CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 24057/03
présentée par Pompiliu BOTA
contre la Roumanie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant le 12 octobre 2004 en une chambre composée de :

MM. J.-P. COSTA, *président*,
L. LOUCAIDES,
C. BÎRSAN,
K. JUNGWIERT,
V. BUTKEVYCH,
Mmes W. THOMASSEN,
A. MULARONI, *juges*,

et de Mme S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 2 juin 2003,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Pompiliu Bota, est un ressortissant roumain, né en 1954 et résidant à Orastie. Il est licencié en droit et président de l'association caritative « Bonis Potra ».

A. Les circonstances de l'espèce

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

Par un acte constitutif du 29 juillet 2002, le requérant et deux autres personnes décidèrent de mettre en commun une somme équivalente à cent euros pour créer, en vertu de l'ordonnance du Gouvernement n° 26/2000, une association caritative, dénommée « Bonis Potra », ayant parmi ses objets statutaires, outre l'aide aux orphelins, aux enfants en difficulté et aux hôpitaux départementaux, la constitution d'unités économiques, de studios d'enregistrement, de journaux, de chaînes de radio et de télévision, de barreaux, de saunas, et de salons de cosmétique et de massage.

Le requérant fut désigné président et représentant de l'association s'agissant d'effectuer les démarches pour l'obtention de la personnalité juridique. La demande d'inscription de l'association sur le registre départemental des associations fut enregistrée sous le n° 42/2002 du rôle du tribunal de première instance de Deva.

Par jugement du 5 août 2002, le tribunal accueillit la demande et octroya la personnalité juridique à l'association.

La première décision de l'association, prise le 10 septembre 2002, concernait la création du « Barreau constitutionnel roumain ».

1. La dissolution de l'association « Bonis Potra »

Le 4 octobre 2002, le barreau départemental de Hunedoara, membre de l'Union nationale des avocats (ci-après l'« Union »), demanda au tribunal de première instance de Deva la dissolution de l'association « Bonis Potra » et sa radiation du registre des associations, en raison de son objet et de son activité consistant à créer des barreaux. Il fit valoir que la loi n° 51/1995 sur l'organisation de la profession d'avocat prévoit l'exercice de cette profession dans le cadre d'un ordre national unique et sous le contrôle de l'Union et que dès lors, c'était par négligence que le tribunal de première instance de Deva avait octroyé la personnalité juridique à l'association en question. Il conclut qu'il ressortait de l'activité de l'association que son unique but avait été l'exercice de la profession d'avocat, ce qui constituait une activité illicite et contraire à l'ordre public institué par la loi n° 51/1995.

Au cours de l'audience du 28 octobre 2002, le requérant présenta au tribunal un contrat d'assistance juridique par lequel l'association le désignait comme son « avocat », et demanda au tribunal d'en prendre acte. Par une décision avant dire droit, le tribunal ne se prononça pas sur la légalité du contrat en question, mais informa le requérant que, selon le statut de l'association, il pouvait la représenter valablement. Le tribunal demanda également au parquet local de lui renvoyer le dossier n° 42/2002 concernant l'enregistrement de l'association.

Au cours de l'audience du 6 janvier 2003, le requérant demanda l'annulation de l'action du barreau départemental pour vice de procédure et, subsidiairement, son rejet pour défaut de qualité pour agir. Par une décision avant dire droit, le tribunal rejeta les exceptions du requérant, décida de joindre le dossier nº 42/2002 à la procédure et renvoya le jugement au 3 février 2003.

Par un jugement du 3 février 2003, le tribunal accueillit l'action du barreau départemental et, en vertu de l'article 56 §§ 1 a) et e) combiné avec l'article 14 de l'ordonnance du Gouvernement nº 26/2000, ordonna la dissolution de l'association au motif que son objet statutaire était illicite et contraire à l'ordre public institué par la loi nº 51/1995.

Le tribunal observa qu'en se prévalant de la qualité de membre du « Barreau constitutionnel roumain », le requérant avait conclu avec diverses personnes des contrats d'assistance juridique en vertu desquels il s'était ensuite arrogé le droit de les représenter en tant qu'avocat devant les tribunaux. Or, les conditions d'exercice de la profession d'avocat étaient expressément définies dans la loi nº 51/1995, notamment dans ses articles 2 §§ 1 et 9 selon lesquels la profession d'avocat ne pouvait être exercée que par les membres des barreaux, réunis dans l'Union des Avocats de Roumanie. S'appuyant sur plusieurs décisions de la Cour constitutionnelle, le tribunal estima qu'en raison du rôle dévolu à l'avocat dans l'administration de la justice, il était absolument nécessaire que l'accès à la profession fût subordonné à un examen rigoureux des connaissances et des aptitudes des candidats et que la pratique fût soumise à une surveillance.

Dans ces conditions, le tribunal jugea que l'activité de l'association se situait en dehors du cadre légal de l'exercice de la profession et qu'elle était, par conséquent, illégale. Il décida de prononcer la dissolution de l'association et, en vertu de l'article 61 § 1 de l'ordonnance nº 26/2000, il ouvrit à son encontre une procédure de liquidation judiciaire.

Le tribunal rejeta toutefois la demande de radiation de l'association du registre départemental des associations, au motif que la radiation ne pouvait avoir lieu qu'après la clôture de la procédure en liquidation judiciaire.

L'association « Bonis Potra » interjeta appel et, alléguant que son activité était légale dès lors qu'elle avait été autorisée par le tribunal de première instance de Deva, demanda le rejet de l'action.

Au cours de l'audience du 13 mai 2003, le tribunal départemental de Hunedoara requalifia en recours l'appel de l'association. Le requérant souleva également une exception d'inconstitutionnalité des articles 56 § 1 a) et 60 § 4 de l'ordonnance nº 26/2000, faisant valoir que la possibilité pour toute personne intéressée de demander la dissolution d'une association ainsi que les règles concernant les biens d'une association dissoute contrevenaient aux principes du respect de la présomption d'innocence et du respect des biens. Le tribunal suspendit l'examen du dossier et le renvoya à la Cour constitutionnelle.

Par une décision du 14 octobre 2003, la Cour constitutionnelle rejeta l'exception. Elle jugea que la dissolution d'une association dont l'objet statutaire ou l'activité étaient illicites représentait une sanction civile et que le transfert à d'autres personnes juridiques des biens restant dans le patrimoine de l'association dissoute n'était que la conséquence de cette sanction.

Le 24 novembre 2003, à la veille d'une audience fixée pour le lendemain, le requérant déposa au greffe du tribunal départemental une lettre par laquelle il l'informait qu'en raison de la liquidation judiciaire l'association n'avait plus de siège social et il demandait à être cité à comparaître à son adresse personnelle. Il ne se présenta pas à l'audience du lendemain.

Au cours de l'audience du 25 novembre 2003, le tribunal constata que l'association avait été légalement citée à comparaître et, procédant à l'analyse des motifs du recours, il confirma le bien-fondé du jugement de première instance. Le tribunal souligna que par son statut ainsi que par son activité l'association « Bonis Potra » s'était placée en dehors du cadre légal de l'exercice de la profession d'avocat et que son activité était dès lors illicite. En outre, le tribunal estima que l'objet humanitaire et caritatif initialement mentionné dans le statut de l'association lui était devenu totalement étranger, car son activité était de nature commerciale et avait pour but le profit.

2. Le recours en annulation contre la décision du 5 août 2002 du tribunal de première instance de Deva

A une date non précisée au cours du mois de novembre 2002, le procureur général introduisit devant la Cour suprême de Justice un recours en annulation contre la décision prise le 5 août 2002 par le tribunal de première instance de Deva.

Il fit valoir que le statut de l'association « Bonis Petra » était entaché de plusieurs vices de forme et que celle-ci s'était fixé un objet illicite, ce que le tribunal de première instance de Deva aurait dû sanctionner en refusant de lui octroyer la personnalité juridique. L'examen de l'affaire fut renvoyé au 14 mars 2003, puis au 10 octobre 2003.

Le requérant n'a pas fourni d'informations sur l'issue de cette procédure. Il estime que, de toute manière, elle est devenue sans objet à la suite de la confirmation de la dissolution de l'association par le tribunal départemental de Hunedoara dans la décision du 25 novembre 2003.

B. Le droit interne pertinent

1. L'ordonnance du Gouvernement nº 26/2000 sur les associations et les fondations

Article 4

« L'association est un sujet de droit constitué par trois ou plusieurs personnes qui, sur la base d'une convention, mettent en commun, de façon permanente, leur contribution matérielle, leurs connaissances ou leur activité dans le but de mener des activités d'intérêt général, communautaire, ou, selon le cas, dans leur propre intérêt, autre que patrimonial. »

Article 7 § 2

« La demande d'inscription sur le registre des associations et des fondations est accompagnée des documents suivants : a) l'acte constitutif ; b) le statut de l'association ; c) l'acte attestant du siège social et du patrimoine initial. »

Article 8 §§ 1 et 2

« L'association obtient la personnalité juridique à partir de son inscription sur le registre des associations et des fondations.

Dans un délai de trois jours à compter de la date du dépôt de la demande d'inscription et des documents mentionnés à l'article 7 § 2, le juge désigné par le président du tribunal vérifie la légalité de ceux-ci et prend une décision (...) sur l'inscription de l'association au registre des associations et des fondations. »

Article 14

« Si, par sa nature, ou en raison de son objet, l'association envisage des activités qui, selon la loi, sont subordonnées à des autorisations administratives préalables, elle ne peut pas, sous peine de dissolution judiciaire, les exercer avant l'obtention des autorisations requises. »

Article 56 § 1

« A la demande de toute personne intéressée, le tribunal prononce la dissolution de l'association si : a) son objet ou son activité sont devenus illicites ou contraires à l'ordre public ; b) elle poursuit la réalisation de son objet par des moyens illégaux ou contraires à l'ordre public ; c) elle poursuit un autre objet que celui déclaré lors de sa constitution ; d) elle est devenue insolvable ; e) elle enfreint les dispositions de l'article 14. »

Article 60 § 4

« En cas de dissolution judiciaire d'une association ou d'une fondation pour les motifs prévus à l'article 56 § 1 a)-c), les biens qui lui restent après la liquidation judiciaire sont dévolus à l'Etat ou (...) aux autorités locales. »

2. Loi nº 51/1995 sur l'organisation et l'exercice de la profession d'avocat

Article 1 § 2

« La profession d'avocat ne peut être exercée que par les membres des barreaux. »

Article 16 § 1

« Le droit d'accès à la profession est subordonné à un examen, organisé selon les dispositions de la présente loi et le statut de la profession. »

Article 48 §§ 1et 2

« Le barreau est constitué de tous les avocats d'un département et de la ville de Bucarest.

Le barreau jouit de la personnalité juridique, d'un patrimoine et d'un budget propres. »

Article 57 §§ 1, 2 et 3

« L'Union des avocats de Roumanie est constituée par tous les avocats inscrits à un barreau (...)

L'Union jouit de la personnalité juridique, d'un patrimoine et d'un budget propres.

Aucun barreau ne peut fonctionner en dehors de l'Union. »

Article 68 §§ 1, 2 et 3

« Le barreau assure l'assistance juridique dans tout les cas où elle est obligatoire, ainsi que sur demande des tribunaux, des parquets, ou des autorités de l'administration locale, s'ils estiment qu'une personne ne dispose pas de moyens suffisants pour s'acquitter des frais d'avocat.

Par dérogation au paragraphe précédent, le doyen du barreau peut octroyer l'assistance juridique gratuite si un retard est susceptible de porter préjudice aux intérêts de la personne dépourvue de moyens.

Dans chaque département, le barreau organise des services d'assistance juridique auprès de chaque tribunal et des services locaux de police et du ministère public (...) »

GRIEFS

1. Invoquant l'article 11 de la Convention, le requérant allègue, d'une part, que la dissolution de l'association « Bonis Potra » a méconnu son droit à la liberté d'association et, d'autre part, que l'obligation d'être membre de l'Union des avocats de Roumanie pour pouvoir exercer la profession d'avocat entrave sa liberté d'association sous son aspect négatif, en ce qu'elle implique le droit de ne pas s'associer.

2. Le requérant soutient que l'éventuel transfert à d'autres personnes juridiques des biens de l'association « Bonis Potra » après sa liquidation judiciaire emporte violation de l'article 1 du Protocole nº 1 à la Convention.

3. Le requérant se plaint également du caractère prétendument inéquitable des procédures devant le tribunal de première instance de Deva, le tribunal départemental de Hunedoara et la Cour constitutionnelle. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention.

Concernant la procédure devant le tribunal de première instance de Deva, il fait particulièrement valoir :

– qu'au cours de l'audience du 28 octobre 2002, l'association « Bonis Potra » s'est vu refuser le droit d'être représentée par un avocat ;

– qu'entre le 30 septembre et le 28 novembre 2002 l'association n'a pas eu accès au dossier nº 42/2002 du tribunal de première instance de Deva concernant son inscription sur le registre des associations, car il aurait été envoyé au parquet en vue de l'introduction du recours en annulation contre le jugement du 5 août 2002.

Quant à la procédure devant le tribunal départemental de Hunedoara, il se plaint :

– du fait que la décision du 25 novembre 2003 a été rendue en l'absence d'un représentant de l'association « Bonis Potra » ;

– du manque d'impartialité d'une juge siégeant dans la formation qui a rendu la décision du 25 novembre 2003, dont le fils serait avocat et membre de l'Union.

S'agissant de la procédure devant la Cour constitutionnelle, il allègue le prétendu manque d'impartialité d'un juge qui aurait été également avocat et membre de l'Union.

Enfin, le requérant dénonce le manque d'impartialité du procureur général qui a introduit le recours en annulation contre le jugement du 5 août 2002, car il aurait été, lui aussi, avocat et membre de l'Union.

EN DROIT

1. Le requérant allègue, d'une part, que la dissolution de l'association « Bonis Potra » a méconnu son droit à la liberté d'association et, d'autre part,

que l'obligation d'être membre de l'Union des avocats de Roumanie entrave sa liberté d'association sous son aspect négatif. Il invoque l'article 11 de la Convention qui se lit ainsi :

> « 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.
>
> 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. »

La Cour note que ce grief comporte deux branches distinctes, qu'elle examinera successivement.

a) La Cour estime d'emblée que la dissolution de l'association « Bonis Potra » constitue, sans conteste, une ingérence dans l'exercice du droit de ses membres à la liberté d'association.

Pareille ingérence enfreint l'article 11 de la Convention, sauf si elle était « prévue par la loi », dirigée vers un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 de cette disposition et « nécessaire, dans une société démocratique », pour les atteindre.

La Cour note que l'ingérence était prévue par la loi, la dissolution judiciaire de l'association résultant notamment de l'application de l'article 56 § 1 de l'ordonnance du Gouvernement n° 26/2000.

Quant à la légitimité du but poursuivi, la Cour observe que le tribunal de première instance de Deva a fondé son jugement du 3 février 2003 sur l'importance du rôle dévolu à l'avocat dans l'organisation du système judiciaire et par la nécessité de préserver la qualité de l'assistance judiciaire.

Dès lors, la Cour estime que l'ingérence litigieuse peut être considérée comme visant un but légitime, à savoir la défense de l'ordre public et la protection des droits et libertés d'autrui, notamment de ceux qui font appel aux avocats pour la défense de leurs intérêts.

S'agissant de la nécessité de la mesure dans une société démocratique, la Cour rappelle que les Etats disposent d'un droit de regard sur la conformité du but et des activités d'une association avec les règles fixées par la législation, mais qu'ils doivent en user d'une manière conciliable avec leurs obligations au titre de la Convention et sous réserve du contrôle des organes de celle-ci.

En conséquence, les exceptions visées à l'article 11 appellent une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à la liberté d'association. Pour juger en pareil cas de l'existence d'une nécessité au sens de l'article 11 § 2, les Etats ne disposent que d'une marge d'appréciation réduite, laquelle se double d'un

contrôle européen rigoureux portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, y compris celles d'une juridiction indépendante.

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 en vertu de leur pouvoir d'appréciation. A cet égard, il faut considérer l'ingérence litigieuse compte tenu 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 » (*Sidiropoulos et autres c. Grèce*, arrêt du 10 juillet 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-IV, § 40).

En l'espèce, la Cour note que parmi les objets statutaires de l'association « Bonis Potra » figurait « la création de barreaux », ce qui contrevenait aux dispositions de la loi n° 51/1995 qui interdit la création de barreaux et l'exercice de la profession d'avocat en dehors de l'Union des avocats de Roumanie.

Surtout, la Cour prend en considération, à l'instar des juridictions internes, le fait que les membres de l'association se sont livrés à des actes concrets, à savoir la création d'un barreau, et qu'ils se sont arrogés des prérogatives qui étaient de la compétence exclusive de l'Union des avocats de Roumanie (voir, *a contrario*, *Parti socialiste de Turquie et autres c. Turquie*, arrêt du 12 novembre 2003, n° 26482/95, § 48 ; *Sidiropoulos et autres,* arrêt précité, § 46).

Dès lors, compte tenu de la marge d'appréciation dont bénéficient les Etats en la matière, la Cour estime que la dissolution de l'association « Bonis Petra » apparaît proportionnée au but visé et que les motifs invoquées par les juridictions internes s'avèrent pertinents et suffisants.

Partant, la Cour conclut que l'ingérence était « nécessaire dans une société démocratique ».

Il s'ensuit que cette première branche du grief est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

b) S'agissant de la prétendue violation de la liberté négative d'association du requérant, la Cour rappelle d'abord que selon sa jurisprudence constante, les ordres des professions libérales sont des institutions de droit public, réglementées par la loi et poursuivant des buts d'intérêt général. Ils échappent ainsi à l'emprise de l'article 11 de la Convention (*Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, arrêt du 23 juin 1981, série A n° 43, §§ 64-65 ; *Popov et al. c. Bulgarie*, (déc), 48047/99, 6 novembre 2003).

En l'espèce, la Cour relève que l'Union a été instituée par la loi n° 51/1995 et qu'elle poursuit un but d'intérêt général, à savoir la promotion d'une assistance juridique adéquate et, implicitement, la promotion de la justice elle-même (voir, *mutatis mutandis, A. et autres c. Espagne*, n° 13750/88, décision de la Commission du 2 juillet 1990, Décisions et

rapports n° 66, p. 188). Dès lors, l'Union ne saurait s'analyser en une association au sens de l'article 11 de la Convention.

En outre, la Cour note que les membres de l'association « Bonis Potra » peuvent exercer la profession d'avocat, à condition de satisfaire aux exigences prévues par la loi n° 51/1995.

Par conséquent, la Cour estime que cette seconde branche du grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention et doit être rejetée conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

2. Le requérant se plaint de l'éventuel transfert à d'autres personnes juridiques des biens de l'association, après sa liquidation judiciaire. Il invoque l'article 1 du Protocole n° 1 de la Convention aux termes duquel :

> « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.
>
> Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

La Cour rappelle qu'une mesure de confiscation des choses dont l'usage a été régulièrement considéré comme illicite par les juridictions internes ne constitue pas une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Handyside c. Royaume-Uni,* arrêt du 7 décembre 1976, série A n° 24, § 63 ; *Muller et al. c. Suisse*, arrêt du 24 mai 1988, série A n° 133, § 42).

En tout état de cause, la Cour relève que la mesure dont se plaint le requérant n'est qu'un effet secondaire de la dissolution de l'association « Bonis Potra » qui, comme la Cour vient de le constater (point 1 a) ci-dessus) n'enfreint pas l'article 11 de la Convention.

Dès lors, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément ce grief (*mutatis mutandis, Refah Partisi et autres c. Turquie* [GC], n° 41340/98, §§ 138, 139, *Recueil* 2003-II).

3. La Cour a examiné les griefs tirés par le requérant du caractère prétendument inéquitable des procédures devant le tribunal de première instance de Deva, le tribunal départemental de Hunedoara et la Cour constitutionnelle, ainsi que du manque d'impartialité allégué du procureur général. Compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, et dans la mesure où elle est compétente pour connaître des allégations formulées, la Cour n'a relevé aucune apparence de violation des droits et libertés garantis par la Convention ou ses Protocoles.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

S. DOLLÉ
Greffière

J.-P. COSTA
Président