CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

TROISIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 51346/99
présentée par Madjiguène CISSE
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant le 16 janvier 2001 en une chambre composée de

MM. W. FUHRMANN, *président*,
J.-P. COSTA,
L. LOUCAIDES,
P. KŪRIS,
K. JUNGWIERT,
Sir Nicolas BRATZA,
M. K. TRAJA, *juges*,

et de Mme DOLLE, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 30 novembre 1998 et enregistrée le 28 septembre 1999,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par la requérante,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

A. Les circonstances de l'espèce

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

La requérante est une ressortissante sénégalaise, née en 1951 et résidant à Dakar (Sénégal). Elle est représentée initialement devant la Cour par Me D. Cahen, avocat au barreau de Paris, elle l'est actuellement par Me S. Foreman, également avocat au barreau de Paris.

La requérante faisait partie d'un groupe d'étrangers démunis de titre de séjour (dont elle était l'une des porte-parole) ayant décidé en 1996 de s'engager dans une action collective afin d'attirer l'attention sur les difficultés qu'ils rencontraient pour obtenir un réexamen de leur situation administrative en France.

Ce mouvement, largement commenté par la presse, culmina lors de l'occupation, le 28 juin 1996, de l'église Saint-Bernard à Paris, par un groupe d'environ deux cents étrangers en situation irrégulière majoritairement d'origine africaine, parmi lesquels dix hommes décidèrent d'entreprendre une grève de la faim. La fille de la requérante participait à ses côtés à cette occupation. Ce mouvement, surnommé mouvement des « sans papiers de Saint-Bernard » était soutenu par de nombreuses associations de défense des droits de l'homme, dont certains militants décidèrent de partager leur vie quotidienne en dormant sur les lieux.

Le 22 août 1996, le préfet de police de Paris signa un arrêté prévoyant l'évacuation de toute personne présente sur les lieux ; l'arrêté se fondait sur la constatation que l'occupation en cause était étrangère à l'exercice du culte, que les conditions déjà précaires de salubrité s'étaient notoirement dégradées, que les différentes issues de l'église étaient cadenassées et qu'il existait des risques graves pour la salubrité, la santé, la tranquillité, la sécurité et l'ordre public.

Plus précisément, l'arrêté se lisait ainsi :

> « Considérant que le directeur du Samu de Paris a été chargé dès le 17 juillet 1996 de faire assurer un suivi quotidien des grévistes de la faim, et qu'il a été rappelé au curé de la paroisse les risques auxquels la santé des occupants était exposée du fait des conditions précaires d'hébergement, ainsi que la nécessité de laisser libre accès aux services de secours ;
>
> Considérant que l'organisation « Médecins du Monde », présente en permanence dans l'église, a rendu publiques des informations alarmantes sur les conséquences très

graves de cette grève de la faim pour l'état de santé des intéressés à l'expiration de la période de 40 jours, jugée médicalement critique ;

Considérant que, se fondant sur les dispositions de l'article 223-6 du Code de procédure pénale, il a été procédé le 12 août 1996, à l'évacuation des dix grévistes de la faim, aux seules fins de leur faire subir dans les hôpitaux parisiens tous examens médicaux appropriés ;

Considérant que ces personnes sont revenues d'initiative dans l'église précitée, et ont immédiatement déclaré poursuivre leur mouvement ;

Considérant que depuis le 28 juin 1996 les conditions déjà précaires de salubrité se sont notoirement dégradées, les équipements sanitaires disponibles étant totalement inadaptés à une fonction d'hébergement collectif de longue durée ;

Considérant que le nombre de personnes présentes sur les lieux s'est considérablement accru au cours des derniers jours ce qui entraîne des débordements aux abords immédiats et notamment sur la voie publique ;

Considérant que cette circonstance fait craindre des comportements, à l'origine de troubles à l'ordre public ;

Considérant que ces divers mouvements ont pris l'initiative d'installer des barrières sur la voie publique, rue Saint-Bruno à hauteur de la rue Saint-Luc et à hauteur de la rue Jérôme l'Ermite qui obstruent la chaussée, entravent la circulation générale et la progression des véhicules de secours ;

Considérant que les portes de l'église et différentes issues sont maintenues fermées, voire cadenassées, pour permettre la pratique d'un filtrage sur la seule entrée laissée accessible en permanence, et que des dispositifs de barrières enchaînées entre elles ont même été placées entre les grilles d'enceinte et la porte Nord desservant le chœur de l'église; que ces installations constituent un risque majeur en cas de nécessité d'une évacuation urgente des personnes présentes à l'intérieur de l'édifice ;

Considérant que ces diverses manifestations et mouvements sont totalement étrangers à l'exercice du culte auquel est exclusivement affecté cet édifice public en application de la loi du 9 décembre 1905 ;

Considérant qu'il résulte de ces diverses constatations que cette situation présente à ce jour des risques graves à la fois pour la salubrité, la santé, la tranquillité, la sécurité et l'ordre publics (…) »

Le lendemain matin, les forces de police procédaient à l'évacuation. Arrivés sur les lieux à 6 h 30, les fonctionnaires de police mirent en place à la sortie de l'église un dispositif afin de vérifier, sur le fondement des articles 78-2, alinéas 1 et 3, du code de procédure pénale et 8, alinéas 2 et 3, de l'ordonnance du 2 novembre 1945, les documents en vertu desquels les étrangers évacués de l'église étaient autorisés à séjourner et circuler sur le territoire. Les forces de police pénétrèrent dans l'église à 7 h 56.

Tous les occupants de l'église furent interpellés. Les forces de police relâchèrent immédiatement les individus de couleur blanche et regroupèrent

tous les occupants non grévistes de la faim ayant pour caractéristique commune la couleur foncée de leur peau et les acheminèrent par car dans un centre de rétention administrative pour étrangers en instance d'éloignement, situé à Vincennes. La quasi totalité de ces personnes firent l'objet d'une décision de placement en rétention administrative s'accompagnant d'un arrêté de reconduite à la frontière. Plus d'une centaine d'entre eux devaient être mis en liberté par la suite après avoir été présentés devant l'autorité judiciaire, au vu de certaines irrégularités commises par les services de police, allant jusqu'à l'établissement de faux procès-verbaux d'interpellation.

A 8 h 20, un fonctionnaire de police sollicita de la requérante, qui sortait de l'église, les documents en vertu desquels elle était autorisée à séjourner sur le territoire français, mais elle ne fut pas en mesure de présenter un tel document. Reçue le 5 juin 1996 à la préfecture de police de Paris, la requérante s'était vu refuser le 17 juillet 1996 le droit au séjour en France au motif qu'elle ne remplissait aucune des conditions prévues par l'ordonnance du 2 novembre 1945 pour la délivrance d'une carte de séjour et qu'aucun élément de sa situation personnelle ou familiale ne justifiait son admission au séjour à titre humanitaire. Elle avait été invitée à quitter le territoire français dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision de la préfecture.

A 9 h 55, la requérante fut placée en garde à vue, cette mesure prenant effet à compter de son interpellation à 7 h 56, et fut informée de ses droits en application des articles 63-2 et 63-4 du code de procédure pénale. La requérante refusa de parler pendant toute la durée de sa garde à vue. Le 23 août, à 20 h 15, le premier substitut à la 8ème section du parquet de Paris prescrivit aux fonctionnaires de police de lui déférer la requérante, avec la procédure en l'état.

Le 24 août 1996, à 13 h 30, la requérante comparut, selon la procédure de « comparution immédiate », devant le tribunal correctionnel de Paris. Accusée d'avoir « pénétré, séjourné en France sans être munie des documents ou visas exigés par la réglementation », elle fut condamnée à une peine d'emprisonnement de deux mois avec sursis. Le tribunal se prononça en ces termes :

> « l'occupation d'un lieu de culte (…) pendant plusieurs semaines, (…) contester leur situation administrative et de faire naître un mouvement en leur faveur, constitue par elle-même une situation d'urgence légitimant la mesure d'expulsion prise à leur encontre par l'autorité administrative ;
>
> (…) la présence dans l'Eglise Saint-Bernard de plusieurs centaines de personnes depuis de nombreuses semaines ayant, au cours de déclarations publiques individuelles ou par l'intermédiaire d'un porte-parole les représentant revendiqué le statut d'étrangers dépourvus de titre de séjour et des papiers selon leurs propres termes, constitue un indice faisant présumer à l'égard des intéressés la commission d'une infraction à la législation relative aux étrangers et justifiait le contrôle d'identité de ces personnes en application des dispositions de l'article 78-2 ;

(…) qu'eu égard, cependant, au grand nombre de personnes interpellées simultanément et à leur refus de décliner leur identité, les services de police n'étaient pas en mesure de procéder immédiatement au contrôle de leur identité ; que la vérification d'identité opérée postérieurement à l'interpellation, dans un délai toutefois raisonnable eu égard aux contingences matérielles inhérentes à l'ampleur de l'intervention n'est pas de nature à entacher la procédure d'irrégularité ;

(..) compte tenu du très grand nombre de personnes interpellées et des circonstances dans lesquelles l'interpellation s'est déroulée, les droits de l'intéressée lui ont été notifiés dans un délai raisonnable (…) ; »

Le 23 janvier 1997, la cour d'appel de Paris, statuant sur appel de la requérante, confirma la peine en y ajoutant une interdiction du territoire français pendant trois ans. De plus, l'arrêt précisait ce qui suit :

« (…) l'occupation d'un lieu de culte (…) par environ trois cents individus durant plusieurs semaines, aux fins de faire naître un mouvement en leur faveur et de contester leur situation administrative, constitue une mesure d'urgence autorisant l'autorité administrative à prendre un arrêté d'expulsion sans saisine préalable de l'autorité judiciaire ;

(…) les occupants des lieux ont prolongé une grève de la faim près de quarante jours et les conditions d'hébergement des intéressés n'ont cessé de se dégrader ;

(…) l'ampleur des manifestations durant plusieurs semaines en présence de barrières obstruant la chaussée et gênant la circulation des véhicules constituaient pour la sécurité, la salubrité, la santé des grévistes et l'ordre public une menace justifiant l'urgence d'une mesure mettant fin à ces troubles ».

Le 4 juin 1998, la Cour de cassation rejeta le pourvoi formé par la requérante, par les motifs suivants :

« Attendu que devant les juges du fond saisis des poursuites exercées contre Madjiguène Ndour, ressortissante sénégalaise, pour entrée ou séjour irrégulier en France, la prévenue a régulièrement soulevé l'illégalité de l'arrêté préfectoral prescrivant l'évacuation d'office de l'église occupée par l'intéressée et plusieurs autres personnes, à la suite de laquelle les policiers ont procédé aux contrôles d'identité ayant mis en évidence la situation irrégulière des manifestants ;

Attendu qu'en cet état, la demanderesse ne saurait se faire un grief des motifs par lesquels les juges ont cru devoir répondre, pour l'écarter, à cette exception, dès lors que l'illégalité de l'acte administratif susvisé, à la supposer démontrée, serait sans incidence sur la solution du procès pénal. »

B. Le droit interne pertinent

L'article 111-5 du code pénal dispose :

« Les juridictions pénales sont compétentes pour interpréter les actes administratifs, réglementaires ou individuels et pour en apprécier la légalité lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis. »

L'article 78-2 alinéa 1 du code de procédure pénale se lit ainsi :

« Les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire (…) peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle existe un indice faisant présumer :

- qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ;

- qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit; ou qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire ».

L'article L.2512-13 du code général des collectivités territoriales est ainsi libellé :

« Dans la commune de Paris, le préfet de police exerce les pouvoirs et attributions qui lui sont conférés par l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris et par les textes qui l'ont modifié ainsi que par les articles L.2512-7, L.2512-14 et L.2512-17.

Toutefois, dans les conditions définies par le présent code et le code de la santé publique, le maire de Paris est chargé de la police municipale en matière de salubrité sur la voie publique ainsi que du maintien du bon ordre dans les foires et marchés et, sous réserve de l'avis du préfet de police, de tout permis de stationnement accordé aux petits marchands, de toute permission et concession d'emplacement sur la voie publique.

En outre, dans les conditions définies au présent code, au 3° de l'article L.2215-1 et aux articles L.3221-4 et L.3221-5, le maire est chargé de la police de la conservation dans les dépendances domaniales incorporées au domaine publique de la commune de Paris. Pour l'application de ces dispositions, le pouvoir de substitution conféré au représentant de l'Etat dans le département est exercé, à Paris, par le préfet de police ».

Les dispositions pertinentes de l'arrêté des consuls du 12 messidor an VII, qui détermine les fonctions du préfet de police à Paris, se lisent ainsi :

Section I-Dispositions générales

« Art.1er. Le préfet de police exercera ses fonctions ainsi qu'elles sont déterminées ci-après, sous l'autorité immédiate des ministres; il correspondra directement avec eux pour les objets qui dépendent de leurs départements respectifs.

2. Le préfet de police pourra publier de nouveau les lois et règlements de police, et rendre les ordonnances tendant à en assurer l'exécution.

Section III-Police municipale

21. Le préfet de police sera chargé de tout ce qui a rapport à la petite voirie, sauf le recours au ministre de l'intérieur contre ses décisions.

22. Le préfet de police procurera la liberté et la sûreté de la voie publique, et sera chargé à cet effet: D'empêcher que personne n'y commette de dégradations, de la faire éclairer, de faire surveiller le balayage auquel les habitants sont tenus devant leurs

maisons, et de le faire faire aux frais de la ville dans les places et la circonférence des jardins et édifices publics (…) »

Les dispositions pertinentes de la loi du 30 juin 1881 sur les réunions publiques disposent :

« Art. 1er. Les réunions publiques sont libres.

Elles peuvent avoir lieu sans autorisation préalable, sous les conditions prescrites par les articles suivants. (…)

6. Les réunions ne peuvent être tenues sur la voie publique; (…)

8. Chaque réunion doit avoir un bureau composé de 3 personnes au moins. Le bureau est chargé de maintenir l'ordre, d'empêcher toute infraction aux lois, de conserver à la réunion le caractère qui lui a été donné par la déclaration; d'interdire tout discours contraire à l'ordre public et aux bonnes moeurs, ou contenant provocation à un acte qualifié crime ou délit (…)

9. (…) le droit de dissolution ne devra être exercé par le représentant de l'autorité que s'il en est requis par le bureau, ou s'il se produit des collisions et voies de fait.

10. Toute infraction aux dispositions de la présente loi sera punie des peines de simple police, sans préjudice des poursuites pour crimes et délits qui pourraient être commis dans les réunions. »

Les articles 25, 26, 32 et 35 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat se lisent ainsi :

Article 25

« Les réunions pour la célébration d'un culte tenues dans les locaux appartenant à une association cultuelle ou mis à sa disposition sont publiques. Elles sont dispensées des formalités de l'article 8 de la loi du 30 juin 1881, mais restent placées sous la surveillance des autorités dans l'intérêt de l'ordre public. Elles ne peuvent avoir lieu qu'après une déclaration faite dans les formes de l'article 2 de la même loi et indiquant le local dans lequel elles seront tenues (…)

Article 26

Il est interdit de tenir des réunions publiques dans les locaux servant habituellement à l'exercice d'un culte.

Article 32

Seront punis des mêmes peines ceux qui auront empêché, retardé ou interrompu les exercices d'un culte par des troubles ou désordres causés dans le local servant à ces exercices.

Article 35

Si un discours prononcé ou un écrit affiché ou distribué publiquement dans les lieux où s'exerce le culte, contient une provocation directe à résister à l'exécution des lois ou aux actes légaux de l'autorité publique, ou s'il tend à soulever ou à armer une partie des citoyens contre les autres, le ministre du culte qui s'en sera rendu coupable sera puni d'un emprisonnement de 2 ans, sans préjudice des peines de la complicité, dans le cas où la provocation aurait été suivie d'une sédition, révolte ou guerre civile. »

GRIEFS

1. Invoquant l'article 5 § 1 c) de la Convention, la requérante se plaint de l'irrégularité de la mesure privative de liberté dont elle a fait l'objet. D'une part, elle prétend qu'il n'existait au moment du contrôle de son identité aucun indice permettant de conclure qu'une infraction avait été commise. D'autre part, elle allègue que l'arrêté du préfet de police ordonnant l'évacuation était illégal, car en l'absence d'urgence, l'administration ne pouvait pas agir d'office.

2. Invoquant l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 5, la requérante prétend qu'elle fit l'objet d'une discrimination car le critère déterminant du contrôle était la couleur de la peau des personnes présentes dans l'église.

3. Invoquant l'article 11 de la Convention, la requérante allègue aussi une atteinte à son droit à la liberté de réunion pacifique avec d'autres étrangers dans un but de dénonciation. L'ingérence dans ce droit n'aurait été ni prévue par la loi (en raison de l'illégalité de l'arrêté d'évacuation), ni justifié par un but légitime, ni proportionnée.

EN DROIT

1. La requérante allègue une violation de l'article 11 de la Convention, ainsi libellé :

Article 11

« 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. »

a) En premier lieu, le Gouvernement excipe du non-épuisement des voies de recours internes, car la requérante n'a pas introduit un recours en annulation contre l'arrêté préfectoral d'évacuation des lieux, par lequel il a été mis fin à la « réunion » en cause, devant les juridictions administratives qui étaient seules compétentes pour en connaître. Le fait que la requérante a évoqué la question de la légalité de cet arrêté devant les juridictions de l'ordre judiciaire ne saurait remettre en cause le constat de non-épuisement. Le juge judiciaire n'avait en l'espèce qualité ni pour interpréter l'arrêté d'évacuation, ni pour en apprécier la légalité, car la solution du procès pénal ne dépendait pas de l'examen de la légalité de cet arrêté. La présente espèce ne tombe pas sous le coup de l'article 111-5 du nouveau code pénal. La requérante n'a pas été poursuivie pour avoir occupé illégalement l'église, mais pour avoir séjourné sur le territoire français dans des conditions irrégulières. Le juge statuant en matière pénale n'avait donc aucune compétence pour apprécier la légalité de l'acte administratif en cause. C'est d'ailleurs ainsi que la Cour de cassation en a décidé dans l'arrêt qu'elle a rendu sur le pourvoi de la requérante.

En outre, l'argumentation de celle-ci n'a jamais consisté à démontrer une atteinte à sa liberté de réunion. Si la requérante a invoqué l'illégalité de l'arrêté d'évacuation devant les juridictions judiciaires, c'était seulement pour démontrer l'illégalité de son interpellation. En première instance, l'argumentation de la requérante consistait à soutenir que le préfet de police n'avait pu légalement décider d'office l'évacuation de l'église, dans la mesure où l'urgence, qui seule permet le prononcé d'une telle mesure, n'était pas avérée en l'espèce. Ce moyen de procédure a été ensuite repris tant en appel qu'en cassation. En appel, la requérante a également fait valoir que l'arrêté était entaché de détournement de pouvoir, dans la mesure où il reposait sur de prétendues considérations d'ordre public alors que son but réel était d'interpeller et d'éloigner les « sans papiers ».

Enfin, quant au grief tiré de l'article 14 de la Convention, le Gouvernement affirme que la requérante n'a jamais soulevé l'existence d'une discrimination raciale dans le contrôle d'identité qui a été pratiqué à son encontre. Tout au plus, a-t-elle soutenu que les dispositions de l'article 78-2 alinéa 3 du code de procédure pénale avaient été méconnues dans la mesure où aucun indice permettant de présumer qu'elle avait commis une infraction ne justifiait que son identité soit contrôlée. Elle n'a donc jamais soutenu que le contrôle d'identité avait été motivé par la seule couleur de sa peau.

La requérante soutient qu'elle n'avait aucun intérêt à saisir la juridiction administrative car un tel recours aurait été parfaitement symbolique et dénué

de la moindre conséquence pratique. En revanche, elle était parfaitement fondée à porter sa contestation devant le juge judiciaire devant lequel elle comparaissait. Elle souligne qu'il existait un lien incontestable entre son arrestation et la décision ordonnant qu'il soit mis fin à la réunion qui se tenait dans l'église. Conformément à une jurisprudence constante des juridictions nationales, le juge chargé de statuer sur le sort des étrangers interpellés dans semblables circonstances est parfaitement compétent pour apprécier la légalité de toute la chaîne des actes administratifs qui ont conduit à la comparution de l'étranger devant lui. Si le juge judiciaire avait estimé illégale l'opération d'évacuation, cela aurait *ipso facto* provoqué en chaîne l'illégalité de l'entrée des policiers, l'illégalité des contrôles d'identité et la nullité des procédures judiciaires subséquentes. D'ailleurs, par deux arrêts des 29 mars 1996 et 12 novembre 1997, rendus à l'occasion de l'évacuation du « gymnase Japy » et de l'église Saint-Bernard de certains autres « sans papiers », la cour d'appel de Paris et une chambre civile de la Cour de cassation avaient accepté d'examiner l'illégalité de l'opération d'évacuation.

La requérante allègue également que critiquer l'arrêté d'évacuation revient à critiquer en substance l'atteinte portée à la liberté de réunion, car il ressort du libellé même de l'arrêté qu'il visait à interrompre une réunion. Enfin, quant à l'article 14, la requérante souligne que le fait que le tribunal correctionnel et la cour d'appel n'ont pas mentionné dans leurs décisions le grief selon lequel les contrôles d'identité avaient été opérés de manière discriminatoire ne signifie pas que cet argument n'a pas été invoqué devant eux, comme cela ressort du reste des notes d'audience de la greffière du tribunal correctionnel.

La Cour rappelle que l'article 35 § 1 de la Convention n'exige que l'épuisement des recours accessibles, adéquats et relatifs aux violations incriminées (*Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, CEDH 1999-II). En outre, cette disposition doit s'appliquer avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif ; il suffit que l'intéressé ait soulevé devant les autorités nationales au moins en substance et dans les conditions et délais prescrits par le droit interne les griefs qu'il entend formuler par la suite devant la Cour (*Fressoz et Roire c. France* [GC], n°29183/95, CEDH 1999-I).

La Cour admet avec le Gouvernement que l'arrêté du préfet de police ordonnant l'évacuation de l'église, en date du 22 août 1996, aurait pu être attaqué devant le tribunal administratif, mais il a été exécuté dès le 23 août au matin, si bien que le tribunal aurait vraisemblablement été conduit à juger que le recours n'avait plus d'objet et qu'il n'y avait pas lieu à statuer. Le même raisonnement vaut par voie de conséquence pour le grief tiré de l'article 14.

De plus, la Cour relève qu'en plaidant l'illégalité de l'arrêté préfectoral d'évacuation, la requérante rendit attentives les juridictions compétentes à la violation de son droit à la liberté de réunion. Ceci ressort d'ailleurs tant du

jugement du tribunal correctionnel qui souligna que la situation d'urgence légitimait l'évacuation, que de l'arrêt de la cour d'appel qui conclut que l'ampleur des manifestations et la menace pour la sécurité, la salubrité, la santé des grévistes de la faim et l'ordre public justifiaient qu'il soit mis fin à ces troubles.

Partant, il échet de rejeter l'exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement.

b) En ce qui concerne le bien-fondé du grief, le Gouvernement soutient que la requérante a participé à une manifestation organisée en méconnaissance de la vocation exclusivement culturelle du lieu où elle s'est tenue et ayant pour but de revendiquer une infraction délibérée à la législation sur le séjour des étrangers en France. Cette réunion était entachée d'une double illégalité particulièrement flagrante. En premier lieu, elle était contraire à l'article 8 de la loi du 3 juin 1881 qui interdit lors d'une réunion publique tout discours contenant provocation à un acte qualifié crime ou délit. En deuxième lieu, elle était contraire à la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat qui prévoit que les édifices culturels sont affectés à l'exercice du culte, à l'exclusion notamment des manifestations politiques et de toute manifestation de nature à troubler les célébrations. Or, l'article 11 n'implique pas le droit d'organiser des réunions dans le but de légitimer la commission d'une infraction dans un lieu où sont interdites les manifestations autres que religieuses.

A titre subsidiaire, le Gouvernement allègue que l'ingérence était justifiée au regard du deuxième paragraphe de l'article 11. La mesure d'évacuation était prévue par la loi, à savoir l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII ainsi que l'article L.2512-13 du code général des collectivités territoriales, qui confie au préfet de police de Paris tous les pouvoirs liés au maintien de l'ordre public. En outre, cette mesure avait pour but de garantir la sécurité et la santé des personnes, d'abord de celles se trouvant présentes dans l'église, qui se trouvaient gravement menacées, pour certaines en raison d'une grève de la faim, et pour toutes en raison des conditions matérielles de leur installation. Il s'agissait ensuite d'assurer la défense de l'ordre public et la prévention d'infractions. Enfin, cette mesure était proportionnée aux buts poursuivis, car la requérante était en infraction avec la législation sur le séjour des étrangers, infraction dont elle revendiquait la commission, alors qu'elle avait déjà reçu une invitation à quitter le territoire.

La requérante combat, en premier lieu, l'allégation du Gouvernement selon laquelle il n'y a pas eu ingérence dans le droit garanti par l'article 11 § 1. Elle affirme que s'il existe dans le droit français des textes qui répriment le séjour irrégulier d'étrangers en France, il n'en existe aucun qui interdise de réclamer la régularisation d'un étranger sans papier et de se réunir dans ce but. L'article 11 § 1 ne subordonne en aucun cas la liberté de réunion pacifique à une condition aux termes de laquelle l'objet des

réunions devrait être totalement et absolument respectueux des lois. Il n'interdit pas de se réunir pour demander qu'elles changent. En outre, aucun texte n'autorise l'Etat à interdire qu'une réunion pacifique se tienne dans une église. Si le préfet de police a signé un arrêté ordonnant l'évacuation de l'église, c'est parce qu'ordre lui en avait été donné par le Gouvernement et non parce que les responsables de l'église le lui auraient demandé. Ni l'article 26 ni l'article 32 de la loi de 1905, invoqués par le Gouvernement, ne pouvaient justifier légalement l'atteinte portée à la liberté de réunion de la requérante. Le premier interdit seulement que se réunissent, le cas échéant dans une église, des personnes partageant une préoccupation qui pourrait être qualifiée de politique. Le second ne peut pas trouver à s'appliquer car pas un seul office du culte n'a été empêché pendant toute la durée de l'occupation de l'église.

De plus, la mesure d'évacuation ne remplissait pas les conditions du paragraphe 2 de l'article 11.

En premier lieu, la mesure litigieuse n'était pas prévue par la loi. De la combinaison des dispositions invoqués par le Gouvernement, à savoir l'article L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales et l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII, il ressort que le préfet de police est chargé de la police municipale et de la protection de l'ordre public à Paris. Il n'a pas autorité pour faire évacuer une église – édifice placé sous la responsabilité des institutions religieuses – alors que personne et surtout pas le prêtre responsable de ladite église ne lui a demandé la moindre intervention. En l'absence de la moindre précision quant au type de restrictions autorisées, à leur but, leur nature, leur contrôle, on ne peut considérer que ces normes soient rédigées de manière à permettre à un citoyen de régler sa conduite.

En deuxième lieu, la mesure litigieuse ne poursuivait pas un but légitime, car il est notoire que l'évacuation a été décidée par le président de la République et le premier ministre pour mettre fin à un défi qui était lancé au Gouvernement de manière démocratique et pacifique, celui du sort à réserver à des individus dont l'administration ne voulait pas régulariser la situation.

Enfin, la mesure litigieuse n'était pas nécessaire dans une société démocratique, car disproportionnée au but poursuivi. La requérante réfute les motifs contenus dans l'arrêté préfectoral d'évacuation pour justifier celle-ci. Le souci de la santé des dix grévistes de la faim n'impliquait nullement de mettre fin au rassemblement de trois cents personnes. De plus, ni le curé de l'église ni les occupants de celle-ci ne se sont plaints de l'insuffisance des équipements sanitaires ou de la dégradation des conditions de salubrité. En outre, aucun débordement n'a en réalité été observé aux abords de l'église ou sur la voie publique ; s'il en avait existé, la police aurait pu intervenir pour les maîtriser sans avoir à évacuer l'église. Enfin, il n'appartenait pas au préfet de police, autorité laïque d'un Etat laïc,

de se substituer à la hiérarchie catholique pour faire respecter une vocation soi-disant exclusivement religieuse de l'édifice.

La Cour, après avoir examiné les arguments des parties et les autres éléments en sa possession, estime que cette partie de la requête soulève des questions importantes de fait et de droit qui ne sauraient être résolues à ce stade et qui méritent un examen au fond. La requête ne saurait ainsi être déclarée manifestement mal fondée. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

2. La requérante allègue également une violation de l'article 5 § 1 de la Convention, pris isolément et combiné avec l'article 14 de la Convention. Ces articles se lisent ainsi :

Article 5 § 1

« 1. 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 ; (…) »

Article 14

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

Le Gouvernement soutient que le grief tiré de la violation de l'article 5 § 1 de la Convention est manifestement mal fondé. Il affirme que les juridictions pénales saisies par la requérante, à savoir tant le tribunal correctionnel de Paris que la cour d'appel, ont considéré que l'article 78-2 du code de procédure pénale avait été respecté en l'espèce puisqu'il existait bien un indice faisant présumer la commission d'une infraction de séjour irrégulier telle que prévue par l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Il souligne qu'il n'appartient pas à la Cour de vérifier l'application que les juridictions nationales ont faite du droit interne, sauf si cette interprétation ou application se révèle arbitraire. En l'espèce, il est avéré que la requérante, ainsi que les personnes de nationalité étrangère occupant l'église Saint-Bernard, revendiquaient elles-mêmes la commission d'une infraction à la législation sur les étrangers. Cette indication était de nature à persuader tout observateur objectif que ces personnes, y compris la requérante,

pouvaient avoir accompli une infraction. Cela est si vrai que la requérante a finalement été condamnée à raison de l'irrégularité de son séjour.

Selon le Gouvernement, les indices pris en compte pour la mise en œuvre du contrôle d'identité étaient de deux ordres et sans lien avec l'origine raciale de la requérante. La situation irrégulière d'une grande partie des étrangers évacués était déjà connue au regard d'événements antérieurs, ce qui suffisait à justifier le contrôle d'identité. En outre, la requérante sortait de l'église où s'étaient réfugiées les personnes revendiquant le fait qu'elles n'avaient pas de titre de séjour ; la seule attitude de la requérante au moment des faits suffisait à faire présumer la commission d'une infraction, justifiant le contrôle d'identité. En définitive, le contrôle de la requérante était motivé par la connaissance de sa situation irrégulière en raison de ses propres déclarations et de ses actions antérieures. Or la requérante était l'une des porte-parole des « sans papiers » et elle était connue pour son action très médiatisée en ce domaine.

D'après la requérante, les observations du Gouvernement ne répondent pas à l'argument tiré par la requérante de l'illégalité de la décision d'évacuation de l'église, décision qui constitue non seulement le préalable, mais aussi le fondement des mesures coercitives qui ont suivi. La loi interne n'a ainsi pas été respectée.

La requérante souligne que le commissaire divisionnaire, qui menait les opérations, a signé de sa main une très grande partie des procès-verbaux d'interpellation, libellés comme s'il y avait lui-même procédé. Ces procès-verbaux d'interpellation étaient rigoureusement identiques pour chacune des personnes contrôlées et rédigés *a posteriori*. Les policiers étaient invités à contrôler l'identité de tout individu « susceptible d'être l'un de ceux » déjà connus comme se revendiquant « sans papiers ». Mais aucune place n'était prévue dans ces procès-verbaux pré-imprimés pour permettre aux policiers d'expliquer en quoi telle personne lui paraissait plus « susceptible » que les autres d'être l'un des « sans papiers ». L'argument du Gouvernement selon lequel les contrôles d'identité étaient justifiés par la notoriété du fait que les personnes réunies dans cette église revendiquaient leur statut de « sans papiers » n'explique pas les raisons pour lesquelles seulement les « noirs » ont subi ce contrôle alors que les « blancs » étaient conduits vers la sortie.

Enfin, quant aux « indices » invoqués par le Gouvernement et qui auraient motivé le contrôle de la requérante, celle-ci souligne que ni le gardien de la paix qui l'a interpellée à 8 h 20, ni le médecin qui l'a examinée à 16 h 15, ni les services de l'identité judiciaire ne l'ont identifiée puisque le procès-verbal de ce service dressé à 17 h 55 rendait compte de l'échec des tentatives d'identification de cette « Madame X, âgée d'une trentaine d'années, de type africain ». Elle ne fut identifiée qu'à 20 h, mais à 8 h 20, l'instant qui intéresse la Cour, ni son sexe, ni son âge, ni sa sortie de l'église n'expliquaient son interpellation. Il s'ensuit que rien ne justifiait

particulièrement que soit contrôlée la requérante plutôt que d'autres, si ce n'est la couleur de sa peau.

La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle la « plausibilité » des soupçons sur lesquels doit se fonder une arrestation constitue un élément essentiel de la protection offerte par l'article 5 § 1 contre les privations de liberté arbitraires. L'existence de soupçons plausibles présuppose celle de faits ou renseignements propres à persuader un observateur objectif que l'individu en cause peut avoir accompli l'infraction. Ce qui peut passer pour « plausible » dépend de l'ensemble des circonstances (Fox, Campbell et Hartley c. Royaume-Uni du 30 août 1990, série A n° 182, § 32). La Cour doit donc déterminer si la substance de la garantie offerte par l'article 5 § 1 c) est demeurée intacte en l'espèce.

La Cour note que, selon les termes mêmes de la requête de la requérante, celle-ci faisait partie et était le porte-parole d'un groupe d'étrangers provenant de certains pays africains installés en France et démunis de titres de séjour. En 1996, ce groupe décida de s'engager dans une action collective, sous la forme d'une occupation, pendant plusieurs jours, de certains édifices de Paris dont l'église Saint-Bernard et où eut lieu l'arrestation de la requérante. Celle-ci affirme que la revendication de ce groupe consistait à inviter les autorités à réexaminer de manière plus attentive la situation administrative de ses membres, compte tenu du fait que ceux-ci, qui formaient du reste la majorité des occupants de l'église Saint-Bernard, étaient démunis de titres de séjour.

Le 22 août 1996, les autorités décidèrent de procéder à l'évacuation de l'église et à l'interpellation de ces personnes dont la situation, selon leur propres déclarations, était contraire à l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

Dans ces conditions, la Cour estime que les autorités compétentes se fondèrent sur l'existence de soupçons plausibles, au sens de l'article 5 § 1 c), lorsqu'elles procédèrent à l'arrestation de la requérante et que le substance de la garantie offerte par cet article demeura intacte en l'espèce.

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

Quant au grief de la requérante tiré de l'article 5 § 1 combiné avec l'article 14 de la Convention, la Cour note que le dispositif de vérification d'identité mis en place à la sortie de l'église visait le contrôle de toute personne soupçonnée d'être en situation irrégulière. Dans ces conditions, elle ne peut pas conclure que la requérante fut l'objet d'une distinction discriminatoire fondée sur la race ou la couleur.

Il s'ensuit que cette partie de la requête doit également être rejetée conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

Déclare recevable, tous moyens de fond réservés, le grief de la requérante tiré de l'article 11 de la Convention ;

Déclare la requête irrecevable pour le surplus.

S. DOLLÉ
Greffière

W. FUHRMANN
Président

Commented [Note1]: Indiquer les griefs sans citer nécessairement les articles de la Convention invoquées.