



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

DEUXIÈME SECTION

**AFFAIRE APEH ÜLDÖZÖTTEINEK SZÖVETSÉGE ET AUTRES
c. HONGRIE**

(Requête n° 32367/96)

ARRÊT

STRASBOURG

5 octobre 2000

DÉFINITIF

05/01/2001

En l'affaire APEH Üldözötteinek Szövetsége et autres c. Hongrie,

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

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,

A.B. BAKA,

B. CONFORTI,

G. BONELLO,

M^{mes} V. STRÁŽNICKÁ,

M. TSATSA-NIKOLOVSKA,

M. E. LEVITS, *juges*,

et de M. E. FRIBERGH, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 14 septembre 2000,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 32367/96) dirigée contre la République de Hongrie et dont une association non enregistrée, APEH Üldözötteinek Szövetsége, et trois ressortissants de cet Etat, MM. Péter Iványi, Miklós Róth et Szabolcs Szerdahelyi (« les requérants »), avaient saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 29 avril 1996 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. L'association requérante était représentée par M^e M. Róth (le troisième requérant), avocat au barreau de Budapest. Le gouvernement hongrois (« le Gouvernement ») était représenté par son agent, M. L. Höltzl, secrétaire d'Etat adjoint au ministère de la Justice.

3. Les requérants alléguaient en particulier que la procédure d'enregistrement de l'association requérante n'avait pas été équitable, au mépris de l'article 6 § 1 de la Convention.

4. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 du Protocole n° 11).

5. Elle a été attribuée à la deuxième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement de la Cour). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

6. Par une décision du 31 août 1999, la Cour a déclaré la requête partiellement recevable [*Note du greffe* : la décision de la Cour est disponible au greffe.].

7. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé des observations sur le fond (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. APEH Üldözötteinek Szövetsége (Union des persécutés de l'APEH) est une association non enregistrée ayant son siège à Budapest. APEH est l'acronyme communément utilisé de l'administration fiscale hongroise (Adó-és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, ci-après « l'APEH »).

M. Iványi, né en 1950 et domicilié à Nyíregyháza, en Hongrie, est cadre et vice-président de l'association requérante. M. Róth, né en 1943 et domicilié à Budapest, est avocat et vice-président de l'association requérante. M. Szerdahelyi, né en 1943 et domicilié à Budapest, est écrivain indépendant et président de l'association requérante.

9. En mai 1993, plusieurs particuliers, dont MM. Iványi, Róth et Szerdahelyi, fondèrent l'association requérante. Les statuts, datés du 28 mai 1993, énoncent que l'association a notamment pour but de défendre les intérêts des contribuables hongrois.

10. Le 3 juin 1993, le directeur de l'APEH, qui avait eu connaissance de la création de l'association requérante par la presse, se plaignit au procureur de Budapest et au président du tribunal régional de cette ville du caractère diffamatoire pour l'APEH du nom de l'association. Il demanda à ce qu'une attention particulière fût accordée à la procédure d'enregistrement de l'association et à ce que son administration eût accès aux documents afférents à cette procédure. Ces lettres du directeur de l'APEH parvinrent à leurs destinataires le 7 juin 1993, mais ne furent pas communiquées aux requérants dans la procédure gracieuse ultérieure tendant à l'enregistrement de l'association requérante.

11. Le 18 juin 1993, M. Szerdahelyi sollicite l'enregistrement de l'association requérante au tribunal régional de Budapest.

12. Le 28 juin 1993, cette juridiction retourna la requête ; elle ordonna à la demanderesse de solliciter l'accord de l'APEH pour l'utilisation de son acronyme, de remplacer le mot « persécutés » figurant dans le nom de l'association requérante par un terme plus neutre et d'ajouter dans les statuts les dispositions régissant les modalités de vote au sein des organes de l'association.

L'APEH reçut copie de cette ordonnance du tribunal régional avant qu'elle ne fût notifiée aux requérants et, le 9 août 1993, son porte-parole la présenta dans une émission de télévision.

13. Par une lettre datée du 2 juillet 1993, le parquet intervint dans la procédure d'enregistrement, conformément à l'article 2/A § 1 de la loi n° 3 de 1952 sur le code de procédure civile (« le code de procédure civile »).

Le tribunal régional reçut cette lettre le 8 juillet 1993. Les requérants ne furent pas informés de cette intervention.

14. L'ordonnance du 28 juin 1993 ayant été notifiée tardivement aux requérants, ceux-ci soumièrent leur réponse au tribunal régional le 17 septembre 1993. Ils refusèrent de solliciter l'accord de l'APEH pour l'utilisation de son acronyme ou de modifier l'expression litigieuse. En outre, ils précisèrent que les renseignements sur les modalités de vote au sein des organes de l'association requérante figuraient dans leurs observations initiales concernant leur demande d'enregistrement.

En même temps, les requérants récusèrent le juge chargé de l'affaire, ainsi que l'ensemble du tribunal régional, pour cause de partialité, au motif notamment qu'ils n'avaient pas été avisés de l'intervention du parquet dans la procédure d'enregistrement.

15. Le 13 décembre 1993, la Cour suprême rejeta la requête en récusation présentée par les intéressés. Elle estima que la procédure devant le tribunal régional avait été conforme aux dispositions légales applicables et qu'aucun élément ne venait étayer les allégations des requérants quant à une quelconque partialité de la part du tribunal régional.

16. Le 24 janvier 1994, le parquet proposa au tribunal régional de rejeter la demande d'enregistrement de l'association requérante, celle-ci n'ayant pas satisfait aux exigences de l'ordonnance du 28 juin 1993. Le tribunal régional reçut ces observations le 25 janvier et ordonna de les transmettre aux requérants le 28 janvier 1994.

17. Dans leurs observations datées du 7 janvier, qui ne furent toutefois déposées au tribunal régional que le 8 février 1994, les requérants confirmèrent qu'ils avaient dans l'intervalle modifié les statuts de l'association pour tenir compte des demandes du tribunal régional relatives aux modalités de vote. Ils firent valoir en outre qu'il était « absurde » du point de vue juridique d'exiger qu'ils sollicitent l'accord de l'APEH pour l'utilisation de son acronyme.

18. Le 10 février 1994, le tribunal régional rejeta la demande d'enregistrement de l'association requérante. Il constata que les requérants n'avaient pas obtenu l'autorisation de l'APEH pour l'utilisation de son nom. A cet égard, il s'appuya sur l'article 7 § 1 de la loi n° 2 de 1989 sur la liberté d'association (« la loi de 1989 sur les associations »), selon lequel le nom d'une association ne devait pas donner l'impression que l'association en question menait des activités liées à celles d'une autre personne morale, sauf consentement de cette dernière. En outre, le tribunal estima que le terme « persécutés » était diffamatoire pour l'APEH en tant qu'organe de l'Etat et contraire aux critères de dénomination des associations énoncés par la Cour suprême dans l'avis juridique n° 1 du collège administratif. Enfin, il

considéra que l'association requérante n'avait qu'en partie satisfait aux exigences concernant les modalités de vote de ses organes.

19. Les requérants saisirent la Cour suprême. En même temps, ils se plaignirent du rejet de leur requête en récusation pour cause de partialité.

20. Le 7 juillet 1994, le parquet général intervint dans la procédure d'appel et proposa à la Cour suprême de confirmer le refus de la demande d'enregistrement. Les requérants n'obtinrent pas copie de ces observations.

21. Le 2 octobre 1995, la Cour suprême débouta l'association requérante. Outre les motifs exposés par le tribunal régional, elle estima que le nom de l'association requérante ne correspondait pas aux objectifs de celle-ci, à savoir réformer le système fiscal hongrois, et que l'association ne pouvait donc pas être enregistrée sous ce nom. L'arrêt ne traitait pas du grief des requérants concernant le rejet de leur requête en récusation.

Les requérants saisirent la Cour suprême d'un recours en révision.

22. Le 21 février 1996, le parquet général invita la Cour suprême à confirmer la décision de deuxième instance.

23. Le 14 mai 1996, la Cour suprême rejeta le recours. L'arrêt fut notifié aux requérants le 20 juin 1996.

Pour la Cour suprême, le nom que l'association entendait prendre était contraire à l'article 77 § 1 du code civil garantissant le droit de porter un nom. Selon elle, cette disposition impliquait que le nom d'une personne morale ne devait pas donner la fausse impression que son activité était liée à celle d'une autre personne morale, c'est-à-dire à celle de l'APEH en l'occurrence. Elle considéra aussi que l'usage non autorisé du nom de l'APEH contrevenait à l'article 77 § 4 du code civil, selon lequel quiconque utilisait sans autorisation un nom identique ou analogue à celui d'une autre personne violait le droit de porter un nom. En outre, elle estima que le terme « persécutés », associé au nom de l'APEH, était contraire à l'article 78 § 1 du code civil protégeant le droit à une bonne réputation.

Par ailleurs, la Cour suprême déclara que les vices de procédure éventuellement commis par les juridictions inférieures, en particulier ceux concernant le traitement des observations de l'APEH et du parquet général, n'avaient eu aucune incidence sur les décisions des tribunaux sur le fond de l'affaire. De plus, tout au long de la procédure, les requérants avaient été en mesure d'exercer effectivement leurs droits et, en appel et au cours de la procédure de révision, ils auraient pu formuler toutes les observations qu'ils n'avaient pas pu soulever auparavant.

Enfin, la Cour suprême souligna que le grief des intéressés relatif au rejet de leur requête en récusation ne pouvait être examiné dans le cadre de la procédure de révision.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

24. L'article premier de la loi de 1989 sur les associations énonce que la liberté d'association est une liberté fondamentale de chacun. Il garantit à toute personne le droit de fonder avec d'autres des organisations et communautés et de participer aux activités de celles-ci.

Selon l'article 2 § 2, l'exercice du droit à la liberté d'association ne doit pas porter atteinte aux droits et libertés d'autrui.

L'article 2 § 3 interdit la création d'associations à buts principalement économiques ou commerciaux.

Conformément à l'article 4 § 1, tel qu'en vigueur au moment de l'examen de la demande d'enregistrement de l'association requérante, après la création d'une association, son enregistrement doit être sollicité auprès d'un tribunal. L'enregistrement ne doit pas être refusé, à moins que les membres fondateurs n'aient pas satisfait aux conditions posées par la loi ; l'association acquiert la personnalité juridique par l'enregistrement.

L'article 7 § 1 dispose que le nom et les buts d'une association ne doivent pas donner l'impression que son activité est liée à celle d'une autre personne morale, sauf consentement de cette dernière.

Conformément à l'article 15 § 3, les tribunaux statuent sur les demandes d'enregistrement dans le cadre d'une procédure gracieuse ; ils doivent traiter ces demandes prioritairement. Les décisions des tribunaux doivent également être signifiées au parquet.

25. L'article 13 § 3 du décret n° 105/1952 (28 décembre) du gouvernement énonce que les dispositions du code civil s'appliquent *mutatis mutandis* aux procédures gracieuses, sauf si les textes régissant certaines procédures gracieuses en disposent autrement ou si le caractère gracieux de la procédure l'exclut.

26. En vertu de l'article 77 §§ 1 et 4 de la loi n° 4 de 1959 sur le code civil, toute personne a le droit de porter un nom ; quiconque utilise illégalement un nom identique ou analogue à celui d'une autre personne porte atteinte à ce droit.

Selon l'article 78 §§ 1 et 2, la protection des droits de la personne inclut celle du droit à une bonne réputation ; la formulation ou la diffusion d'allégations fausses ou diffamatoires au sujet d'autrui ou la falsification de faits réels sont réputées porter atteinte au droit à une bonne réputation.

27. L'article 2/A § 1 du code de procédure civile, tel qu'en vigueur à l'époque des faits, énonçait que le procureur pouvait à tout moment intervenir dans une procédure civile pour assurer le respect de la loi.

D'après l'article 2/A § 3, lorsqu'il intervient dans une procédure civile, le procureur jouit des mêmes droits procéduraux que les parties, à l'exclusion de ceux de négocier des règlements, de renoncer à des droits ou de reconnaître des droits.

28. Dans son avis juridique n° 1, la Cour suprême (collège administratif) a déclaré : « Avant de décider d'enregistrer une association, il y a lieu d'examiner si le choix du nom de celle-ci satisfait aux exigences d'exclusivité, d'exactitude et de bienséance des noms. »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION

29. Les requérants allèguent que la procédure d'enregistrement de l'association requérante n'était pas équitable. Ils invoquent l'article 6 § 1 de la Convention, dont le passage pertinent dispose :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

A. Applicabilité de l'article 6 § 1

30. Se référant à l'article 4 § 1 de la loi de 1989 sur les associations, les requérants affirment que même si la procédure d'enregistrement est qualifiée de gracieuse en droit interne, son issue était déterminante pour la capacité de l'association requérante à devenir titulaire de droits et obligations – ce qui fait clairement entrer l'affaire dans le champ d'application de l'article 6 § 1, d'autant que la procédure litigieuse a également impliqué une contestation réelle avec le parquet et, du moins indirectement, avec l'APEH quant au choix du nom de l'association.

31. Invoquant essentiellement les articles 1 et 2 § 3 de la loi de 1989 sur les associations, le Gouvernement, quant à lui, souligne qu'en Hongrie, la liberté d'association en tant que telle relève du droit public. Quoi qu'il en soit, d'après l'article 4 § 1, une association n'existe qu'une fois enregistrée, avant quoi elle n'a aucune existence juridique ; dès lors, la procédure d'enregistrement elle-même ne ressortit pas au droit civil. Quant au litige relatif au choix du nom, le Gouvernement estime que les décisions des juridictions internes avaient seulement trait à la question de droit public de savoir si le nom en cause était conforme à l'intérêt public, et non au droit civil de porter un nom.

32. La Cour rappelle que pour que l'article 6 § 1, sous sa rubrique « civile », trouve à s'appliquer, il faut qu'il y ait « contestation » sur un « droit » que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne. Il doit s'agir d'une contestation réelle et sérieuse ; elle peut

concerner aussi bien l'existence même d'un droit que son étendue et ses modalités d'exercice. En outre, l'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit de caractère civil en question (*Frydlender c. France* [GC], n° 30979/96, § 27, CEDH 2000-VII).

33. En l'espèce, le « droit » en question était celui d'enregistrer une association aux fins de l'article 4 § 1 de la loi de 1989 sur les associations. La Cour constate que ce droit, en tant que tel, est reconnu en droit interne, notamment par l'article premier de ladite loi. La procédure concernait à n'en pas douter une contestation réelle et sérieuse sur l'existence et l'exercice de ce droit.

34. Sur le point de savoir si ce droit revêt un « caractère civil », la Cour réitère que la notion de « droits et obligations de caractère civil » ne doit pas s'interpréter par simple référence au droit interne de l'Etat défendeur. L'article 6 § 1 s'applique indépendamment de la qualité des parties comme de la nature de la loi régissant la contestation et de l'autorité compétente pour trancher ; il suffit que l'issue de la procédure soit déterminante pour des droits et obligations de caractère privé (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce* du 9 décembre 1994, série A n° 301-B, p. 78, § 39).

35. La Cour constate qu'au regard de la législation interne, la question de la liberté d'association en tant que telle relève avant tout du domaine du droit public. Par ailleurs, le litige en l'espèce découle essentiellement de l'application des dispositions des articles 77 et 78 du code civil. Quoiqu'il en soit, ces considérations à elles seules ne sont pas décisives pour l'applicabilité de l'article 6 de la Convention à la présente affaire.

36. La Cour relève que, d'après l'article 4 § 1 de la loi de 1989 sur les associations, une association n'a d'existence juridique qu'une fois enregistrée auprès d'un tribunal. Il s'ensuit qu'une association non enregistrée ne constitue qu'un groupe d'individus dont le statut, dans ses relations de droit civil avec des tiers, est fort différent de celui d'une personne morale. Pour les requérants, l'enjeu de la procédure d'enregistrement était donc la capacité même de l'association à devenir titulaire de droits et obligations de caractère civil en vertu du droit hongrois.

Dès lors, la Cour estime que la procédure litigieuse portait sur les droits de caractère civil de l'association requérante et que l'article 6 est applicable à l'espèce.

B. Sur l'observation de l'article 6 § 1

37. Les requérants prétendent que leur affaire avait trait à un litige réel avec le parquet et, indirectement, avec l'administration fiscale. En pareil cas, les juridictions internes auraient dû respecter le principe de l'égalité des armes. Toutefois, étant donné que le tribunal régional n'a informé les requérants ni de la lettre du président de l'APEH ni des observations

déposées par le parquet en première instance et en appel et qu'il a, de surcroît, adressé une copie de l'ordonnance du 28 juin 1993 à l'APEH avant de la signifier aux intéressés, la procédure n'a pas respecté les exigences fondamentales de l'article 6 § 1 de la Convention. A cet égard, ils soulignent que la procédure litigieuse a permis au porte-parole de l'APEH de présenter la décision de justice dans une émission télévisée ; en outre, ils n'ont jamais reçu copie des importantes observations présentées le 24 janvier 1994 par le parquet. Le fait que leur grief au sujet du rejet par la Cour suprême de leur requête en récusation n'ait pas été examiné aggrave le caractère inique de la procédure.

38. Le Gouvernement affirme que la lettre du président de l'APEH est parvenue au tribunal régional avant le dépôt de la demande d'enregistrement de l'association requérante et n'a donc pas été versée au dossier.

En outre, il fait valoir que les observations du parquet datées du 24 janvier 1994 – d'ailleurs les seules observations motivées ayant éventuellement une incidence sur le fond de l'affaire – étaient à la disposition des requérants pour commentaires. Quant aux observations soumises par le ministère public en appel et au cours de la procédure de révision, le Gouvernement explique qu'elles ne faisaient que réitérer le point de vue antérieur du parquet et que leur non-communication aux requérants n'avait guère eu de conséquences.

En résumé, le Gouvernement soutient que ni l'intervention en soi du procureur ni la façon dont les tribunaux ont traité les observations de celui-ci n'ont pu rendre la procédure inéquitable dans son ensemble.

39. La Cour rappelle que selon le principe de l'égalité des armes – l'un des éléments de la notion plus large de procès équitable – chaque partie doit se voir offrir une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire (arrêt *Dombo Beheer B.V. c. Pays-Bas* du 27 octobre 1993, série A n° 274, p. 19, § 33). Dans ce contexte, la Cour attribue une importance aux apparences (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Borgers c. Belgique* du 30 octobre 1991, série A n° 214-B, p. 31, § 24, avec les références).

L'article 6 § 1 garantit en principe la faculté pour les parties à un procès, pénal ou civil, de prendre connaissance de toute pièce ou observation présentée au juge, même par un magistrat indépendant, en vue d'influencer sa décision, et de la discuter (voir, notamment, *mutatis mutandis*, les arrêts *McMichael c. Royaume-Uni* du 24 février 1995, série A n° 307-B, pp. 53-54, § 80, *Kerojärvi c. Finlande* du 19 juillet 1995, série A n° 322, p. 16, § 42, et *Lobo Machado c. Portugal* du 20 février 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-I, pp. 206-207, § 31).

40. La Cour relève que le parquet et le parquet général sont intervenus dans la procédure en vertu de l'article 2/A du code de procédure civile. Cela

étant, elle estime que, malgré le caractère gracieux de la procédure, les droits consacrés par l'article 6 § 1 auraient dû être respectés.

41. Si la Cour juge improbable que la lettre du directeur de l'APEH au président du tribunal régional, qui est arrivée bien avant le dépôt de la demande d'enregistrement, ait influencé l'attitude du juge chargé de l'affaire, il n'en est pas de même pour l'intervention du parquet, dont le tribunal régional n'a pas informé les requérants. De plus, le fait que l'APEH ait été en possession d'une copie de l'ordonnance du 28 juin 1993 avant qu'elle n'ait été notifiée aux requérants – ce qui a permis au porte-parole de l'APEH de la présenter dans une émission télévisée – jette le doute sur l'équité de la procédure.

42. Quant au défaut de notification aux requérants des observations du parquet général en appel, la Cour relève que le Gouvernement affirme qu'elles n'ont eu aucune incidence sur le fond de l'affaire. Toutefois, il y a lieu de rappeler que le principe de l'égalité des armes ne dépend pas d'une absence d'équité supplémentaire, quantifiable et liée à une inégalité de procédure. C'est aux parties qu'il appartient d'apprécier si les observations méritent réaction et il est inacceptable qu'une partie remette des observations à l'insu de l'autre et sans possibilité pour cette dernière d'y répondre. Dès lors, il n'était pas équitable de ne pas communiquer aux requérants les observations soumises à la Cour suprême par le parquet général (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Bulut c. Autriche du 22 février 1996, *Recueil* 1996-II, pp. 359-360, § 49 *in fine*).

43. Eu égard à ce qui précède, la Cour conclut au non-respect du principe de l'égalité des armes. Elle ne juge pas nécessaire d'examiner également la question de savoir si les observations du parquet datées du 24 janvier 1994 ont été ou non communiquées aux requérants ou si les juridictions hongroises avaient de surcroît l'obligation d'examiner le grief des requérants relatif au rejet par la Cour suprême de leur requête en récusation.

44. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

45. 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. »

46. Lorsqu'ils ont présenté leur requête, les intéressés ont réclamé en termes généraux une indemnité pour préjudice moral et frais et dépens. Toutefois, par la suite, ils n'ont pas chiffré leurs prétentions, comme l'exige l'article 60 du règlement, bien qu'ils y aient été invités.

47. La Cour estime que le constat de violation constitue en soi une réparation suffisante pour tout préjudice moral subi par les intéressés. Cela étant, elle ne juge pas approprié d'allouer une indemnité au titre de l'article 41.

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
2. *Rejette* la demande de satisfaction équitable des requérants.

Fait en anglais et communiqué par écrit le 5 octobre 2000, conformément à l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Erik FRIBERGH
Greffier

Christos ROZAKIS
Président