



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE ÉVA MOLNÁR c. HONGRIE

(Requête n° 10346/05)

ARRÊT

STRASBOURG

7 octobre 2008

DÉFINITIF

7/01/2009

Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Molnár c. Hongrie,

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

Françoise Tulkens, *présidente*,

Antonella Mularoni,

Vladimiro Zagrebelsky,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović,

András Sajó,

Işıl Karakaş, *juges*,

et de Françoise Elens-Passos, *greffière adjointe de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 16 septembre 2008,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 10346/05) dirigée contre la République de Hongrie et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} Éva Molnár (« la requérante »), a saisi la Cour le 14 février 2005 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 a été représentée par M^e S. Sz. Molnár, avocat à Budapest. Le gouvernement hongrois (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. L. Hóltz, du ministère de la Justice et de la Police.

3. La requérante alléguait que la dispersion d'une manifestation à laquelle elle avait participé au seul motif que la police n'avait pas été préalablement notifiée de la tenue de cet événement a emporté violation du droit à la liberté de réunion garanti par l'article 11 de la Convention.

4. Le 27 novembre 2007, la Cour a décidé de communiquer la requête au gouvernement défendeur. Conformément aux dispositions de l'article 29 § 3 de son règlement, elle a décidé d'examiner conjointement la recevabilité et le fond de l'affaire.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

5. La requérante est née en 1954 et réside à Engelskirchen (Allemagne).

A. Les circonstances de l'espèce

6. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été soumis par les parties, peuvent se résumer comme suit.

7. Les 7 et 21 avril 2002 (premier et second tours) se déroulèrent des élections législatives en Hongrie. La coalition au pouvoir depuis 1998 et qui avait donc eu la charge d'organiser les élections perdit la majorité.

8. Les résultats officiels des élections furent établis par les commissions électorales locales et régionales à l'issue du second tour. Après que les tribunaux eurent statué sur certains griefs concernant la légalité et l'issue de la procédure de vote, le Comité électoral national publia le 4 mai 2002 au Journal officiel une déclaration attestant que les résultats avaient acquis un caractère définitif. Comme pour les élections précédentes en Hongrie, ils étaient pratiquement identiques aux résultats du sondage effectué à la sortie des urnes le jour du second tour de l'élection et aux résultats préliminaires annoncés par le Comité le soir du 21 avril 2002. Néanmoins, on entendit par la suite dans certains médias des voix s'élever pour prétendre que les élections avaient été « truquées ».

9. Certains observateurs internationaux, en particulier le bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), estimèrent que les élections législatives avaient été organisées conformément aux normes internationales, et que le système électoral hongrois donnait lieu à un processus en général transparent, fiable, libre, équitable et égalitaire.¹

10. Il s'écoula alors une période de deux mois pendant laquelle les deux anciens partis d'opposition formèrent un nouveau gouvernement de coalition, qui entra en fonctions le 27 mai 2002. Le matin du jeudi 4 juillet 2002, plusieurs centaines de manifestants commencèrent à protester contre la destruction légale des bulletins de vote, prévue du 20 au 22 juillet. Ils bloquèrent avec leurs voitures le pont Erzsébet, situé au centre-ville de Budapest, dans le but d'obtenir un recomptage des votes. Etant donné que les manifestants avaient complètement bloqué la circulation et n'avaient pas annoncé à l'avance leur rassemblement à la police, ainsi que l'exigeait la loi n° 3 de 1989 sur la liberté de réunion (« la loi sur la liberté de réunion »), la manifestation fut dispersée après quelques heures.

11. Peu après, vers 13 heures, un nombre plus important de manifestants, toujours en l'absence de tout préavis, se rassemblèrent sur la place Kossuth devant le bâtiment du Parlement, exigeant un recomptage des votes et exprimant leur soutien aux manifestants ayant participé aux événements du matin au pont Erzsébet.

12. Selon les observations présentées par les requérants le 14 février 2005 et celles du Gouvernement, ces manifestants avaient été au pont

¹ Voir le rapport de l'OSCE : http://www.osce.org/odihr/2002/06/1430_en.pdf

Erzsébet avant de se replier vers la place Kossuth. Cependant, dans ses observations du 23 décembre 2007, la requérante déclara qu'ils n'avaient fait que soutenir ceux qui avaient bloqué le pont Erzsébet.

13. La requérante, qui avait eu connaissance de ces événements par les informations, se joignit à la manifestation vers 19 heures. A cette heure-ci, la circulation et les transports publics – notamment la circulation des tramways et des trolley-bus – commençaient à être sérieusement perturbés dans le voisinage de la place Kossuth. Selon les estimations, le nombre de manifestants allait de quelques centaines à deux ou trois mille. La police tenta au départ de faciliter l'écoulement du trafic mais dut finalement barrer certaines rues dans le voisinage. En définitive, face à une situation ingérable, les policiers dispersèrent la manifestation vers 21 heures, sans avoir recours à la force. La requérante participa à la manifestation jusqu'à sa dispersion.

14. Les médias hongrois couvrirent largement ces événements, qui firent la une dans tout le pays. Dans un communiqué officiel, le président de la République condamna la manifestation du 4 juillet 2002, la qualifiant d'illégale. Il souligna que la Hongrie était une démocratie parlementaire stable où les droits de l'homme étaient respectés et où les points de vue, même critiques, devaient être exprimés selon les voies légales¹.

15. La requérante engagea devant le tribunal central de district de Budapest une procédure de contrôle juridictionnel des actions de la police. Elle affirma que la dispersion de la manifestation avait été illégale.

16. Le 1^{er} octobre 2003, le tribunal débouta la requérante. Il considéra que l'obligation d'informer la police de réunions programmées s'appliquait à tout type de manifestations, y compris les manifestations spontanées. Selon le tribunal, étant donné que, comme l'avait reconnu la requérante, la manifestation en question n'avait pas été notifiée à la police conformément à l'article 14 de la loi sur la liberté de réunion, les policiers n'avaient pas eu d'autre choix que de la disperser.

17. De plus, le tribunal estima que l'obligation d'informer la police à l'avance sur les réunions publiques visait à préserver l'intérêt général et les droits d'autrui, et plus précisément à prévenir les troubles et les perturbations de la circulation routière. Il conclut donc que les mesures prises par la police étaient légales.

18. La requérante interjeta appel. Le 13 juillet 2004, le tribunal régional confirma la décision de première instance. L'arrêt d'appel fut signifié le 31 août 2004 à l'avocat de la requérante.

¹http://www.keh.hu/keh/elodok/madl_ferenc/kozlemenyek/20020705nyilatkozat_demonstraciok.html

B. Le droit interne pertinent

1. La Constitution de la République de Hongrie

19. Les passages pertinents de la Constitution hongroise (loi n° 20 de 1949, dans sa version modifiée) se lisent ainsi :

Article 62

« La République de Hongrie consacre le droit à la liberté de réunion pacifique et garantit son libre exercice. »

2. La loi n° 3 de 1989 sur la liberté de réunion

20. Les dispositions pertinentes de la loi n° 3 de 1989 sur la liberté de réunion sont ainsi libellées.

Article 2

3. L'exercice de la liberté de réunion n'est pas constitutive d'un crime ni d'incitation au crime, et ne peut donner lieu à une atteinte aux droits et libertés d'autrui. »

Article 6

« L'organisation d'un événement dans un lieu public doit être notifiée au commissariat de police territorialement compétent – au commissariat central de Budapest pour tout événement pour Budapest –, trois jours avant la date prévue pour l'événement. L'obligation de notification incombe à l'organisateur de l'événement.

Article 8 (dans sa version en vigueur au moment des faits)

« 1. Si la tenue d'un événement soumis à notification préalable met gravement en danger le bon fonctionnement des instances représentatives ou des tribunaux, ou entraîne une perturbation disproportionnée de la circulation routière, la police peut, dans les quarante-huit heures suivant la réception par l'autorité compétente de la notification, interdire la tenue de l'événement au lieu ou à l'heure indiquée dans celle-ci. »

Article 9

« 1. La décision de la police n'est pas susceptible de recours, mais l'organisateur peut demander un contrôle juridictionnel de la décision administrative dans un délai de trois jours à compter de la notification de celle-ci. »

Article 14 (dans sa version en vigueur au moment des faits)

1. La police peut disperser l'événement si l'exercice du droit à la liberté de réunion porte atteinte au paragraphe 3 de l'article 2, si les participants à l'événement s'y

montrent (...) en possession d'une arme, si un événement soumis à notification préalable est tenu en l'absence d'une telle notification (...) ou en dépit d'une décision interdisant l'événement. (...)

3. En cas de dispersion d'un événement, les participants peuvent demander un contrôle juridictionnel dans les quinze jours en vue de faire établir l'illégalité de l'opération de dispersion. »

EN DROIT

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

21. La requérante allègue que la dispersion d'une manifestation à laquelle elle participait au seul motif que la police n'avait pas été préalablement notifiée de la tenue de cet événement a emporté violation de l'article 11 de la Convention, dont les passages pertinents se lisent ainsi :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique (...)

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, (...) à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, (...) ou à la protection des droits et libertés d'autrui. (...) »

A. Sur la recevabilité

22. La Cour relève que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'ayant été relevé, il y a lieu de la déclarer recevable.

B. Sur l'observation de l'article 11

1. Existence d'une ingérence dans l'exercice de la liberté de réunion pacifique

23. Le Gouvernement ne conteste pas que la requérante avait la faculté de se prévaloir des garanties énoncées à l'article 11 ni que la dispersion de la manifestation était constitutive d'une ingérence dans l'exercice par elle des droits consacrés par cette disposition. La Cour n'aperçoit aucune raison d'en juger autrement. Le Gouvernement soutient néanmoins que cette ingérence

était justifiée au regard des dispositions du second paragraphe de l'article 11.

2. Justification de l'ingérence

24. La Cour doit donc rechercher si la sanction litigieuse était « prévue par la loi », inspirée par l'un ou plusieurs des buts légitimes énumérés au paragraphe 2 de l'article 11 et « nécessaire, dans une société démocratique », à la réalisation de ce but ou de ces buts.

a. Prévues par la loi

25. Ni l'une ni l'autre des parties ne conteste que la restriction imposée à la liberté de réunion pacifique des requérants était fondée sur l'article 14 de la loi sur la liberté de réunion, dont le libellé est clair. L'exigence de légalité est donc satisfaite.

b. But légitime

26. Le Gouvernement soutient que les restrictions en cause au droit de réunion pacifique dans les lieux publics visaient à protéger les droits d'autrui, par exemple le droit d'aller et de venir ou la fluidité de la circulation routière.

27. En outre, la liberté de réunion pacifique ne pourrait se réduire à un simple devoir de non-intervention de l'Etat. Des mesures positives s'imposeraient parfois pour assurer le déroulement pacifique de ces réunions. Le délai de trois jours serait donc nécessaire à la police pour lui permettre notamment d'agir en coordination avec d'autres autorités, de redéployer ses forces, de mobiliser des pompiers et d'enlever les véhicules. Au cas où plusieurs entités déclareraient aux autorités avoir l'intention d'organiser une manifestation au même endroit et au même moment, d'autres négociations pourraient se révéler nécessaires.

28. La requérante ne s'est pas exprimée sur cette question.

29. Au vu de ces éléments, la Cour est convaincue que la mesure incriminée poursuivait les buts légitimes que constituent la défense de l'ordre et la protection des droits d'autrui.

c. Nécessaire dans une société démocratique

30. Le Gouvernement soutient que l'espèce se distingue de l'affaire *Bukta et autres c. Hongrie* (n° 25691/04, CEDH 2007-IX). Dans les circonstances de l'espèce, on ne peut considérer que la manifestation a été spontanée, quel qu'ait été le véritable but des participants – demander un recomptage des votes ou exprimer de la solidarité avec les manifestants du matin au pont Erzsébet. Etant donné que ces buts auraient pu être atteints par une manifestation notifiée en bonne et due forme, la manifestation qui s'est déroulée l'après-midi sur la place Kossuth – qui selon les participants

était la continuation de celle du pont Erzsébet – ne saurait être qualifiée de réaction immédiate à un événement politique.

31. Le Gouvernement soutient en outre que la théorie de la « réaction immédiate » ne peut s'appliquer sans condition à toutes les manifestations spontanées. Dans les circonstances de l'espèce, la dispersion d'un événement illégal – la manifestation d'Erzsébet Bridge – a été suivie d'une manifestation qui n'a pas fait l'objet d'une notification préalable et dont les participants ont prétendu qu'elle était « spontanée ». Pour le Gouvernement, accueillir cet argument reviendrait purement et simplement à contourner l'exigence légale de la notification préalable, ce qui serait inacceptable. Il souligne en outre que les événements litigieux ont gravement perturbé la circulation routière dans la ville.

32. Enfin, le Gouvernement souligne que le processus de notification préalable n'est pas un instrument à l'usage arbitraire des autorités publiques mais un instrument permettant à l'Etat de respecter ses obligations positives en matière de protection des droits d'autrui, notamment de la libre circulation.

33. La requérante conteste ces arguments et souligne que la seule raison de la dispersion de la manifestation spontanée a été le défaut de notification préalable. Elle allègue en outre que la manifestation n'a perturbé que légèrement la circulation routière, en particulier au moment de la dispersion.

34. La Cour observe que le paragraphe 2 de l'article 11 autorise les Etats à imposer des « restrictions légitimes » à l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique. Elle estime que les restrictions à la liberté de réunion dans les lieux publics peuvent servir à la protection des droits d'autrui en vue de prévenir les troubles et les perturbations de la circulation routière.

35. La Cour rappelle que subordonner la tenue d'une réunion sur la voie publique à une procédure d'autorisation préalable ne porte pas atteinte en principe à la substance du droit de réunion pacifique. Il n'est pas contraire à l'esprit de l'article 11 que pour des raisons d'ordre public et de sécurité nationale une Haute Partie contractante puisse soumettre à autorisation préalable la tenue de réunions et réglementer les activités des associations (*Nurettin Aldemir et autres c. Turquie*, nos 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02 et 32138/02 (jointes), § 42, 18 décembre 2007)

36. Cependant, dans des circonstances particulières où pourrait se justifier une réaction immédiate, par exemple à un événement politique, laquelle prendrait la forme d'une manifestation spontanée, disperser celle-ci au seul motif que l'obligation de déclaration préalable n'a pas été respectée et sans que les participants se soient comportés d'une manière contraire à la loi constitue une restriction disproportionnée à la liberté de réunion pacifique (*Bukta et autres*, précité, §§ 35 et 36). Il est important que les pouvoirs publics fassent preuve d'une certaine tolérance pour les rassemblements pacifiques, afin que la liberté de réunion telle qu'elle est

garantie par l'article 11 de la Convention ne soit pas vidée de son contenu (*Nurettin Aldemir et autres c. Turquie*, précité, § 46).

37. Cependant, de l'avis de la Cour, le principe établi dans l'affaire *Bukta et autres* ne saurait être étendu au point que l'absence de notification préalable ne puisse jamais constituer un fondement légitime à la décision de disperser un rassemblement. La notification préalable vise non seulement la conciliation du droit à la liberté de réunion et de droits et intérêts juridiquement protégés (dont la liberté d'aller et de venir) d'autrui, mais également la défense de l'ordre ou la prévention des infractions pénales. Pour ménager un équilibre entre ces intérêts concurrents, le recours à des procédures administratives préliminaires est une pratique courante dans les Etats membres en matière d'organisation de manifestations publiques. Aux yeux de la Cour, les réglementations de ce type ne se heurtent pas en soi aux principes consacrés par l'article 11 dès lors qu'elles ne constituent pas une entrave dissimulée à la liberté de réunion pacifique protégée par la Convention (*Balçık et autres c. Turquie*, n° 25/02, § 49, 29 novembre 2007).

38. La Cour considère donc que le droit de manifester de manière spontanée ne peut primer l'obligation de notifier au préalable la tenue d'un rassemblement que dans des circonstances spéciales, notamment s'il est indispensable de réagir immédiatement à un événement par une manifestation. Pareille dérogation à la règle générale peut en particulier se justifier dans le cas où un délai aurait rendu la réaction obsolète.

39. Toutefois, pour la Cour, les faits de la cause ne dénotent aucune circonstance spéciale qui aurait appelé une manifestation immédiate. Il convient d'observer à cet égard que les résultats officiels des élections avaient été rendus publics le 4 mai 2002, deux mois avant la manifestation litigieuse, et qu'ils avaient été établis de manière objective. Par ailleurs, si les manifestants souhaitent exprimer leur solidarité avec les manifestants du pont Erzsébet, la Cour n'est pas convaincue que le respect d'un préavis aurait rendu cette réaction obsolète.

40. En outre, la Cour observe qu'au moment des faits aucune autorisation n'était requise en Hongrie pour la tenue de manifestations publiques ; un préavis de soixante-douze heures avant la tenue de l'événement en question était toutefois exigé. Si la police décidait d'interdire une manifestation, les organisateurs pouvaient alors demander un contrôle juridictionnel de cette décision dans les trois jours. Dès lors, la Cour estime que des garanties procédurales empêchant des restrictions abusives à la liberté de réunion avaient été mises en place.

41. En outre, elle observe qu'à l'origine des événements litigieux se trouvait une manifestation illégale (paragraphes 10 et 14 ci-dessus) qui avait donné lieu au blocage d'un des ponts principaux du centre de Budapest. Indépendamment de la question de savoir si tout ou partie de ces manifestants se sont ensuite retrouvés place Kossuth, l'objectif déclaré de ce dernier rassemblement, auquel la requérante a participé, était d'apporter un

soutien aux personnes qui avaient illégalement manifesté au pont Erzsébet. Le désordre qui caractérise par essence cette combinaison d'événements est donc si évident que la décision de la police de disperser le rassemblement ne saurait être considérée comme s'écartant de l'objet et du but de l'article 11 de la Convention. La Cour rappelle qu'il est important que les organisateurs de manifestations et les participants à celles-ci se conforment aux règles du jeu démocratique, dont ils sont les acteurs, en respectant les réglementations en vigueur (*Balçık et autres*, précité, § 49).

42. La Cour souligne également que la liberté de réunion vise notamment à donner toute sa place au débat public et à laisser la contestation s'exprimer ouvertement. La protection des opinions personnelles, assurée par l'article 10, compte parmi les objectifs de la liberté de réunion pacifique telle que la consacre l'article 11 (*Ezelin c. France*, 26 avril 1991, § 37, série A n° 202). Elle observe à cet égard que les manifestants se sont rassemblés sur la place Kossuth vers 13 heures et que la requérante les a rejoints vers 19 heures, ce qui signifie que les manifestants ont disposé de plusieurs heures pour exprimer leurs idées.

43. Dans ces conditions, la Cour estime que la requérante a eu suffisamment de temps pour montrer sa solidarité avec ses co-manifestants. Dès lors, elle conclut que l'ingérence finale dans l'exercice par l'intéressée de sa liberté de réunion ne semble pas avoir été excessive (voir, *mutatis mutandis*, *Cisse c. France*, n° 51346/99, §52, CEDH 2002-III). Elle estime que la police a fait preuve de la tolérance requise envers les manifestants, alors qu'elle n'avait pas été informée au préalable de l'événement (voir, *a contrario*, *Balçık et autres*, précité, § 51), lequel, de l'avis de la Cour, a incontestablement perturbé la circulation routière et causé un trouble certain à l'ordre public (*Çiloğlu et autres c. Turquie*, n° 73333/01, § 51, 6 mars 2007). A cet égard, l'espèce diffère d'autres affaires où la dispersion est survenue relativement vite (*Bukta et autres*, précité, § 10 ; *Oya Ataman c. Turquie*, n° 74552/01, §§ 41-42, CEDH 2006-XIV ; *Balçık et autres*, précité, § 51).

44. Quant à l'effet dissuasif potentiel sur l'organisation de manifestations spontanées, la Cour observe que les manifestants ont pu exercer, pendant plusieurs heures, leur droit à la liberté de réunion pacifique, tel que garanti par la Convention (*Baczkowski et autres c. Pologne*, n° 1543/06, § 67, CEDH 2007-...).

45. Eu égard à ce qui précède, la Cour estime que la dispersion de la manifestation à laquelle participait la requérante était nécessaire dans une société démocratique et ne saurait être considérée comme une mesure disproportionnée par rapport au but légitime poursuivi.

46. Dès lors, il n'y a pas eu violation de l'article 11 de la Convention.

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

1. *Déclare* la requête recevable ;

1. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 11 de la Convention ;

Fait en français, puis communiqué par écrit le 7 octobre 2008, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Françoise Elens-Passos
Greffière adjointe

Françoise Tulkens
Présidente