



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE CISSE c. FRANCE

(Requête n° 51346/99)

ARRÊT

STRASBOURG

9 avril 2002

DÉFINITIF

09/07/2002

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 Cisse c. France,

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

MM. A.B. BAKA, *président*,

J.-P. COSTA,

GAUKUR JÖRUNDSSON,

K. JUNGWIERT,

V. BUTKEVYCH,

M^{me} W. THOMASSEN,

MM. M. UGREKHELIDZE, *juges*,

et de M^{me} S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 16 janvier 2001 et 19 mars 2002,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 51346/99) dirigée contre la République française et dont une ressortissante sénégalaise, M^{me} Madjiguene Cisse (« la requérante »), a saisi la Cour le 30 novembre 1998 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante, qui a été admise au bénéfice de l'assistance judiciaire, est représentée devant la Cour par M^e S. Foreman, avocat à Paris. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. R. Abraham, Directeur des Affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. La requérante alléguait une violation de l'article 11 de la Convention.

4. La requête a été attribuée à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). 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.

5. Par une décision du 16 janvier 2001, la Cour a déclaré la requête partiellement recevable.

6. Tant la requérante que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

7. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a recomposé ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la deuxième section dans sa nouvelle composition.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. La requérante faisait partie d'un groupe d'étrangers démunis de titre de séjour (dont elle était l'une des porte-parole) ayant décidé en 1996 de s'engager dans une action collective afin d'attirer l'attention sur les difficultés qu'ils rencontraient pour obtenir un réexamen de leur situation administrative en France.

9. Ce mouvement, largement commenté par la presse, culmina lors de l'occupation, le 28 juin 1996, de l'église Saint-Bernard à Paris, par un groupe d'environ deux cents étrangers en situation irrégulière majoritairement d'origine africaine, parmi lesquels dix hommes décidèrent d'entreprendre une grève de la faim. La fille de la requérante participait à ses côtés à cette occupation. Ce mouvement, surnommé mouvement des « sans papiers de Saint-Bernard », était soutenu par de nombreuses associations de défense des droits de l'homme, dont certains militants décidèrent de partager leur vie quotidienne en dormant sur les lieux.

10. Le 22 août 1996, le préfet de police de Paris signa un arrêté prévoyant l'évacuation de toute personne présente sur les lieux ; l'arrêté se fondait sur la constatation que l'occupation en cause était étrangère à l'exercice du culte, que les conditions déjà précaires de salubrité s'étaient notablement dégradées, que les différentes issues de l'église étaient cadenassées et qu'il existait des risques graves pour la salubrité, la santé, la tranquillité, la sécurité et l'ordre public.

11. Plus précisément, l'arrêté se lisait ainsi :

« Considérant que le directeur du Samu de Paris a été chargé dès le 17 juillet 1996 de faire assurer un suivi quotidien des grévistes de la faim, et qu'il a été rappelé au curé de la paroisse les risques auxquels la santé des occupants était exposée du fait des conditions précaires d'hébergement, ainsi que la nécessité de laisser libre accès aux services de secours ;

Considérant que l'organisation « Médecins du Monde », présente en permanence dans l'église, a rendu publiques des informations alarmantes sur les conséquences très graves de cette grève de la faim pour l'état de santé des intéressés à l'expiration de la période de 40 jours, jugée médicalement critique ;

Considérant que, se fondant sur les dispositions de l'article 223-6 du Code de procédure pénale, il a été procédé le 12 août 1996, à l'évacuation des dix grévistes de la faim, aux seules fins de leur faire subir dans les hôpitaux parisiens tous examens médicaux appropriés ;

Considérant que ces personnes sont revenues d'initiative dans l'église précitée, et ont immédiatement déclaré poursuivre leur mouvement ;

Considérant que depuis le 28 juin 1996 les conditions déjà précaires de salubrité se sont notoirement dégradées, les équipements sanitaires disponibles étant totalement inadaptés à une fonction d'hébergement collectif de longue durée ;

Considérant que le nombre de personnes présentes sur les lieux s'est considérablement accru au cours des derniers jours ce qui entraîne des débordements aux abords immédiats et notamment sur la voie publique ;

Considérant que cette circonstance fait craindre des comportements, à l'origine de troubles à l'ordre public ;

Considérant que ces divers mouvements ont pris l'initiative d'installer des barrières sur la voie publique, rue Saint-Bruno à hauteur de la rue Saint-Luc et à hauteur de la rue Jérôme l'Ermite qui obstruent la chaussée, entravent la circulation générale et la progression des véhicules de secours ;

Considérant que les portes de l'église et différentes issues sont maintenues fermées, voire cadenassées, pour permettre la pratique d'un filtrage sur la seule entrée laissée accessible en permanence, et que des dispositifs de barrières enchaînées entre elles ont même été placés entre les grilles d'enceinte et la porte Nord desservant le chœur de l'église; que ces installations constituent un risque majeur en cas de nécessité d'une évacuation urgente des personnes présentes à l'intérieur de l'édifice ;

Considérant que ces diverses manifestations et mouvements sont totalement étrangers à l'exercice du culte auquel est exclusivement affecté cet édifice public en application de la loi du 9 décembre 1905 ;

Considérant qu'il résulte de ces diverses constatations que cette situation présente à ce jour des risques graves à la fois pour la salubrité, la santé, la tranquillité, la sécurité et l'ordre publics ».

12. Le lendemain matin, les forces de police procédaient à l'évacuation. Arrivés sur les lieux à 6h 30, les fonctionnaires de police mirent en place à la sortie de l'église un dispositif afin de vérifier, sur le fondement des articles 78-2, alinéas 1 et 3, du code de procédure pénale et 8, alinéas 2 et 3, de l'ordonnance du 2 novembre 1945, les documents en vertu desquels les étrangers évacués de l'église étaient autorisés à séjourner et circuler sur le territoire. Les forces de police pénétrèrent dans l'église à 7h 56.

13. Tous les occupants de l'église furent interpellés. Les forces de police relâchèrent immédiatement les individus de couleur blanche et regroupèrent tous les occupants non grévistes de la faim ayant pour caractéristique commune la couleur foncée de leur peau et les acheminèrent par car dans un centre de rétention administrative pour étrangers en instance d'éloignement, situé à Vincennes. La quasi-totalité de ces personnes firent l'objet d'une décision de placement en rétention administrative s'accompagnant d'un arrêté de reconduite à la frontière. Plus d'une centaine d'entre eux devaient être mis en liberté par la suite après avoir été présentés devant l'autorité judiciaire, au vu de certaines irrégularités commises par les services de

police, allant jusqu'à l'établissement de faux procès-verbaux d'interpellation.

14. A 8h 20, un fonctionnaire de police sollicita de la requérante, qui sortait de l'église, les documents en vertu desquels elle était autorisée à séjourner sur le territoire français, mais elle ne fut pas en mesure de présenter un tel document. Reçue le 5 juin 1996 à la préfecture de police de Paris, la requérante s'était vu refuser le 17 juillet 1996 le droit au séjour en France, aux motifs qu'elle ne remplissait aucune des conditions prévues par l'ordonnance du 2 novembre 1945 pour la délivrance d'une carte de séjour et qu'aucun élément de sa situation personnelle ou familiale ne justifiait son admission au séjour à titre humanitaire. Elle avait été invitée à quitter le territoire français dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision de la préfecture.

15. A 9h 55, la requérante fut placée en garde à vue, cette mesure prenant effet à compter de son interpellation à 7h 56, et fut informée de ses droits en application des articles 63-2 et 63-4 du code de procédure pénale. La requérante refusa de parler pendant toute la durée de sa garde à vue. Le 23 août, à 20h 15, le premier substitut à la 8^e section du parquet de Paris prescrivit aux fonctionnaires de police de lui déférer la requérante, avec la procédure en l'état.

16. Le 24 août 1996, à 13h 30, la requérante comparut, selon la procédure de « comparution immédiate », devant le tribunal correctionnel de Paris. Accusée d'avoir « pénétré, séjourné en France sans être munie des documents ou visas exigés par la réglementation », elle fut condamnée à une peine d'emprisonnement de deux mois avec sursis. Le tribunal se prononça en ces termes :

« l'occupation d'un lieu de culte (...) pendant plusieurs semaines, (...) contester leur situation administrative et de faire naître un mouvement en leur faveur, constitue par elle-même une situation d'urgence légitimant la mesure d'expulsion prise à leur rencontre par l'autorité administrative ;

(...) la présence dans l'Eglise Saint-Bernard de plusieurs centaines de personnes depuis de nombreuses semaines ayant, au cours de déclarations publiques individuelles ou par l'intermédiaire d'un porte-parole les représentant revendiqué le statut d'étrangers dépourvus de titre de séjour et de papiers selon leurs propres termes, constitue un indice faisant présumer à l'égard des intéressés la commission d'une infraction à la législation relative aux étrangers et justifiait le contrôle d'identité de ces personnes en application des dispositions de l'article 78-2 ;

(...) qu'en regard cependant au grand nombre de personnes interpellées simultanément et à leur refus de décliner leur identité, les services de police n'étaient pas en mesure de procéder immédiatement au contrôle de leur identité ; que la vérification d'identité opérée postérieurement à l'interpellation, dans un délai toutefois raisonnable, eu égard aux contingences matérielles inhérentes à l'ampleur de l'intervention, n'est pas de nature à entacher la procédure d'irrégularité ;

(..) compte tenu du très grand nombre de personnes interpellées et des circonstances dans lesquelles l'interpellation s'est déroulée, les droits de l'intéressé lui ont été notifiés dans un délai raisonnable (...); »

17. Le 23 janvier 1997, la cour d'appel de Paris, statuant sur appel de la requérante, confirma la peine en y ajoutant une interdiction du territoire français pendant trois ans. De plus, l'arrêt précisait ce qui suit :

« (...) l'occupation d'un lieu de culte (...) par environ trois cents individus durant plusieurs semaines, aux fins de faire naître un mouvement en leur faveur et de contester leur situation administrative, constitue une mesure d'urgence autorisant l'autorité administrative à prendre un arrêté d'expulsion sans saisine préalable de l'autorité judiciaire ;

(...) les occupants des lieux ont prolongé une grève de la faim près de quarante jours et les conditions d'hébergement des intéressés n'ont cessé de se dégrader ;

(...) l'ampleur des manifestations durant plusieurs semaines en présence de barrières obstruant la chaussée et gênant la circulation des véhicules constituaient pour la sécurité, la salubrité, la santé des grévistes et l'ordre public une menace justifiant l'urgence d'une mesure mettant fin à ces troubles ».

18. Le 4 juin 1998, la Cour de cassation rejeta le pourvoi formé par la requérante, par les motifs suivants :

« Attendu que devant les juges du fond saisis des poursuites exercées contre Madjiguène Ndour, ressortissante sénégalaise, pour entrée ou séjour irrégulier en France, la prévenue a régulièrement soulevé l'illégalité de l'arrêté préfectoral prescrivant l'évacuation d'office de l'église occupée par l'intéressée et plusieurs autres personnes, à la suite de laquelle les policiers ont procédé aux contrôles d'identité ayant mis en évidence la situation irrégulière des manifestants ;

Attendu qu'en cet état, la demanderesse ne saurait se faire un grief des motifs par lesquels les juges ont cru devoir répondre, pour l'écarter, à cette exception, dès lors que l'illégalité de l'acte administratif susvisé, à la supposer démontrée, serait sans incidence sur la solution du procès pénal. »

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

19. L'article 111-5 du code pénal dispose :

« Les juridictions pénales sont compétentes pour interpréter les actes administratifs, réglementaires ou individuels et pour en apprécier la légalité lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis. »

20. L'article 78-2 alinéa 1 du code de procédure pénale se lit ainsi :

« Les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire (...) peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle existe un indice faisant présumer :

- qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ;

- qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit, qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ou qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire ».

21. L'article L.2512-13 du code général des collectivités territoriales est ainsi libellé :

« Dans la commune de Paris, le préfet de police exerce les pouvoirs et attributions qui lui sont conférés par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris et par les textes qui l'ont modifié ainsi que par les articles L.2512-7, L.2512-14 et L.2512-17.

Toutefois, dans les conditions définies par le présent code et le code de la santé publique, le maire de Paris est chargé de la police municipale en matière de salubrité sur la voie publique ainsi que du maintien du bon ordre dans les foires et marchés et, sous réserve de l'avis du préfet de police, de tout permis de stationnement accordé aux petits marchands, de toute permission et concession d'emplacement sur la voie publique.

En outre, dans les conditions définies au présent code, au 3° de l'article L.2215-1 et aux articles L.3221-4 et L.3221-5, le maire est chargé de la police de la conservation dans les dépendances domaniales incorporées au domaine public de la commune de Paris. Pour l'application de ces dispositions, le pouvoir de substitution conféré au représentant de l'Etat dans le département est exercé, à Paris, par le préfet de police ».

22. Les dispositions pertinentes de l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII, qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris, se lisent ainsi :

« Section I-Dispositions générales.

Art.1^{er}. Le préfet de police exercera ses fonctions ainsi qu'elles sont déterminées ci-après, sous l'autorité immédiate des ministres ; il correspondra directement avec eux pour les objets qui dépendent de leurs départements respectifs.

2. Le préfet de police pourra publier de nouveau les lois et règlements de police, et rendre les ordonnances tendant à en assurer l'exécution.

Section III-Police municipale.

21. Le préfet de police sera chargé de tout ce qui a rapport à la petite voirie, sauf le recours au ministre de l'intérieur contre ses décisions.

22. Le préfet de police procurera la liberté et la sûreté de la voie publique, et sera chargé à cet effet: d'empêcher que personne n'y commette de dégradations, de la faire éclairer, de faire surveiller le balayage auquel les habitants sont tenus devant leurs maisons, et de le faire faire aux frais de la ville dans les places et la circonférence des jardins et édifices publics (...). »

23. Les dispositions pertinentes de la loi du 30 juin 1881 sur les réunions publiques disposent :

« Art. 1^{er}. Les réunions publiques sont libres.

Elles peuvent avoir lieu sans autorisation préalable, sous les conditions prescrites par les articles suivants. (...)

6. Les réunions ne peuvent être tenues sur la voie publique ; (...)

8. Chaque réunion doit avoir un bureau composé de 3 personnes au moins. Le bureau est chargé de maintenir l'ordre, d'empêcher toute infraction aux lois, de conserver à la réunion le caractère qui lui a été donné par la déclaration; d'interdire tout discours contraire à l'ordre public et aux bonnes moeurs, ou contenant provocation à un acte qualifié crime ou délit (...).

9. (...) le droit de dissolution ne devra être exercé par le représentant de l'autorité que s'il en est requis par le bureau, ou s'il se produit des collisions et voies de fait.

10. Toute infraction aux dispositions de la présente loi sera punie des peines de simple police, sans préjudice des poursuites pour crimes et délits qui pourraient être commis dans les réunions. »

24. Les articles 25, 26, 32 et 35 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat se lisent ainsi :

« Article 25

Les réunions pour la célébration d'un culte tenues dans les locaux appartenant à une association cultuelle ou mis à sa disposition sont publiques. Elles sont dispensées des formalités de l'article 8 de la loi du 30 juin 1881, mais restent placées sous la surveillance des autorités dans l'intérêt de l'ordre public. Elles ne peuvent avoir lieu qu'après une déclaration faite dans les formes de l'article 2 de la même loi et indiquant le local dans lequel elles seront tenues.(...)

Article 26

Il est interdit de tenir des réunions publiques dans les locaux servant habituellement à l'exercice d'un culte.

Article 32

Seront punis des mêmes peines ceux qui auront empêché, retardé ou interrompu les exercices d'un culte par des troubles ou désordres causés dans le local servant à ces exercices.

Article 35

Si un discours prononcé ou un écrit affiché ou distribué publiquement dans les lieux où s'exerce le culte, contient une provocation directe à résister à l'exécution des lois ou aux actes légaux de l'autorité publique, ou s'il tend à soulever ou à armer une partie des citoyens contre les autres, le ministre du culte qui s'en sera rendu coupable sera puni d'un emprisonnement de 2 ans, sans préjudice des peines de la complicité, dans le cas où la provocation aurait été suivie d'une sédition, révolte ou guerre civile. »

EN DROIT

I. SUR L'EXCEPTION PRELIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

25. En premier lieu, le Gouvernement excipe à nouveau de l'exception de non-épuisement des voies de recours internes qu'il avait soulevée déjà au stade de la recevabilité ; il s'appuie à cet égard sur l'article 35 § 4 de la Convention et l'arrêt *Karakasis c. Grèce*, n° 38194/97, § 19.

26. Il soutient que l'exécution rapide de l'arrêté litigieux n'a pas eu pour effet de rendre sans objet un recours devant le tribunal administratif. Il ne peut y avoir non-lieu à statuer sur un recours à fin d'annulation d'une décision que si la décision attaquée a disparu de l'ordonnancement juridique et si aucune trace de cette décision ne subsiste. Si une décision administrative a été mise à exécution et a comporté des effets de droit ou de fait – même si elle a été abrogée ou retirée par la suite –, un recours tendant à son annulation ne se trouve pas privé de son objet du fait de son exécution intégrale et le juge qui est saisi de ce recours ne saurait prononcer un non-lieu à statuer (CE, 23 février 1998, *Camara*, req. n° 186112 et CE, 2 juillet 1999, *Kaya-Iya*, req. n° 197288). Il en va d'ailleurs ainsi, que l'exécution de la décision contestée soit intervenue après l'introduction du recours ou qu'elle se soit produite avant même que le tribunal ne soit saisi. L'exercice d'un recours devant le tribunal administratif était le seul permettant de faire examiner par le juge national la question de la compatibilité de l'arrêté d'évacuation avec le droit à la liberté de réunion. Ce recours ouvrait en outre à la requérante la possibilité d'obtenir la condamnation des autorités et l'indemnisation de ses préjudices éventuels.

27. De plus, le Gouvernement allègue que le juge judiciaire n'avait en l'espèce qualité ni pour interpréter l'arrêté d'évacuation, ni pour en apprécier la légalité, car la solution du procès pénal ne dépendait pas de l'examen de la légalité de cet arrêté. La requérante n'était pas poursuivie pour avoir occupé illégalement l'église Saint-Bernard, mais pour avoir séjourné sur le territoire français dans des conditions irrégulières. Le juge pénal n'avait donc aucune compétence pour apprécier la légalité de l'arrêté d'évacuation et les quelques développements dans les décisions rendues par les juridictions de première instance et d'appel ne constituent que des motifs surabondants et non des constats judiciaires se prononçant sur la légalité de cette mesure. En outre, la requérante n'a jamais soutenu que l'arrêté préfectoral – qu'elle contestait afin de démontrer la prétendue nullité entachant son interpellation – avait méconnu directement ou même indirectement, sa liberté de réunion. Même si elle l'avait fait, le juge judiciaire n'aurait pas été tenu de saisir le juge administratif de ce moyen par le biais d'une question préjudicielle, puisque ledit moyen était sans incidence sur la solution du litige pénal, comme l'a indiqué la Cour de

cassation. Par conséquent, la seule solution aurait consisté pour la requérante à saisir le juge administratif de la question de légalité de la mesure de police qu'elle estimait illégale. Le seul argument tiré de l'illégalité de l'arrêté ne saurait donc être considéré comme suffisant aux fins de l'épuisement des voies de recours internes.

28. La requérante souligne que la Cour a déjà écarté cette exception du Gouvernement au stade de l'examen de la recevabilité de la requête et qu'un réexamen de la question ne saurait être qu'exceptionnel, en vertu de l'article 29 § 3 de la Convention. De plus, le Gouvernement n'invoque aucun élément nouveau qui pourrait amener la Cour « à reconsidérer la position qu'elle a prise sur la recevabilité », selon les termes de la jurisprudence *Association Ekin c. France* (n° 39288/98, § 38).

29. En ce qui concerne le reproche de n'avoir pas saisi le tribunal administratif, la requérante soutient qu'elle n'aurait pu trouver dans cette voie de recours un remède effectif et adéquat, car il n'en aurait résulté dans le meilleur des cas qu'une annulation purement symbolique, plusieurs années après cet arrêté. En revanche, en choisissant de soumettre ses griefs directement au juge pénal devant lequel elle comparaisait – comme le lui permet l'article 115-5 du code pénal –, la requérante bénéficiait de la possibilité de voir ces griefs examinés rapidement et de manière utile par un tribunal indépendant et impartial.

30. Quant au caractère inadéquat de la saisine du juge judiciaire, la requérante souligne que la conclusion de la Cour de cassation dans son cas, selon laquelle le débat sur la légalité de l'arrêté était sans incidence sur la solution du procès pénal, est totalement isolée, car dans d'autres dossiers liés au mouvement des « sans papiers », la Cour de cassation avait admis que l'illégalité de l'évacuation devait entraîner la remise en liberté immédiate des personnes interpellées.

31. Enfin, au sujet de l'omission d'invoquer devant le juge pénal l'atteinte à la liberté de réunion, la requérante souligne que cette atteinte est constituée par l'arrêté ordonnant l'évacuation de l'église et par son exécution. Juridiquement, la requérante n'avait pas d'autre moyen de soulever la violation de cette liberté qu'en plaidant l'illégalité de l'arrêté.

32. La Cour rappelle que l'article 35 § 4 de la Convention est ainsi libellé : « La Cour rejette toute requête qu'elle considère comme irrecevable par application du présent article. Elle peut procéder ainsi à tout stade de la procédure ». Toutefois, la Cour rappelle qu'elle avait jugé que seuls des éléments nouveaux et dans des circonstances exceptionnelles pouvaient l'amener à reconsidérer sa position après avoir décidé de rejeter une exception présentée au stade de l'examen de la recevabilité de la requête (*Karakasis c. Grèce*, n° 38194/97, § 19 et *Association Ekin c. France*, 39288/98, § 38).

La Cour note que le Gouvernement se borne à soutenir que si la requérante avait introduit un recours contre l'arrêté du préfet de police

ordonnant l'évacuation de l'église devant le tribunal administratif, elle aurait pu obtenir l'annulation de celui-ci et, le cas échéant, une indemnité.

Toutefois, la Cour relève que l'arrêté du préfet de police, signé le 22 août 1996, fut exécuté le lendemain. Si la requérante avait demandé un sursis à exécution de l'arrêté, le tribunal administratif aurait prononcé un non-lieu – et le Gouvernement l'admet du reste. Or, ceci démontre qu'antérieurement à la loi du 30 juin 2000 instituant le référé-liberté, une demande de sursis à exécution ne constituait pas une voie effective et adéquate. Quant au recours en annulation invoqué par le Gouvernement, il ne l'aurait été en l'espèce guère davantage : à supposer même que le tribunal administratif eût accueilli un tel recours, le jugement aurait été rendu plus tard et n'aurait empêché ni l'évacuation de l'église ni la détention de la requérante.

33. La Cour n'aperçoit donc aucun élément nouveau pouvant l'amener à reconsidérer la position qu'elle a prise dans la décision du 16 janvier 2001 rejetant l'exception relative au non-épuisement des voies de recours internes. Il s'ensuit que la demande du Gouvernement doit être rejetée.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 11 DE LA CONVENTION

34. La requérante allègue une atteinte à son droit à la liberté de réunion pacifique avec d'autres étrangers dans un but de dénonciation. L'ingérence dans ce droit n'aurait été ni prévue par la loi (en raison de l'illégalité de l'arrêté d'évacuation), ni justifiée par un but légitime, ni proportionnée. Elle allègue une violation de l'article 11 de la Convention, ainsi libellé dans ses parties pertinentes :

« 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 sécurité nationale, 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, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. (...) »

A. Sur l'existence d'une ingérence

35. Le Gouvernement allègue que la mesure d'évacuation prise par le préfet de police n'a pas méconnu le droit de la requérante à se réunir pacifiquement. Se fondant sur la jurisprudence de la Commission européenne des Droits de l'Homme, le Gouvernement souligne que le droit de réunion pacifique ne couvre pas les manifestations dont les organisateurs et les participants ont l'intention de troubler l'ordre public ou celles qui, quel que soit leur objet, portent une atteinte excessive au droit d'autres

personnes de se réunir librement. Or, le but de la réunion à laquelle a participé la requérante était contraire à l'ordre public. L'occupation de l'église Saint-Bernard avait pour but de revendiquer et de légitimer une infraction délibérée à la législation sur le séjour des étrangers en France, passible de sanctions pénales. Cette réunion était donc entachée d'une illégalité particulièrement flagrante et entraînait de par son objet même un trouble à l'ordre public ; elle ne peut donc être considérée comme « pacifique » au sens de la jurisprudence de la Cour. De plus, compte tenu de sa durée – de plusieurs mois –, elle ne saurait s'analyser en une « réunion ».

36. D'autre part, l'occupation de l'église pendant plusieurs mois a incontestablement constitué une entrave à l'exercice du culte par les fidèles, qui constitue en droit français une manifestation de la liberté de réunion protégée par la loi. Le fait que le bâtiment occupé soit un édifice du culte, régi par la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat, fait obstacle à ce que la réunion puisse être qualifiée de pacifique. Considérer que l'abstention du curé de la paroisse suffit à démontrer le caractère pacifique de la réunion reviendrait à estimer que cet ecclésiastique a seul qualité pour apprécier l'étendue de l'atteinte portée à l'ordre public et à la liberté de culte. Les autorités de police générale sont responsables de l'application de la loi du 9 décembre 1905, qui leur fait obligation de respecter l'ordre public et de garantir la vocation culturelle des lieux dans l'intérêt des fidèles. La Cour de cassation a déjà jugé qu'il n'existe à la charge de l'autorité ecclésiastique aucune obligation de caractère matériel, telle qu'une obligation de sécurité. Il appartient à l'autorité administrative de garantir la sécurité des personnes se trouvant à l'intérieur de l'édifice, même au cas où le trouble à l'ordre public trouve son origine à l'extérieur de celui-ci.

37. La requérante allègue que l'on ne saurait considérer que n'est pas « pacifique » une réunion dont l'objet ou le but ne plaisent pas au pouvoir en place, comme en l'espèce où il s'agissait de revendiquer la régularisation des étrangers « sans papiers ». Les décisions de la Commission citées par le Gouvernement n'ont pas la portée que celui-ci leur prête ; en fait, elles ne refusent la qualification de « réunion pacifique » qu'aux seules manifestations dont les organisateurs et participants ont des intentions violentes. En l'espèce, il n'a jamais été reproché aux occupants de l'église et à la requérante un quelconque comportement violent. En toute hypothèse, le caractère pacifique d'une réunion ne doit en aucun cas s'apprécier par rapport à sa légalité au regard du droit interne.

38. Quant à l'argument du Gouvernement selon lequel la réunion aurait méconnu la liberté de réunion d'autres personnes, la requérante souligne le soutien permanent dont elle et ses compagnons ont bénéficié de la part du curé et de son conseil pastoral et le fait que toutes les cérémonies se sont déroulées aux jours et heures prévus et sans le moindre incident. En outre, la

requérante soutient que, contrairement à ce que prétend le Gouvernement, il n'existe en droit aucune règle ni aucune jurisprudence qui permettrait à l'autorité publique de se substituer à l'autorité religieuse pour apprécier les décisions à prendre dans l'intérêt du culte. Le Gouvernement ne démontre pas en quoi la réunion incriminée troublait la liberté de culte, mais invoque plutôt un soi-disant trouble à l'ordre public qui se serait produit à l'extérieur de l'église.

39. La Cour note que la requérante faisait partie d'un groupe d'étrangers démunis de titre de séjour, ayant décidé de s'engager dans une action collective, afin d'attirer l'attention sur les difficultés qu'ils rencontraient pour obtenir un réexamen de leur situation administrative en France. Leur action culmina le 28 juin 1996, avec la décision d'occuper l'église de Saint-Bernard, où le groupe s'installa pour deux mois environ. Tant le prêtre que le conseil pastoral de l'église ne s'opposèrent pas à cette occupation et les offices religieux ainsi que les diverses cérémonies se déroulèrent comme prévu et sans incident.

40. Partant, la Cour estime que l'évacuation de l'église constituait une ingérence dans l'exercice de la liberté de réunion pacifique de la requérante.

B. Sur la justification de l'ingérence

1. « Prévues par la loi »

41. Le Gouvernement soutient que la mesure d'évacuation par laquelle il a été mis fin à la réunion en cause était prévue par la loi. L'arrêté du 12 messidor an VIII, ainsi que l'article L. 2512-13 du code des collectivités territoriales confient au préfet de police de Paris tous les pouvoirs liés au maintien de l'ordre public ; celui-ci avait donc compétence pour décider, par l'arrêté du 22 août 1996, l'expulsion des occupants de l'église Saint-Bernard.

42. La requérante précise qu'il ne ressort en rien de ces textes, ni que le préfet de police aurait dans ses pouvoirs celui d'assurer la protection des cultes, ni qu'il pourrait recourir à la force armée pour mettre le droit d'asile en échec en expulsant de force ceux qui se seraient réfugiés, en ultime ressort, au sein d'un édifice religieux.

43. La Cour considère que l'ingérence litigieuse était prévue par la loi : en particulier, la loi du 9 décembre 1905 confie la police des cultes non pas au curé de l'église, mais aux autorités locales qui peuvent agir soit à sa demande soit de leur propre initiative.

2. But légitime

44. Selon le Gouvernement, l'arrêté d'évacuation reposait sur de multiples considérations d'ordre public. Il avait tout d'abord pour but de

garantir la sécurité et la santé des personnes, et, en premier lieu, de celles se trouvant présentes dans l'église, qui se trouvaient gravement menacées, pour certaines en raison d'une grève de la faim, et pour toutes en raison des conditions matérielles de leur installation. La réalité de la dégradation de l'état de santé des grévistes de la faim et d'une grave insuffisance sanitaire était relevée par constat d'huissier dressé à l'initiative du préfet de police. Il s'agissait ensuite d'assurer la défense de l'ordre public et la prévention des infractions : les manifestants reconnaissaient la commission par eux d'une infraction à la législation sur le séjour des étrangers ; les installations mises en place à l'extérieur de l'église gênaient la circulation et l'occupation suscitait un afflux de personnes qui laissait redouter des débordements. Enfin, il s'agissait d'assurer le respect de la vocation culturelle du lieu.

45. D'après la requérante, tous ces motifs n'ont été qu'un prétexte. En réalité, et la presse a en effet largement rapporté, sans être démentie, que le préfet de police n'a été en la circonstance que l'exécuteur d'une décision prise par le Président de la République et le Premier ministre par souci de ne pas apparaître affaiblis dans l'opinion publique par le défi lancé au gouvernement par les « sans papiers » revendiquant leur régularisation.

46. La Cour note que l'évacuation fut ordonnée afin de mettre un terme à l'occupation d'un lieu de culte par des personnes, dont la requérante, en infraction avec la législation française et qui perdurait. L'ingérence poursuivait donc un but légitime : la défense de l'ordre.

3. « Nécessaire dans une société démocratique »

47. Le Gouvernement soutient que la requérante est restée avec plusieurs centaines de personnes, pendant environ deux mois, dans un édifice public exclusivement affecté à l'exercice du culte et manifestement inadapté pour une telle occupation. Elle a pu, au cours de ces deux mois qui ont précédé l'évacuation, exprimer ses revendications. A fortiori, la condition tenant à la nécessité de la mesure est-elle remplie en l'espèce. Le Gouvernement réitère que la requérante était en infraction avec la législation sur le séjour des étrangers, infraction dont elle revendiquait la commission, alors qu'elle avait déjà reçu une invitation à quitter le territoire et, par son attitude, elle méconnaissait les dispositions des lois de 1881 sur la liberté de réunion et de 1905 en ce qu'elle régissait l'utilisation des édifices culturels.

48. La requérante allègue qu'il y avait dix grévistes de la faim sur environ trois cents personnes, qui bénéficiaient sur place d'un suivi médical constant, y compris de la part des autorités puisque, quelques jours avant l'évacuation de l'église, les services de police avaient conduit ces dix grévistes de la faim dans des hôpitaux afin de faire examiner leur état de santé ; les intéressés avaient d'eux-mêmes regagné l'église aussitôt après. L'occupation de l'église était pacifique, consentie par les autorités religieuses et par la communauté des fidèles de la paroisse. Il n'est pas interdit aux étrangers en situation irrégulière de se réunir ; de plus, le

gouvernement s'était engagé à réexaminer tous les dossiers de tous les occupants de l'église, de sorte qu'ils étaient fondés à se maintenir en France au moins pendant la durée de ce réexamen, puis celle des procédures éventuellement diligentées pour leur départ.

49. La requérante soutient de surcroît qu'aucun débordement n'a en réalité été observé aux abords de l'église ou sur la voie publique ; s'il en avait existé, les services de police pouvaient intervenir pour les maîtriser sans avoir à évacuer l'église. Ainsi, le seul cas concret cité était celui des barrières métalliques qui auraient été installées sur la chaussée, entravant la circulation. Outre que ceci est démenti par des témoins directs, remédier à une telle situation n'impliquait en rien d'évacuer l'église. Enfin, les issues de l'église n'étaient absolument pas bloquées et les responsables de l'église comme les occupants ont toujours eu le plus grand souci du respect des prescriptions de sécurité.

50. La Cour ne partage pas le point de vue du Gouvernement selon lequel la situation irrégulière de la requérante suffisait à justifier l'atteinte à sa liberté de réunion, car, d'une part, celle-ci s'était déjà exercée pendant deux mois sans intervention des autorités et, d'autre part, le fait de protester pacifiquement contre une législation vis-à-vis de laquelle quelqu'un se trouve en infraction ne constitue pas un but légitime de restriction de la liberté au sens de l'article 11 § 2.

51. Toutefois, la Cour relève qu'après deux mois d'occupation de l'église par des étrangers séjournant en France de façon irrégulière - dont la requérante - leur présence au sein de celle-ci, quoique pacifique et n'ayant provoqué par elle-même aucun trouble direct à l'ordre public ni à l'exercice du culte par les fidèles, s'était développée en une situation où l'état de santé des grévistes de la faim s'était dégradé et où les circonstances sanitaires étaient gravement insuffisantes, ceci selon le constat d'un huissier dressé à l'initiative du préfet de police.

52. Dans ces circonstances, la Cour admet qu'il pouvait être nécessaire de restreindre l'exercice du droit de réunion de la requérante. Certes, le curé de l'église n'avait nullement demandé l'intervention de la police et cette intervention, par son caractère brusque et indifférencié, dépassa, au plan des moyens, ce qu'il était raisonnable d'attendre des autorités lorsqu'elles interfèrent avec la liberté de réunion. La Cour regrette le concours de telles circonstances. Toutefois, elle note que la demande du prêtre n'était pas nécessaire, selon le droit interne, pour légitimer une telle intervention et que la crainte des autorités selon laquelle la situation aurait pu se détériorer rapidement et pouvait difficilement rester en l'état trop longtemps n'était pas déraisonnable. En tout cas, la valeur de symbole et de témoignage de la présence des requérants et des autres étrangers avait pu se manifester de façon suffisamment durable pour que l'ingérence, après cette longue période, n'apparaisse pas en l'espèce comme excessive.

53. Dans ces conditions et compte tenu du large pouvoir d'appréciation reconnu aux Etats en cette matière (arrêt Plattform « Artze für das Leben » c. Autriche du 21 juin 1988, série A n° 139, p. 12, § 34), la Cour estime que l'ingérence dans la liberté de réunion de la requérante ne fut pas, eu égard à l'ensemble des circonstances de l'espèce, disproportionnée aux fins de l'article 11 § 2.

54. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 11 de la Convention.

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

1. *Rejette* l'exception préliminaire du Gouvernement ;
2. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 11 de la Convention ;

Fait en français, puis communiqué par écrit le 9 avril 2002 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

A. BAKA
Président