'objet d'un contrôle par un « tribunal » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. 69. L'argument du Gouvernement tiré de l'extinction de la responsabilité des autorités cantonales en vertu de l'article 13 de la loi cantonale sur la responsabilité de l'Etat ne serait aucunement pertinent pour la question du respect de l'article 6 de la Convention. b. L'appréciation de la Cour 70. Selon la jurisprudence de la Cour, l'article 6 de la Convention garantit à chacun le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil ( *Golder c. Royaume-Uni* , 21 février 1975, § 36, série A no 18). Des impératifs de souplesse et d'efficacité peuvent justifier, en matière civile ou pénale, l'intervention d'organes non juridictionnels ne satisfaisant a priori pas aux garanties de l'article 6 ( *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique* , 23 juin 1981, § 51, série A no 43). 71. Dans cette hypothèse, le justiciable doit disposer d'un recours devant un organe judiciaire indépendant, doté de la plénitude de juridiction et offrant les garanties de l'article 6 § 1 (voir, notamment, les arrêts *Albert et Le Compte c. Belgique* , 10 février 1983, § 29, série A no 58, et *Öztürk c. Allemagne* , 21 février 1984, § 56, série A no 73) Cela dit, il importe, d'une manière générale, que soit exercé un contrôle complet de la légalité et que le juge national soit compétent pour les points de fait comme pour les questions de droit ( *Zumtobel c. Autriche* , 21 septembre 1993, §§ 29-32, série A no 268-A, *Fischer c. Autriche* , 26 avril 1995, §§ 28-34, série A no 312, et *Schweizer c. Suisse* (déc.), no 61702, 10 juillet 2006). 72. En l'espèce, la décision approuvant la mesure litigieuse fut rendue par le gouvernement du canton des Grisons le 29 avril 2003. Un deuxième recours du requérant fut déclaré irrecevable, le 4 novembre 2003, par le tribunal administratif du canton des Grisons, qui estima l'article 6 non applicable au cas d'espèce. En dernière instance, le Tribunal fédéral a examiné les deux recours de droit public, voie de droit tendant au contrôle de la constitutionnalité d'un acte des autorités cantonales. 73. La question juridique principale qui se pose à la Cour, soit celle de la conformité avec l'article 10 de la Convention des mesures prises par les autorités du canton des Grisons, et plus particulièrement celle de la base légale suffisante pour l'ingérence dans la liberté d'expression du requérant, a fait l'objet d'un contrôle libre et approfondi par le Tribunal fédéral. A cet égard, la Cour prend note des motivations très élaborées des décisions des instances internes, notamment de l'arrêt du Tribunal fédéral du 7 juillet 2004, prises à l'issue de procédures contradictoires respectant entièrement l'égalité des armes des parties. 74. La Cour ne méconnaît pas que la haute juridiction suisse est, dans le cadre du recours de droit public, liée par la constatation des faits de l'instance inférieure et examine l'appréciation des preuves par celle-ci seulement sous l'angle restreint de l'arbitraire ( *Belilos c. Suisse* , 29 avril 1988, § 72, série A no 132 , et *Schweizer* , précitée). En même temps, la Cour partage l'avis du Gouvernement, selon lequel les faits pertinents du cas d'espèce n'ont jamais véritablement été controversés entre

les parties. Par ailleurs, le requérant n'a pas démontré devant la Cour dans quelle mesure le Tribunal fédéral n'aurait pas examiné le grief tiré de l'article 10. A la lumière du principe en vertu duquel la Convention protège des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs (voir, par exemple, *Artico c. Italie*, arrêt du 13 mai 1980, série A no 37, p. 16, § 33), la Cour n'estime pas que le pouvoir de contrôle restreint sur les faits exercé par le Tribunal fédéral dans le cadre du recours de droit public ait en l'espèce porté atteinte au droit d'accès à un tribunal du requérant. 75. 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. B. Sur le grief relatif au droit d'être entendu dans un délai raisonnable Sur la recevabilité 76. Le requérant dénonce la durée, qu'il trouve excessive, des procédures devant les instances cantonales et devant le Tribunal fédéral. 77. En ce qui concerne les procédures devant les instances cantonales, la Cour constate que le requérant, représenté par un avocat, ne s'est dûment plaint de leur durée ni pendant les procédures pendantes ni dans le cadre de ses recours de droit public au Tribunal fédéral. Cette partie de la présente requête ne satisfait donc pas à la condition de l'épuisement des voies de recours internes au sens de l'article 35 § 1. 78. A supposer même que ce grief aurait été soulevé devant le Tribunal fédéral, la Cour observe que ce tribunal a rendu son arrêt le 7 juillet 2004. Il a été notifié au requérant le 8 octobre 2004. Les recours de droit public ayant été introduits le 5 juin 2003 et le 6 janvier 2004, on ne saurait prétendre que la durée de la procédure devant la haute juridiction suisse a été excessive. 79. En ce qui concerne la durée de la procédure vue dans son ensemble, la Cour rappelle que le requérant s'est plaint de l'interdiction de se rendre à Davos auprès du département le 21 février 2001. Le Tribunal fédéral, en dernière instance, a notifié son arrêt le 8 octobre 2004. Durant ce laps de temps d'un peu plus de trois ans et demi, la question de la conformité de la mesure litigieuse à la Convention a fait l'objet d'un examen par quatre instances (département cantonal, gouvernement cantonal, tribunal administratif cantonal et Tribunal fédéral). Compte tenu des circonstances de l'espèce, notamment de la complexité de la cause, du comportement du requérant et de celui des autorités compétentes, ainsi que de l'enjeu du litige pour le premier (*Zimmermann et Steiner c. Suisse*, 13 juillet 1983, § 24, série A no 66), la Cour estime que la durée totale de la procédure n'a pas été excessive au sens de l'article 6 § 1. 80 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. III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION 81. Aux termes de l'article 41 de la Convention, « Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. » A. Dommage 82. Le requérant réclame 1 539 francs suisses (CHF) (soit environ 1 026 euros (EUR)) pour le préjudice matériel dû à la violation de l'article 10 de la Convention. Il précise à cet égard qu'il aurait subi une perte de salaire de 1 300 CHF pour les deux jours et aurait versé 239 CHF pour les frais de déplacement (billet de train et repas). *Gastro-News* n'aurait pas contribué à ces frais. 83. Par ailleurs, le refus de laisser le requérant accéder à Davos aurait porté atteinte à son honneur et à sa réputation. L'intéressé sollicite ainsi un montant de 2 000 CHF (environ 1 333 EUR) pour dommage moral. 84. Le Gouvernement ne s'oppose pas à ce que la somme de 1 539 CHF soit octroyée pour dommage matériel dans l'hypothèse où la Cour constaterait une violation de l'article 10 de la Convention. 85. En revanche, il soutient que le constat de violation de la Convention suffirait, le cas échéant, à réparer un éventuel préjudice moral. 86. La Cour partage l'avis du Gouvernement selon lequel le constat de violation de la Convention suffit en l'espèce à

réparer le préjudice moral subi par le requérant (voir, dans le même sens, *Fressoz et Roire c. France* [GC], no 29183/95 , § 65, CEDH 1999-I, et *Dammann* , précité, § 63). Elle considère par ailleurs qu'il y a lieu d'octroyer au requérant la somme de 1 026 EUR au titre du préjudice matériel, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur ladite somme. B. Frais et dépens 87. Le requérant demande également 23 388,75 CHF (environ 15 592,50 EUR) pour les frais et dépens engagés devant les juridictions internes et devant la Cour (6 717 CHF pour les frais de procédure devant les tribunaux internes, 5 191,05 CHF pour les frais d'avocats exposés au niveau interne et 8 020,70 CHF pour ceux se rapportant à la procédure devant la Cour, ainsi que 3 460 CHF pour les frais pour la traduction de ses observations de l'allemand en une langue officielle de la Cour). 88. Le Gouvernement trouve exagérées les prétentions du requérant concernant les frais et dépens. Dès lors, il demande à la Cour de réduire de manière équitable les sommes exposées. 89. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. Le fait que les griefs soulevés par le requérant sur le plan interne à Strasbourg n'ont abouti que partiellement doit également être pris en compte par la Cour. 90. En l'espèce et compte tenu des éléments en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour estime justifié d'octroyer la somme de 3 000 EUR pour les frais occasionnés par les procédures internes. En outre, elle considère comme raisonnable la somme de 4 000 EUR pour les frais d'avocat et de traduction exposés pour les procédures devant les juridictions internes et devant elle. 91. Eu égard à ce qui précède, la Cour accorde au requérant de 7 000 EUR pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû par lui à titre d'impôt. C. Intérêts moratoires 92. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage. *Entscheid*

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.