



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

DEUXIÈME SECTION

**AFFAIRE WOMEN ON WAVES ET AUTRES c. PORTUGAL**

*(Requête n° 31276/05)*

ARRÊT

STRASBOURG

3 février 2009

*Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.*



**En l'affaire Women On Waves et autres c. Portugal,**

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

Françoise Tulkens, *présidente*,

Ireneu Cabral Barreto,

Vladimiro Zagrebelsky,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović,

András Sajó,

Işıl Karakaş, *juges*,

et de Sally Dollé, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 2 décembre 2008 et 13 janvier 2009,

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

**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 31276/05) dirigée contre la République portugaise et dont une fondation de droit néerlandais, Women On Waves, et deux associations de droit portugais, Clube Safo et Não te Prives, Grupo de Defesa dos Direitos Sexuais (« les requérantes »), ont saisi la Cour le 18 août 2005 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérantes, qui ont été admises au bénéfice de l'assistance judiciaire, sont représentées par M<sup>e</sup> P. Fernando, avocate à Coimbra (Portugal). Le gouvernement portugais (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. J. Miguel, procureur général adjoint.

3. Les requérantes alléguaient notamment que l'interdiction d'entrée dans les eaux territoriales portugaises prononcée contre le navire affrété par la première requérante portait atteinte à leurs libertés d'association et d'expression.

4. Le 12 février 2007, la présidente de la deuxième section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, il a en outre été décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le fond de l'affaire.

5. Informé de la requête, le gouvernement néerlandais, par une lettre du 1<sup>er</sup> mai 2007, a fait savoir à la Cour qu'il n'avait pas l'intention d'exercer le droit que lui reconnaît l'article 36 § 1 de la Convention.

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. La première requérante est une fondation de droit néerlandais ayant son siège à Amsterdam. Les deuxième et troisième requérantes – Clube Safo et Não te Prives, Grupo de Defesa dos Direitos Sexuais – sont des associations de droit portugais ayant leur siège à Santarém (Portugal) et Coimbra, respectivement.

7. Les trois associations requérantes ont pour but, entre autres, de promouvoir le débat sur les droits reproductifs. Dans ce contexte, les deuxième et troisième requérantes invitèrent la première requérante au Portugal pour œuvrer en faveur de la dépénalisation de l'interruption volontaire de grossesse dans ce pays. A cet effet, la première requérante affréta un navire, le *Borndiep*, qui quitta Amsterdam à destination du port portugais de Figueira da Foz. Une fois sur place, le but des requérantes était d'organiser à bord du *Borndiep* des réunions, des séminaires et des ateliers pratiques en matière de prévention des maladies sexuellement transmissibles, de planning familial et de dépénalisation de l'interruption volontaire de grossesse. Ces activités devaient se dérouler du 30 août au 12 septembre 2004.

8. Le 27 août 2004, alors que le *Borndiep* s'approchait des eaux territoriales portugaises, le secrétaire d'Etat à la Mer rendit un arrêté ministériel interdisant l'entrée du navire dans ces dernières. Les parties pertinentes de cet arrêté étaient libellées ainsi :

« Considérant qu'il existe des indices sérieux, fondés sur des informations publiées dans la presse nationale et internationale, selon lesquels le navire *Borndiep*, à bord duquel se trouvent des membres de [la première requérante], compte entrer dans les eaux territoriales portugaises et mouiller dans un port portugais dans le but de mener (...) les activités suivantes :

- débarquer, distribuer ou promouvoir des produits pharmaceutiques non autorisés par les autorités sanitaires portugaises ;

- susciter ou encourager, lors de réunions publiques (...), la pratique de certains actes illicites au regard de l'ordre juridique portugais ;

- exercer des activités caractéristiques d'une unité de soins sans le contrôle ou l'autorisation des autorités portugaises (...), créant ainsi un danger pour la santé publique.

(...)

Considérant que les activités décrites ci-dessus portent atteinte aux dispositions de la Section 3 de la Partie II de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ainsi qu'aux lois sanitaires portugaises ;

Considérant par ailleurs que le principe de bonne foi en droit international exclut qu'un groupe de citoyens, agissant de concert, puisse prétendre faire prévaloir, de manière abusive, la protection juridique conférée par des principes et des dispositions dudit droit afin de, sous couvert du droit interne de l'Etat dont il est ressortissant, priver l'ordre juridique d'un autre Etat souverain de tout effet utile ;

(...)

Considérant qu'aux termes des alinéas a) et j) du § 2 de l'article 6 du [décret-loi n° 43/2002, du 2 mars 2002], la sécurité et le contrôle de la navigation ainsi que la protection de la santé publique sont des attributions des [autorités maritimes] ;

(...)

J'enjoins, sous couvert des dispositions des alinéas d) et e) de l'article 4 du statut de l'Institut portuaire et des transports maritimes, approuvé par le décret-loi n° 257/2002 du 22 novembre 2002, ainsi que du n° 1 de l'article 2 du décret-loi n° 44/2002, du 2 mars 2002, ce qui suit :

1. Le passage du *Borndiep* par la mer territoriale portugaise n'est pas autorisé.

2. Eu égard au caractère urgent de l'affaire vu la proximité dudit navire des eaux territoriales portugaises, ainsi qu'à l'inexistence d'autres moyens adéquats permettant de sauvegarder l'intérêt général poursuivi par la présente décision, il n'y a pas lieu de procéder à l'audition des intéressés, conformément aux dispositions de l'article 104 § 1 a) du code de procédure administrative.

3. Cette décision doit être immédiatement notifiée, par tout moyen disponible, notamment ceux de la Marine portugaise, au capitaine du *Borndiep*, à l'armateur et/ou au propriétaire de celui-ci ainsi qu'au consul du Royaume des Pays-Bas à Lisbonne. »

9. Cette décision fut immédiatement portée à la connaissance du capitaine du *Borndiep* par télécopie. Le même jour, un navire de guerre de la marine portugaise prit position près du *Borndiep* pour l'empêcher d'entrer dans les eaux territoriales portugaises.

10. Le 1<sup>er</sup> septembre 2004, les trois requérantes – ainsi qu'un certain nombre de personnes physiques – déposèrent devant le tribunal administratif de Coimbra une injonction (*intimação*) visant à la protection de leurs droits fondamentaux. Elles demandaient notamment au tribunal d'ordonner à l'Institut portuaire et des transports maritimes ainsi qu'au ministère de la Défense, dont relevait ledit Institut, d'autoriser immédiatement l'entrée du *Borndiep* dans les eaux territoriales portugaises. Les requérantes voyaient dans ladite interdiction une atteinte à leurs droits à la liberté d'expression, de réunion et de manifestation, ainsi qu'une violation du principe du droit communautaire de libre circulation des personnes.

11. Par une décision du 6 septembre 2004, le tribunal administratif rejeta la demande. S'agissant des faits de la cause, il considéra comme un fait établi que, lors de sorties du navire *Borndiep* dans les eaux internationales,

la première requérante avait l'intention de dispenser aux femmes portugaises qui le souhaiteraient la pilule abortive RU486, interdite à la vente au Portugal au moment des faits. Pour le tribunal administratif, l'entrée du navire dans les eaux territoriales portugaises n'était pas indispensable à la protection des droits des requérantes à la liberté d'expression et de réunion ; les requérantes semblaient en effet plutôt vouloir donner aux femmes portugaises la possibilité d'avoir accès à des procédures abortives interdites par la loi portugaise. Quant à la liberté de circulation, également invoquée par les requérantes, le tribunal administratif souligna qu'elle ne saurait faire obstacle à l'application de la réglementation sur l'entrée de navires dans les eaux territoriales d'un Etat. Le tribunal affirma qu'en tout état de cause, la liberté de circulation des personnes physiques concernées n'était pas affectée par l'interdiction d'entrée du *Borndiep*.

12. Les requérantes firent appel de cette décision devant le Tribunal central administratif du Nord. Le ministère de la Défense, partie défenderesse, et le ministère public, soulevèrent une question préalable concernant l'éventuel défaut d'utilité du recours, soulignant que le navire était retourné aux Pays-Bas le 10 septembre 2004 et que la question de son entrée dans les eaux territoriales portugaises était donc dépourvue d'intérêt. Les requérantes s'élevèrent contre cette position, et affirmèrent qu'elles conservaient un intérêt dans l'issue de la procédure ; elles indiquèrent ainsi leur intention de faire revenir le navire au port de Figueira da Foz, au cas où le tribunal statuerait en leur faveur.

13. Par un arrêt du 16 décembre 2004, le Tribunal central administratif du Nord rejeta le recours, l'estimant dépourvu d'utilité, dans la mesure où le navire avait quitté les eaux territoriales portugaises.

14. Les requérantes introduisirent un recours devant la Cour suprême administrative mais, par un arrêt du 16 février 2005, porté à la connaissance des requérantes le 19 février 2005, cette juridiction déclara le pourvoi irrecevable. La Cour suprême administrative estima que la question litigieuse était dépourvue d'une importance juridique ou sociale justifiant son intervention.

15. D'après les informations mises à disposition par la première requérante sur son site Internet (<http://www.womenonwaves.org>), près de 700 articles concernant la situation litigieuse parurent dans la presse écrite et audiovisuelle entre le 24 août et le 12 septembre 2004. Par ailleurs, au cours de cette période, la présidente de la première requérante participa à une émission télévisée de la chaîne généraliste SIC. Les 4 et 9 septembre 2004, des séminaires eurent lieu à Lisbonne et Figueira da Foz, auxquels prirent part des membres des trois requérantes, afin d'examiner plusieurs questions liées à l'interruption de grossesse. Enfin, toujours au cours de la même période, plusieurs manifestations de soutien aux requérantes se déroulèrent à Figueira da Foz et à Lisbonne.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE PERTINENTS

### A. Le droit international

16. Les dispositions pertinentes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, approuvée à Montego Bay (Jamaïque) le 10 décembre 1982 et à laquelle le Portugal est partie depuis le 3 décembre 1997, sont les suivantes :

Article 19 (Signification de l'expression « passage inoffensif »)

« 1. Le passage est inoffensif aussi longtemps qu'il ne porte pas atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'Etat côtier. Il doit s'effectuer en conformité avec les dispositions de la Convention et les autres règles du droit international.

2. Le passage d'un navire étranger est considéré comme portant atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'Etat côtier si, dans la mer territoriale, ce navire se livre à l'une quelconque des activités suivantes :

(...)

g) embarquement ou débarquement de marchandises, de fonds ou de personnes en contravention aux lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires ou d'immigration de l'Etat côtier ;

(...)

l) toute autre activité sans rapport direct avec le passage. »

Article 25 (Droits de protection de l'Etat côtier)

« 1. L'Etat côtier peut prendre, dans sa mer territoriale, les mesures nécessaires pour empêcher tout passage qui n'est pas inoffensif.

(...) »

### B. Le droit interne

17. Le décret-loi n° 44/2002 du 2 mars 2002 fixe les compétences et attributions des autorités maritimes. Le décret-loi n° 257/2002 définit les compétences et attributions de l'Institut portuaire et des transports maritimes.

18. Le code de procédure des tribunaux administratifs prévoit, dans son article 109, une procédure d'injonction en vue de protéger des droits fondamentaux, qui est applicable lorsqu'il convient d'obtenir, dans un court délai, une action positive ou une absence d'ingérence de la part des autorités administratives visant à la protection des droits et libertés de l'intéressé.

19. Aux termes de l'article 140 § 2 du code pénal, toute personne qui pratique un avortement sur une femme avec le consentement de cette dernière est punie d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à trois ans. La même peine s'applique à la femme en question (article 140 § 3). En vertu de l'article 142, tel que rédigé au moment des faits et modifié depuis par la loi n° 16/2007 du 17 avril 2007 à la suite d'un référendum, l'interruption volontaire de grossesse n'était pas punissable dans les quatre circonstances suivantes : a) si elle était le seul moyen de remédier à un danger de mort ou de lésion grave et irréversible pour la femme enceinte ; b) si elle était le moyen adéquat de remédier à un danger de mort ou de lésion grave et prolongée pour la femme enceinte et si elle était pratiquée dans les 12 premières semaines de grossesse ; c) s'il y avait des motifs de croire que l'enfant à naître souffrait d'une maladie incurable ou d'une malformation grave et incurable et si elle était pratiquée dans les 16 premières semaines de grossesse ; d) s'il y avait des indices sérieux permettant de penser que la grossesse était la conséquence d'un viol et si l'interruption était pratiquée dans les 12 premières semaines de grossesse.

La loi n° 16/2007 a notamment ajouté à cette liste de situations non punissables l'interruption de grossesse suite au choix de la femme en question, si pratiquée dans les 12 premières semaines de grossesse (article 142 § 1 e).

## EN DROIT

### I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 10 ET 11 DE LA CONVENTION

20. Les requérantes allèguent que l'interdiction d'entrée du *Borndiep* dans les eaux territoriales portugaises porte atteinte aux articles 10 et 11 de la Convention, ainsi libellés :

#### Article 10

« 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 (...).

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 défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale (...) »

## Article 11

« 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 défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale (...). »

21. Le Gouvernement combat cette thèse.

**A. Sur la recevabilité**

22. La Cour constate que ces griefs ne sont pas manifestement mal fondés au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève par ailleurs qu'ils ne se heurtent à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de les déclarer recevables.

**B. Sur le fond***1. Thèses des parties*

23. Les requérantes soutiennent que l'interdiction d'entrée du navire dans les eaux territoriales portugaises les a empêchées d'entreprendre les activités et de tenir les réunions qu'elles se proposaient d'organiser. Elles soulignent qu'elles n'ont jamais eu l'intention de contrevenir en quoi que ce soit à la législation sanitaire portugaise ou à celle sur l'avortement. Les requérantes revendiquent cependant le droit d'informer le public sur leur position à l'égard de l'interruption de grossesse et des droits des femmes en général ; or la manière dont un tel droit est exercé est également protégée par les articles 10 et 11 de la Convention.

24. Pour les requérantes, si le but des autorités nationales était de prévenir toute infraction à la loi nationale en matière d'interruption de grossesse, il y avait certainement des moyens plus raisonnables de le faire. Elles soulignent que le fait d'envoyer un navire de guerre contre un groupe de citoyens qui voulaient seulement manifester leurs opinions de manière pacifique est totalement disproportionné. Les requérantes exposent que dans d'autres Etats où la première requérante a mené des opérations similaires, comme par exemple la Pologne, les autorités nationales ont coopéré avec les intéressées afin de garantir qu'aucune législation nationale ne soit violée.

25. Le Gouvernement nie qu'il y ait eu ingérence dans les droits des requérantes, la mesure litigieuse concernant seulement l'entrée du navire dans les eaux territoriales portugaises. Selon lui, les requérantes

elles-mêmes ont bénéficié, sans aucune contrainte, de la liberté de réunion et d'expression.

26. A supposer cependant qu'une ingérence ait eu lieu, le Gouvernement soutient qu'elle était prévue par la loi et nécessaire dans une société démocratique. En effet, les articles 19 et 25 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer offraient une base légale à l'ingérence en cause, sachant que l'entrée du navire en question dans les eaux territoriales portugaises aurait pu donner lieu à des infractions à la législation portugaise en vigueur à l'époque en matière d'avortement (voir le paragraphe 19 ci-dessus). En outre, l'ingérence en question poursuivait les buts légitimes de défense de l'ordre et de protection de la santé, prévus par le paragraphe 2 des articles 10 et 11.

27. Quant à la proportionnalité de la mesure litigieuse, le Gouvernement souligne que les autorités se sont bornées à refuser le droit d'entrée au navire affrété par la première requérante en utilisant les moyens mis à leur disposition par la réglementation nationale en la matière. Il fait observer à cet égard qu'en tout état de cause, les personnes qui se trouvaient à bord du *Borndiep* ont pu descendre à terre et œuvrer librement en faveur de la dépénalisation de l'interruption volontaire de grossesse au Portugal. Le succès de l'initiative a d'ailleurs été souligné par la première requérante sur son site Internet. Se référant à l'affaire *Appleby et autres c. Royaume-Uni* (n° 44306/98, CEDH 2003-VI), le Gouvernement estime que, dans de tels cas, aucune violation des articles 10 ou 11 ne peut être constatée.

## 2. *Appréciation de la Cour*

### a) **Sur la disposition applicable en l'espèce**

28. La Cour note d'emblée que la question de la liberté d'expression est en l'espèce difficilement séparable de celle de la liberté de réunion. Les parties ont d'ailleurs soumis des arguments sous l'angle des deux dispositions. En effet, la protection des opinions personnelles, assurée par l'article 10, compte parmi les objectifs de la liberté de réunion pacifique telle que la consacre l'article 11 de la Convention (*Ezelin c. France*, arrêt du 26 avril 1991, § 37, série A n° 202). Prenant en compte les circonstances particulières de l'affaire, et notamment le fait que les griefs des requérantes portent principalement sur le refus qui leur aurait été opposé au droit d'informer le public sur leur position à l'égard de l'interruption de grossesse et des droits des femmes en général, la Cour estime plus aisé d'examiner la situation litigieuse sous l'angle du seul article 10. Il n'y a donc pas lieu de considérer la question séparément sous l'angle de l'article 11. Toutefois, cela n'empêchera pas la Cour de faire, le cas échéant, appel à cette disposition lorsqu'elle examinera et interprétera l'article 10 (*Karademirci et autres c. Turquie*, n°s 37096/97 et 37101/97, § 26, CEDH 2005-I; voir

également, sur la relation entre ces deux dispositions de la Convention, *Djavit An c. Turquie*, n° 20652/92, § 39, CEDH 2003-III).

**b) Sur l'observation de l'article 10 de la Convention**

29. La Cour rappelle d'emblée l'importance cruciale de la liberté d'expression, qui constitue l'une des conditions préalables au bon fonctionnement de la démocratie. Elle vaut aussi et est particulièrement précieuse s'agissant de la communication d'« idées » ou « informations » qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique » (*Open Door et Dublin Well Woman c. Irlande*, 29 octobre 1992, § 71, série A n° 246-A).

30. La Cour considère en premier lieu qu'il y a eu ingérence dans les droits des requérantes au titre de la Convention. En effet, l'interdiction d'entrée du navire dans les eaux territoriales portugaises a empêché les intéressées de transmettre les informations et de tenir les réunions et manifestations programmées – qui étaient censées se dérouler à bord – de la manière qu'elles estimaient la plus efficace. Il convient de rappeler à cet égard que l'article 10 protège également le mode de diffusion des idées et opinions en question (*Thoma c. Luxembourg*, n° 38432/97, § 45, CEDH 2001-III).

31. Reste à déterminer si une telle ingérence était « prévue par la loi », inspirée par un ou plusieurs buts légitimes au regard du paragraphe 2 des dispositions en question et « nécessaire dans une société démocratique ».

*i. « Prévues par la loi »*

32. Il ne prête pas à controverse entre les parties que l'ingérence en cause était prévue par la loi, à savoir l'article 19 – notamment l'alinéa g) de son paragraphe 2 – et l'article 25 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

33. La Cour, quant à elle, n'estime pas nécessaire d'examiner plus avant la question et accepte par conséquent que l'ingérence incriminée était « prévue par la loi ».

*ii. Buts légitimes*

34. Pour les requérantes, il n'y avait aucune raison d'invoquer la défense de l'ordre ou la protection de la santé pour justifier l'ingérence dans leurs droits, dans la mesure où elles n'ont jamais eu l'intention de pratiquer des actes contrevenant à la législation portugaise en matière d'interruption volontaire de grossesse.

35. La Cour accepte quant à elle que l'ingérence litigieuse visait les buts légitimes de défense de l'ordre et de protection de la santé, invoqués tant par le secrétaire d'Etat à la Mer que par les juridictions administratives.

*iii. « Nécessaire dans une société démocratique »*

36. La Cour doit déterminer si la mesure litigieuse – et les restrictions ainsi apportées à la liberté des requérantes de communiquer des idées et des informations – répondait à un « besoin social impérieux » et si elle était proportionnée aux buts légitimes poursuivis (*Open Door et Dublin Well Woman c. Irlande*, précité, § 70).

37. Elle rappelle à cet égard que les Etats jouissent en cette matière d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure une ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression est nécessaire, notamment quant à la sélection des méthodes – raisonnables et appropriées – à utiliser par les autorités pour assurer le déroulement pacifique d'activités licites. Cette marge d'appréciation va toutefois de pair avec un contrôle de la Cour, qui doit s'assurer que l'ingérence était proportionnée au but légitime poursuivi, compte tenu de la place éminente de la liberté d'expression (*Steel et autres c. Royaume-Uni*, 23 septembre 1998, § 101, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VII). La Cour note également à cet égard qu'elle a déjà considéré, à l'égard de la liberté de réunion et de manifestation – question également soulevée par les requérantes –, que l'essence de ces droits est la possibilité pour tout citoyen d'exprimer son opinion et son opposition, voire de contester toute décision venant de tout pouvoir, quel qu'il soit. S'il est vrai que l'exercice de ces libertés n'est nullement lié à l'obtention d'un résultat donné (*Çiloğlu et autres c. Turquie*, n° 73333/01, § 51, 6 mars 2007), il n'en demeure pas moins que toute ingérence, si indirecte soit-elle, attaquant leur substance même serait contraire à la Convention.

38. Comme la Cour l'a rappelé plus haut, le mode de diffusion des informations et idées que l'on prétend exprimer est également protégé par la Convention (paragraphe 30 ci-dessus). Aux yeux de la Cour, ceci est également valable lorsqu'il s'agit de déterminer la manière dont les intéressés prétendent exprimer leur idées et opinions : ils doivent notamment être en mesure de pouvoir choisir, sans interférences déraisonnables des autorités, le mode qu'ils estiment le plus efficace pour atteindre un maximum de personnes.

39. A cet égard, la Cour reconnaît en premier lieu que les requérantes n'ont pas été en mesure de communiquer leurs idées et informations de la manière qu'elles estimaient la plus adéquate en raison de l'interdiction d'entrée du *Borndiep* sur la mer territoriale portugaise. Il est vrai que, le Gouvernement le souligne, les membres des associations requérantes ont pu descendre à terre et organiser des réunions pour faire valoir leur opposition à la législation portugaise de l'époque sur l'interruption volontaire de grossesse. La Cour estime toutefois que dans certaines situations le mode de diffusion des informations et idées que l'on entend communiquer revêt une importance telle que des restrictions comme celles imposées en l'espèce peuvent affecter de manière essentielle la substance des idées et

informations en cause. Tel est notamment le cas lorsque les intéressés entendent mener des activités symboliques de contestation à une législation qu'ils considèrent injuste ou attentatoire aux droits et libertés fondamentaux. En l'occurrence, ce n'était pas uniquement le contenu des idées défendues par les requérantes qui était en cause mais également le fait que les activités choisies afin de communiquer de telles idées – comme les séminaires et ateliers pratiques en matière de prévention des maladies sexuellement transmissibles, de planning familial et de dépénalisation de l'interruption volontaire de grossesse – auraient lieu à bord du navire en cause, ce qui revêtait une importance cruciale pour les requérantes et correspondait à une activité menée depuis un certain temps par la première requérante dans d'autres Etats européens.

40. Cette conclusion n'est pas affectée par la décision de la Cour dans l'affaire *Appleby et autres*, citée par le Gouvernement. Dans cette affaire, qui concernait le refus opposé aux intéressés d'autoriser le recueil de signatures pour une pétition dans un centre commercial privé, la Cour a considéré que l'on ne saurait inférer de l'article 10 de la Convention une obligation positive de la part de l'Etat de créer, de manière automatique, un droit de pénétrer dans des propriétés privées – ni même nécessairement dans l'ensemble des biens appartenant au domaine public (par exemple les administrations et les ministères) – afin de faire valoir le droit à la liberté d'expression, si les intéressés disposent de moyens alternatifs et efficaces de faire passer leur message (*Appleby et autres*, précité, §§ 47-49). La présente affaire se distingue de l'affaire *Appleby et autres* sur deux aspects importants. Premièrement, ce n'est pas un espace privé ou un bien appartenant au domaine public comme ceux visés par l'affaire *Appleby et autres* qui sont ici en cause mais la mer territoriale de l'Etat défendeur, qui est un espace public et ouvert de par sa nature même, contrairement aux locaux d'une administration ou d'un ministère. Deuxièmement, l'on ne se trouve pas en l'espèce sur le terrain des obligations positives, dans lequel l'étendue des responsabilités de l'Etat ne doit pas être interprétée de manière à imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif (*Özgür Gündem c. Turquie*, n° 23144/93, § 43, CEDH 2000-III) ; s'il est vrai que, dans les deux hypothèses – obligations positives et négatives – l'Etat jouit d'une certaine marge d'appréciation (voir, par exemple, *Keegan c. Irlande*, 26 mai 1994, § 52, série A n° 290), la Cour estime que cette marge d'appréciation est plus étroite s'agissant des obligations négatives découlant de la Convention.

41. Dans la mesure où le Gouvernement a allégué que l'entrée du navire en question dans les eaux territoriales portugaises aurait pu donner lieu à des infractions à la législation portugaise de l'époque en matière d'avortement, la Cour ne décèle pas dans les faits de la cause des indices suffisamment sérieux permettant de penser que les requérantes avaient l'intention de violer de manière délibérée une telle législation. S'il est vrai que le tribunal

administratif de Coimbra se réfère, dans son jugement du 6 septembre 2004, au fait que des médicaments prohibés – au moment des faits – au Portugal se trouveraient à bord du *Borndiep*, rien n'indique que les requérantes avaient l'intention, une fois arrivées dans les eaux territoriales portugaises, de les administrer aux femmes qui le souhaiteraient. En tout état de cause, la Cour observe que les autorités portugaises avaient, s'agissant de ce point particulier, d'autres moyens moins attentatoires aux droits des requérantes que l'interdiction totale d'entrée du navire : elles auraient ainsi pu, par exemple, saisir les médicaments en cause. La Cour rappelle à ce propos que la liberté d'exprimer des opinions au cours d'une réunion pacifique revêt une importance telle qu'elle ne peut subir une quelconque limitation dans la mesure où l'intéressé ne commet pas lui-même, à cette occasion, un acte répréhensible (*Ezelin*, précité § 53).

42. La Cour ne sous-estime pas l'importance accordée par l'Etat portugais à la protection de la législation en matière d'interruption de grossesse telle qu'applicable à l'époque ainsi qu'aux principes et valeurs qui la sous-tendent. Elle se doit cependant de souligner encore que c'est justement lorsqu'on présente des idées qui heurtent, choquent et contestent l'ordre établi que la liberté d'expression est la plus précieuse.

43. Enfin, la Cour estime que les Etats contractants ne sauraient prendre, au nom de la protection de « la sûreté publique », n'importe quelle mesure jugée par eux appropriée (voir *Izmir Savaş Karşıtları Derneği et autres c. Turquie*, n° 46257/99, § 36, 2 mars 2006). En l'espèce, l'Etat disposait assurément d'autres moyens pour atteindre les buts légitimes de la défense de l'ordre et de la protection de la santé que le recours à une interdiction totale d'entrée du *Borndiep* dans ses eaux territoriales, qui plus est moyennant l'envoi d'un bâtiment de guerre contre un navire civil. Une mesure aussi radicale produit inmanquablement un effet dissuasif non seulement à l'égard des requérantes mais également à l'égard d'autres personnes souhaitant communiquer des informations et des idées contestant l'ordre établi (*Bączkowski et autres c. Pologne*, n° 1543/06, § 67, CEDH 2007-...). L'ingérence en question ne répondait donc pas à un « besoin social impérieux » et ne saurait passer pour « nécessaire dans une société démocratique ».

44. A la lumière de ce qui précède, l'ingérence en cause se révèle disproportionnée aux objectifs poursuivis. Il y a donc eu violation de l'article 10 de la Convention.

## II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 5 ET 6 DE LA CONVENTION ET DE L'ARTICLE 2 DU PROTOCOLE N° 4

45. Les requérantes estiment que l'interdiction d'entrée du navire en cause fut prononcée de manière illégale car elle ne reposait sur aucune raison objective précise mais plutôt sur des « indices » et « informations

parues dans la presse ». Pour les intéressées, l'interdiction litigieuse a ainsi porté atteinte à l'article 5 de la Convention et à l'article 2 du Protocole n° 4.

46. Elles se plaignent par ailleurs du fait que les juridictions portugaises ont finalement refusé d'examiner le bien-fondé de leurs allégations ainsi que leur demande de renvoi préjudiciel de l'affaire devant la Cour de justice des Communautés européennes. Elles y voient une violation du principe du procès équitable et invoquent à cet égard l'article 6 de la Convention.

47. Eu égard au constat de violation auquel elle est parvenue pour l'article 10 de la Convention (paragraphe 44 ci-dessus), la Cour estime avoir examiné la question juridique principale posée par la présente requête (voir le paragraphe 28 ci-dessus). Compte tenu de l'ensemble des faits de la cause et des arguments des parties, elle considère qu'il ne s'impose pas de statuer séparément sur les autres griefs fondés sur les articles 5 et 6 de la Convention et 2 du Protocole n° 4, également invoqués par les requérantes (voir, parmi d'autres, *Kamil Uzun c. Turquie*, n° 37410/97, § 64, 10 mai 2007).

### III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

48. 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

49. Les requérantes réclament, au titre du préjudice matériel, le remboursement des sommes engagées pour la préparation et la réalisation du voyage du *Borndiep*, lesquelles se monteraient à 49 528,38 euros (EUR). Elles demandent par ailleurs 5 000 EUR pour chacune d'entre elles au titre du préjudice moral qu'elles auraient subi.

50. Le Gouvernement conteste les sommes demandées.

51. La Cour n'aperçoit pas de lien de causalité entre la violation constatée et le dommage matériel allégué : les sommes en question ont été engagées pour le voyage et ne résultent pas de l'interdiction d'entrée litigieuse. La Cour rejette donc cette demande. En revanche, elle considère qu'il y a lieu d'octroyer aux requérantes des sommes au titre du préjudice moral. Elle rappelle à cet égard que les personnes morales sont susceptibles de subir un préjudice moral méritant réparation (*Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie* [GC], n° 23885/94, § 57, CEDH 1999-VIII et *Comingersoll S.A. c. Portugal* [GC], n° 35382/97, § 35, CEDH 2000-IV). Elle alloue donc à ce titre 2 000 EUR à chacune des requérantes.

## B. Frais et dépens

52. Les requérantes demandent également 3 309 EUR pour les frais et dépens engagés devant les juridictions internes et devant la Cour.

53. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Cour.

54. 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. En l'espèce et compte tenu des documents en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour estime raisonnable la somme demandée et l'accorde aux requérantes, moins les 1 500 EUR déjà reçus au titre de l'assistance judiciaire du Conseil de l'Europe.

## C. Intérêts moratoires

55. 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.

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

1. *Déclare* la requête recevable quant aux griefs tirés de l'interdiction d'entrée du navire *Borndiep* ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 10 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément les articles 5, 6 et 11 de la Convention et l'article 2 du Protocole n° 4;
4. *Dit*
  - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérantes, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention :
    - i. 2 000 EUR (deux mille euros) à chaque requérante pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
    - ii. 3 309,40 EUR (trois mille trois cent neuf euros et quarante centimes) pour frais et dépens, moins les 1 500 EUR (mille cinq cents euros) déjà versés par le Conseil de l'Europe au titre de l'assistance judiciaire, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par les requérantes ;
  - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la

facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 3 février 2009, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Sally Dollé  
Greffière

Françoise Tulkens  
Présidente