

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 23892/94  
présentée par A.C.R.E.P.  
contre le Portugal

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en  
chambre du conseil le 16 octobre 1995 en présence de

MM. S. TRECHSEL, Président  
H. DANELIUS  
C.L. ROZAKIS  
A.S. GÖZÜBÜYÜK  
A. WEITZEL  
J.-C. SOYER  
H.G. SCHERMERS  
Mme G.H. THUNE  
M. F. MARTINEZ  
Mme J. LIDDY  
MM. L. LOUCAIDES  
J.-C. GEUS  
M.P. PELLONPÄÄ  
G.B. REFFI  
M.A. NOWICKI  
I. CABRAL BARRETO  
B. CONFORTI  
N. BRATZA  
I. BÉKÉS  
J. MUCHA  
E. KONSTANTINOV  
G. RESS  
A. PERENIC  
C. BÍRSAN  
P. LORENZEN  
K. HERNDL

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de  
l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 4 avril 1994 par A.C.R.E.P. contre  
le Portugal et enregistrée le 15 avril 1994 sous le N° de dossier  
23892/94 ;

Vu les rapports prévus à l'article 47 du Règlement intérieur de  
la Commission ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le  
9 février 1995 et les observations en réponse présentées par la  
requérante le 7 avril 1995 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante est une association ayant son siège à Lisbonne et  
à Vicenza (Italie). Elle n'a plus aucune activité, sa dissolution  
constituant l'objet de la présente requête.

Devant la Commission, l'association requérante est représentée  
par Maître Romeu Francês, avocat au barreau de Lisbonne.

Les faits, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

A. Les circonstances particulières de l'affaire

Par actes notariés des 18 août et 21 novembre 1988, fut créée une "association internationale" A.C.R.E.P. ayant pour objet "l'étude et diffusion culturelle et historique de la lignée constitutionnelle de la Maison Royale de Bragança (Casa Real de Bragança)". Aux fins de cet objet, le statut de l'association prévoyait notamment qu'elle devait "promouvoir l'étude, la divulgation et le respect de la Constitution monarchique de 1838", ainsi que "proposer au chef de la Maison Royale Portugaise Dom Rosario Poidimani l'attribution de médailles, titres honorifiques et nobiliaires prévus dans les lois monarchiques et remises en vigueur (repristinadas) au moyen de décrets royaux ou actes souverains de l'actuel représentant de la Maison Royale aux personnes s'étant distinguées dans la vie sociale, culturelle et scientifique".

Le ministère public engagea alors une action civile contre l'association requérante visant à prononcer sa dissolution.

Le 22 janvier 1991, la 4e chambre civile du tribunal de Lisbonne (Tribunal da comarca de Lisboa - 4º Juízo Cível), par jugement rendu sans audience (saneador-sentença), prononça la dissolution de l'association requérante. Le tribunal se fonda sur deux motifs : le premier tenait à l'absence d'autorisation préalable du Gouvernement prévu par le décret-loi n° 594/74 du 7 novembre 1974, exigée pour les associations internationales ; le second consistait en ce que l'objet de l'association, ainsi que sa finalité, étaient contraires à la loi.

L'association requérante interjeta appel contre ce jugement devant la cour d'appel (Tribunal da Relação) de Lisbonne. Elle fit valoir notamment qu'avec l'entrée en vigueur de la Constitution de 1976, le décret-loi n° 594/74 était devenu inconstitutionnel, dans la mesure où l'article 46 de la Constitution garantit la liberté d'association et prévoit expressément la non-exigence d'autorisation préalable, sans faire de distinction entre associations nationales et internationales. S'agissant du second motif de dissolution, la requérante fit valoir que l'objet de l'association n'était pas contraire à la loi.

Par arrêt du 23 janvier 1992, la cour d'appel rejeta le recours. Elle souligna que le décret-loi n° 594/74 était toujours d'application, une autorisation préalable du Gouvernement étant donc nécessaire. La cour d'appel, s'exprimant sur le second motif de dissolution, affirma que l'objet de l'association requérante était légalement impossible, contraire à la loi, à la réputation de l'Etat portugais et à l'ordre public.

L'association requérante introduisit un recours contre cet arrêt devant la Cour suprême (Supremo Tribunal de Justiça). Elle reprit les arguments qu'elle avait avancés devant la cour d'appel et souligna qu'à la lumière des articles 46 de la Constitution, 280 du Code civil et 11 de la Convention, l'objet de l'association n'était nullement contraire à la loi.

Par arrêt du 6 octobre 1993, la Cour suprême rejeta le recours.

S'agissant du premier motif de dissolution, la Cour suprême souligna que, quoiqu'après première lecture de l'article 46 de la Constitution, le décret-loi 594/74 puisse sembler inconstitutionnel, en réalité il n'en était rien. Se fondant sur une interprétation téléologique des dispositions en cause, la Cour s'exprima ainsi :

(Traduction)

"Quoique le texte constitutionnel ne distingue pas entre

associations nationales et internationales, il appartient à l'interprète de faire cette distinction ... L'article 11 de la Convention, qui garantit en son paragraphe 1 la liberté d'association, comporte en son paragraphe 2 plusieurs restrictions à l'exercice de ce droit ... En droit portugais des restrictions sont énoncées de manière générale aux articles 158-A et 182 par. 2, d) du Code civil. En ce qui concerne les associations internationales, ces restrictions sont énoncées à l'article 13 par. 2 du décret-loi n° 594/74, qui n'est pas en contradiction avec l'article 46 par. 1 de la Constitution ... Ainsi, les associations internationales sont toujours soumises à une autorisation préalable du Gouvernement."

S'agissant du second motif de dissolution, la Cour suprême, après avoir rappelé que l'article 46 par. 2 de la Constitution permet la dissolution des associations dans les cas prévus par la loi moyennant décision judiciaire, procéda à un examen du statut de l'association requérante vis-à-vis des dispositions du droit portugais et affirma notamment :

"L'Etat portugais est organisé sous la forme républicaine, l'objet de l'association en cause étant donc clairement contraire à la Constitution ... Les articles 158-A et 280 du Code civil sont applicables au cas d'espèce en ce sens que l'acte de constitution de l'A.C.R.E.P. est entaché de nullité parce que contraire à la loi et à l'ordre public. L'association en cause ne peut non plus se prévaloir de l'article 11 par. 1 de la Convention. En revanche, le paragraphe 2 [de cette disposition] lui est déjà applicable, en ce qu'elle n'est et ne peut pas être créée pour des raisons, notamment, de sécurité nationale."

Le 7 octobre 1993, la requérante introduisit un recours devant le Tribunal constitutionnel (Tribunal Constitucional) portant sur la prétendue inconstitutionnalité de l'article 13 du décret-loi n° 594/74 face à la teneur de l'article 46 de la Constitution. Dans son mémoire de recours, présenté le 9 février 1994, l'agent du ministère public près le Tribunal constitutionnel, se fondant sur le caractère instrumental du recours en constitutionnalité, souleva une question préalable concernant l'éventuel défaut d'utilité de ce dernier, compte tenu du fait que la dissolution de l'association requérante était en tout état de cause déjà acquise en vertu du second motif indiqué par la Cour suprême.

Le recours est toujours pendant.

La partie de l'arrêt de la Cour suprême portant sur le second motif de dissolution de la requérante est cependant passée en force de chose jugée.

## B. Eléments de droit interne

Article 46 de la Constitution de la République portugaise

(Traduction)

"1. Les citoyens ont le droit de créer des associations librement et sans nécessité d'une quelconque autorisation dès lors que celles-ci ne sont pas destinées à promouvoir la violence et que leur objet n'est pas contraire à la loi pénale.

2. Les associations poursuivent librement leur objectif sans ingérence des autorités publiques et ne peuvent pas être dissoutes par l'Etat ou leurs activités suspendues sauf dans les cas prévus par la loi et moyennant décision judiciaire.

..."

Code civil

(Traduction)

Article 158-A

"Sont applicables à la constitution de personnes morales les dispositions de l'article 280, incombant au ministère public l'introduction de la demande de déclaration judiciaire de nullité."

Article 182

"...

2. Les associations font également l'objet d'extinction moyennant décision judiciaire :

...

d) Lorsque leur existence s'avère contraire à l'ordre public."

Article 280

"1. Est frappé de nullité l'acte juridique dont l'objet est physiquement et légalement impossible, contraire à la loi ou non déterminé.

2. Est frappé de nullité l'acte contraire à l'ordre public, ou attentatoire aux bonnes moeurs."

Article 13 par. 2 du décret-loi n° 594/74

(Traduction)

"La promotion et la constitution d'associations internationales au Portugal dépendent de l'autorisation du Gouvernement."

GRIEF

Invoquant l'article 11 de la Convention, l'association requérante allègue que sa dissolution constitue une ingérence dans sa liberté d'association.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 4 avril 1994 et enregistrée le 15 avril 1994.

Le 28 novembre 1994, la Commission a décidé, en application de l'article 48 par. 2 b) de son Règlement intérieur, de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur, en l'invitant à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 9 février 1995 et la requérante y a répondu le 7 avril 1995.

EN DROIT

L'association requérante allègue que sa dissolution constitue une ingérence injustifiée dans sa liberté d'association. Elle invoque l'article 11 (art. 11) de la Convention, lequel se lit ainsi :

«1. Toute personne a droit (...) 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. 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.»

Le Gouvernement excipe d'emblée du non-épuisement des voies de recours internes. D'après lui, tant que le recours en constitutionnalité interjeté par la requérante devant le Tribunal constitutionnel est pendant, elle ne peut pas saisir la Commission, en vertu de l'inexistence d'une décision interne définitive.

La requérante combat cette thèse. D'après elle, le recours qui est pendant devant le Tribunal constitutionnel ne concerne que la compatibilité avec la Constitution d'une disposition légale, celle de l'article 13 par. 2 du décret-loi n° 594/74. La requérante souligne que sa dissolution a été prononcée également en raison de sa prétendue incompatibilité avec la loi portugaise, cette partie de l'arrêt de la Cour suprême étant passée en force de chose jugée et constituant dès lors la décision interne définitive au sens de l'article 26 (art. 26) de la Convention. La requérante prétend également que l'exception soulevée par le Gouvernement est incompatible avec les arguments du ministère public près le Tribunal constitutionnel.

La Commission observe que le Gouvernement considère qu'il n'y a pas en l'espèce une décision interne définitive, le Tribunal constitutionnel ne s'étant pas encore prononcé sur le recours de la requérante. Elle relève toutefois que l'Etat portugais, agissant par l'intermédiaire de l'agent du ministère public près le Tribunal constitutionnel, soutient devant cette juridiction que le recours interjeté par l'association requérante est dépourvu d'utilité, la dissolution de cette dernière étant en tout état de cause acquise. Or le Gouvernement ne saurait présenter à la Commission des arguments incompatibles avec la thèse qu'il a soutenue devant le juge national (cf. Cour eur. D.H., arrêt Kolompar du 24 septembre 1992, série A n° 235-C, p. 54, par. 32).

Surabondamment, la Commission constate que la dissolution de la requérante est acquise en raison du second motif indiqué par la Cour suprême dans son arrêt du 6 octobre 1993, un éventuel arrêt favorable du Tribunal constitutionnel ne pouvant plus porter remède à la situation. Le Gouvernement ne le conteste pas du reste. Les recours internes devant être épuisés étant uniquement ceux qui se révèlent adéquats au redressement de la violation alléguée, force est de constater que l'exception soulevée par le Gouvernement ne saurait être retenue.

Le Gouvernement soutient également que l'article 11 (art. 11) de la Convention n'est pas applicable en l'espèce. D'après lui, cette disposition ne garantit pas l'octroi de la personnalité morale, mais protège uniquement la liberté de chaque individu s'associer. Le Gouvernement se réfère à cet égard à la décision de la Commission sur la recevabilité de la requête N° 14223/88 (déc. 5.6.91, D.R. 70, p. 218).

Le Gouvernement expose ensuite qu'à supposer même que l'article 11 (art. 11) de la Convention soit applicable à la situation litigieuse, et que la dissolution de la requérante puisse donc s'analyser en une ingérence dans sa liberté d'association, il s'agirait là d'une ingérence justifiée au regard des termes du paragraphe 2 (art. 11-2) de cette disposition.

Le Gouvernement fait observer sur ce point que l'ingérence en cause était prévue par la loi, à savoir par les articles 158-A, 182 et 280 du Code civil et 13 par. 2 du décret-loi n° 594/74. Elle

poursuivait des buts légitimes, notamment la préservation de la réputation de l'Etat portugais, la prévention du crime et la défense de l'ordre, ainsi que la protection des droits d'autrui.

S'agissant du premier de ces buts, le Gouvernement expose que l'Etat portugais étant organisé sous la forme républicaine, une association internationale, c'est-à-dire, pouvant poursuivre ses activités également à l'étranger, avec l'objet et les finalités en cause, serait susceptible de jeter le discrédit sur l'Etat portugais.

En ce qui concerne le deuxième but, le Gouvernement affirme que le titre nobiliaire ainsi que les pouvoirs que l'association et son fondateur M. Rosario Poidimani se sont attribués, peuvent constituer l'infraction d'usage de faux nom ou de fausse qualité, prévue à l'article 38 de la loi n° 12/91 du 21 mars 1991.

S'agissant du troisième but indiqué, le Gouvernement souligne que la poursuite des activités de la requérante pourrait affecter les droits des vrais descendants de la Maison de Bragança.

Enfin, le Gouvernement soutient que la dissolution de la requérante pouvait passer pour une mesure nécessaire, dans une société démocratique, compte tenu de la marge d'appréciation dont les Etats bénéficient en la matière, aucune violation de l'article 11 (art. 11) ne pouvant donc être constatée en l'espèce.

Pour la requérante, l'article 11 (art. 11) de la Convention a pour objet non seulement le droit à la création d'une association mais également le droit à son maintien. Ayant été dissoute contre son gré, la liberté d'association de la requérante s'en est trouvée affectée, l'article 11 (art. 11) étant donc applicable en l'espèce.

La requérante soutient ensuite avoir été victime d'une ingérence non justifiée au regard des termes du paragraphe 2 (art. 11-2) de cette disposition et conteste les thèses du Gouvernement à cet égard. Ainsi, s'agissant de la réputation de l'Etat portugais, la requérante expose qu'elle ne représente que ses membres, et non pas l'Etat, de sorte que la réputation de ce dernier ne pourrait jamais être affectée. S'agissant de la prévention du crime et la défense de l'ordre, la requérante soutient que le Gouvernement n'a pas réussi à démontrer en quoi la poursuite de ses activités pourrait constituer une quelconque infraction pénale et relève à cet égard que M. Rosario Poidimani n'a jamais été accusé d'avoir commis l'infraction à laquelle se réfère le Gouvernement. Enfin, s'agissant de la protection des droits d'autrui, la requérante souligne qu'il s'agit là d'une prise de position du Gouvernement en faveur de l'une des lignées de succession de la Maison de Bragança, alors qu'il devrait assumer une position de neutralité en la matière. La requérante expose vouloir défendre ce qu'elle appelle la lignée constitutionnelle de la Maison de Bragança.

La Commission constate d'abord que la requérante est une organisation non gouvernementale qui peut être titulaire du droit à la liberté d'association et l'exercer (cf. No 8652/79, déc. 15.10.81, D.R. 26, p. 89 et, mutatis mutandis, No 7805/77, déc. 5.5.79, D.R. 16, p. 68).

Pour ce qui est de la question de savoir si l'article 11 de la Convention garantit l'acquisition de personnalité morale, la Commission rappelle qu'un tel problème avait été laissé indécis dans la requête No 14223/88 citée par le Gouvernement.

Elle observe cependant qu'en l'espèce la requérante a été dissoute suite aux décisions des juridictions internes et, à la différence de l'association en cause dans la requête précitée, n'a plus aucune activité, du moins au Portugal, en raison de cette dissolution. Celle-ci a donc constitué une ingérence dans l'exercice par la requérante de son droit à la liberté d'association (cf.

No 8652/79 précitée).

L'ingérence litigieuse se fondait, pour ce qui est du second motif de dissolution, sur les articles 158-A, 182 et 280 du Code civil et était donc "prévue par la loi" au sens du paragraphe 2 de l'article 11 (art. 11-2) de la Convention. S'agissant cependant du premier motif de dissolution, la Commission n'estime pas nécessaire d'examiner la question de savoir si l'article 13 par. 2 du décret-loi n° 594/74 pouvait également constituer une base légale de l'ingérence en question.

Quant à la légitimité du but poursuivi, la Commission estime que la dissolution de la requérante pouvait être considérée comme visant la défense de l'ordre, ainsi que l'a rappelé la Cour suprême dans son arrêt du 6 octobre 1993.

Quant à la nécessité de la mesure dans une société démocratique, la Commission rappelle qu'elle implique un "besoin social impérieux" et que les Etats bénéficient dans ce domaine d'une certaine marge d'appréciation (cf. Cour eur. D.H., arrêt Handyside du 7 décembre 1976, série A n° 24, p. 22, par. 48).

La Commission relève à cet égard que de nombreuses dispositions du statut de la requérante ont été considérées contraires à la loi et à l'ordre public. Il est vrai que la requérante conteste ces conclusions, mais il s'agit là d'une question qui relève de l'interprétation du droit interne, la Commission ne pouvant en cette matière se substituer aux juridictions internes. Il lui incombe exclusivement d'examiner la compatibilité des mesures litigieuses avec les exigences de la Convention, surtout pour ce qui est du point de savoir si les raisons invoquées par les juridictions internes pour justifier ces mesures s'avèrent pertinentes et suffisantes par rapport aux critères énoncés à l'article 11 (art. 11) de la Convention.

A cet égard, la Commission constate qu'il ressort du but de l'association requérante, tel qu'il est défini par son statut, que cette dernière prétend s'attribuer la faculté d'octroyer des médailles et des titres honorifiques et nobiliaires, ceci dans le cadre de ce qu'elle appelle "les lois monarchiques remises en vigueur". La Commission observe que l'association requérante prétend par là s'attribuer des prérogatives qui sont en général de la compétence exclusive des Etats. Par ailleurs, elle souhaite le faire dans le cadre de la Constitution monarchique de 1838, sans prendre en considération la Constitution actuellement en vigueur au Portugal.

La Commission estime qu'un tel but ne saurait être considéré comme compatible avec l'ordre public portugais.

Prenant en considération les motifs exposés par les juridictions internes, en particulier par la Cour suprême dans son arrêt du 6 octobre 1993, et au vu du but de l'association requérante tel qu'il est défini par son statut, la Commission estime que la dissolution litigieuse, compte tenu de la marge d'appréciation dont bénéficient les Etats en la matière, pouvait encore passer pour nécessaire dans une société démocratique.

Il s'ensuit qu'il n'y a aucune apparence de violation de l'article 11 (art. 11) de la Convention et que la requête doit dès lors être rejetée comme manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire  
de la Commission

Le Président  
de la Commission

(H.C. KRÜGER)

(S. TRECHSEL)