



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

COUR (CHAMBRE)

**AFFAIRE PLATTFORM "ÄRZTE FÜR DAS LEBEN" c.
AUTRICHE**

(Requête n° 10126/82)

ARRÊT

STRASBOURG

21 juin 1988

En l'affaire Plattform "Ärzte für das Leben"*,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention") et aux clauses pertinentes de son règlement, en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,

F. GÖLCÜKLÜ,

F. MATSCHER,

J. PINHEIRO FARINHA,

R. MACDONALD,

A. SPIELMANN,

J.A. CARRILLO SALCEDO,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 25 mars et 25 mai 1988,

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

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 14 mai 1987, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 § 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 10126/82) dirigée contre l'Autriche et dont une association, la Plattform "Ärzte für das Leben" (Plate-forme "Médecins pour la vie", "Plattform"), avait saisi la Commission le 13 septembre 1982 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 alinéa d) (art. 44, art. 48-d), ainsi qu'à la déclaration autrichienne de reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent ou non un manquement de l'État défendeur aux obligations qui découlent de l'article 13 (art. 13) de la Convention.

2. En réponse à l'invitation prescrite à l'article 33 § 3 d) du règlement, la requérante a exprimé le désir de participer à l'instance pendante devant la Cour et a nommé son conseil (article 30).

3. La chambre de sept juges à constituer comprenait de plein droit M. F. Matscher, juge élu de nationalité autrichienne (article 43 de la Convention)

* Note du greffier: L'affaire porte le n° 5/1987/128/179. Les deux premiers chiffres désignent son rang dans l'année d'introduction, les deux derniers sa place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

(art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 § 3 b) du règlement). Le 23 mai 1987, celui-ci en a désigné par tirage au sort les cinq autres membres, à savoir MM. J. Pinheiro Farinha, R. Macdonald, J. Gersing, A. Spielmann et A.M. Donner, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 § 4 du règlement) (art. 43). Par la suite, MM. F. Gölcüklü et J.A. Carrillo Salcedo, suppléants, ont remplacé MM. Donner et Gersing, empêchés (articles 22 § 1 et 24 § 1 du règlement).

4. Le 20 juin 1987, le président a autorisé l'emploi de la langue allemande par le conseil de la requérante (article 27 § 3).

5. Ayant assumé la présidence de la Chambre (article 21 § 5) et après avoir consulté chaque fois l'agent du gouvernement autrichien ("le Gouvernement"), le délégué de la Commission et l'avocat de la requérante par l'intermédiaire du greffier, M. Ryssdal

- a constaté, le 8 juillet 1987, qu'il n'y avait pas lieu à ce stade de prévoir le dépôt de mémoires (article 37 § 1);

- le 3 novembre 1987, a fixé au 21 mars 1988 la date d'ouverture de la procédure orale (article 38).

6. Le 16 septembre 1987, le greffier a reçu les prétentions de la requérante au titre de l'article 50 (art. 50) de la Convention.

7. Les débats se sont déroulés en public le jour dit, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu immédiatement auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. H. TÜRK, conseiller juridique

au ministère des Affaires étrangères,

agent,

M. W. OKRESEK, de la Chancellerie fédérale,

M. A. HOLZHAMMER, du ministère fédéral de l'Intérieur,

conseils;

- pour la Commission

M. G. BATLINER,

délégué,

- pour la requérante

Me A. ADAM,

conseil.

La Cour a entendu en leurs déclarations, ainsi qu'en leurs réponses à ses questions, MM. Türk et Okressek pour le Gouvernement, M. Batliner pour la Commission et Me Adam pour la requérante.

FAITS

8. Plattform "Ärzte für das Leben" groupe des médecins qui militent contre l'avortement et cherchent à obtenir une réforme de la législation autrichienne en la matière. En 1980 et 1982, elle organisa deux

manifestations que des contre-manifestants perturbèrent en dépit de la présence d'importantes forces de police.

I. LA MANIFESTATION DE STADL-PAURA

A. Son organisation

9. La requérante décida de faire célébrer à l'église de Stadl-Paura (Haute-Autriche), le 28 décembre 1980, un office religieux que suivrait un défilé jusqu'au cabinet d'un médecin pratiquant des avortements. Comme l'exigeait l'article 2 de la loi de 1953 sur les réunions (paragraphe 40 du rapport de la Commission), elle déposa le 30 novembre une déclaration préalable auprès de la police du district de Wels-Land. Celle-ci ne souleva aucune objection et autorisa les participants à emprunter la voie publique. Elle dut par contre interdire deux autres manifestations projetées, elles, par des tenants de l'avortement mais annoncées ultérieurement, car elles coïncidaient dans le temps et l'espace avec celle de Plattform.

10. Redoutant malgré tout des incidents, les organisateurs voulurent modifier leurs plans peu avant la mise en marche du cortège, et ce en concertation avec les autorités locales. Ils abandonnèrent l'idée de manifester devant le cabinet du médecin et résolurent de se rendre plutôt en procession devant un autel érigé sur une colline, assez éloignée de l'église, où devait avoir lieu une cérémonie religieuse.

11. Les représentants de la police leur remontrèrent que le gros des forces de l'ordre avait déjà été déployé le long du trajet initialement prévu et qu'en raison de la configuration du terrain le nouvel itinéraire se prêterait mal à un contrôle des mouvements de foule. Sans refuser de les protéger, ils les rendirent attentifs à l'impossibilité - abstraction faite du parcours retenu ou à retenir - d'empêcher des contre-manifestants de jeter des oeufs et de perturber tant le défilé que l'office religieux.

B. Les incidents

12. Pendant la messe, de nombreux contre-manifestants - qui, semble-t-il, n'avaient pas procédé à la notification prescrite par la loi sur les réunions - se rassemblèrent devant l'église sans que la police les dispersât. Ils perturbèrent la marche vers la colline en se mêlant aux participants et en gênant par leurs cris la récitation du rosaire. Il en alla de même du service célébré en plein air: quelque cinq cents personnes essayèrent de l'interrompre à l'aide de haut-parleurs et jetèrent sur les fidèles des oeufs et des touffes d'herbe.

13. À la fin de la cérémonie, lorsque la surexcitation des esprits faillit engendrer des violences physiques, des unités spéciales anti-émeutes,

demeurées passives jusqu'alors, formèrent un cordon entre les groupes antagonistes, ce qui permit à la procession de retourner à l'église.

14. Dans une lettre à la direction de la sécurité de Haute-Autriche, le président de l'association qualifia le comportement des contre-manifestants de "relativement pacifique": en d'autres occasions, des adversaires de Plattform avaient agressé les adhérents de celle-ci et s'étaient livrés à des voies de fait sur des policiers.

C. Les recours exercés à la suite de la manifestation

1. Recours de l'association elle-même

a) Recours hiérarchique

15. Le 21 janvier 1981 la requérante introduisit un recours hiérarchique (Dienstaufsichtsbeschwerde - paragraphes 47-50 du rapport de la Commission), accusant la police locale de n'avoir pas suffisamment protégé la manifestation.

La direction de la sécurité de Haute-Autriche estima irréprochable l'attitude des agents et décida de ne pas prendre de mesures disciplinaires à leur égard. Elle invoqua la difficulté de prémunir une manifestation en plein air, de manière absolue, contre les invectives et le lancement d'objets ne menaçant pas l'intégrité physique des participants. Elle ajouta qu'en restant inactive la police avait obéi au souci d'éviter des troubles plus graves.

b) Recours constitutionnel

16. Plattform saisit ultérieurement la Cour constitutionnelle (Verfassungsbeschwerde - paragraphes 41-43 du rapport de la Commission); d'après elle, la passivité des autorités locales avait rendu possible en l'espèce une atteinte aux libertés de réunion et de pratique religieuse, garanties par la Constitution autrichienne.

Le 11 décembre 1981, la Cour constitutionnelle entendit plusieurs témoins afin d'établir les faits avec suffisamment de clarté. Par un arrêt du 1er mars 1982, elle déclina sa compétence et, en conséquence, déclara le recours irrecevable. Elle releva que le grief de la requérante ne visait manifestement pas une "décision" ni des actes de contrainte administrative directe, au sens de l'article 144 de la Constitution (cf. Recueil officiel des arrêts de la Cour constitutionnelle, n° 9334/1982).

2. Poursuites engagées d'office

a) Poursuites pénales

17. Plattform n'engagea pas de poursuites pénales par le dépôt d'une plainte ou par voie de citation directe ("Subsidiaranklage" - paragraphes 58-64 du rapport de la Commission).

En revanche, la direction de la sécurité de Haute-Autriche et la police locale ouvrirent une information contre X pour perturbation de réunion. De son côté, une organisation privée, l'"Österreichische Bürgerinitiative zum Schutz der Menschenwürde", porta plainte contre l'un des contre-manifestants, un député, pour entrave à cérémonie religieuse et incitation à la haine (articles 188, 189 et 283 du code pénal), ainsi que pour infraction à l'article 2 de la loi de 1953 sur les réunions. Deux autres firent eux aussi l'objet d'une plainte.

Toutefois, le ministère public de Wels classa les dossiers le 1er avril 1981, en vertu de l'article 90 du code de procédure pénale.

b) Poursuites administratives

18. Une personne prise en flagrant délit de lancer des oeufs fut condamnée, en application de l'article IX de la loi introductive des lois sur la procédure administrative (paragraphe 66 du rapport de la Commission), à une amende de 1.000 schillings autrichiens.

II. LA MANIFESTATION DE SALZBOURG

19. Le service de police compétent autorisa une deuxième manifestation contre l'avortement à se dérouler le 1er mai 1982 sur la place de la Cathédrale de Salzbourg. Une réunion commémorative du parti socialiste devait y avoir lieu le même jour, mais il fallut l'annuler parce que la déclaration préalable la concernant était postérieure à celle de la requérante.

La manifestation débuta à 14 h 15 et se termina par une heure de prières à l'intérieur de la cathédrale.

Dès 13 h 30, quelque 350 personnes exprimant bruyamment leur mécontentement avaient franchi les trois arcades qui donnent accès à la place et s'étaient rassemblées sur le parvis de l'église. Une centaine de policiers formèrent un cordon autour des manifestants de Plattform pour les protéger contre des agressions directes. D'autres troubles furent causés par des sympathisants d'un parti d'extrême-droite (NDP), qui se déclaraient solidaires de Plattform. La police invita le président de celle-ci à ordonner leur dispersion, mais en vain.

Afin d'éviter la perturbation de la cérémonie religieuse, la police procéda à l'évacuation de la place.

20. Aucune poursuite ne fut engagée après ces incidents. Eu égard à la décision de la Cour constitutionnelle du 1er mars 1982, la requérante considéra qu'un second recours n'eût servi de rien.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

21. L'association Plattform "Ärzte für das Leben" a saisi la Commission le 13 septembre 1982 (requête n° 10126/82). Elle prétendait ne pas avoir bénéficié d'une protection policière suffisante lors de ses manifestations du 28 décembre 1980 à Stadl-Paura et du 1er mai 1982 à Salzbourg; il en serait résulté une violation des articles 9, 10 et 11 (art. 9, art. 10, art. 11) de la Convention. Elle invoquait en outre l'article 13 (art. 13): d'après elle, le système juridique autrichien ne lui fournissait aucun "recours effectif devant une instance nationale" pour assurer l'exercice des droits en cause.

22. Le 17 octobre 1985, la Commission a déclaré la requête irrecevable, pour défaut manifeste de fondement, quant aux griefs tirés des articles 9, 10 et 11 (art. 9, art. 10, art. 11); en revanche, elle a retenu l'allégation relative à l'article 13 (art. 13). Dans son rapport du 12 mars 1987 (article 31) (art. 31), elle exprime à l'unanimité l'opinion qu'il y a eu violation de ce dernier.

Le texte intégral de son avis, ainsi que du résumé qu'elle donne du droit et de la pratique interne pertinents, figure en annexe au présent arrêt.

CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR

23. À l'audience du 21 mars 1988, le Gouvernement a invité la Cour à dire que "les dispositions de l'article 13 (art. 13) de la Convention européenne des Droits de l'Homme n'ont pas été enfreintes et que les faits à l'origine du litige ne révèlent donc aucune violation de la Convention".

EN DROIT

24. La requérante affirme que nul recours effectif ne s'ouvrirait à elle en Autriche pour soulever son grief au titre de l'article 11 (art. 11); elle invoque l'article 13 (art. 13), ainsi libellé:

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

25. En ordre principal, le Gouvernement soutient que l'applicabilité de l'article 13 (art. 13) dépend de la violation d'une clause normative de la Convention. Il en veut pour preuve le texte français où figurent les mots "ont été violés", plus clairs à son avis que les termes anglais correspondants ("are violated").

La Cour ne souscrit pas à cette thèse. D'après sa jurisprudence, l'article 13 (art. 13) garantit un recours effectif devant une "instance" nationale à quiconque se prétend, pour des motifs défendables, victime d'une violation des droits et libertés protégés par la Convention; toute autre interprétation le priverait de sens (voir, en dernier lieu, l'arrêt Boyle et Rice du 27 avril 1988, série A n° 131, p. 23, § 52).

26. Bien qu'elle ait écarté pour défaut manifeste de fondement le moyen relatif à l'article 11 (art. 11), la Commission l'a estimé plausible aux fins de l'article 13 (art. 13). Le Gouvernement, lui, trouve contradictoire de déclarer un seul et même grief manifestement mal fondé sous l'angle d'une clause normative et pourtant défendable au regard de l'article 13 (art. 13).

27. La Cour n'entend pas donner une définition abstraite de la notion de "défendabilité". Pour vérifier l'applicabilité de l'article 13 (art. 13) en l'espèce, il lui suffit de rechercher, à la lumière des faits comme de la nature du ou des problèmes juridiques en jeu, si l'allégation de manquement aux exigences de l'article 11 (art. 11) se défendait nonobstant son rejet par la Commission pour défaut manifeste de fondement. Dans la décision de celle-ci sur la recevabilité, elle peut puiser des indications utiles sur le caractère défendable du grief en question (arrêt Boyle et Rice précité, série A n° 131, pp. 23-24, §§ 54-55).

28. Devant la Commission, Plattform a reproché aux autorités autrichiennes d'avoir méconnu la signification véritable de la liberté de réunion faute d'avoir assuré, par une action concrète, le déroulement normal de ses manifestations.

29. Pour le Gouvernement, l'article 11 (art. 11) ne crée aucune obligation positive de protéger les manifestations. La liberté de réunion pacifique - consacrée par l'article 12 de la Loi fondamentale autrichienne de 1867 - tendrait essentiellement à prémunir l'individu contre les ingérences directes de l'État. A la différence de certaines autres dispositions de la Convention et de la Constitution autrichienne, l'article 11 (art. 11) ne vaudrait pas pour les relations entre particuliers. De toute manière, le choix des moyens à employer dans une situation déterminée relèverait de l'appréciation de l'État.

30. Dans sa décision du 17 octobre 1985 sur la recevabilité, la Commission a longuement traité du point de savoir si l'article 11 (art. 11) astreint l'État, de manière implicite, à protéger les manifestations contre des tiers désireux de les entraver ou perturber. Elle a répondu par l'affirmative.

31. La Cour n'a pas à élaborer une théorie générale des obligations positives de nature à découler de la Convention, mais il lui faut interpréter

l'article 11 (art. 11) avant de se prononcer sur le caractère défendable du grief de la requérante.

32. Or il arrive à une manifestation donnée de heurter ou mécontenter des éléments hostiles aux idées ou revendications qu'elle veut promouvoir. Les participants doivent pourtant pouvoir la tenir sans avoir à redouter des brutalités que leur infligeraient leurs adversaires: pareille crainte risquerait de dissuader les associations ou autres groupes défendant des opinions ou intérêts communs de s'exprimer ouvertement sur des thèmes brûlants de la vie de la collectivité. Dans une démocratie, le droit de contre-manifester ne saurait aller jusqu'à paralyser l'exercice du droit de manifester.

Partant, une liberté réelle et effective de réunion pacifique ne s'accommode pas d'un simple devoir de non-ingérence de l'État; une conception purement négative ne cadrerait pas avec l'objet et le but de l'article 11 (art. 11). Tout comme l'article 8 (art. 8), celui-ci appelle parfois des mesures positives, au besoin jusque dans les relations interindividuelles (voir, mutatis mutandis, l'arrêt X et Y contre Pays-Bas du 26 mars 1985, série A n° 91, p. 11, § 23).

33. Avec le Gouvernement et la Commission, la Cour constate que le droit autrichien s'attache à protéger les manifestations par une telle action positive. Par exemple, les articles 284 et 285 du code pénal érigent en infraction le fait de disperser, empêcher ou perturber une réunion non interdite; de leur côté, les articles 6, 13 et 14 § 2 de la loi sur les réunions, qui habilitent dans certains cas les pouvoirs publics à prohiber, clore ou disperser par la force un rassemblement, s'appliquent aussi aux contre-manifestations (paragraphe 54 et 40 du rapport de la Commission).

34. S'il incombe aux États contractants d'adopter des mesures raisonnables et appropriées afin d'assurer le déroulement pacifique des manifestations licites, ils ne sauraient pour autant le garantir de manière absolue et ils jouissent d'un large pouvoir d'appréciation dans le choix de la méthode à utiliser (voir, mutatis mutandis, les arrêts Abdulaziz, Cabales et Balkandali du 28 mai 1985, série A n° 94, pp. 33-34, § 67, et Rees du 17 octobre 1986, série A n° 106, pp. 14-15, §§ 35-37). En la matière, ils assument en vertu de l'article 11 (art. 11) de la Convention une obligation de moyens et non de résultat.

35. Selon la requérante, la police demeura entièrement passive lors de chacune des deux manifestations litigieuses. Gouvernement et Commission marquent leur désaccord; d'après eux, une intervention immédiate ne se justifiait pas, en l'absence de voies de fait graves, et elle n'eût pas manqué de provoquer des violences physiques.

36. La Cour n'a pas à juger de l'opportunité ou de l'efficacité de la tactique suivie en l'occurrence par les forces de l'ordre, mais seulement à rechercher si l'on peut défendre la thèse que les autorités compétentes n'ont pas pris les dispositions nécessaires.

37. En ce qui concerne les incidents du 28 décembre 1980 à Stadl-Paura (paragraphe 9-13 ci-dessus), il échet de relever d'abord la prohibition de deux manifestations projetées par des tenants de l'avortement et qui devaient coïncider dans le temps et dans l'espace avec celle, annoncée dès le 30 novembre, de Plattform. De plus, de nombreux agents en uniforme ou en civil avaient été déployés le long du parcours prévu à l'origine et les représentants de la police ne refusèrent pas à la requérante leur protection même après le changement d'itinéraire qu'elle décida en dépit de leurs objections. Enfin, il n'y eut ni dégâts matériels ni heurts sérieux: les contre-manifestants scandèrent des slogans, agitèrent des banderoles et lancèrent des oeufs ou des touffes d'herbe, mais la procession et le service religieux en plein air purent se dérouler jusqu'au bout; des unités spéciales anti-émeutes s'interposèrent entre les groupes antagonistes au moment où la surexcitation des esprits menaça de dégénérer en violences.

38. Pour la manifestation de 1982 à Salzbourg (paragraphe 19 ci-dessus), les organisateurs avaient adopté la date du 1er mai, jour du défilé socialiste traditionnel, qu'il fallut annuler - sur la place de la Cathédrale - en raison de l'antériorité de la déclaration préalable de la requérante. En outre, une centaine de policiers furent envoyés sur les lieux pour séparer les participants de leurs contradicteurs et conjurer le danger d'agressions directes; ils procédèrent à l'évacuation de la place de manière à empêcher toute perturbation de l'office religieux.

39. Il apparaît ainsi clairement que les autorités autrichiennes n'ont pas manqué de prendre des mesures raisonnables et appropriées.

Nulle allégation défendable de violation de l'article 11 (art. 11) ne se trouvant donc établie, l'article 13 (art. 13) ne s'applique pas en l'espèce.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITE,

Dit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 13 (art. 13).

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg, le 21 juin 1988.

Rolv RYSSDAL
Président

Marc-André EISSEN
Greffier