



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE BOZGAN c. ROUMANIE

(Requête n° 35097/02)

ARRÊT

STRASBOURG

11 octobre 2007

DÉFINITIF

11/01/2008

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 Bozgan c. Roumanie,

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

MM. B.M. ZUPANČIČ, *président*,
C. BÎRSAN,

M^{mes} E. FURA-SANDSTRÖM,
A. GYULUMYAN,

MM. E. MYJER,
DAVID THÓR BJÖRGVINSSON,

M^{me} I. ZIEMELE, *juges*,

et de M. S. QUESADA, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 20 septembre 2007,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 35097/02) dirigée contre la Roumanie et dont un ressortissant de cet Etat, M. Gheorghe Bozgan (« le requérant »), a saisi la Cour le 21 août 2002 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant, qui a été admis au bénéfice de l'assistance judiciaire le 7 janvier 2005, est représenté, à partir du 29 septembre 2006, par M^e M. Elmrini, avocat à Strasbourg. Toutefois, le requérant ayant lui-même soumis les observations en réponse à celles du Gouvernement avant la nomination de l'avocat, aucune somme n'a été effectivement payée au titre de l'assistance judiciaire. Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M^{me} B. Ramaşcanu du ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant alléguait que le refus des juridictions nationales de faire droit à sa demande d'inscription de l'association nommée « la Garde Nationale Antimafia » (« *Garda Națională Antimafie* », ci-après « l'association ») sur le Registre des associations et des fondations constituait une atteinte à sa liberté d'association, garantie par l'article 11 de la Convention. Il faisait valoir qu'en l'absence d'une telle inscription, il ne pouvait légalement constituer ladite association.

4. Par une décision du 11 juillet 2006, la Cour a déclaré la requête recevable.

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

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Le requérant est né en 1960 et réside à Mândruloc, Roumanie.

7. Le 23 avril 2002, le requérant déposa auprès du tribunal de première instance d'Arad une demande d'inscription de l'association « la Garde Nationale Antimafia » au Registre des associations et des fondations tenu auprès du greffe de ce tribunal. Il agissait en qualité de président désigné de l'association. Il accompagnait sa demande du statut et de l'acte constitutif de l'association, dont les dispositions pertinentes se lisaient ainsi :

« Le but de l'association est d'orienter les citoyens vers des formes d'autodéfense, dans le cadre législatif existant, contre la menace du crime organisé. La création d'une telle association est nécessaire, car les autorités de l'Etat spécialisées dans la lutte contre le crime organisé ne peuvent plus faire face aux structures criminelles et ne peuvent toujours agir d'une manière efficace et prompte pour la défense des droits et libertés des citoyens.

L'association ne se substituera pas aux autorités de l'Etat spécialisées dans la lutte contre le crime organisé, elle complètera leur activité par des moyens légaux et dans le respect de la loi.

L'association identifiera, par l'intermédiaire des mass media, les personnes impliquées dans le crime organisé et en constituera une base de données ; elle enregistrera les plaintes concernant le crime organisé, en saisira les autorités et suivra la façon dont elles les instruiront ; elle promouvra la confiance des citoyens dans les autorités de l'Etat impliquées dans la lutte contre le crime organisé et soutiendra leur activité.

L'association s'inspirera de l'expérience des autres organisations similaires des pays de l'Europe de l'Ouest, notamment de l'Italie, dans lesquels leur aide a été décisive dans la lutte contre la mafia. »

8. Le 24 avril 2002, le tribunal tint une audience publique et entendit le requérant et le procureur. Le premier demanda au tribunal d'enregistrer l'association, les conditions formelles prévues par la loi étant remplies. Le procureur considéra que le but de l'association contrevenait à la Constitution.

9. Par un jugement avant-dire droit du 24 avril 2002, le tribunal rejeta la demande du requérant, en motivant ainsi sa décision :

« [Le tribunal] constate que les objectifs de l'association tels qu'inscrits dans son statut favorisent la réalisation d'actions qui présupposent une ingérence dans l'activité des autorités judiciaires de l'Etat, en visant même la création de structures parallèles qui contrôlèrent ces autorités, et, par conséquent, il rejette la demande, car le but de l'association est contraire à la loi. »

10. Le requérant forma un recours contre ce jugement, rejeté par un arrêt définitif du 25 juin 2002 du tribunal départemental d'Arad, qui motiva sa décision dans les termes qui suivent :

« Conformément au statut, les buts de l'association sont *de compléter l'activité [des autorités de l'Etat spécialisées dans la lutte contre le crime organisé] par des moyens légaux et dans le respect de la loi, et aussi d'enregistrer les plaintes concernant le crime organisé et de suivre la manière dont les autorités spécialisées les instruiront.* »

Il est évident que tous ces buts font partie des attributions des parquets, tel qu'établies par le Code de procédure pénale, et qu'en outre, l'association veut contrôler l'activité de ces organes, bien que la Constitution et ledit code, en réglementant strictement la matière, ne confèrent pas à une telle association la possibilité d'exercer pareilles attributions.

En outre, l'association promouvra la confiance des citoyens dans les autorités de l'Etat engagées dans la lutte contre le crime organisé et soutiendra leur activité etc., des propos libellés d'une manière trop générale qui ne permettent pas d'identifier les buts concrets de l'association. »

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

11. Les parties pertinentes de l'Ordonnance n° 26/2000 sur les associations et les fondations se lisent ainsi :

Article 7

« § 1 Un des associés (...) peut déposer une demande d'inscription de l'association sur le Registre des associations et des fondations tenu auprès du greffe du tribunal de première instance dans le ressort duquel l'association a son siège.

§ 2 La demande d'inscription sera accompagnée des documents suivants : a) l'acte constitutif ; b) le statut de l'association ; (...) »

Article 8

« § 1 L'association acquiert la personnalité juridique dès son inscription sur le Registre des associations et des fondations.

§ 2 Le juge vérifie la légalité de la demande d'inscription et des documents annexés conformément à l'article 7 (a), dans un délai de trois jours à compter de la date du dépôt des documents, et ordonne, par décision avant dire droit, l'inscription de l'association au Registre des associations et des fondations (...) »

Article 9

« § 1 Si les exigences légales pour la constitution de l'association ne sont pas remplies, quand le délai prévu par l'article 8 § 2 est échu, le juge convoque en chambre du conseil le représentant de l'association, et lui demande, par écrit, de remédier aux irrégularités, en lui fixant un délai de moins d'une semaine à cette fin.

§ 2 Si les irrégularités concernent l'article 37 § 2 de la Constitution (...) le parquet est aussi cité (...). Le parquet doit donner son avis [sur la demande d'inscription, le statut et l'acte constitutif de l'association]. »

Article 10

« § 1 S'il a été remédié aux irrégularités, (...) le juge ordonne l'inscription de l'association sur le Registre des associations et des fondations.

§ 2 S'il n'a pas été remédié aux irrégularités (...), le juge rejette la demande d'inscription par décision avant dire droit motivée. »

Article 11

« § 4 Le recours [contre ladite décision avant dire droit] est jugé en chambre du conseil (...) »

Article 56

« § 1 L'association est dissoute, par décision judiciaire, sur demande de tout intéressé :

- a) si son but ou son activité s'avèrent contraire à la loi ou à l'ordre public ;
- b) si le but est réalisé par des moyens illicites ou contraires à l'ordre public ;
- c) si l'association poursuit un but différent de celui fixé par le statut (...). »

12. Les articles pertinents de la Constitution se lisent comme suit :

Article 37 Liberté d'association

« § 2 Les partis et les organisations qui, par leurs objectifs ou leurs activités, militent contre le pluralisme politique, les principes de l'Etat de droit ou la souveraineté, l'intégrité ou l'indépendance de la Roumanie sont inconstitutionnels. »

EN DROIT

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

13. Invoquant l'article 11 de la Convention, le requérant se plaint d'une restriction à son droit de créer une association, en raison des décisions des juridictions nationales qui ont refusé l'inscription de son association au Registre des associations et des fondations. L'article 11 se lit ainsi :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

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. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. »

14. Sans contester l'existence d'une ingérence, le Gouvernement estime qu'elle était prévue par loi, qu'elle poursuivait un but légitime et qu'elle était nécessaire dans une société démocratique. A son avis le refus d'inscrire l'association n'était qu'un exercice normal du pouvoir de l'Etat de contrôler la légalité du statut, y compris de refuser toute clause qui aurait conféré un droit d'utiliser des pouvoirs relevant de la sphère exclusive des autorités publiques (*Petersen c. Allemagne* (déc.), n° 39793/98, CEDH 2001-XII, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, CEDH 2003-II). Il estime que les tribunaux n'avaient pas le droit de demander à l'intéressé de supprimer des dispositions du statut pour le seul motif qu'elles seraient illégales.

Enfin, le Gouvernement met en avant le fait que le requérant pourra soumettre une nouvelle fois une demande d'inscription dès qu'il aura remédié aux statuts, l'autorité de la chose jugée n'opérant pas en l'espèce.

15. Le requérant s'oppose à cette position et rappelle que ni les juridictions internes ni le Gouvernement dans ses observations n'ont précisé les éléments sur lesquels ils ont assis leur conviction que l'association mènerait des activités anticonstitutionnelles.

A. Sur l'existence d'une ingérence

16. Il ne prête pas à controverse entre les parties que le refus d'enregistrer l'association en question constituait une ingérence dans le droit du requérant à la liberté d'association, protégé par l'article 11. Tel est aussi l'avis de la Cour.

17. La restriction dénoncée n'est pas justifiée sous l'angle de l'article 11, sauf si, « prévue par la loi », elle était dirigée vers un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et « nécessaire, dans une société démocratique », pour les atteindre.

B. Sur la justification de l'ingérence

18. Selon la Cour, l'ingérence était prévue par loi, à savoir les articles 9 et 10 de l'ordonnance n° 26/2000 et poursuivait un but légitime, à savoir la protection de la sécurité nationale et de la sûreté publique. Reste donc à établir si cette ingérence était « nécessaire dans une société démocratique ».

19. La Cour rappelle que la possibilité pour les citoyens de former une personne morale afin d'agir collectivement dans un domaine d'intérêt commun constitue un des aspects les plus importants du droit à la liberté d'association, sans quoi ce droit se trouverait dépourvu de toute signification (*Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], n° 44158/98, § 88, CEDH 2004-I, *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, arrêt du 10 juillet 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-IV, p. 1614, § 40 et *IPSD et autres c. Turquie*, n° 35832/97, § 35, 25 octobre 2005).

20. S'il est vrai que l'Etat dispose d'un droit de regard sur la conformité du but et des activités d'une association avec les règles fixées par la législation, il doit en user d'une manière qui se concilie avec ses obligations au titre de la Convention et sous réserve du contrôle rigoureux de la Cour portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent. Une telle restriction doit répondre à un « besoin social impérieux » et appelle une interprétation stricte, l'Etat ne disposant que d'une marge d'appréciation réduite, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant la justifier.

21. Compte tenu de l'ensemble des éléments de l'affaire, la Cour doit ainsi déterminer si l'ingérence était « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants » (voir les arrêts *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, p. 22, §§ 46–47, *Sidiropoulos et autres*, p. 1614, § 40, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres*, § 96, et *Gorzelik*, §§ 95–96, arrêts précités).

22. En l'espèce, la Cour note que l'inscription de l'association a été refusée sur la seule base de son statut. La Cour doit donc s'appuyer sur ce statut pour apprécier la nécessité de l'ingérence (*IPSD et autres* précité, § 34, et *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu c. Roumanie*, n° 46626/99, § 51, CEDH 2005-... (extraits)).

23. La Cour note que les tribunaux internes se sont fondés sur un simple soupçon que l'association aurait l'intention de créer de structures parallèles aux parquets. Or, cette décision paraît arbitraire dans la mesure où une telle intention ne ressortait pas du statut qui, au contraire, indiquait que l'association mènerait son activité « dans le cadre législatif existant » et qu'elle « ne se substituera[it] pas aux autorités de l'Etat ».

24. S'il est vrai qu'on ne saurait exclure qu'une association, en invoquant les droits consacrés par l'article 11 de la Convention, puisse essayer d'en tirer le droit de se livrer effectivement à des activités visant la destruction

des droits ou libertés reconnus dans la Convention, il n'en demeure pas moins que pour s'en assurer, il faut comparer le contenu du programme avec les actes et prises de position de ses dirigeants *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres*, §§ 99-101 et *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu*, § 56, précités). Or, en l'espèce l'association n'a mené aucune activité avant sa demande d'inscription, de nature à fournir aux tribunaux au moins des indices qu'elle aurait des intentions anticonstitutionnelles, contraires à celles inscrites dans ses statuts.

25. D'ailleurs, la Cour note que par le refus d'inscription, les autorités roumaines ont empêché la constitution même de l'association.

26. La Cour note aussi que la loi applicable en l'espèce reconnaît aux juridictions roumaines le pouvoir d'ordonner la dissolution d'une association si sa finalité s'avère contraire à la loi ou différente de celle indiquée dans ses statuts (voir l'article 56 de l'ordonnance n° 26/2000, décrit au paragraphe 11 ci-dessus et aussi *Sidiropoulos et autres* précité, p. 1617, § 46).

27. Par conséquent, une mesure aussi radicale que le rejet de la demande d'inscription, prise avant même que l'association ait commencé à mener des activités, apparaît disproportionnée au but visé et, partant, non nécessaire dans une société démocratique.

28. La Cour ne peut se rallier à l'argument du Gouvernement selon lequel les tribunaux n'avaient pas le pouvoir de demander au requérant de remédier aux irrégularités des statuts. Elle note à cet égard que bien que l'article 9 de l'ordonnance n° 26/2000 exige des tribunaux qu'ils demandent par écrit à l'intéressé de remédier aux irrégularités, en l'espèce, la demande d'inscription a été rejetée sans que le requérant soit auparavant informé des prétendues irrégularités et sans qu'il lui soit demandé d'y remédier.

29. De même la Cour estime qu'obliger le requérant à recommencer la procédure d'inscription lui imposera une charge trop lourde, surtout dans la mesure où la loi lui permettait de remédier aux irrégularités dans le cadre de sa première demande d'inscription.

30. A la lumière de ce qui précède, on ne peut raisonnablement considérer que le refus d'inscrire l'association au Registre des associations et des fondations répondait à un « besoin social impérieux » et qu'elle était donc « nécessaire dans une société démocratique ».

Il y a donc violation de l'article 11 de la Convention.

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

31. 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

32. Le requérant réclame 20 000 euros (EUR) au titre du préjudice qu'il aurait subi. Il arrive à cette somme à partir du salaire moyen en Roumanie correspondant à la période pendant laquelle il lui a été impossible de constituer l'association. Il estime que l'octroi d'un plus faible montant priverait le présent arrêt de son pouvoir de dissuasion et de prévention des violations futures par l'Etat.

33. Le Gouvernement estime qu'aucun lien de causalité n'a été établi entre le dommage allégué et la prétendue violation de la Convention. De son avis, une éventuelle condamnation de l'Etat par la Cour pourrait constituer par elle-même une réparation satisfaisante du préjudice prétendument subi par le requérant.

34. La Cour ne doute pas que le requérant ait subi un dommage. Elle l'estime toutefois suffisamment compensé par le constat de violation de l'article 11 (*Sidiropoulos et autres*, § 57, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu*, § 70, précités).

B. Frais et dépens

35. En marge de l'assistance judiciaire octroyée au requérant mais qui n'a pas été effectivement versée pour les raisons indiquées au paragraphe 2 ci-dessus, le requérant n'a pas réclamé de somme au titre des frais et dépens.

36. Par conséquent, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de lui allouer de somme à ce titre.

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 11 de la Convention ;
2. *Dit* que le présent arrêt constitue par lui-même une satisfaction équitable suffisante pour le dommage subi par le requérant ;
3. *Rejette* la demande de satisfaction équitable.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 11 octobre 2007 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago QUESADA
Greffier

Boštjan M. ZUPANČIČ
Président