



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

1959 · 50 · 2009

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 26787/07
présentée par ASSOCIATION SOLIDARITE DES FRANCAIS
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 16 juin 2009 en une chambre composée de :

Peer Lorenzen, *président*,

Rait Maruste,

Jean-Paul Costa,

Karel Jungwiert,

Renate Jaeger,

Isabelle Berro-Lefèvre,

Zdravka Kalaydjieva, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 6 juin 2007,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante est l'association Solidarité des Français, personne morale de droit français dont le siège est à Paris. Elle est représentée devant la Cour par M^e F. Pichon, avocat à Paris.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par la requérante, peuvent se résumer comme suit.

L'association Solidarité des Français, dont l'objet statutaire est l'aide aux personnes défavorisées, organise depuis 2003, tous les jeudis soirs de la saison hivernale, des distributions de vêtements et de repas à Paris.

Plusieurs médias dénoncèrent cependant le caractère discriminatoire qu'auraient ces repas principalement composés d'une « soupe au cochon ».

Une première distribution de soupe fut dès lors empêchée par les forces de l'ordre le 15 décembre 2005.

Le préfet de police de Paris interdit ensuite, le 6 décembre 2006, conformément à ses pouvoirs prévus par le décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public, le rassemblement envisagé par l'association pour le lendemain, considérant que ce rassemblement sur la voie publique pouvait engendrer de par son message implicite de nature discriminatoire, et compte tenu du climat polémique, un risque fort de réaction menaçant l'ordre public.

Un deuxième rassemblement prévu pour le 22 décembre 2006 fut interdit pour le même motif par arrêté du 20 décembre 2006. Cet arrêté fut suspendu le 22 décembre 2006 par le juge des référés du tribunal administratif de Paris aux motifs que, « s'il résulte des informations recueillies sur l'association requérante que son action caritative poursuit un but clairement discriminatoire à l'égard de ses bénéficiaires potentiels, cette seule circonstance ne saurait en elle-même constituer un trouble à l'ordre public ».

Le 27 décembre 2006, la requérante déclara auprès de la préfecture de police son intention d'organiser une nouvelle distribution de soupe populaire le 2 janvier 2007.

Par arrêté du 28 décembre 2006, le préfet interdit cependant pareil rassemblement non seulement pour le 2 janvier, mais aussi pour les 3, 4, 5 et 6 janvier 2007, reprenant les mêmes motifs que précédemment :

« Considérant que l'association "Solidarité Des Français" fait état explicitement, sur son site internet, de la présence de porc dans l'alimentation offerte ;

Considérant que sur ce même site, l'association "Solidarité des Français" subordonne la distribution d'autres denrées ou produits à la consommation de porc ;

Considérant de ce fait que la démarche de l'association "Solidarité des Français" ne saurait être regardée comme un simple geste humanitaire mais prend la nature d'un rassemblement qui, sous une apparence caritative suggère d'écarter ostensiblement de son bénéfice les personnes appartenant à des confessions qui prescrivent ou recommandent de ne pas consommer de porc ;

Considérant que cette action, clairement discriminatoire à l'encontre des personnes de confession israélite ou musulmane, est contraire à l'ordre public ;

Considérant que cette action, soi-disant caritative, en soumettant à une telle condition la distribution de nourriture à des personnes en état de faiblesse, est contraire à la dignité humaine ;

Considérant que ce rassemblement sur la voie publique peut engendrer, de par le message implicite qu'il porte, compte tenu du climat polémique, un risque fort de réaction sur les mêmes lieux ;

Considérant que ces rassemblements antagonistes comportent des risques sérieux pour l'ordre public qu'il y a lieu de prévenir ;

Considérant qu'il y a lieu, pour toutes ces raisons, de prendre immédiatement toutes dispositions nécessaires pour empêcher la tenue d'une telle manifestation ... »

La requérante déposa une requête en suspension de cet arrêté devant le juge des référés du tribunal administratif de Paris.

Par ordonnance du 2 janvier 2007, celui-ci fit droit à la demande, ordonnant la suspension de l'arrêté aux motifs suivants :

« Considérant [que] l'action prétendument caritative de l'association procède d'une intention manifestement discriminatoire, comme l'a d'ailleurs rappelé la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ; que toutefois il n'appartient au juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative que de contrôler si l'atteinte portée à une liberté fondamentale est rendue nécessaire par les exigences du maintien de l'ordre public ;

Considérant que la circonstance que la manifestation dont il s'agit serait, de par la discrimination qu'elle imposerait, constitutive d'une forme de dégradation de la dignité humaine, n'est pas en elle-même constitutive d'un trouble à l'ordre public propre à fonder la décision litigieuse ;

Considérant par ailleurs que l'association requérante soutient sans être contestée que de nombreuses distributions ont déjà eu lieu sans entraîner aucun trouble à l'ordre public ; que le préfet de police n'établit ni même n'allègue que les circonstances particulières de lieu et de temps de la manifestation prévue pour ce soir comporteraient un risque de trouble plus grand que dans les précédentes occasions ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'interdiction litigieuse porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ; que par suite il y a lieu d'en ordonner la suspension ... »

L'association Solidarité des Français put ainsi effectuer le 2 janvier 2007 la distribution de soupe prévue.

Le lendemain, le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire forma un recours devant le Conseil d'Etat, sollicitant l'annulation de l'ordonnance et le rejet de la demande de suspension de l'association.

Dans son mémoire en défense, la requérante fit notamment valoir que l'interdiction ordonnée était attentatoire à la liberté de rassemblement, d'expression et de réunion, dès lors qu'il n'existait pas de troubles à l'ordre public justifiant pareille mesure et qu'aucune discrimination n'était établie, l'association n'ayant jamais refusé de servir ses soupes à quiconque. Elle invita par ailleurs la juridiction à dire n'y avoir lieu à statuer sur le recours du ministre formé postérieurement au rassemblement litigieux.

Par ordonnance du 5 janvier 2007, le juge des référés du Conseil d'Etat annula l'ordonnance du premier juge, déboutant la requérante de l'ensemble de ses prétentions, aux motifs notamment :

« que l'arrêté préfectoral sur lequel le juge des référés du tribunal administratif de Paris était appelé à se prononcer porte non seulement sur le rassemblement du 2 janvier 2007 mais aussi sur ceux des 3, 4, 5 et 6 janvier 2007 ; que dès lors, d'une part il y avait lieu pour le juge des référés de se prononcer et d'autre part l'appel du ministre (...) est recevable ;

(...) que l'arrêté contesté prend en considération les risques de réactions à ce qui est conçu comme une démonstration susceptible de porter atteinte à la dignité des personnes privées du secours proposé et de causer ainsi des troubles à l'ordre public ;

(...) que le respect de la liberté de manifestation ne fait pas obstacle à ce que l'autorité investie du pouvoir de police interdise une activité si une telle mesure est seule de nature à prévenir un trouble à l'ordre public ;

(...) qu'en interdisant par l'arrêté contesté plusieurs rassemblements liés à la distribution sur la voie publique d'aliments contenant du porc, le préfet de police n'a pas, eu égard au fondement et au but de la manifestation et à ses motifs portés à la connaissance du public par le site internet de l'association, porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de manifestation ;

(...) qu'il résulte de ce qui précède que l'association « Solidarité des français » n'est pas fondée à demander la suspension de l'arrêté contesté du préfet de police ... »

GRIEFS

Invoquant l'article 6 de la Convention, la requérante se plaint de ce que le Conseil d'Etat aurait méconnu le principe de l'égalité des armes, en acceptant de statuer sur le recours formé par le ministre après le rassemblement litigieux du 2 janvier 2007 pour confirmer l'interdiction prise pour les jours suivants. Elle soutient que le juge a ainsi permis au préfet de se ménager, en étendant son interdiction au-delà de la date du rassemblement envisagé, la possibilité d'un appel dont l'association n'aurait pas elle-même pu bénéficier si elle avait été déboutée en première instance, le recours formé après l'événement étant sans objet.

Invoquant ensuite l'article 9 de la Convention, la requérante se plaint de l'ingérence du préfet dans le choix de l'association de distribuer du lard aux personnes démunies, soutenant que le motif discriminatoire invoqué pour justifier l'interdiction préfectorale n'est pas établi et que cette interdiction fondée sur des prescriptions alimentaires musulmanes méconnaît le droit de la requérante de ne pas pratiquer une religion.

EN DROIT

1. La requérante se plaint en premier lieu de ce que le ministre de l'Intérieur aurait bénéficié d'une voie de recours qu'elle-même n'aurait pas pu exercer. Elle allègue une violation de l'article 6 § 1 de la Convention ainsi libellé :

« 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 (...) »

En l'espèce, la requérante soutient qu'au contraire de la partie adverse, elle n'aurait pas pu interjeter appel d'une décision rejetant ses prétentions, en ce que, la date du rassemblement envisagé étant dépassée, ce recours aurait été déclaré sans objet.

A supposer l'article 6 applicable à la procédure de référé (*APIS A.S. c. Slovaquie* (déc.), n° 39754/98, 10 janvier 2000), la Cour n'a relevé aucune apparence de violation du principe de l'égalité des armes. La requérante aurait également bénéficié d'un recours devant le Conseil d'Etat si la décision du juge des référés ne lui avait pas été favorable. Il n'appartient pas à la Cour de spéculer sur le résultat d'une procédure hypothétique.

Dès lors, la Cour estime que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

2. La requérante se plaint de ce que le motif invoqué pour justifier l'interdiction de rassemblement, et repris par le juge d'appel, méconnaîtrait sa liberté de réunion et d'association, ainsi que la liberté qui y est attachée de ne pas pratiquer de religion. Elle conteste en particulier la réalité de la volonté discriminatoire qui lui est reprochée par les autorités françaises. Elle invoque une violation de l'article 9 de la Convention qui se lit ainsi :

Article 9 - Liberté de pensée, de conscience et de religion

« Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion (...).

La liberté de manifester sa religion ou ses convictions 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 publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

La Cour constate que ce moyen pris de la violation de la liberté de conscience n'a pas été expressément soulevé devant les juridictions internes. Cependant, elle note qu'en substance ce grief se fonde également sur la liberté de réunion et d'association au sens de l'article 11 de la Convention, dont les juridictions internes ont effectivement eu à connaître et qui inclut dans ses objectifs le respect de la liberté de conscience (voir *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 10 juillet 1998, § 27, *Recueil des arrêts et décisions*

1998-IV, et *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, 13 août 1981, § 57, série A n° 44).

La Cour estime dès lors que le grief doit être envisagé sous l'angle de l'article 11 de la Convention, à la lumière de l'article 9.

L'article 11 dispose :

« Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association (...).

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. »

La Cour note tout d'abord que la requérante n'a jamais agi au fond en annulation de l'interdiction préfectorale afin notamment de solliciter une indemnisation de son préjudice. Toutefois, elle n'estime pas nécessaire d'examiner la question de l'épuisement des voies de recours internes au sens de l'article 35 § 1 de la Convention au motif que le grief est, en tout état de cause, irrecevable pour défaut manifeste de fondement.

La Cour relève que l'interdiction litigieuse constitue une ingérence dans les droits garantis par les articles 9 et 11. Une telle ingérence est permise dès lors qu'elle est « prévue par la loi », poursuit un but légitime et est « nécessaire dans une société démocratique » (*Leyla Sahin c. Turquie* [GC], n° 44774/98, §§ 75, 104-110, CEDH 2005-XI, et *Günéri et autres c. Turquie*, n°s 42853/98, 43609/98 et 44291/98, §§ 63, 75-76, 12 juillet 2005).

L'expression « nécessaire dans une société démocratique » implique une ingérence fondée sur un « besoin social impérieux » et notamment proportionnée au but légitime recherché. Les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence d'un tel besoin, mais elle se double d'un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, même quand elles émanent d'une juridiction indépendante. La Cour a donc compétence pour statuer en dernier lieu sur le point de savoir si une « restriction » se concilie avec les droits protégés par la Convention. Lorsqu'elle exerce son contrôle, la Cour n'a point pour tâche de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article 11 les décisions qu'elles ont rendues. Il ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'Etat défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable : il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants ». Ce faisant, la Cour

doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés par l'article 11 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (voir, par exemple, *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, nos 29221/95 et 29225/95, § 87, CEDH 2001-IX).

La Cour constate que l'interdiction litigieuse est basée sur la réglementation portant maintien de l'ordre public, ce que ne conteste pas la requérante. Elle ne voit par ailleurs aucune raison de douter des buts de l'ingérence, légitimes, à savoir la protection de l'ordre et de la morale publiques ainsi que du droit d'autrui au respect de ses convictions religieuses.

Quant à la nécessité d'une telle ingérence dans une société démocratique, la Cour constate que le préfet a relevé que le site internet de l'association requérante faisait explicitement état de la présence de porc dans l'alimentation offerte aux personnes démunies. Toujours selon le préfet, l'interdiction de la distribution en question est justifiée par la visée clairement discriminatoire de l'association requérante, l'atteinte à la dignité des personnes en état de faiblesse et le risque fort de trouble à l'ordre public compte tenu du climat de polémique engendré par une telle action (arrêtés des 6 et 28 décembre 2006). Par ailleurs, si le juge des référés du tribunal administratif de Paris a considéré que la manifestation n'était pas constitutive d'une atteinte à l'ordre public, celui du Conseil d'Etat, dans son ordonnance du 5 janvier 2007, a notamment énoncé que la liberté de manifestation n'était pas illégalement entravée eu égard au risque d'une réaction menaçant l'ordre public.

La Cour rappelle que la liberté de réunion garantie par l'article 11 de la Convention protège aussi les manifestations susceptibles de heurter ou mécontenter des éléments hostiles aux idées ou revendications qu'elles veulent promouvoir (*Plattform « Ärzte für das Leben » c. Autriche*, 21 juin 1988, §32, série A n° 139).

Elle rappelle également que les autorités ont le devoir de prendre des mesures nécessaires en ce qui concerne les manifestations légales afin de garantir le bon déroulement de celles-ci et la sécurité de tous les citoyens (*Ciloglu c. Turquie*, n° 73333/01, § 45, 6 mars 2007).

En l'espèce, le préfet de police, dont la décision a été confirmée en dernière instance par le Conseil d'Etat, a légitimement considéré qu'un rassemblement en vue de la distribution sur la voie publique d'aliments contenant du porc, vu son message clairement discriminatoire et attentatoire aux convictions des personnes privées du secours proposé, risquait de causer des troubles à l'ordre public que seule son interdiction pouvait éviter.

A la lumière de ces éléments, la Cour considère que les autorités nationales, qui sont en principe mieux placées pour évaluer la situation, ont tiré des conclusions conformes aux justifications prévues par l'article 11 § 2 de la Convention.

Partant, la Cour n'aperçoit aucune apparence de violation de cette disposition et le grief doit être rejeté pour défaut manifeste de fondement.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Claudia Westerdiek
Greffière

Peer Lorenzen
Président