



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

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE CHORHERR c. AUTRICHE

(Requête n°13308/87)

ARRÊT

STRASBOURG

25 août 1993

En l'affaire Chorherr c. Autriche*,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention")** et aux clauses pertinentes de son règlement, en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,

Thór VILHJÁLMSSON,

F. GÖLCÜKLÜ,

F. MATSCHER,

N. VALTICOS,

I. FOIGHÉL,

A.N. LOIZOU,

M.A. LOPES ROCHA,

G. MIFSUD BONNICI,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 26 février et 22 juin 1993,

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

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 10 juillet 1992, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 13308/87) dirigée contre la République d'Autriche et dont un ressortissant de cet État, M. Otmar Chorherr, avait saisi la Commission le 14 juillet 1987 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration autrichienne reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'État défendeur aux exigences des articles 5 et 10 (art. 5, art. 10).

* L'affaire porte le n° 22/1992/367/441. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

** Tel que l'a modifié l'article 11 du Protocole n° 8 (P8-11), entré en vigueur le 1er janvier 1990.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement, le requérant a manifesté le désir de participer à l'instance et a désigné son conseil (article 30).

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. F. Matscher, juge élu de nationalité autrichienne (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement). Le 26 septembre 1992, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir MM. Thór Vilhjálmsson, F. Gölcüklü, N. Valticos, I. Foighel, A.N. Loizou, M.A. Lopes Rocha et G. Mifsud Bonnici, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43).

4. Ayant assumé la présidence de la chambre (article 21 par. 5 du règlement), M. Ryssdal a consulté par l'intermédiaire du greffier l'agent du gouvernement autrichien ("le Gouvernement"), la déléguée de la Commission et l'avocat du requérant au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le mémoire du requérant le 15 décembre 1992. Le 4 janvier 1993, le Gouvernement l'a informé qu'il n'en déposerait pas.

5. Ainsi que l'avait décidé le président, les débats se sont déroulés en public le 24 février 1993, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

MM. F. CEDE, ambassadeur,

conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, *agent,*

S. ROSENMAYR, chancellerie fédérale,

A. DEARING, ministère fédéral de l'Intérieur, *conseillers;*

- pour la Commission

Mme G.H. THUNE,

déléguée;

- pour le requérant

Me T. HÖHNE, avocat,

conseil.

La Cour les a entendus en leurs déclarations et en leurs réponses à ses questions.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Citoyen autrichien, M. Otmar Chorherr réside actuellement à Vienne.

7. Le 26 octobre 1985 se déroulait, sur la Rathausplatz de Vienne, une cérémonie militaire célébrant le trentième anniversaire de la neutralité

autrichienne et le quarantième de la fin de la Seconde Guerre mondiale. Elle commença à 11 h par la prestation de serment de quelque 1 200 conscrits et se poursuivit par un défilé qui se termina vers 13 h. Environ 50 000 personnes y assistèrent, outre de nombreux dignitaires présents dans la tribune officielle.

Au même moment, le requérant et un ami distribuèrent, à cet endroit, des tracts réclamant un référendum contre l'achat d'avions de combat par l'armée autrichienne ("Volksbegehren für eine Volksabstimmung gegen Abfangjäger"). Ils portaient des sacs à dos auxquels étaient attachés des agrandissements du tract; mesurant à peu près 50 sur 70 cm, ceux-ci dépassaient la tête des intéressés d'approximativement 50 cm en hauteur et arboraient le slogan "l'Autriche n'a pas besoin de chasseurs d'interception" ("Österreich braucht keine Abfangjäger").

8. D'après l'arrêt que la Cour constitutionnelle (Verfassungsgerichtshof) devait rendre le 28 novembre 1986 sur la base du dossier de la police et des déclarations des parties (paragraphe 10 ci-dessous), le reste des événements peut se résumer ainsi.

Le manège des deux hommes avait provoqué des remous parmi les spectateurs, dont la vue s'était trouvée masquée. Deux policiers informèrent alors les intéressés qu'ils troublaient l'ordre public et leur enjoignirent de cesser ce qu'il fallait considérer comme une manifestation. Ceux-ci refusèrent toutefois d'obtempérer, se prévalant de leur droit à la liberté d'expression. Comme ils persistaient malgré de nouvelles remontrances des forces de l'ordre et des protestations de plus en plus vives issues de la foule, ils furent appréhendés (festgenommen) à 11 h 15 et emmenés au poste de police du centre ville (Bezirkspolizeikommissariat Innere Stadt), où l'on ouvrit contre eux une procédure pénale administrative (Verwaltungsstrafverfahren).

9. Au commissariat, le requérant fut placé en garde à vue (in den Arrest abgegeben) à 11 h 35. Après s'être renseigné sur son casier judiciaire, l'officier de police l'interrogea à partir de 14 h 15. M. Chorherr nia avoir été averti qu'il commettait des infractions administratives (Verwaltungsübertretungen); il aurait, sinon, immédiatement interrompu son action, disait-il. Il recouvra la liberté à 14 h 40.

10. Le 4 avril 1986, il saisit la Cour constitutionnelle d'un recours (Beschwerde) contre son arrestation et l'interdiction de distribuer des tracts. S'appuyant notamment sur les articles 5 et 10 (art. 5, art. 10) de la Convention, il invoquait ses droits à la liberté individuelle (Recht auf persönliche Freiheit) et à la liberté d'expression (Freiheit der Meinungsäußerung).

Il prétendait n'avoir nullement dérangé le public et n'avoir jamais été sommé par la police de renoncer à manifester davantage, mais la haute juridiction n'ajouta pas foi à ces affirmations: selon elle, la plupart des

spectateurs étaient venus pour assister au défilé, ce en quoi l'intéressé avait gêné certains d'entre eux.

Elle le débouta le 28 novembre 1986. Au sujet de l'arrestation litigieuse, elle releva que le comportement de M. Chorherr avait à bon droit pu passer pour une infraction administrative et que l'intéressé, pris en flagrant délit, avait persisté malgré les injonctions des forces de l'ordre. D'après elle, les exigences de l'article 4 de la loi sur la protection de la liberté individuelle (Gesetz zum Schutz der persönlichen Freiheit), de l'article 35, n° 3, de la loi de 1950 sur les infractions administratives (Verwaltungsstrafgesetz) et de l'article IX par. 1, n° 1, de la loi introductive des lois sur la procédure administrative (Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen, "loi introductive") avaient donc toutes été observées sur ce point (paragraphe 12 ci-dessous).

Quant à la garde à vue (Anhaltung), la Cour constitutionnelle la jugea conforme à l'article 36 par. 1, 1re phrase, de la loi sur les infractions administratives, aucune circonstance particulière n'ayant autorisé les policiers à croire qu'une fois relâché, l'intéressé ne renouvelerait pas ses agissements punissables.

Enfin, l'ordre d'enlever les affiches et d'arrêter la distribution de tracts n'avait porté aucune atteinte au droit constitutionnel à la liberté d'opinion, car il ne visait pas à empêcher le requérant d'exercer celui-ci mais plutôt à faire cesser un trouble à l'ordre public.

11. A l'issue de la procédure pénale administrative, la Direction de Vienne de la police fédérale (Bundespolizeidirektion) rendit, le 29 avril 1987, une ordonnance pénale (Straferkenntnis) infligeant à M. Chorherr une amende de 1 000 schillings pour tapage et trouble à l'ordre public (articles VIII in fine et IX par. 1, n° 1, de la loi introductive, paragraphe 12 ci-dessous). Sur appel de l'intéressé, la Direction de la sécurité publique (Sicherheitsdirektion) confirma le 3 mars 1988, en la modifiant, la condamnation de ce dernier chef et ramena la peine à 700 schillings; le 25 avril 1988, elle retira les charges relatives au tapage. Le requérant ne se pourvut point devant la Cour administrative ou la Cour constitutionnelle.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

12. Des lois de procédure administrative, recodifiées le 23 mai 1950 par décision du gouvernement fédéral (Kundmachung der Bundesregierung vom 23. Mai 1950 über die Wiederverlautbarung von Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Verwaltungsstrafverfahrens), il échet de citer les dispositions suivantes.

Loi introductive des lois sur la procédure administrative

Article VIII in fine*

"Quiconque (...) méconnaît la bienséance ou se livre à un tapage commet une infraction administrative (...)"

Article IX par. 1, n° 1

"Quiconque trouble l'ordre public par un comportement de nature à causer le scandale (...) commet (...) une infraction administrative (...)"

Loi sur les infractions administratives
Arrestation (Festnahme)

Article 35

"Sauf les cas spécialement régis par la loi, les organes du service de sécurité publique peuvent arrêter une personne prise en flagrant délit en vue d'assurer sa comparution devant les autorités, si

(...)

3) malgré un avertissement, elle poursuit l'accomplissement de l'acte punissable ou tente de le répéter."

Article 36 par. 1

"Toute personne arrêtée est conduite sans délai devant l'autorité compétente la plus proche ou libérée si le motif de l'arrestation disparaît avant la comparution (...)"

III. LA RÉSERVE DE L'AUTRICHE À L'ARTICLE 5 (ART. 5) DE LA CONVENTION

13. L'instrument de ratification de la Convention, déposé par le gouvernement autrichien le 3 septembre 1958, contient notamment une réserve ainsi libellée:

"les dispositions de l'article 5 (art. 5) de la Convention seront appliquées sans préjudice des dispositions des lois de procédure administrative, BGBl. [Journal officiel fédéral] n° 172/1950, concernant les mesures de privation de liberté qui resteront soumises au contrôle postérieur de la Cour administrative ou de la Cour constitutionnelle, prévu par la Constitution fédérale autrichienne."

* Note du greffier: à l'époque de la réserve autrichienne visée au paragraphe suivant, il portait le n° VII.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

14. M. Chorherr a saisi la Commission le 14 juillet 1987; il invoquait les articles 5 et 10 (art. 5, art. 10) de la Convention.

Le 1er mars 1991, la Commission a rejeté, pour non-épuisement des voies de recours internes (article 26) (art. 26), le grief relatif à l'ordonnance pénale (paragraphe 11 ci-dessus) et retenu la requête (n° 13308/87) pour le surplus. Dans son rapport du 21 mai 1992 (article 31) (art. 31), elle conclut à la non-violation de l'article 5 (art. 5) (douze voix contre deux) et à la violation de l'article 10 (art. 10) (sept voix contre sept, avec la voix prépondérante du président en exercice). Le texte intégral de son avis et des opinions séparées dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt*.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 5 (art. 5)

15. Le requérant allègue que son arrestation et sa garde à vue ont enfreint l'article 5 par. 1 (art. 5-1) de la Convention, aux termes duquel

"Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales:

(...)

c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci;

(...)"

Selon le Gouvernement, elles reposaient sur des lois couvertes par la réserve autrichienne à l'article 5 (art. 5) (paragraphe 13 ci-dessus).

D'après M. Chorherr au contraire, son comportement n'était nullement "de nature à causer le scandale" et, dès lors, ne ressortissait ni à l'article IX par. 1, n° 1, de la loi introductive (paragraphe 12 ci-dessus), ni à aucun autre des textes légaux visés par la réserve, laquelle ne trouverait donc pas à s'appliquer.

* Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 266-B de la série A des publications de la Cour), mais on peut se le procurer auprès du greffe.

Toutefois, la Cour constitutionnelle a constaté que la privation de liberté litigieuse se fondait sur l'article IX par. 1, n° 1, et que nulle irrégularité ne l'entachait (paragraphe 10 ci-dessus).

16. Il y a donc lieu de rechercher si ladite réserve répond aux exigences de l'article 64 (art. 64) de la Convention. Seules deux d'entre elles appellent un examen en l'espèce: l'absence de "caractère général" de la réserve et la nécessité d'un "bref exposé de la loi en cause". Les autres apparaissent manifestement remplies et leur respect n'a d'ailleurs pas prêté à controverse devant la Cour.

A. Sur le "caractère général" de la réserve autrichienne à l'article 5 (art. 5)

17. Pour le requérant, l'article IX par. 1, n° 1, de la loi introductive se donne un domaine *ratione materiae* si vaste qu'il ne saurait passer pour une "loi" au sens de l'article 64 par. 1 (art. 64-1) de la Convention. En l'incluant dans son cadre, la réserve autrichienne revêtirait un caractère général prohibé par cette dernière disposition.

Selon le Gouvernement, le texte en question réprime une infraction très précise, dont une abondante jurisprudence de la Cour administrative affine encore les contours.

18. La Cour rappelle que "par 'réserve de caractère général', l'article 64 (art. 64) entend notamment une réserve rédigée en des termes trop vagues ou amples pour que l'on puisse en apprécier le sens et le champ d'application exacts" (arrêt *Belilos c. Suisse* du 29 avril 1988, série A n° 132, p. 26, par. 55). Avec la Commission, elle relève que la réserve autrichienne englobe un nombre limité de lois qui, réunies, instituent un système bien circonscrit et cohérent de dispositions administratives de fond et de procédure. Elles créent en particulier un régime de répression d'infractions, définissant à la fois les actes punissables, les peines encourues et la procédure à suivre.

Il échet d'ajouter que les textes visés en l'espèce par la réserve étaient tous en vigueur au 3 septembre 1958, date de la ratification autrichienne (paragraphe 13 ci-dessus), qu'il s'agisse des articles VIII et IX par. 1 de la loi introductive ou des articles 35 et 36 par. 1 de la loi sur les infractions administratives (paragraphe 12 ci-dessus - voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Campbell et Cosans c. Royaume-Uni* du 25 février 1982, série A n° 48, p. 17, par. 37).

Partant, le libellé de la réserve en cause n'atteint pas, en l'occurrence, le degré de généralité que prohibe l'article 64 par. 1 (art. 64-1) de la Convention.

B. Sur la nécessité d'un "bref exposé de la loi en cause"

19. M. Chorherr et une minorité de la Commission soulignent qu'en guise de "bref exposé", la réserve litigieuse se contente d'une simple référence au Journal officiel fédéral (Bundesgesetzblatt). Il ne suffirait pas de la lire pour avoir une idée exacte du contenu des lois concernées, d'autant qu'il y en a quatre et qu'elles sont longues. Le paragraphe 2 de l'article 64 (art. 64-2) se trouverait donc méconnu.

20. D'après la jurisprudence de la Cour, le "bref exposé" voulu par lui "constitue à la fois un élément de preuve et un facteur de sécurité juridique"; il "vise à offrir, notamment aux autres Parties contractantes et aux organes de la Convention, la garantie que la réserve ne va pas au-delà des dispositions explicitement écartées par l'État" intéressé (arrêts Belilos, précité, série A n° 132, pp. 27-28, par. 59, et Weber c. Suisse du 22 mai 1990, série A n° 177, p. 19, par. 38). L'article 64 par. 2 (art. 64-2) n'exige pas pour autant une description, même sommaire, de la substance des textes en cause.

En l'espèce, le renvoi au Journal officiel fédéral - précédé du reste d'une mention de l'objet des textes dont il s'agit - permet à chacun d'identifier avec précision les lois en question et de se renseigner sur elles. Il fournit aussi une sauvegarde contre toute interprétation qui étendrait indûment le champ d'application de la réserve. Par conséquent, celle-ci respecte l'article 64 par. 2 (art. 64-2).

Conclusion

21. La réserve se révélant dès lors compatible avec l'article 64 (art. 64), la Cour constate l'absence de violation de l'article 5 (art. 5).

II. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 10 (art. 10)

22. A l'encontre de sa privation de liberté, le requérant invoque de surcroît l'article 10 (art. 10), aux termes duquel

"1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière (...)

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou 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, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire."

23. Aucun des comparants ne conteste qu'elle a constitué une ingérence dans l'exercice du droit de l'intéressé à la liberté d'expression. Pareille

immixtion enfreint l'article 10 (art. 10) sauf si elle était "prévue par la loi", dirigée vers un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et "nécessaire, dans une société démocratique", pour les atteindre.

A. Sur le point de savoir si l'ingérence était "prévue par la loi"

24. D'après M. Chorherr, l'article IX par. 1, n° 1, de la loi introductive ne saurait passer pour une "loi" au sens du paragraphe 2 de l'article 10 (art. 10-2) de la Convention: trop général, son libellé empêcherait de "prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé" (arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1) du 26 avril 1979, série A n° 30, p. 31, par. 49).

25. La Cour rappelle que le niveau de précision requis de la législation interne - laquelle ne saurait du reste parer à toute éventualité - dépend dans une large mesure du texte considéré, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires (voir notamment les arrêts *Silver et autres c. Royaume-Uni* du 25 mars 1983, série A n° 61, p. 33, par. 88; *Groppera Radio AG et autres c. Suisse* du 28 mars 1990, série A n° 173, p. 26, par. 68; *Herczegfalvy c. Autriche* du 24 septembre 1992, série A n° 244, p. 27, par. 89). D'autre part, il incombe au premier chef aux autorités nationales d'interpréter et appliquer le droit interne (voir, entre autres, l'arrêt *Hadjianastassiou c. Grèce* du 16 décembre 1992, série A n° 252, p. 18, par. 42). En l'occurrence, il ne ressort pas de l'arrêt de la Cour constitutionnelle que la formulation du texte critiqué crée une situation incompatible avec la sécurité juridique (paragraphe 10 et 12 ci-dessus). M. Chorherr était donc à même de prévoir les risques de son comportement à un degré raisonnable. Partant, la Cour estime, avec le Gouvernement et la Commission, que l'ingérence était "prévue par la loi".

B. Sur la légitimité du but poursuivi

26. Selon le requérant, les mesures incriminées avaient pour seul but de l'empêcher d'exprimer en public une opinion hostile à l'armée; elles ne sauraient dès lors s'appuyer sur le paragraphe 2 de l'article 10 (art. 10-2).

27. Le Gouvernement répond que l'intervention de la police visait à défendre l'ordre et à protéger le droit de citoyens d'assister en toute quiétude à un défilé militaire. Il invoque notamment les obligations positives que l'article 11 (art. 11) de la Convention engendre à la charge de l'État (arrêt *Plattform "Ärzte für das Leben" c. Autriche* du 21 juin 1988, série A n° 139, p. 12, par. 32).

28. Compte tenu de l'ensemble des circonstances ayant entouré les actions de l'intéressé et de la police, la Cour n'aperçoit, avec la Commission, aucune raison de douter que l'arrestation litigieuse poursuivait

au moins l'une des fins légitimes au regard de l'article 10 par. 2 (art. 10-2): assurer la défense de l'ordre.

C. Sur la "nécessité" de l'ingérence "dans une société démocratique"

29. M. Chorherr conteste la nécessité de l'ingérence incriminée. Si vraiment l'affiche surplombant son sac à dos bouchait la vue de certains spectateurs, il eût suffi aux policiers de l'inviter à l'enlever. En réalité, elle ne saurait pourtant avoir causé une gêne importante car, au même moment, il se déplaçait au milieu de la foule en distribuant des tracts, ce qui, en soi, n'était pas non plus de nature à créer des perturbations assez graves pour justifier son arrestation. Du reste, si les forces de l'ordre l'avaient clairement sommé de cesser sa manifestation - quod non -, il aurait obtempéré.

Soulignant qu'il recouvra la liberté une heure et demie seulement après la fin de la cérémonie, la majorité de la Commission, de son côté, tient l'ingérence querellée pour disproportionnée.

30. D'après le Gouvernement, la police dut intervenir en raison des remous que le comportement du requérant commençait à susciter parmi les spectateurs désireux d'assister paisiblement à la parade. Certains d'entre eux auraient même proféré des menaces à l'égard de l'intéressé qui en outre, contrairement à ses affirmations, aurait refusé de déférer aux avertissements des services de sécurité. On devait donc craindre, si la police se contentait de l'éloigner, qu'il ne poursuivît ailleurs son action et que celle-ci ne dégénérât. Quant à la durée de la garde à vue, elle s'expliquerait par le fait qu'au même moment, treize autres personnes appréhendées se trouvaient au commissariat pour interrogatoire.

31. Selon la jurisprudence constante de la Cour, les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence et de l'étendue de la nécessité d'une ingérence, mais elle va de pair avec un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent; en exerçant ce dernier, la Cour doit rechercher si les mesures incriminées sont "proportionnées au but légitime poursuivi", eu égard à la place éminente de la liberté d'expression dans une société démocratique (voir notamment les arrêts *Barfod c. Danemark* du 22 février 1989, série A n° 149, p. 12, par. 28; *Groppera Radio AG et autres*, précité, série A n° 173, p. 28, par. 72; *Observer et Guardian c. Royaume-Uni* du 26 novembre 1991, série A n° 216, p. 30, par. 59).

La marge d'appréciation concerne notamment la sélection des méthodes - raisonnables et appropriées - à utiliser par les autorités pour assurer le déroulement pacifique d'événements publics licites (voir, mutatis mutandis, l'arrêt *Plattform "Ärzte für das Leben"* précité, série A n° 139, p. 12, par. 34).

32. La Cour note d'abord que le caractère, l'importance et l'ampleur du défilé pouvaient paraître, aux yeux des services de sécurité, justifier un renforcement du dispositif destiné à en garantir la bonne fin. D'autre part, en choisissant cet événement comme cadre de son action critique envers l'armée autrichienne, M. Chorherr devait s'attendre à provoquer des remous pouvant appeler des mesures de contrainte, lesquelles du reste n'eurent rien d'excessif. Enfin, tout en avalisant celles-ci la Cour constitutionnelle reconnut explicitement qu'en l'espèce, elles avaient eu pour but d'empêcher non l'expression d'une opinion, mais des troubles à l'ordre public (paragraphe 10 ci-dessus).

33. Eu égard à ces constatations, on ne saurait dire que les autorités aient dépassé la marge d'appréciation dont elles disposaient pour se prononcer sur la "nécessité" desdites mesures "dans une société démocratique", et en particulier sur l'existence d'un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but légitime visé.

En conclusion, aucune violation de l'article 10 (art. 10) ne se trouve établie.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Dit, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 5 (art. 5);
2. Dit, par six voix contre trois, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 (art. 10).

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 25 août 1993.

Rolv RYSSDAL
Président

Marc-André EISSEN
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 (art. 51-2) de la Convention et 53 par. 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes:

- opinion partiellement dissidente de M. Valticos;
- opinion partiellement dissidente de MM. Foighel et Loizou.

R. R.
M.-A. E.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. LE JUGE
VALTICOS

Dans l'affaire Chorherr c. Autriche, une des questions qui se posaient était celle de la validité d'une réserve formulée par le gouvernement autrichien au moment de la ratification, en 1958, de la Convention européenne des Droits de l'Homme à propos de l'article 5 (art. 5) de la Convention.

D'une manière générale, la question des réserves dont cette Convention a fait l'objet ne paraît pas avoir fait l'objet d'une attention suffisante depuis l'adoption de la Convention, et elle soulève des questions qui ne sont pas simples.

La Convention elle-même a autorisé la formulation de réserves à la Convention, mais dans des conditions précises qui ne semblent pas avoir été toujours strictement observées. Elle l'a fait dans l'article 64 (art. 64), qui est ainsi conçu:

"1. Tout État peut, au moment de la signature de la (...) Convention ou du dépôt de son instrument de ratification, formuler une réserve au sujet d'une disposition particulière de la Convention, dans la mesure où une loi alors en vigueur sur son territoire n'est pas conforme à cette disposition. Les réserves de caractère général ne sont pas autorisées aux termes du présent article (art. 64).

2. Toute réserve émise conformément au présent article (art. 64) comporte un bref exposé de la loi en cause."

Les réserves sont donc soumises à quatre conditions:

1. Elles doivent être formulées au moment de la signature ou du dépôt de l'instrument de ratification, donc pas plus tard.

2. Elles ne sont autorisées que dans la mesure où une loi alors en vigueur sur le territoire du pays concerné n'est pas conforme à la disposition considérée de la Convention. Elles ne peuvent donc pas porter sur des lois postérieures, ni sans doute sur des textes qui ne sont pas des lois.

3. Les réserves de caractère général ne sont pas autorisées.

4. Toute réserve doit comporter un bref exposé de la loi en cause. Il faut donc que le contenu de la loi sur laquelle porte la réserve soit brièvement exposé pour que les intéressés (États, individus et organes de contrôle) sachent quelle en est précisément la portée. Par conséquent, il ne suffit pas d'indiquer simplement de quelle loi il s'agit en en mentionnant la date, le numéro ou même le titre. Il faut donner une idée suffisante de sa substance.

Partant de ces principes généraux, on est bien obligé de constater que la réserve formulée par le gouvernement autrichien à l'article 5 (art. 5) de la Convention ne remplit pas pleinement cette dernière condition. En effet, elle est ainsi formulée:

"les dispositions de l'article 5 (art. 5) de la Convention seront appliquées sans préjudice des dispositions des lois de procédure administrative, BGB1. n° 172/1950,

concernant les mesures de privation de liberté qui resteront soumises au contrôle postérieur de la Cour administrative ou de la Cour constitutionnelle, prévu par la Constitution fédérale autrichienne."

Cette disposition n'est précise que pour ce qui est de l'identification des lois en question et de la matière traitée (certaines privations de liberté soumises au seul contrôle postérieur de la Cour administrative ou de la Cour constitutionnelle), sans autre précision. Elle ne contient manifestement pas un "bref exposé" de la substance de cette loi permettant d'en comprendre le contenu et la portée, ni d'apprécier s'il peut s'agir d'une réserve générale que la Convention interdit.

Par conséquent, la réserve ne saurait, à mon sens, être considérée comme valable et on ne peut donc en tenir compte.

Dans ces conditions, l'observation de l'article 5 (art. 5) de la Convention doit être examinée indépendamment de cette "réserve".

Cependant, avant de procéder à un tel examen dans la présente affaire, nous devons aussi considérer de plus près un problème plus vaste à propos des réserves, à savoir le moment et surtout les conditions de l'examen de leur validité, ce qui pose diverses questions. Le premier élément (le moment) n'est clair qu'en partie. La pratique a contribué à l'obscurcir. Le texte de base, qui est l'article 64 (art. 64), ne permet aucun doute: c'est, on l'a vu "au moment de la signature de la (...) Convention ou du dépôt de [l'] instrument de ratification" que la réserve doit être formulée, pas plus tard. Encore faut-il que la réserve porte sur une loi qui était, comme on l'a dit, alors en vigueur dans le pays et n'était pas, alors, en conformité avec la disposition considérée de la Convention.

Ainsi, la Convention autorise le maintien de certaines divergences, mais non des reculs ultérieurs. En cas de modification de la loi, la divergence sur laquelle porte la réserve pourrait sans doute, si l'on n'est pas strict, être maintenue dans le nouveau texte, mais elle ne saurait naturellement pas être aggravée.

On en arrive maintenant à une question importante: comment et quand les organes chargés de veiller au respect de la Convention peuvent-ils s'assurer de la conformité des réserves déposées par les États avec les conditions établies par la Convention? C'est là qu'un problème se pose et qu'une lacune semble exister.

En principe, les organes chargés du contrôle (Cour et Commission) n'examinent la question du respect de la Convention que si une requête est soumise par un État, un individu, etc., pour non-respect de la Convention. A cette occasion, la question de la validité d'une réserve peut se poser si la requête porte sur le respect par l'État défendeur d'une disposition qui a fait l'objet d'une réserve. Cela s'est notamment produit avec l'affaire *Belilos c. Suisse* (arrêt du 29 avril 1988, série A n° 132).

Mais que se passe-t-il si une requête n'est pas présentée ou tant qu'une requête n'est pas présentée à propos d'une telle disposition?

Il apparaît qu'au moment de la ratification de la Convention par un État il n'y a pas de pratique régulière et systématique de vérification, en tout cas pas de contrôle juridictionnel de la validité des réserves (ou déclarations interprétatives, qui sont souvent des réserves déguisées).

Si j'ai bien compris, les services du Conseil de l'Europe ont parfois des échanges de vues plus ou moins officieux avec les fonctionnaires nationaux intéressés et, lorsque la réserve (ou déclaration interprétative) est déposée avec la ratification de la Convention, le secrétariat du Conseil de l'Europe notifie la déclaration aux autres États membres (voir, par exemple, la notification réf. JJ 2175 C, tr./5-21 du 26 janvier 1989). Il arrive parfois que des États formulent des commentaires ou objections, mais la validité de la réserve ou déclaration n'en est pas affectée (à moins, sans doute, que ces objections ne soient nombreuses).

Une telle pratique - si je l'ai bien comprise - est certes classique dans le cas des conventions multilatérales simples. Elle correspond plus ou moins aux dispositions (articles 19 et 20) de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, mais cette convention réserve (si l'on peut dire) les cas où les réserves sont interdites par le traité considéré et ceux où certaines réserves seules peuvent être faites. Or nous nous trouvons justement dans un tel cas. En effet, dans le cadre de la Convention européenne des Droits de l'Homme qui nous intéresse, et compte tenu de sa nature et de son objet, on ne saurait considérer que l'objection faite par un État contre une réserve formulée par un autre empêche l'État qui a fait la réserve de devenir partie à la Convention vis-à-vis de l'État objecteur. Une telle conception, qui est déjà contestable en tant que telle*, ne peut jouer dans le cas de la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui constitue ce que Georges Scelle aurait appelé un traité-loi (par opposition aux traités-contrats) et qui est en outre - et ceci est ici essentiel - dotée d'un système de contrôle juridictionnel.

Il faut donc, dans le cas présent, tenir compte, en matière de traitement des réserves, de deux particularités importantes: premièrement, comme on l'a dit, du fait que la Convention précise, en son article 64 (art. 64), quelles sont les réserves autorisées et deuxièmement, du fait que la Convention a établi un système de contrôle organisé et que ce sont donc les organes de contrôle qui, comme dans l'affaire Belilos, ont à se prononcer sur la compatibilité d'une réserve avec les termes de la Convention.

C'est donc ce système de contrôle, et lui seul, c'est-à-dire essentiellement la Cour, qui peut se prononcer sur la validité d'une réserve. C'est du reste ce qui a été parfois fait, mais dans des conditions peu satisfaisantes car une question d'ordre pratique vient ici s'ajouter au problème juridique.

* Voir à cet égard Paul Reuter, "Introduction au droit des traités", Paris, PUF, 1972-1985, nos. 132-133, pp. 74-75.

On peut ainsi se référer à l'arrêt *Belilos*, par lequel la Cour, en examinant une requête concernant la Suisse, a été amenée à examiner une "déclaration interprétative" déposée au moment de la ratification, en 1974, et a estimé, par son arrêt rendu en 1988, que cette déclaration ne pouvait être admise. Elle s'est donc prononcée sur le fond sans tenir compte de la réserve. Mais cela signifie que pendant quatorze ans, la Suisse a pensé que sa déclaration était valable. A la suite de l'arrêt de la Cour, elle a formulé une autre "déclaration interprétative", soumise donc bien après la ratification (ce qui pose un autre problème, que nous examinerons un peu plus bas).

Ceci nous amène à nous demander combien de réserves, déjà déposées par différents États, sont vraiment conformes aux conditions de l'article 64 (art. 64). Il suffit d'en lire le texte pour s'en préoccuper quelque peu. Derrière la façade impressionnante des ratifications de la Convention par la totalité des États membres du Conseil de l'Europe, les réserves constituent parfois de regrettables lézardes.

La question se pose alors de ce qu'il convient de faire. Et l'on doit distinguer entre les réserves déjà déposées et celles qui pourraient l'être à l'avenir par de nouveaux États membres.

Il faut quand même être réaliste. On ne saurait maintenant remettre en cause ce qui a été fait depuis plusieurs décennies. Ce serait une tâche considérable qui remettrait en cause la sécurité juridique créée par tant d'années d'acceptation tacite. Ce n'est qu'à l'occasion de requêtes spécifiques portant sur le respect d'une disposition ayant fait l'objet d'une réserve que la question devrait se poser. Dans de tels cas, la Commission devrait transmettre systématiquement la question à la Cour pour que celle-ci examine le cas.

En revanche, pour toute nouvelle ratification de la Convention qui comporterait une réserve ou déclaration interprétative assimilable à une réserve, il serait approprié qu'avant d'enregistrer la ratification, les services du Conseil de l'Europe soumettent à la Cour la question de la conformité de la réserve à l'article 64 (art. 64). Il s'agit en effet du respect de la Convention, et la Cour a été établie pour y veiller.

Il reste encore une dernière question, qui a été évoquée plus haut: si une réserve est, plusieurs années après sa formulation (faite au moment de la ratification de la Convention), considérée comme contraire aux règles établies par l'article 64 (art. 64) et qu'elle soit donc jugée nulle et non avenue, peut-elle être remplacée par une autre réserve plus conforme à cet article (art. 64)? En principe, cela ne devrait pas être possible puisqu'une telle formulation ne peut avoir lieu qu'au moment de la ratification. Cela ne serait cependant pas raisonnable, puisque le gouvernement intéressé n'a été informé de la non-validité de sa réserve que plusieurs années après la ratification. Le gouvernement concerné devrait donc avoir la possibilité de rectifier la situation et de formuler une réserve valable dans un délai raisonnable et sur la base de sa réserve antérieure. Il semble que tel fut le

cas pour la déclaration suisse que l'arrêt Belilos a considérée comme non valable, mais encore faut-il, ce qui ne paraît pas avoir été fait, que la Cour soit informée de la nouvelle formulation et puisse se prononcer sur sa validité, sinon le problème risquerait de se poser à nouveau.

Ceci ayant été dit de manière générale, que se passe-t-il dans le cas présent (Chorherr) si l'on considère que la réserve du gouvernement autrichien concernant l'article 5 (art. 5) de la Convention n'est pas valable? L'article 5 (art. 5) devrait dès lors être pleinement applicable à l'affaire considérée. A mon sens, on peut néanmoins estimer qu'il n'y a pas eu violation de cette disposition, étant donné que les individus concernés ont été arrêtés parce que, comme l'indique l'article 5 (art. 5), il y avait des motifs raisonnables de croire à la nécessité d'empêcher les intéressés de commettre une infraction en matière d'ordre public.

La question doit par conséquent être examinée dans le cadre, différent, de l'article 10 (art. 10), qui concerne la liberté d'expression. A cet égard, je considère qu'il y a eu violation, étant donné que les moyens utilisés par la police étaient disproportionnés par rapport au but légitime poursuivi, compte tenu de l'importance que présente la liberté d'expression dans une société démocratique.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE, COMMUNE A
MM. LES JUGES FOIGHEL ET LOIZOU

(Traduction)

Notre seul point de désaccord avec la majorité est que, selon nous, l'ingérence dans le droit à la liberté d'expression que l'article 10 (art. 10) garantit au requérant était disproportionnée au but légitime poursuivi. Elle n'était donc pas nécessaire dans une société démocratique.

On pouvait en l'occurrence, nous semble-t-il, mettre un terme au manège du requérant qui avait provoqué des remous parmi les spectateurs, dont la vue s'était trouvée masquée, par plusieurs autres mesures que celles, extrêmes, de l'arrestation et de la détention. Il n'était pas davantage nécessaire de garder l'intéressé à vue pendant une heure et demie environ après la fin de la cérémonie, c'est-à-dire après que la raison de son arrestation eut cessé d'exister.