



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

CINQUIÈME SECTION

**AFFAIRE LIGUE DU MONDE ISLAMIQUE ET
ORGANISATION ISLAMIQUE MONDIALE DU SECOURS
ISLAMIQUE c. FRANCE**

(Requêtes n^{os} 36497/05 et 37172/05)

ARRÊT

STRASBOURG

15 janvier 2009

DÉFINITIF

15/04/2009

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Ligue du monde islamique et Organisation islamique mondiale du secours islamique c. France,

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

Peer Lorenzen, *président*,

Rait Maruste,

Jean-Paul Costa,

Karel Jungwiert,

Renate Jaeger,

Mark Villiger,

Isabelle Berro-Lefèvre, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 9 décembre 2008,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouvent deux requêtes (n^{os} 36497/05 et 37172/05) dirigées contre la République française et dont deux organisations non gouvernementales saoudiennes ayant leur siège social respectivement à Makka Al Mrukama et Djeddah, en Arabie saoudite, la Ligue du monde islamique et l'Organisation islamique mondiale du secours islamique (« les requérantes »), ont saisi la Cour le 5 octobre 2005 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérantes sont représentées par M^e G. Ducrey, avocat à Paris. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. Les requérantes alléguaient avoir été privées de leur droit d'accès à un tribunal compétent pour statuer sur leurs droits de caractère civil (article 6 § 1 de la Convention) et avoir été victimes d'une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 6 § 1 en tant qu'associations étrangères n'ayant pas d'établissement en France.

4. Le 3 septembre 2007, la Cour a décidé de communiquer les requêtes au Gouvernement. Se prévalant de l'article 29 § 3 de la Convention, elle a décidé qu'elle se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond.

5. La Cour a décidé de joindre les requêtes (article 42 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Le 8 juillet 2003, le quotidien égyptien *Sot al Orouba* (sous-titré : « le journal de tous les Arabes »), journal notamment diffusé en France (en langue française), publia un article intitulé « 11 Septembre : la facture ... les Arabes sont priés de verser un trillion de dollars aux familles des victimes américaines. Une attitude arabe unifiée est impérative pour déjouer le plan américain de puiser les fonds arabes ».

7. L'article évoquait les actions en responsabilité civile intentées aux Etats-Unis par neuf bureaux d'avocats américains mandatés par les proches des victimes des attentats susmentionnés contre différentes catégories d'accusés considérés comme directement ou indirectement responsables de ces attentats. Parmi ces accusés figuraient les deux requérantes, toutes deux visées par l'acte introductif d'instance, dont le journaliste reprenait le contenu en exposant aux lecteurs le fait que les deux organisations étaient accusées de « soutenir matériellement le terrorisme, notamment la mouvance Al Qaida et Oussama Ben Laden », organisation présumée responsable des attentats ayant frappé les Etats-Unis le 11 septembre 2001.

8. Le 7 octobre 2003, à la suite de la diffusion de cet article en France, les deux requérantes déposèrent chacune une plainte avec constitution de partie civile pour diffamation devant le doyen des juges d'instruction du tribunal de grande instance de Paris.

9. Les requérantes estimaient que l'article, se basant sur l'acte introductif d'instance rédigé par neuf avocats américains, ne se contentait pas d'un compte rendu objectif mais présentait au contraire les imputations d'appartenance des requérantes à la mouvance Al Qaida comme des faits établis et constituait ainsi une diffamation au sens des articles 29 alinéa premier, et 32 alinéa premier, de la loi du 29 juillet 1881.

10. Par deux ordonnances du 16 octobre 2003, le juge d'instruction fixa une consignation de 500 euros pour chacune des parties civiles, qui s'en acquittèrent le 24 novembre 2003.

11. Par des réquisitions écrites du 5 décembre 2003, le procureur de la République demanda au juge d'instruction d'entendre les deux parties civiles et de les inviter à produire les pièces établissant qu'en tant qu'associations étrangères, elles avaient rempli les formalités exigées par l'article 5 de la loi du 5 juillet 1901 pour obtenir la capacité d'ester en justice en France.

12. Le 27 février 2004, les requérantes justifièrent être régulièrement déclarées dans leur pays d'origine et dotées, de ce fait, de la personnalité morale et de la capacité d'ester en justice sur le territoire français. En particulier, elles produisirent une copie de leurs statuts traduits et un

certificat de coutume établi par le ministère des Affaires étrangères du Royaume d'Arabie saoudite.

13. Le 24 mars 2004, le juge d'instruction rendit une ordonnance de refus d'informer concernant chacune des plaintes. Ces ordonnances, rédigées en termes identiques, relevaient que la requérante, organisation non gouvernementale régie par les lois saoudiennes, dont le siège social était situé en Arabie Saoudite, et constituant de ce fait une association étrangère au sens de l'article 5 de la loi du 5 juillet 1901 modifiée relative au contrat d'association, ne justifiait ni d'un établissement situé en France ni d'une déclaration préalable faite à la préfecture du département où était situé le siège de son principal établissement. Que par voie de conséquence, les requérantes, n'ayant pas qualité pour se constituer partie civile et n'ayant pu de ce fait mettre valablement en mouvement l'action publique, les faits de diffamation allégués, commis le 8 juillet 2003, étaient prescrits par application de l'article 65 de la loi du 29 juillet 1881.

14. Le 31 mars 2004, les requérantes interjetèrent appel des ordonnances de refus d'informer devant la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris.

15. Parmi d'autres moyens, elles invoquaient le fait que subordonner la capacité d'ester en justice d'une association étrangère sur le territoire français à une déclaration préalable était une solution contraire à l'esprit de la loi du 1^{er} juillet 1901 modifiée par la loi du 9 octobre 1981. Selon les requérantes, les travaux préparatoires de cette loi montraient que le silence du dernier alinéa de l'article 5 à propos des associations étrangères n'ayant pas d'établissement en France devait être interprété dans le sens de la liberté d'ester en justice pour ces associations, qui n'ont pas d'activité permanente en France mais qui bénéficient de la personnalité juridique dans leur pays d'origine.

16. Les requérantes invoquaient également un jugement du tribunal de grande instance de Paris du 12 juin 1991, qui statuait sur une situation identique à la leur, et selon lequel « est recevable une action en justice exercée en France par des associations étrangères même si celles-ci n'ont pas fait l'objet d'une déclaration préalable en préfecture, dès lors que ces actions ne constituent pas l'exercice d'une activité permanente mais seulement l'accomplissement en France d'un acte isolé ».

17. Enfin, les requérantes soulevaient la violation en l'espèce de l'article 6 § 1 de la Convention, seul et combiné avec l'article 14 de la Convention, en ce que la décision du juge d'instruction portait atteinte à leur droit d'accès à un juge et constituait une discrimination. Elles soutenaient, à cet égard, que les associations étrangères ne sont pas dans une situation identique à celles qui se sont constituées en France et ne sauraient par conséquent être soumises au même régime.

18. Par deux arrêts du 10 septembre 2004, la chambre de l'instruction infirma les ordonnances attaquées et les requalifia en ordonnances

d'irrecevabilité. Elle constata que les requérantes n'avaient pas souscrit de déclaration auprès de la préfecture du siège de leur principal établissement comme l'exige l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901. Relevant que ce dernier article s'applique à toutes les associations françaises et étrangères voulant ester en justice en France, elle en conclut qu'aucune discrimination ne pouvait être retenue à l'encontre des requérantes sur le fondement des articles 6 § 1 et 14.

19. Le 13 septembre 2004, les requérantes formèrent chacune un pourvoi en cassation. Dans leurs mémoires ampliatifs, elles alléguèrent à nouveau la violation des articles 6 § 1 et 14.

20. Par deux arrêts du 12 avril 2005, la chambre criminelle de la Cour de cassation rejeta lesdits pourvois. Elle considéra que, si toute personne morale qui se prétend victime d'une infraction est habilitée à se constituer partie civile devant la juridiction répressive, ce droit, qui s'exerce dans les conditions prévues par l'article 2 du code de procédure pénale, requiert, s'agissant d'une association, qu'elle remplisse les formalités exigées par l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901, auxquelles toute association, française ou étrangère, doit se soumettre pour obtenir la capacité d'ester en justice. Elle conclut que le moyen ne pouvait être admis.

21. En septembre 2007, le conseil des requérantes adressa une lettre au ministère des Affaires étrangères et européennes, au ministère de l'Intérieur, à la préfecture de Paris et à la préfecture de police de Paris, afin que ceux-ci lui indiquent selon quelles modalités pratiques une association étrangère pouvait se conformer aux prescriptions de l'article 5 alinéa 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901. Cette demande était faite pour le compte d'une association autre que les requérantes. Par deux lettres des 8 octobre et 21 décembre 2007, le ministère des Affaires étrangères indiqua qu'il convenait que l'association concernée procède à une déclaration à la préfecture du lieu de son élection de domicile en indiquant que sa seule activité serait l'engagement d'une procédure judiciaire. Par une lettre du 3 octobre 2007, la préfecture de police de Paris, pour sa part, précisa qu'une association dont le siège social était à l'étranger, et qui souhaitait bénéficier en France de la capacité juridique, devait procéder à l'ouverture sur le territoire français d'un établissement principal et le déclarer selon les dispositions de l'article 5.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

22. Les articles pertinents de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse disposent :

Article 29 alinéa premier

« Toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé est une diffamation.

La publication directe ou par voie de reproduction de cette allégation ou de cette imputation est punissable, même si elle est faite sous forme dubitative ou si elle vise une personne ou un corps non expressément nommés, mais dont l'identification est rendue possible par les termes des discours, cris, menaces, écrits ou imprimés, placards ou affiches incriminés. »

Article 53

« La citation précisera et qualifiera le fait incriminé, elle indiquera le texte de loi applicable à la poursuite.

Si la citation est à la requête du plaignant, elle contiendra élection de domicile dans la ville où siège la juridiction saisie et sera notifiée tant au prévenu qu'au ministère public.

Toutes ces formalités seront observées à peine de nullité de la poursuite. »

Article 65 alinéa premier

« L'action publique et l'action civile résultant des crimes, délits et contraventions prévus par la présente loi se prescriront après trois mois révolus, à compter du jour où ils auront été commis ou du jour du dernier acte d'instruction ou de poursuite s'il en a été fait. »

23. Les articles pertinents de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association se lisent ainsi :

Article 2

« Les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable, mais elles ne jouiront de la capacité juridique que si elles se sont conformées aux dispositions de l'article 5. »

Article 5

« Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique prévue par l'article 6 devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs.

La déclaration préalable en sera faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association aura son siège social. Elle fera connaître le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions et domiciles et nationalités de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ou de sa direction. Deux exemplaires des statuts seront joints à la déclaration. Il sera donné récépissé de celle-ci dans le délai de cinq jours.

Lorsque l'association aura son siège social à l'étranger, la déclaration préalable prévue à l'alinéa précédent sera faite à la préfecture du département où est situé le siège de son principal établissement.

L'association n'est rendue publique que par une insertion au Journal officiel, sur production de ce récépissé (...) »

Article 6

« Toute association régulièrement déclarée peut, sans aucune autorisation spéciale, ester en justice (...) »

24. Jusqu'en 1999, l'interprétation jurisprudentielle de l'article 5 alinéa 3 consistait à admettre que cette disposition ne s'appliquait pas aux associations étrangères n'ayant aucune activité permanente en France ni aucun établissement sur le sol français.

25. Par un jugement du 12 juin 1991, le tribunal de grande instance de Paris avait statué ainsi :

« (...) est recevable une action en justice exercée en France par des associations étrangères même si celle-ci n'ont pas fait l'objet d'une déclaration préalable en préfecture, dès lors que ces actions ne constituent pas l'exercice d'une activité permanente mais seulement l'accomplissement en France d'un acte isolé. »

26. Par un arrêt du 25 janvier 1995, la cour d'appel de Paris avait considéré que la personnalité juridique d'une association devait être reconnue du seul fait qu'elle avait été valablement constituée au regard de la législation du pays concerné.

27. Concernant les sociétés de capitaux étrangères, la chambre criminelle de la Cour de cassation a jugé, dans un arrêt du 12 novembre 1990 (pourvoi n° 89-81851, arrêt publié au bulletin de la Cour de cassation), que ces sociétés devaient se voir reconnaître la capacité d'ester en justice, en particulier lorsqu'elles se constituent partie civile, selon la motivation suivante :

« Attendu que selon les dispositions combinées des articles 6.1 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des articles 1 et 5 de son premier protocole additionnel, toute personne morale, quelle que soit sa nationalité, a droit au respect de ses biens et à ce que sa cause soit entendue par un Tribunal indépendant et impartial ; que ces dispositions ont, en vertu de l'article 55 de la Constitution, une valeur supérieure à la loi interne du 30 mai 1857 ;

Attendu qu'il appert des énonciations de l'arrêt attaqué que pour déclarer la société E.A., établissement de droit liechtensteinois, irrecevable en sa constitution de partie civile, la cour d'appel relève que la loi du 30 mai 1857, en son article 1^{er}, confère aux sociétés de capitaux belges le droit d'ester en justice en France et, en son article 2, étend à tous autres pays le bénéfice de cette disposition en le subordonnant à la promulgation d'un décret ; que les juges constatent que si « la personnalité juridique » a été ainsi accordée à diverses sociétés originaires de pays bien déterminés, soit par décrets collectifs, soit par traités internationaux, la principauté du Liechtenstein n'est visée par aucun des décrets prévus à l'article 2 précité, ni par aucune convention diplomatique conclue à cet effet ; que dès lors, selon les juges, même si elle lui est acquise par sa loi nationale, la personnalité juridique n'est pas reconnue en France à la société de capitaux liechtensteinois E.A. ; que celle-ci n'a donc pas la capacité d'ester en justice en France ;

Mais attendu qu'en l'état de ces motifs, et alors que toute personne morale étrangère, qui se prétend victime d'une infraction, est habilitée à se constituer partie

civile, devant une juridiction française, dans les conditions prévues par l'article 2 du Code de procédure pénale, la cour d'appel a méconnu le principe sus-énoncé ;

Que la cassation est dès lors encourue de ce chef (...) »

28. Toutefois, en 1999, la Cour de cassation (Cass. Crim. 16 novembre 1999, Bull. crim. n° 260 p. 813, concernant l'action en diffamation introduite par une association de droit suisse ayant son siège à Genève), a jugé que n'était pas contraire aux articles 6 § 1 et 14 de la Convention le fait, pour les juridictions d'instruction, de déclarer irrecevable la plainte avec constitution de partie civile d'une association étrangère n'ayant pas d'établissement en France faute pour cette dernière de remplir les formalités de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 (déclaration préalable à la préfecture).

III. AUTRES DISPOSITIONS

29. La Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales, du 24 avril 1986, a été élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe et est ouverte à l'adhésion d'Etats non membres de cette organisation. Elle est entrée en vigueur pour la France le 1^{er} mars 2000. Ses articles 1 et 2 disposent :

Article 1

« La présente Convention s'applique aux associations, fondations et autres institutions privées (ci-après dénommées ONG) qui remplissent les conditions suivantes:

- a. avoir un but non lucratif d'utilité internationale;
- b avoir été créées par un acte relevant du droit interne d'une Partie;
- c exercer une activité effective dans au moins deux Etats; et
- d avoir leur siège statutaire sur le territoire d'une Partie et leur siège réel sur le territoire de cette Partie ou d'une autre Partie. »

Article 2

« 1. La personnalité et la capacité juridiques d'une ONG telles qu'elles sont acquises dans la Partie dans laquelle elle a son siège statutaire sont reconnues de plein droit dans les autres Parties.

2. Lorsqu'elles sont dictées par un intérêt public essentiel, les restrictions, limitations ou procédures spéciales prévues pour l'exercice des droits découlant de la capacité juridique par la législation de la Partie dans laquelle la reconnaissance a lieu, sont applicables aux ONG établies dans une autre Partie. »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

30. Les requérantes se plaignent de l'irrecevabilité de leurs plaintes avec constitution de partie civile au motif qu'elles n'auraient pas accompli les formalités exigées par l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 pour obtenir la capacité d'ester en justice en France. Elles estiment qu'il a ainsi été porté atteinte à leur droit d'accès à un tribunal car, n'ayant aucun établissement sur le territoire français, l'obligation qui leur a été faite de souscrire une déclaration au siège d'un tel établissement constituait pour elles, compte tenu du délai de prescription applicable, un obstacle insurmontable à l'engagement de leur action civile devant les juridictions répressives. Elles allèguent une violation de l'article 6 § 1 de la Convention dont la partie pertinente se lit ainsi :

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

A. Sur la recevabilité

31. En premier lieu, le Gouvernement semble soutenir, sans la qualifier de telle, que les requêtes sont irrecevables pour incompatibilité *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention. Plus précisément, il estime que la Cour ne saurait, compte tenu de la convention du Conseil de l'Europe sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales, consacrer dans la Convention un droit, au profit des associations étrangères, à la reconnaissance de leur capacité d'agir en justice dans les Etats parties. Si les Etats membres du Conseil de l'Europe ont jugé nécessaire de conclure une convention spéciale sur la reconnaissance par ces mêmes Etats de la personnalité juridique des associations créées dans d'autres Etats membres, c'est bien que la Convention ne prévoyait pas une telle reconnaissance de plein droit.

32. Se prévalant des affaires *Sidiropoulos et autres c. Grèce* (arrêt du 10 juillet 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-IV) et *Gorzelik et autres c. Pologne* ([GC], n° 44158/98, ECHR 2004-I), le Gouvernement souligne que la Cour elle-même a jugé que l'existence d'un contrôle étatique préalable à l'enregistrement d'une association poursuivait un but légitime.

33. En deuxième lieu, le Gouvernement prétend que si la Cour jugeait que les allégations factuelles des requérantes quant à l'absence de toute

activité en France, étaient inexactes, voire mensongères, elle ne pourrait que déclarer les requêtes irrecevables.

34. Les requérantes ne présentent pas d'observations à ce sujet.

35. La Cour relève d'emblée que la présente affaire ne concerne pas la reconnaissance en France de la personnalité juridique d'une association étrangère, mais plutôt l'accès à un tribunal des deux associations cherchant à obtenir réparation du préjudice qu'elles prétendaient avoir subi du fait de la publication d'un article qu'elles estimaient diffamatoire. Si la Convention ne garantit pas un droit à une telle reconnaissance, elle garantit le droit d'accès à un tribunal afin qu'il connaisse d'une contestation relative à des droits et obligations de caractère civil.

36. L'invocation par le Gouvernement de la convention du Conseil de l'Europe susmentionnée n'est pas pertinente en l'espèce : cette convention vise à faciliter les activités, au niveau européen, des organisations non gouvernementales satisfaisant à certaines conditions limitativement énumérées en son article 1. Or parmi ces conditions figure celle d'exercer une activité effective dans au moins deux Etats, ce qui n'est pas le cas des requérantes, du moins en ce qui concerne la France. De plus, elle vise les organisations internationales non gouvernementales dans l'exercice de leurs activités propres et non les organisations étrangères souhaitant introduire une action en justice dans un Etat tiers.

37. De plus, on ne saurait établir un parallèle entre la présente affaire et les affaires Sidiropoulos et Gorzelik précitées. Ces affaires avaient trait à l'article 11 de la Convention et concernaient le refus d'enregistrer des associations requérantes, pour la première, car celle-ci était soupçonnée de porter atteinte à l'intégrité territoriale du pays, et la seconde, pour éviter un contournement de la loi électorale.

38. La Cour rejette donc la première partie des exceptions préliminaires du Gouvernement.

39. Quant à la seconde partie, elle estime qu'elle se trouve étroitement liée à la question du droit d'accès aux tribunaux, donc au fond du grief déduit de la violation de l'article 6 § 1.

40. En conséquence, la Cour la joint au fond.

41. La Cour constate donc que les requêtes ne sont pas manifestement mal fondées au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs que celles-ci ne se heurtent à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de les déclarer recevables.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

42. En premier lieu, le Gouvernement soutient que la formalité de déclaration préalable en préfecture, à laquelle sont soumises toutes les

associations, dès lors qu'elles veulent agir en justice, ne peut être assimilée à une « limitation » du droit d'agir en justice. Il s'agit plutôt d'une formalité consubstantielle. Son seul objet est de faire exister juridiquement, aux yeux du droit français, l'association. La procédure de déclaration préalable de l'article 5 de la loi de 1901 se distingue fondamentalement de celle censurée par la Cour de cassation dans les affaires des sociétés de capitaux étrangères, car l'Etat ne dispose d'aucun pouvoir pour autoriser ou limiter l'accès à un tribunal français par une association étrangère.

43. Selon le Gouvernement, l'allégation des requérantes selon laquelle elles étaient dépourvues d'établissement en France et ne pouvaient ainsi effectuer de déclaration à la préfecture n'est pas avérée : la « ligue du monde islamique » disposerait d'un bureau en France chargé de « gérer les biens mobiliers et immobiliers (...) qui lui sont confiés nommément par la ligue islamique mondiale ». Mais, à supposer même que cette allégation soit fondée, elle ne fait pas obstacle à l'accomplissement de cette formalité. Lorsque l'unique activité d'une association est d'agir en justice en France, c'est l'adresse où l'association élit domicile qui peut constituer le lieu de son établissement en France. Or, les requérantes, pour la procédure tant devant les juridictions françaises que devant la Cour, ont élu domicile chez leur avocat. Si elles avaient procédé à la déclaration à la préfecture du lieu où elles avaient élu domicile, un récépissé leur aurait été délivré dans les cinq jours, ce qui leur aurait permis d'agir dans le délai de la prescription.

44. En deuxième lieu, le Gouvernement soutient que cette limitation poursuit un but légitime et est proportionnée. Le but poursuivi serait double : la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale, d'une part, et la protection des droits des tiers, d'autre part. En France, où le contrôle sur le caractère licite de l'association ne peut être qu'*a posteriori*, la déclaration des associations permet aux autorités, ainsi qu'à tout intéressé, de saisir le tribunal afin de demander la nullité de l'association, même si celle-ci est étrangère et régulièrement déclarée dans l'Etat où elle a son siège social. Les tiers, ceux qui sont cités en justice par les associations, peuvent ainsi identifier l'association qui agit contre eux et le juge saisi peut contrôler l'intérêt à agir du demandeur. En l'espèce, si les requérantes avaient effectué une telle déclaration, il aurait été plus aisé de savoir si la « ligue du monde islamique » est la même association que la « ligue islamique mondiale ». La formalité de déclaration préalable se différencie donc des procédures d'enregistrement que la Cour a eu à examiner dans les affaires Sidiropoulos et Gorzelik précitées. Ces procédures étaient plus contraignantes car elles pouvaient déboucher sur un refus d'enregistrement, ce qui est impossible en France.

45. Les requérantes prétendent que l'association citée par le Gouvernement est indépendante d'elles. Celle-ci a été constituée sur le territoire français sous la dénomination « Bureau officiel de la ligue

islamique mondiale » et n'était pas mise en cause dans l'article diffamatoire incriminé.

46. Selon les requérantes, l'article 5 alinéa 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901 est une disposition obscure, sujette en elle-même, à interprétation. Soit elle implique de faire une déclaration dans les termes et les formes du droit français dans le pays où l'association est active et possède son principal établissement, soit elle implique l'obligation de créer un établissement en France.

47. Les requérantes soulignent aussi qu'une association qui se constitue en France n'acquiert pas la personnalité morale du fait de sa déclaration à la préfecture, mais seulement à compter de la publication de cette déclaration au Journal officiel. Le bref délai imparti par l'article 65 de la loi de 1881 rend impossible l'accomplissement de toutes ces formalités. Par ailleurs, un cabinet d'avocats français ne saurait constituer « l'établissement » d'une association étrangère au regard des règles déontologiques applicables à cette profession.

2. *Appréciation de la Cour*

48. La Cour rappelle que c'est au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux cours et tribunaux, qu'il incombe d'interpréter la législation interne. Son rôle à elle se limite à vérifier la compatibilité avec la Convention des effets de pareille interprétation. Cela est particulièrement vrai s'agissant de l'interprétation par les tribunaux de règles procédurales telles que celles fixant les délais à respecter pour le dépôt des documents ou l'introduction des recours (*Tejedor García c. Espagne*, 16 décembre 1997, § 31, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VIII, p. 2796). La réglementation relative aux formalités et délais à observer pour former un recours vise à assurer la bonne administration de la justice et le respect, en particulier, de la sécurité juridique. Ce principe de la sécurité des rapports juridiques, en tant qu'il constitue l'un des éléments fondamentaux de la prééminence du droit, exige que soit assurée une voie judiciaire effective permettant à chaque justiciable de revendiquer ses droits civils (*Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, § 61, CEDH 1999-VII).

49. Par ailleurs, le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès constitue un aspect, n'est pas absolu et se prête à des limitations implicitement admises, notamment en ce qui concerne les conditions de recevabilité d'un recours, car il appelle de par sa nature même une réglementation par l'Etat, lequel jouit à cet égard d'une certaine marge d'appréciation (*García Manibardo c. Espagne*, n° 38695/97, § 36, CEDH 2000-II, et *Mortier c. France*, n° 42195/98, § 33, 31 juillet 2001). Néanmoins, les limitations appliquées ne doivent pas restreindre l'accès ouvert à l'individu d'une manière ou à un point tel que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même.

50. La Cour rappelle à cet égard que les restrictions à la capacité d'ester en justice doivent être strictement limitées. Ainsi dans l'arrêt *Eglise catholique de la Canée c. Grèce* (16 décembre 1997, §§ 40-42, *Recueil* 1997- VIII), elle a considéré qu'en jugeant que la requérante se trouvait dans l'incapacité d'ester en justice, faute de disposer de la personnalité juridique, les juridictions civiles n'avaient pas seulement sanctionné l'inobservation d'une simple formalité nécessaire à l'ordre public, mais lui avaient imposé une véritable restriction l'empêchant de faire trancher par les tribunaux tout litige relatif à ses droits de propriété (voir aussi *Les Saints Monastères c. Grèce*, 9 décembre 1994, § 83, série A n° 301-A).

51. En outre, la Cour a affirmé, à plusieurs reprises, que la notion de « droit » ou de « loi », qui figure explicitement ou implicitement dans tous les articles de la Convention, implique des conditions qualitatives, entre autres celles de l'accessibilité et de la prévisibilité (voir, notamment, *Cantoni c. France*, 15 novembre 1996, § 29, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V ; *Coëme et autres c. Belgique*, nos 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 et 33210/96, § 145, CEDH 2000-VII, et *E.K. c. Turquie*, n° 28496/95, § 51, 7 février 2002).

52. La Cour note que la loi du 1^{er} juillet 1901, en ses articles 2 et 5, règle les questions afférentes à la création d'associations et à la reconnaissance de la capacité juridique de celles-ci, qui se fait au moyen d'une déclaration préalable auprès des autorités préfectorales. Plus précisément, l'article 5 alinéa 3 de la loi prévoit que lorsqu'une association a son siège social à l'étranger, la déclaration préalable en vue de l'obtention de la capacité juridique doit être faite à la préfecture du département où se situe le siège de son principal établissement. Or, de par les termes utilisés, cet alinéa a vocation à s'appliquer aux associations étrangères qui souhaitent s'établir sur le territoire français pour exercer une activité. Il ne vise pas expressément la question de la capacité d'ester en justice d'une association, comme les requérantes, qui a son siège social à l'étranger, n'exerce aucune activité en France, mais souhaite introduire ponctuellement une action en justice pour défendre ses droits de caractère civil.

53. La Cour a déjà constaté qu'en raison même du principe de généralité des lois, le libellé de celles-ci ne peut présenter une précision absolue. L'une des techniques types de réglementation consiste à recourir à des catégories générales plutôt qu'à des listes exhaustives. Aussi de nombreuses lois se servent-elles par la force des choses de formules plus ou moins floues, afin d'éviter une rigidité excessive et de pouvoir s'adapter aux changements de situation. L'interprétation et l'application de pareils textes dépendent de la pratique (voir, parmi d'autres, *Kokkinakis*, précité, § 40 et *Cantoni*, précité, § 31).

54. La fonction de décision confiée aux juridictions sert précisément à dissiper les doutes qui pourraient subsister quant à l'interprétation des normes, en tenant compte des évolutions de la pratique quotidienne, à

condition que le résultat soit raisonnablement prévisible. La Cour doit dès lors rechercher si, en l'espèce, le texte de la disposition légale, lue éventuellement à la lumière de la jurisprudence interprétative dont elle s'accompagne, remplissait cette condition (*Cantoni*, précité, § 32).

55. La Cour note que la référence à l'article 5 précité faite en premier lieu par le juge d'instruction donne lieu à interprétation : dans ses ordonnances du 24 mars 2004, celui-ci relevait que les requérantes ne justifiaient ni d'un établissement situé en France ni d'une déclaration préalable faite à la préfecture du département où était situé le siège de son principal établissement. Par la suite, le 10 septembre 2004, la chambre de l'instruction a constaté que les requérantes n'avaient pas souscrit de déclaration auprès de la préfecture du siège de leur principal établissement. Dans ses arrêts du 12 avril 2005, la Cour de cassation a confirmé cette approche. Il ressort donc que les juridictions françaises semblent imposer une déclaration à la préfecture du siège du principal établissement.

56. Or, comme l'a estimé le juge d'instruction dans ses ordonnances du 24 mars 2004, les requérantes n'avaient pas un tel établissement en France. A cet égard, la Cour n'est pas convaincue par les allégations du Gouvernement selon lesquelles les requérantes disposeraient d'un bureau en France (paragraphe 43 ci-dessus). En outre, l'obligation de déclaration au lieu du principal établissement apparaît d'autant plus ambiguë que, postérieurement aux décisions et arrêts précités, le ministère des Affaires étrangères a indiqué au conseil des requérantes qu'une association étrangère devait procéder à une déclaration à la préfecture du lieu de son élection de domicile, tandis que la préfecture de police de Paris, dans sa lettre du 3 octobre 2007 au même conseil, imposait à cette association l'ouverture en France d'un principal établissement. La Cour relève à cet égard que ni la législation pertinente ni la jurisprudence y afférente ne se fondent sur la notion de domicile élu, contrairement au Gouvernement qui y fait référence.

57. La Cour note, de surcroît, que les requérantes avaient fait « élection de domicile » au cabinet de leur avocat, mais pour les besoins de la procédure qu'elles avaient engagée devant les juridictions françaises. Cette élection de domicile ne pourrait valoir « lieu du principal établissement » de manière fictive aux fins des exigences de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901.

58. Dans les circonstances de l'espèce, la Cour estime qu'en exigeant la déclaration prévue à l'article 5 de la loi de 1901 pour une association étrangère n'ayant pas de " principal établissement " en France et souhaitant introduire une action en diffamation afin de lui permettre d'ester en justice, les autorités françaises n'ont pas seulement sanctionné l'inobservation d'une simple formalité nécessaire à la protection de l'ordre public et des tiers, comme le soutient le gouvernement. Elles ont aussi imposé aux requérantes une véritable restriction, au demeurant non suffisamment prévisible, qui porte atteinte à la substance même de leur droit d'accès à un tribunal, de

sorte qu'il y a eu violation de l'article 6 de la Convention. Par là même, la Cour rejette la deuxième partie de l'objection du Gouvernement.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 6 § 1

59. Invoquant les articles 6 § 1 et 14 combinés de la Convention, les requérantes estiment, par ailleurs, qu'elles ont subi de ce fait un traitement discriminatoire en tant qu'associations étrangères ne disposant pas d'un établissement en France, par rapport aux associations françaises ou aux associations étrangères ayant un tel établissement. L'article 14 dispose :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

60. Le Gouvernement précise qu'il ne souhaite pas revenir sur la question de savoir si, abstraction faite de la procédure litigieuse, les requérantes ont ou non une activité en France.

61. Dans la mesure où le grief relatif à l'article 14 a déjà été examiné sous l'angle de l'article 6, la Cour n'estime pas nécessaire de se placer aussi sur le terrain de ces articles combinés.

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

62. 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

63. Les requérantes soutiennent qu'elles ne peuvent plus agir à l'encontre de l'article publié dans le journal *Sot al Orouba* en raison de la prescription de l'action prévue à l'article 65 de la loi du 29 juillet 1881. L'atteinte particulièrement grave qui a été portée à leur honneur et à leur considération ne pourra jamais être réparée. Ainsi, les requérantes demandent chacune la somme de 5 000 euros (EUR) en réparation du préjudice moral issu de la violation de l'article 6 § 1 et la somme de 5 000 EUR en réparation de celui issu de la violation de l'article 6 § 1 combiné avec l'article 14.

64. Le Gouvernement souligne qu'il ne peut imaginer qu'une telle réparation n'ait pas été demandée aux tribunaux saoudiens ou égyptiens, et que seules les juridictions françaises ont été saisies de cette atteinte à la réputation des requérantes alors surtout que si, comme elles le prétendent, elles n'ont aucune activité en France, l'atteinte à leur réputation doit être mince. L'article litigieux se bornait à informer les lecteurs d'une procédure judiciaire ouverte aux Etats-Unis et il est bien peu vraisemblable que les tribunaux français aient jugé cet article diffamatoire.

65. La Cour ne saurait spéculer sur le résultat auquel la procédure litigieuse aurait abouti si la violation de la Convention n'avait pas eu lieu. En outre, la Cour a été appelée à statuer sur l'entrave subie par les requérantes quant à leur droit d'accès à un tribunal. Elle considère que dans les circonstances de la cause le constat de violation de l'article 6 § 1 fournit aux requérantes une compensation suffisante.

B. Frais et dépens

66. Au titre des frais et dépens les requérantes réclament chacune 500 EUR pour les frais de consignation dans le cadre de la plainte avec constitution de partie civile, 1 045 EUR pour frais d'avocat 543,34 EUR pour frais d'avoué, 2 500 EUR pour frais d'avocats aux conseils et 7 500 EUR pour honoraires d'avocat devant la Cour.

67. Le Gouvernement souligne que la somme réclamée ne manque pas d'une certaine indécence car tant devant les juridictions internes que devant la Cour les écritures et l'argumentation des requérantes étaient identiques.

68. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux (voir, par exemple, *Entreprises Robert Delbrassine S.A. et autres c. Belgique*, n° 49204/99, § 35, 1^{er} juillet 2004, et *Bottazzi c. Italie* [GC], n° 34884/97, § 30, CEDH 1999-V). En l'espèce et compte tenu des critères susmentionnés et statuant en équité, comme le veut l'article 41, la Cour leur alloue une somme globale de 5 000 EUR.

C. Intérêts moratoires

69. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

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

1. *Joint au fond* la deuxième partie de l'exception préliminaire du Gouvernement et la *rejette* ;
2. *Déclare* les requêtes recevables ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
4. *Dit* qu'il n'est pas nécessaire de se placer sur le terrain de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 6 § 1 ;
5. *Dit* que le constat d'une violation de l'article 6 § 1 fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par les requérantes ;
6. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérantes conjointement, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, la somme de 5 000 EUR (cinq mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par les requérantes, pour frais et dépens ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
7. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 15 janvier 2009, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Claudia Westerdiek
Greffière

Peer Lorenzen
Président