



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

## Guide sur l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme

---

Liberté de réunion  
et d'association

Mis à jour au 31 août 2020

Les éditeurs ou organisations souhaitant traduire et/ou reproduire tout ou partie de ce rapport, sous forme de publication imprimée ou électronique (web), sont priés de s’adresser à [publishing@echr.coe.int](mailto:publishing@echr.coe.int) pour connaître les modalités d’autorisation.

Pour toute information sur les traductions en cours des Guides sur la jurisprudence, veuillez consulter le document « *Traductions en cours* ».

Le présent guide a été préparé par la Direction du jurisconsulte et ne lie pas la Cour. Il peut subir des retouches de forme.

Le texte original de ce Guide est en anglais. Il est mis à jour sur une base régulière. La présente mise à jour a été arrêtée au 31 août 2020.

Les guides sur la jurisprudence peuvent être téléchargés à l’adresse [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) (Jurisprudence – Analyse jurisprudentielle – Guides sur la jurisprudence). Pour toute nouvelle information relative aux publications, veuillez consulter le compte Twitter de la Cour : [https://twitter.com/ECHR\\_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

© Conseil de l’Europe/Cour européenne des droits de l’homme, 2020

## Table of contents

<b>Table of contents .....</b>	<b>3</b>
<b>Avis au lecteur .....</b>	<b>5</b>
<b>I. Liberté de réunion.....</b>	<b>7</b>
A. L'importance du droit à la liberté de réunion pacifique et son lien avec le droit à la liberté d'expression.....	7
B. Les griefs relèvent-ils des articles 9, 10 et/ou 11 ?.....	8
1. Réunions religieuses : articles 9 et 11.....	8
2. La réunion comme une forme d'expression et l'expression d'une opinion pendant une réunion : articles 10 et 11.....	8
C. L'étendue du droit à la liberté de réunion.....	9
1. Forme et type de réunions .....	10
2. La liberté de choisir un forum.....	10
3. Réunion pacifique .....	11
D. Obligations positives.....	12
1. Obligation d'assurer le déroulement pacifique d'une réunion .....	13
2. Contre-manifestations .....	13
E. Restrictions au droit à la liberté de réunion pacifique.....	14
1. Ingérence dans l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique .....	14
2. Justification des restrictions .....	15
a. Prévue par la loi .....	15
b. But légitime.....	16
c. Nécessaire dans une société démocratique .....	17
i. L'étroitesse de la marge d'appréciation pour les ingérences fondées sur le contenu des opinions exprimées pendant une réunion .....	17
ii. L'étroitesse de la marge d'appréciation pour l'interdiction générale des réunions .....	18
iii. Une marge d'appréciation plus ample pour les sanctions à infliger en cas de perturbations intentionnelles de la vie quotidienne et de la circulation .....	18
iv. Effet dissuasif .....	18
v. Sanctions – nature et sévérité .....	19
vi. Dispersion et recours à la force .....	20
F. Procédures de notification préalable et d'autorisation .....	20
1. But des procédures de notification et d'autorisation.....	20
2. Réunion illégale.....	21
3. Réunion spontanée .....	22
G. Conduite répréhensible.....	23
<b>II. Liberté d'association .....</b>	<b>24</b>
A. L'importance du droit à la liberté d'association dans une société démocratique .....	24
B. Lien avec les articles 9 et 10 de la Convention .....	24
C. Étendue et teneur du droit à la liberté d'association .....	25
1. La notion d'association .....	25
2. Institutions de droit public, organismes professionnels et obligation d'adhérer .....	25
3. La création d'une association et sa reconnaissance juridique .....	26

4. Autonomie, gestion interne et membres des associations .....	27
5. La liberté d'association négative .....	27
D. Restrictions à la liberté d'association .....	28
1. Prévues par la loi .....	28
2. But légitime.....	29
3. Nécessaire dans une société démocratique .....	29
a. L'étendue du contrôle effectué par la Cour .....	29
b. La gravité de l'ingérence et le critère de proportionnalité .....	30
E. Types particuliers d'associations.....	32
1. Les partis politiques .....	32
a. Refus d'enregistrement et dissolution forcée .....	32
b. Financement et contrôles.....	35
2. Les associations représentant des minorités.....	35
3. Les associations religieuses.....	38
F. Obligations positives .....	39
<b>III. La liberté de fonder des syndicats ou de s'affilier à des syndicats.....</b>	<b>40</b>
A. L'étendue des droits syndicaux .....	40
B. Éléments essentiels et approche retenue par la Cour .....	41
C. Refus d'enregistrement .....	42
D. Sanctions et mesures de dissuasion .....	42
E. Droit de ne pas se syndiquer.....	43
F. Le droit des syndicats d'administrer leurs affaires internes et de choisir leurs membres .....	43
G. Droit à la négociation collective .....	44
H. Droit de grève .....	45
I. Obligations positives et marge d'appréciation .....	45
<b>IV. Restrictions imposées aux membres des forces armées, de la police et de l'administration de l'État .....</b>	<b>47</b>
A. L'administration de l'État .....	47
B. La police .....	48
C. Les forces armées .....	49
<b>Liste des affaires citées .....</b>	<b>50</b>

## Avis au lecteur

Le présent guide fait partie de la série des Guides sur la jurisprudence publiée par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour », « la Cour européenne » ou « la Cour de Strasbourg »), dans le but d'informer les praticiens du droit sur les arrêts et décisions fondamentaux rendus par celle-ci. En l'occurrence, ce guide analyse et résume la jurisprudence relative à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention » ou « la Convention européenne »). Le lecteur y trouvera les principes-clés élaborés en la matière ainsi que les précédents pertinents.

La jurisprudence citée a été choisie parmi les arrêts et décisions de principe, importants, et/ou récents\*.

Les arrêts et décisions de la Cour tranchent non seulement les affaires dont elle est saisie, mais servent aussi plus largement à clarifier, sauvegarder et développer les normes de la Convention ; ils contribuent ainsi au respect, par les États, des engagements qu'ils ont pris en leur qualité de Parties contractantes (*Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, § 154, série A n° 25, et, récemment, *Jerónovičs c. Lettonie* [GC], n° 44898/10, § 109, CEDH 2016).

Le système mis en place par la Convention a ainsi pour finalité de trancher, dans l'intérêt général, des questions qui relèvent de l'ordre public, en élevant les normes de protection des droits de l'homme et en élargissant la jurisprudence dans ce domaine à l'ensemble de la communauté des États parties à la Convention (*Konstantin Markin c. Russie* [GC], n° 30078/06, § 89, CEDH 2012). En effet, la Cour a souligné le rôle de la Convention en tant qu'« instrument constitutionnel de l'ordre public européen » dans le domaine des droits de l'homme (*Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande* [GC], n° 45036/98, § 156, CEDH 2005-VI, et plus récemment, *N.D. et N.T. c. Espagne* [GC], n°s 8675/15 et 8697/15, § 110, 13 février 2020).

Le Protocole no 15 à la Convention a récemment inscrit le principe de subsidiarité dans le préambule de la Convention. En vertu de ce principe, « la responsabilité de la protection des droits de l'homme est partagée entre les États parties et la Cour », et les autorités et juridictions nationales doivent interpréter et appliquer le droit interne d'une manière qui donne plein effet aux droits et libertés définis dans la Convention et ses Protocoles (*Grzęda c. Pologne* [GC], § 324).

Ce guide comporte la référence des mots-clés pour chaque article cité de la Convention ou de ses Protocoles additionnels. Les questions juridiques traitées dans chaque affaire sont synthétisées dans une *Liste de mots-clés*, provenant d'un thésaurus qui contient des termes directement extraits (pour la plupart) du texte de la Convention et de ses Protocoles.

La *base de données HUDOC* de la jurisprudence de la Cour permet de rechercher par mots-clés. Ainsi la recherche avec ces mots-clés vous permettra de trouver un groupe de documents avec un contenu juridique similaire (le raisonnement et les conclusions de la Cour de chaque affaire sont résumés par des mots-clés). Les mots-clés pour chaque affaire sont disponibles dans la Fiche détaillée du document. Vous trouverez toutes les explications nécessaires dans le *manuel d'utilisation HUDOC*.

---

\* La jurisprudence citée peut être dans l'une et/ou l'autre des deux langues officielles (français et anglais) de la Cour et de la Commission européennes des droits de l'homme. Sauf mention particulière indiquée après le nom de l'affaire, la référence citée est celle d'un arrêt sur le fond rendu par une chambre de la Cour. La mention « (déc.) » renvoie à une décision de la Cour et la mention « [GC] » signifie que l'affaire a été examinée par la Grande Chambre. Les arrêts de chambre non définitifs à la date de la présente mise à jour sont signalés par un astérisque (\*).



## I. Liberté de réunion

### Article 11 de la Convention

- « 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’État. »

### Mots-clés HUDOC

Liberté de réunion pacifique (11-1) – Liberté d’association (11-1) – Fonder et s’affilier à des syndicats (11-1) – Ne pas s’affilier à des syndicats (11-1) – Intérêt des membres (11-1)

Ingérence (11-2) – Prévues par la loi (11-2) : Accessibilité (11-2) ; Prévisibilité (11-2) ; Garanties contre les abus (11-2) – Nécessaire dans une société démocratique (11-2) : Sécurité nationale (11-2) ; Sûreté publique (11-2) ; Défense de l’ordre (11-2) ; Prévention des infractions pénales (11-2) ; Protection de la santé (11-2) ; Protection de la morale (11-2) ; Protection des droits et libertés d’autrui (11-2) – Membres des forces armées (11-2) – Membres de la police (11-2) – Membres de l’administration (11-2)

### A. L’importance du droit à la liberté de réunion pacifique et son lien avec le droit à la liberté d’expression

1. Le droit à la liberté de réunion pacifique est un droit fondamental dans une société démocratique et, à l’instar du droit à la liberté d’expression, l’un des fondements de pareille société. Dès lors, il ne doit pas faire l’objet d’une interprétation restrictive (*Djavit An c. Turquie*, 2003, § 56 ; *Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, § 91).
2. Étant donné l’importance cruciale de ce droit, la Cour est réticente à admettre les exceptions justifiées par une prétendue absence de « préjudice important » pour les requérants et à s’appuyer sur l’article 35 § 3 b) de la Convention pour rejeter les griefs formulés sous l’angle de l’article 11 (*Berladir et autres c. Russie*, 2012, § 34 ; *Öğrücü c. Turquie*, 2017, § 18).
3. La protection des opinions et de la liberté de les exprimer constitue l’un des objectifs de la liberté de réunion et d’association consacrée par l’article 11 (*Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie* [GC], 1999, § 37).
4. Malgré son rôle autonome et la spécificité de sa sphère d’application, l’article 11 doit s’envisager aussi à la lumière de l’article 10 lorsque l’exercice de la liberté de réunion a pour objectif l’expression d’opinions personnelles (*Ezelin c. France*, 1991, § 37) ainsi que la nécessité de donner toute sa place au débat public et de laisser la contestation s’exprimer ouvertement (*Éva Molnár c. Hongrie*, 2008, § 42).
5. Le lien entre les articles 10 et 11 est particulièrement pertinent lorsque les autorités ont porté atteinte au droit à la liberté de réunion pacifique en réaction aux opinions défendues ou aux propos tenus par des participants à une manifestation ou par des membres d’une association (*Primov et*

*autres c. Russie*, 2014, § 92 ; *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, 2001, § 85).

## B. Les griefs relèvent-ils des articles 9, 10 et/ou 11 ?

### 1. Réunions religieuses : articles 9 et 11

6. Lorsqu'une réunion revêt un caractère principalement religieux, l'article 9 comme l'article 11 peuvent entrer en jeu. Le refus d'autoriser la célébration d'une cérémonie d'un culte dans un parc de la ville a été examiné sous l'angle de l'article 11 interprété à la lumière de l'article 9 au motif que la réunion en question devait se tenir dans un lieu public et relevait donc des règles régissant les rassemblements (*Barankevich c. Russie*, 2007, § 15). En revanche, un grief relatif à l'interruption d'une réunion religieuse tenue dans des locaux privés ou loués a été examiné sous l'angle du seul article 9 (*Kuznetsov et autres c. Russie*, 2007, § 53 ; *Krupko et autres c. Russie*, 2014, § 42 ; *Membres de la Congrégation des témoins de Jéhovah de Gldani et autres c. Géorgie*, 2007, §§ 143-144).

7. Dans une affaire dans laquelle les requérants se sont vu imposer une condamnation pénale en application de la législation sur la prévention du terrorisme pour avoir participé à une cérémonie religieuse qui avait consisté en une simple manifestation publique de leur pratique religieuse, la Cour a conclu que la situation litigieuse était susceptible d'être examinée sous l'angle de différentes dispositions de la Convention, à savoir les articles 7, 9 et 11, qui étaient invoqués par les requérants. Elle a toutefois estimé que la principale question qui était soulevée dans l'affaire devait être examinée sous l'angle du seul article 9 (*Güler et Uğur c. Turquie*, 2014, §§ 12 et 26).

### 2. La réunion comme une forme d'expression et l'expression d'une opinion pendant une réunion : articles 10 et 11

8. La réponse à la question de savoir si un grief donné doit être examiné sous l'angle de l'article 10 ou 11, ou de ces deux dispositions, dépend des circonstances particulières de l'affaire et de la substance des griefs du requérant (*Women On Waves et autres c. Portugal*, 2009, § 28). Des griefs portant sur une manifestation qui n'était pas régie par l'article 11 soit parce qu'elle ne constituait pas une « réunion » soit parce que cette réunion n'était pas « pacifique » ont été examinés sous l'angle de l'article 10 lu à la lumière de l'article 11 (voir l'affaire *Steel et autres c. Royaume-Uni*, 1998, §§ 92 et 113, où la Cour a laissé ces deux questions en suspens). Une action de protestation ayant revêtu la forme d'une entrée non autorisée effectuée en force dans un bâtiment officiel peut constituer une forme d'expression protégée par l'article 10, tel qu'interprété à la lumière de l'article 11 (*Taranenko c. Russie*, 2014, § 69).

9. La Cour attache de l'importance au fait que les participants à une réunion cherchent non seulement à exprimer leur opinion, mais aussi à le faire avec d'autres (*Primov et autres c. Russie*, 2014, § 91). Les manifestations effectuées par un seul participant sont par conséquent examinées sous l'angle de l'article 10, et la Cour tient compte, si nécessaire, des principes généraux établis dans le contexte de l'article 11 (*Novikova et autres c. Russie*, 2016, § 91). Une action qui ne correspond pas à l'exercice du droit à la liberté de « réunion pacifique » peut constituer une forme d'expression protégée par l'article 10, par exemple dans le cas d'une action de protestation revêtant la forme d'une entrée non autorisée effectuée en force dans un bâtiment officiel (*Taranenko c. Russie*, 2014, § 69). Les appels à prendre part à une réunion lancés sur les réseaux sociaux relèvent de l'article 10, interprété, le cas échéant, à la lumière de l'article 11 (*Elvira Dmitriyeva c. Russie*, 2019, § 66).

10. Les actions non violentes menées pendant une réunion sont protégées par l'article 11. La Cour a considéré que les barrages routiers et d'autres comportements physiques visant délibérément à bloquer la circulation routière et à entraver le bon déroulement de la vie quotidienne relevaient du champ d'application de l'article 11 (*Barraco c. France*, 2009, § 39 ; *Lucas c. Royaume-Uni* (déc.), 2003),



même si elle a noté que ces actions n'étaient pas au cœur de la liberté de réunion pacifique protégée par l'article 11 de la Convention (*Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, § 97). L'installation d'une banderole sur un mur pendant une manifestation a été examinée sous l'angle du seul article 11 (*Akarsubaşı et Alçiçek c. Turquie*, 2018, §§ 31-33), de même que des déclarations publiques faites à la presse à proximité de bâtiments judiciaires et visant à défier l'interdiction législative de pareille conduite (*Öğrü c. Turquie*, 2017, § 13). De la même manière, une série d'actions de protestation (une conférence de presse, un défilé et un *sit-in*) concernant toutes une seule et même campagne, a été examinée sous l'angle de l'article 11 (*Hakim Aydın c. Turquie*, 2020, § 50). Une peine imposée à raison du contenu des slogans qui avaient été scandés et des banderoles qui avaient été brandies pendant une manifestation est considérée comme une atteinte au droit à la liberté de réunion pacifique tel que protégé par l'article 11 (*Kemal Çetin c. Turquie*, 2020, § 26).

11. En revanche, les actes visant à entraver des activités d'une nature donnée sont examinés sur le terrain de l'article 10, ou des articles 10 et 11 combinés. Ainsi, des actes de protestation destinés à empêcher physiquement une chasse ou la construction d'une autoroute constituent l'expression d'une opinion au sens de l'article 10 (*Steel et autres c. Royaume-Uni*, 1998, § 92). Dans une affaire présentée par des militants de Greenpeace qui avaient manœuvré des canots de manière à faire obstacle à une chasse à la baleine, la Cour est partie du principe que les articles 10 et/ou 11 pouvaient être invoqués par les requérants, mais n'a pas jugé nécessaire dans les circonstances de l'espèce de retenir pour ce grief l'une de ces dispositions ou les deux (*Drieman et autres c. Norvège* (déc.), 2000).

## C. L'étendue du droit à la liberté de réunion

12. Au regard de son importance, le droit à la liberté de réunion ne doit pas faire l'objet d'une interprétation restrictive (*Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, § 91 ; *Taranenko c. Russie*, 2014, § 65). Afin de parer au risque d'une interprétation restrictive, la Cour s'est gardée d'expliciter la notion de réunion ou d'énumérer limitativement des critères permettant de la définir (*Navalnyy c. Russie* [GC], 2018, § 98).

13. La notion de « réunion » est une notion autonome ; elle couvre, en particulier, des rassemblements qui ne sont pas soumis à une réglementation officielle interne, qu'ils requièrent une notification ou une autorisation ou en soient exemptés. Ainsi, la Cour a conclu que l'article 11 s'appliquait à des rassemblements revêtant la forme de « sorties » pacifiques réunissant des groupes de personnes agissant de concert dans un but précis aux fins d'exprimer un message politique ; le requérant considérait qu'il ne s'agissait ni de « réunions » ni de « marches » qui auraient été soumises à notification en vertu du droit interne applicable (*Navalnyy c. Russie* [GC], 2018, § 106). De même, se référant à la notion autonome de « réunion » telle que la conçoit la Convention, la Cour a estimé que le rassemblement que le requérant avait décrit comme une « *flashmob* » pouvait être considéré comme une réunion, qu'il relevât des notions d'« événement public » ou de « manifestation statique » telles que définies dans le droit interne (*Obote c. Russie*, 2019, § 35).

14. La réunion se définit, en particulier, par l'objectif commun que poursuivent ses participants et doit se distinguer d'un attroupement aléatoire d'individus poursuivant chacun son propre but, en faisant par exemple la queue pour pénétrer dans un bâtiment public. Ainsi, un groupe de militants attendant devant un tribunal afin de pouvoir y entrer pour assister à une audience dans une affaire pénale à caractère politique relève selon la Cour de la notion de « réunion » parce que par leur présence, ces personnes entendent afficher leur détermination personnelle face à un sujet d'importance publique. La Cour a distingué ce rassemblement involontaire d'une situation dans laquelle un passant se mêle accidentellement à une manifestation et est pris pour un participant à celle-ci (*Navalnyy c. Russie* [GC], 2018, § 110).

15. Une occupation prolongée de lieux qui revêt un caractère pacifique, même si elle enfreint à l'évidence le droit interne, peut être considérée comme une « réunion pacifique » (*Cisse c. France*, 2002, §§ 39-40 ; *Tuskia et autres c. Géorgie*, 2018, § 73 ; *Annenkov et autres c. Russie*, 2017, § 123).

16. Même si l'existence d'une réunion ne fait aucun doute, la recevabilité d'un grief formulé sous l'angle de l'article 11 peut être mise en question dans le cas d'un requérant donné si l'intéressé nie devant la Cour avoir pris part à la réunion en cause. Il doit exister un lien clair et reconnu entre l'exercice par les requérants de leur droit à la liberté de réunion pacifique et les mesures prises contre eux (*Navalnyy et Yashin c. Russie*, 2014, § 52). Pour établir l'existence de pareil lien, la Cour tient compte de l'intention initiale du requérant, de l'étendue de sa véritable participation à la réunion en cause ainsi que de la teneur de son argumentation devant les instances nationales et devant la Cour (*Agit Demir c. Turquie*, 2018, § 68 ; *Navalnyy c. Russie* [GC], 2018, §§ 109-111 ; *Zulkuf Murat Kahraman c. Turquie*, 2019, § 45 ; *Obote c. Russie*, 2019, § 35). Le fait que le requérant a été sanctionné pour avoir participé à la réunion ne suffit pas en lui-même à faire entrer le grief dans le champ d'application de l'article 11 si le requérant n'a pas cessé d'affirmer qu'il avait été pris à tort pour un participant (*Kasparov et autres c. Russie*, 2013, § 72).

17. Si la Cour n'a jusqu'ici pas eu à connaître d'affaires portant sur un droit négatif à la liberté de réunion, le droit de ne pas être contraint de participer à une réunion peut être déduit de sa jurisprudence (*Sørensen et Rasmussen c. Danemark* [GC], 2006, § 54 ; *Novikova et autres c. Russie*, 2016, § 91).

## 1. Forme et type de réunions

18. Ce droit couvre à la fois les réunions privées et celles tenues sur la voie publique, qu'il s'agisse de réunions statiques ou de défilés ; en outre, il peut être exercé par les participants au rassemblement et par les organisateurs de celui-ci (*Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, § 91 ; *Djavit An c. Turquie*, 2003, § 56).

19. Bien que l'objectif premier de l'article 11 soit de protéger le droit de prendre part à des manifestations pacifiques à caractère politique et de participer au processus démocratique, cantonner cet article à ce type de réunions reviendrait à en donner une interprétation indûment restrictive, de même que limiter l'article 10 à l'expression d'opinions à caractère politique reviendrait à interpréter cette disposition de manière trop restrictive (*Friend et autres c. Royaume-Uni* (déc.), 2019, § 50). La Cour a donc conclu que l'article 11 s'appliquait aux réunions présentant un caractère essentiellement social (voir l'affaire *Emin Huseynov c. Azerbaïdjan*, 2015, § 91, qui portait sur une intervention menée par la police lors d'un rassemblement se tenant dans un café privé ; et l'affaire *Djavit An c. Turquie*, 2003, § 60, qui portait sur le refus opposé par les autorités à un requérant qui souhaitait franchir la « ligne verte » pour se rendre dans la partie sud de Chypre afin d'assister à des rencontres entre les deux communautés), ainsi qu'aux rassemblements culturels (*The Gypsy Council et autres c. Royaume-Uni* (déc.), 2002) et aux réunions à caractère religieux et spirituel (*Barankevich c. Russie*, 2007, § 15). Les réunions de titulaires de mandats officiels, et notamment les sessions parlementaires, relèvent aussi du champ d'application de l'article 11 (*Forcadell i Illuis c. Espagne* (déc.), 2019, § 24).

## 2. La liberté de choisir un forum

20. Le droit à la liberté de réunion inclut le droit de choisir les horaires et la date, le lieu et les modalités du rassemblement, dans les limites établies au paragraphe 2 de l'article 11 (*Sáska c. Hongrie*, 2012, § 21). Par conséquent, dans les affaires dans lesquelles le lieu d'un rassemblement revêt une importance cruciale pour les participants, l'ordre de le modifier peut constituer une ingérence dans l'exercice par les participants du droit à la liberté de réunion garanti par l'article 11 de la Convention (*Organisation macédonienne unie Ilinden et Ivanov c. Bulgarie*, 2005, § 103 ; *Lashmankin et autres c. Russie*, 2017, § 405).

21. L'article 10, et par voie de conséquence l'article 11, ne donne toutefois pas la liberté de choisir un forum en vue d'exercer ce droit. En particulier, cette disposition n'exige pas automatiquement la création d'un droit de pénétrer dans des propriétés privées ni même nécessairement dans l'ensemble des biens appartenant au domaine public, par exemple les administrations ou les campus des universités (*Appleby et autres c. Royaume-Uni*, 2003, § 47 ; *Taranenko c. Russie*, 2014, § 78 ; *Tuskia et autres c. Géorgie*, 2018, § 72). L'article 11 de la Convention ne garantit pas non plus le droit d'installer un campement de protestation sur le lieu de son choix, comme un parc public, mais pareilles installations temporaires peuvent dans certaines circonstances constituer une forme d'expression politique, et les restrictions qui peuvent y être apportées doivent par conséquent respecter les exigences de l'article 10 § 2 de la Convention (*Frumkin c. Russie*, 2016, § 107).

22. Une interdiction d'organiser des manifestations publiques dans certains lieux n'est pas incompatible avec l'article 11 lorsqu'elle est motivée par des considérations de sécurité (*Rai et Evans c. Royaume-Uni* (déc.), 2009) ou, le cas échéant, s'agissant de lieux situés à proximité immédiate des palais de justice, par la nécessité de protéger le processus judiciaire des influences extérieures dans une affaire donnée, et de protéger par là même les droits d'autrui, à savoir des parties à une procédure judiciaire. Ce dernier type d'interdiction doit toutefois être strictement conçue pour réaliser cet intérêt (*Lashmankin et autres c. Russie*, 2017, § 440 ; *Öğrü c. Turquie*, 2017, § 26).

### 3. Réunion pacifique

23. L'article 11 de la Convention ne protège que le droit à la liberté de « réunion pacifique », notion qui ne couvre pas les manifestations dont les organisateurs et participants ont des intentions violentes. Les garanties de cette disposition s'appliquent donc à tous les rassemblements, à l'exception de ceux où les organisateurs ou les participants sont animés par des intentions violentes, incitent à la violence ou renient d'une autre façon les fondements de la société démocratique (*Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, § 92).

24. Suivant les faits de la cause et la nature des griefs, chercher à savoir si une réunion était « pacifique » peut revenir à poser la question de l'applicabilité de l'article 11 (*Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, §§ 97-99) ou de l'existence d'une ingérence (*Primov et autres c. Russie*, 2014, §§ 93-103), ou à traiter ces deux questions de manière globale (*Gülcü c. Turquie*, 2016, §§ 92-93 et 97 ; *Yaroslav Belousov c. Russie*, 2016, §§ 168-172). Dans toutes les affaires susmentionnées, l'applicabilité a été examinée avec le fond de l'affaire, sauf dans l'affaire *Primov et autres c. Russie*, 2014, dans laquelle elle a été traitée au stade de la recevabilité (§§ 99 et 156). La question de savoir si une réunion en tant que telle était pacifique se distingue de l'appréciation de la conduite du requérant. Cet aspect est examiné dans le cadre de l'analyse de la proportionnalité qui permet de déterminer si les mesures litigieuses étaient « nécessaires dans une société démocratique ».

25. La charge de la preuve des intentions violentes des organisateurs d'une réunion incombe aux autorités (*Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova (no 2)*, 2010, § 23).

26. Même s'il existe un risque réel qu'une réunion soit à l'origine de troubles par suite d'événements échappant au contrôle des organisateurs, cette réunion ne sort pas pour cette seule raison du champ d'application du paragraphe 1 de l'article 11, et toute restriction imposée à pareille manifestation doit être conforme aux termes du paragraphe 2 de cette disposition (*Schwabe et M.G. c. Allemagne*, 2011, § 103).

27. L'obstruction d'axes routiers opérée dans le cadre d'une manifestation constitue une conduite qui est considérée en tant que telle comme pacifique. Même si, dans le contexte de l'exercice de la liberté de réunion dans les sociétés modernes, des comportements physiques visant délibérément à bloquer la circulation routière et à entraver le bon déroulement de la vie quotidienne dans le but de perturber sérieusement les activités d'autrui ne sont pas rares, ils ne sont pas au cœur de la liberté protégée par l'article 11 de la Convention. Ces considérations ont des implications sur l'appréciation de la « nécessité » au regard du second paragraphe de l'article 11 (*Kudrevičius et autres c. Lituanie*

[GC], 2015, § 97 avec les références et les exemples qui y sont cités). De même, l'occupation de bâtiments publics est généralement considérée comme pacifique, malgré son caractère illégal et les perturbations qu'elle peut entraîner (*Cisse c. France*, 2002, §§ 39-40 ; *Tuskia et autres c. Géorgie*, 2018, § 73 ; *Annenkov et autres c. Russie*, 2017, § 126).

28. Un rassemblement terni par des actes de violence isolés n'est pas automatiquement considéré comme un événement non pacifique qui perd la protection offerte par l'article 11. Une personne ne cesse pas de jouir du droit à la liberté de réunion pacifique en raison d'actes de violence sporadiques ou d'autres actes répréhensibles commis par d'autres personnes au cours de la manifestation, dès lors que les intentions ou le comportement de l'individu en question demeurent pacifiques (*Ezelin c. France*, 1991, § 53 ; *Frumkin c. Russie*, 2016, § 99). La possibilité que des personnes aux intentions violentes non-membres de l'association organisatrice se joignent à la manifestation ne peut pas, comme telle, supprimer ce droit (*Primov et autres c. Russie*, 2014, § 155).

29. Dans un certain nombre d'affaires dans lesquelles des manifestants s'étaient livrés à des actes de violence, la Cour a dit que les manifestations en question relevaient du champ d'application de l'article 11, mais que les ingérences dans l'exercice du droit garanti par cette disposition étaient justifiées pour la défense de l'ordre et la prévention du crime, ainsi que pour la protection des droits et des libertés d'autrui (*Osmani et autres c. l'ex-République yougoslave de Macédoine* (déc.), 2001 ; *Protopapa c. Turquie*, 2009, §§ 104-112, et les autres affaires résumées dans *Gülcü c. Turquie*, 2016, §§ 93-97).

30. Pour établir si un requérant peut prétendre à la protection offerte par l'article 11, la Cour recherche i) si la réunion se voulait pacifique ou si les organisateurs avaient des intentions violentes ; ii) si le requérant a manifesté des intentions violentes lorsqu'il s'est joint à la réunion, et iii) si le requérant a causé des dommages corporels à quelqu'un (*Gülcü c. Turquie*, 2016, § 97). Si une réunion initialement pacifique a dégénéré en événement violent et si les deux côtés, c'est-à-dire les manifestants et la police, se sont livrés à des actes violents, il est parfois nécessaire de rechercher qui a ouvert les hostilités (*Primov et autres c. Russie*, 2014, § 157). Se fondant sur ces critères, la Cour a rejeté pour incompatibilité *ratione materiae* le grief d'un requérant qui avait été reconnu coupable d'avoir délibérément commis des actes ayant contribué à faire éclater des affrontements lors d'une réunion qui était jusque-là pacifique (l'intéressé avait pris la tête d'un groupe de personnes aux fins de franchir le cordon de police), notant l'importance de ce fait particulier parmi les autres facteurs à l'origine de l'escalade de la violence sur les lieux de la réunion (*Razvozhayev c. Russie et Ukraine et Udaltsov c. Russie*, 2019, §§ 282-285).

31. Si, sur le fondement des critères susmentionnés, la Cour admet que le requérant bénéficiait de la protection de l'article 11, elle concentre alors son analyse de l'ingérence sur la proportionnalité de la peine. La Cour reconnaît que lorsque des individus sont impliqués dans des actes de violence, les autorités de l'État disposent d'une marge d'appréciation plus ample pour examiner la nécessité d'une ingérence dans l'exercice de la liberté de réunion, et l'imposition d'une sanction pour pareils actes répréhensibles peut alors être considérée comme étant compatible avec les garanties de l'article 11 de la Convention (*Gülcü c. Turquie*, 2016, § 116). Dans un certain nombre de cas néanmoins, la Cour a jugé disproportionnées les peines d'emprisonnement longues qui avaient été imposées à des personnes qui étaient accusées d'avoir pris part, sans être armées, à une confrontation avec la police, ou qui avaient lancé des pierres ou d'autres projectiles sur des policiers sans provoquer de blessures graves (*Gülcü c. Turquie*, 2016, § 115 ; *Yaroslav Belousov c. Russie*, 2016, § 180 ; et *Barabanov c. Russie*, 2018, §§ 74-75).

## D. Obligations positives

32. Le droit à la liberté de réunion pacifique comporte des obligations négatives et des obligations positives pour l'État contractant (*Öllinger c. Autriche*, 2006, § 35).

33. Les États doivent non seulement s'abstenir d'apporter des restrictions indirectes abusives au droit de réunion pacifique mais également protéger ce droit. Si l'article 11 tend pour l'essentiel à prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics dans l'exercice de ses droits protégés, il peut engendrer de surcroît des obligations positives d'assurer la jouissance effective de ces droits (*Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, § 158 ; *Djavit An c. Turquie*, 2003, § 57).

34. Une obligation positive d'assurer la jouissance effective de la liberté de réunion revêt une importance toute particulière pour les personnes dont les opinions sont impopulaires ou qui appartiennent à des minorités, du fait qu'elles sont plus exposées aux brimades (*Bączkowski et autres c. Pologne*, 2007, § 64).

## 1. Obligation d'assurer le déroulement pacifique d'une réunion

35. Les autorités ont le devoir de prendre les mesures nécessaires afin d'assurer le bon déroulement de toute manifestation légale et la sécurité de tous les citoyens. Elles ne sauraient pour autant le garantir de manière absolue et elles jouissent d'un large pouvoir d'appréciation dans le choix de la méthode à utiliser. En la matière, elles assument en vertu de l'article 11 de la Convention une obligation de moyens concernant les mesures à prendre et non de résultat (*Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, § 159 ; *Giuliani et Gaggio c. Italie* [GC], 2011, § 251).

36. En particulier, la Cour a souligné qu'il importait que des mesures de sécurité préventives, comme par exemple l'envoi de services de secours d'urgence sur les lieux des manifestations, fussent prises afin de garantir le bon déroulement des manifestations, réunions ou rassemblements, qu'ils fussent de nature politique, culturelle ou autre (*Oya Ataman c. Turquie*, 2006, § 39).

37. Le devoir de communiquer avec les organisateurs d'une manifestation de protestation constitue un volet essentiel de l'obligation positive incombant aux autorités d'assurer le déroulement pacifique d'un rassemblement, de prévenir les troubles et de garantir la sécurité de tous les citoyens concernés (*Frumkin c. Russie*, 2016, §§ 128-129). La Cour a mentionné les lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique adoptées par la Commission de Venise, qui recommandent le recours à la négociation ou à la médiation en cas de confrontation ou d'un autre incident pendant le déroulement d'une réunion, qui sont des méthodes susceptibles de contribuer à empêcher l'escalade des tensions (*Frumkin c. Russie*, 2016, § 129, renvoyant à la ligne directrice 5.4, citée au § 80 de ce même arrêt).

## 2. Contre-manifestations

38. Il arrive qu'une manifestation donnée puisse heurter ou mécontenter des personnes hostiles aux idées ou revendications qu'elle veut promouvoir. Les participants doivent pourtant pouvoir la tenir sans avoir à redouter des brutalités que leur infligeraient leurs adversaires : pareille crainte risquerait de dissuader les associations ou autres groupes défendant des opinions ou intérêts communs de s'exprimer ouvertement sur des thèmes brûlants de la vie de la collectivité. Dans une démocratie, le droit de contre-manifester ne saurait aller jusqu'à paralyser l'exercice du droit de manifester (*Plattform « Ärzte für das Leben » c. Autriche*, 1988, § 32).

39. Il est donc du devoir des États contractants d'adopter des mesures raisonnables et appropriées afin d'assurer le déroulement pacifique des manifestations licites (*Organisation macédonienne unie Ilinden et Ivanov c. Bulgarie*, 2005, § 115).

40. L'État est tenu par une obligation positive de protéger le droit à la liberté de réunion des deux groupes de manifestants et doit choisir les moyens les moins restrictifs de nature à permettre en principe aux deux rassemblements d'avoir lieu (*Fáber c. Hongrie*, 2012, § 43).

41. Lorsqu'il existe un risque sérieux de contre-manifestations violentes, la Cour laisse aux autorités internes une large marge de manœuvre dans le choix des moyens utilisés pour garantir la tenue paisible des rassemblements (*Alekseyev c. Russie*, 2010, § 75).



42. Une grande latitude est consentie aux autorités nationales non seulement parce que les deux droits concurrents méritent en principe une protection égale afin de satisfaire à l'obligation de neutralité s'imposant à l'État lorsque des opinions opposées s'affrontent, mais aussi parce que ces autorités sont les mieux placées pour évaluer les risques pour la sécurité ainsi que les risques de perturbation de même que les mesures appropriées qui sont dictées par le risque perçu (*Fáber c. Hongrie*, 2012, § 42).

43. Lorsque l'État exerce la marge d'appréciation qui lui est consentie, il est pertinent qu'il prenne en considération les violences qui ont émaillé des manifestations similaires dans le passé ainsi que l'impact d'une contre-manifestation sur la manifestation visée aux fins d'apprécier le risque de confrontation violente entre les deux groupes (*Fáber c. Hongrie*, 2012, § 44).

44. Cependant, la simple existence d'un risque ne suffit pas à justifier l'interdiction de l'événement : lorsqu'elles apprécient la situation, les autorités doivent produire des estimations concrètes de l'ampleur potentielle des troubles afin d'évaluer les ressources nécessaires pour neutraliser le risque d'affrontements violents (*Fáber c. Hongrie*, 2012, § 40 ; *Barankevich c. Russie*, 2007, § 33).

45. Si tout risque de tensions et d'échanges agressifs entre des groupes opposés pendant une manifestation devait justifier son interdiction, la société en question se priverait de la possibilité de prendre connaissance de différents points de vue sur toute question allant à l'encontre de la sensibilité de l'opinion majoritaire (*Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, 2001, § 107).

46. L'interdiction inconditionnelle d'une contre-manifestation est une mesure extrême qui appelle une justification particulière, surtout lorsque cette manifestation porte sur une question d'intérêt général (*Öllinger c. Autriche*, 2006, § 44).

## E. Restrictions au droit à la liberté de réunion pacifique

### 1. Ingérence dans l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique

47. Le droit à la liberté de réunion n'est pas absolu mais peut faire l'objet de restrictions en application du paragraphe 2 de l'article 11. Point n'est besoin que l'ingérence dans l'exercice de ce droit consiste en une interdiction totale, *de jure* ou *de facto* ; elle peut découler de diverses autres mesures prises par les autorités (*Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, § 100).

48. La question de l'existence d'une ingérence dans l'exercice du droit – ou, pour paraphraser l'article 11 § 2, la question de savoir si l'exercice de ce droit a fait l'objet d'une restriction – est étroitement liée à celle de l'applicabilité de l'article 11 (voir la section « L'étendue du droit à la liberté de réunion »).

49. Le terme « restrictions » figurant au paragraphe 2 de l'article 11 doit s'interpréter comme englobant non seulement les mesures prises avant ou pendant une réunion, mais également les mesures – notamment d'ordre répressif – prises ultérieurement (*Ezelin c. France*, 1991, § 39). Par exemple, une interdiction préalable peut avoir un effet dissuasif sur les personnes ayant l'intention de participer à une manifestation, et donc s'analyser en une ingérence, même si l'événement en question se déroule par la suite sans entrave des autorités (*Bączkowski et autres c. Pologne*, 2007, §§ 66-68). Dans les cas où le lieu et la date d'une manifestation revêtent une importance cruciale pour les participants, l'ordre de modifier l'un ou l'autre peut s'analyser en ingérence dans le droit de ceux-ci à la liberté de réunion, au même titre que l'interdiction des discours, des slogans et des banderoles (*Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, 2001, §§ 79-80 et 108-109).

50. Le refus d'autoriser une personne à voyager aux fins de participer à une réunion constitue également une ingérence (*Djavit An c. Turquie*, 2003, §§ 61-62). Il en va de même de certaines mesures prises par les autorités pendant une manifestation, par exemple la dispersion de celle-ci ou l'arrestation des participants, ou encore les amendes infligées pour la participation à la manifestation en question (*Kasparov et autres c. Russie*, 2013, § 84 ; *Gafgaz Mammadov c. Azerbaïdjan*, 2015, § 50).

51. Il existe deux types de restrictions, qui soulèvent chacun un ensemble de questions juridiques. Le premier englobe les conditions imposées à l'exercice du droit à la liberté de réunion, en particulier les règles relatives à la planification et à la conduite d'un rassemblement qui sont dictées par les procédures de notification et d'autorisation obligatoires. Les restrictions de ce type s'adressent essentiellement aux organisateurs des réunions (voir la section « Procédures de notification préalable et d'autorisation »).

Le second type de restrictions correspond aux mesures répressives, notamment de canalisation de la foule, de dispersion d'un rassemblement, d'arrestation des participants, et/ou aux sanctions ultérieures. Les restrictions de ce type visent essentiellement les personnes qui participent à des réunions, ont l'intention de le faire ou l'ont fait dans le passé. Les mesures répressives et les sanctions peuvent cibler soit des manquements aux règles d'organisation soit des infractions spécifiques commises pendant les rassemblements (voir la section « Conduite répréhensible »).

52. Il peut arriver qu'un seul et même rassemblement donne lieu à ces deux types de restrictions à l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique (*Lashmankin et autres c. Russie*, 2017, § 407).

## 2. Justification des restrictions

53. Une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique est contraire à l'article 11, sauf si elle est « prévue par la loi », si elle tend vers un ou plusieurs buts légitimes au regard du paragraphe 2 de cette disposition et si elle est « nécessaire, dans une société démocratique » pour atteindre ces buts (*Vyerentsov c. Ukraine*, 2013, § 51).

### a. Prévues par la loi

54. L'expression « prévue par la loi » impose non seulement que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais vise aussi la qualité de la loi en cause : ainsi, celle-ci doit être accessible au justiciable et prévisible quant à ses effets (*Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, §§ 108-110). En particulier, on ne peut considérer comme « une loi » qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen, en s'entourant au besoin de conseils éclairés, de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences qui peuvent découler d'un acte déterminé (*Djavit An c. Turquie*, 2003, § 65). Cependant, l'expérience montre l'impossibilité d'arriver à une exactitude absolue dans la rédaction des lois, notamment dans des domaines dont les données changent en fonction de l'évolution des conceptions de la société (*Ezelin c. France*, 1991, § 45). En particulier, les conséquences d'une action n'ont pas besoin d'être prévisibles avec une certitude absolue : l'expérience révèle qu'une telle certitude est hors d'atteinte. En outre, la certitude, bien que hautement souhaitable, s'accompagne parfois d'une rigidité excessive ; or le droit doit savoir s'adapter aux changements de situation. Aussi beaucoup de lois se servent-elles, par la force des choses, de formules plus ou moins vagues dont l'interprétation et l'application dépendent de la pratique (*Galstyan c. Arménie*, 2007, § 106 ; *Primov et autres c. Russie*, 2014, § 125).

55. La fonction de décision confiée aux tribunaux nationaux sert précisément à dissiper les doutes qui pourraient subsister quant à l'interprétation des normes ; le pouvoir de la Cour de contrôler le respect du droit interne est donc limité, puisqu'il incombe au premier chef aux autorités nationales, et singulièrement aux cours et tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne. De plus, le niveau de précision requis de la législation interne – qui ne peut en aucun cas prévoir toutes les hypothèses – dépend dans une large mesure du contenu de l'instrument en question, du domaine qu'il est censé couvrir et du nombre et du statut de ceux à qui il est adressé (*Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC] 2015, § 110).

56. Pour répondre aux exigences de qualité de la loi, le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la

Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limite. En conséquence, la loi doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante (*Navalnyy c. Russie* [GC], 2018, § 113).

57. Par conséquent, les dispositions du droit interne qui autorisaient l'exécutif à proposer de changer le lieu, les horaires et la date ou les modalités des manifestations publiques et qui ne prévoyaient pas de garanties juridiques adéquates et effectives contre un exercice arbitraire et discriminatoire de ces pouvoirs ont été jugées non conformes aux exigences de « qualité de la loi » découlant de la Convention dans l'affaire *Lashmankin et autres c. Russie*, 2017, § 430. De même, le pouvoir d'appréciation étendu dont disposait l'exécutif lorsqu'il s'agissait de décider quel comportement constituait un « événement public » soumis à une condition de notification formelle en l'absence de critères permettant de le distinguer d'une réunion informelle a conduit la Cour à douter que les mesures répressives de nature administrative imposées pour inobservation de la procédure de notification fussent « prévues par la loi » (*Navalnyy c. Russie* [GC], 2018, §§ 117-118).

58. Des mesures répressives appliquées par référence à des dispositions légales dépourvues de lien avec le but visé par ces mesures ont pu être qualifiées d'arbitraires et d'irrégulières. Ainsi, des sanctions pour insoumission à un ordre légitime donné par un agent de police, ou pour hooliganisme, qui avaient été infligées dans le but d'empêcher ou de punir la participation à un rassemblement, ont été réputées non conformes à l'exigence de légalité découlant de la Convention (*Hakobyan et autres c. Arménie*, 2012, § 107 ; *Huseynli et autres c. Azerbaïdjan*, 2016, § 98).

## b. But légitime

59. Tout comme les exceptions au droit à la liberté de réunion, les buts légitimes énumérés au second paragraphe de l'article 11 doivent donner lieu à une interprétation étroite. En particulier, « la défense de l'ordre » – l'un des motifs de restriction à l'exercice du droit à la liberté de réunion les plus fréquemment cités – appelle une interprétation étroite (*Navalnyy c. Russie* [GC], 2018, § 120).

60. Outre la défense de l'ordre, la protection des droits d'autrui est également souvent citée au titre des buts légitimes. Ces deux buts sont en fait étroitement liés, car « [l]es restrictions à la liberté de réunion pacifique dans les lieux publics peuvent servir à la protection des droits d'autrui en vue de prévenir les troubles et les perturbations de la circulation routière » (*Éva Molnár c. Hongrie*, 2008, § 34). L'affluence de personnes pendant un événement public n'étant pas dénuée de risques, il n'est pas rare que dans certains pays les pouvoirs publics imposent des restrictions quant au lieu, à la date, à l'heure, à la forme ou aux modalités de la tenue d'un rassemblement public prévu (*Primov et autres c. Russie*, 2014, § 130).

61. La Cour admet habituellement que les mesures en question poursuivaient le but de la « défense de l'ordre » ou de la « protection des droits d'autrui », ou les deux, bien qu'elle puisse aussi rejeter le but cité s'il est manifestement dénué de pertinence dans les circonstances propres à l'espèce. En particulier, la Cour n'a pas admis le but de la défense de l'ordre dans le cas de manifestations lors desquelles les rassemblements avaient été non intentionnels et n'avaient pas engendré de nuisances (*Navalnyy c. Russie* [GC], 2018, §§ 124-126). En outre, dans le contexte de restrictions imposées à des manifestations statiques en faveur des droits des personnes LGBT, la Cour a considéré que l'invocation du but de la « protection de la morale » présentait un caractère discriminatoire et l'a rejetée (*Bayev et autres c. Russie*, 2017, §§ 66-69, examiné sous l'angle de l'article 10).

62. Que la Cour admette que les autorités ont poursuivi un but légitime ou qu'elle rejette les buts avancés par le Gouvernement, elle peut examiner sous l'angle de l'article 18 un grief consistant à dire que les mesures en question poursuivaient un but inavoué, par exemple de persécution politique (à titre de visée unique ou en plus d'un but légitime). Dans la majorité des affaires, la Cour a conclu que les allégations formulées sur le terrain de l'article 18 ne posaient pas de question distincte de celles soulevées par les griefs examinés sous l'angle des articles 5 et 11 (*Nemtsov c. Russie*, 2014, § 130 ;



*Frumkin c. Russie*, 2016, § 173). Cependant, si ces allégations représentent un aspect fondamental de l'affaire, la Cour peut les examiner séparément (*Navalnyy c. Russie* [GC], 2018, § 164)<sup>†</sup>.

### c. Nécessaire dans une société démocratique

63. Lorsqu'ils examinent si les restrictions aux droits et libertés garantis par la Convention peuvent passer pour « nécessaires dans une société démocratique », les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation, mais celle-ci n'est pas illimitée (*Barraco c. France*, 2009, § 42). C'est au demeurant à la Cour de se prononcer de manière définitive sur la compatibilité de la restriction avec la Convention et elle le fait en appréciant les circonstances de la cause (*Galstyan c. Arménie*, 2007, § 114).

64. La mesure en question doit répondre à un « besoin social impérieux » et être proportionnée au « but légitime », et il faut de plus que les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants ». Les autorités nationales doivent appliquer des règles conformes aux principes consacrés par l'article 11 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents. La proportionnalité appelle à mettre en balance les impératifs des fins énumérées à l'article 11 § 2 avec ceux d'une libre expression par la parole, le geste ou même le silence des opinions de personnes réunies dans la rue ou en d'autres lieux publics (*Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, § 142-144).

### i. L'étroitesse de la marge d'appréciation pour les ingérences fondées sur le contenu des opinions exprimées pendant une réunion

65. La liberté de réunion garantie par l'article 11 de la Convention protège aussi les manifestations susceptibles de heurter ou de mécontenter des personnes hostiles aux idées ou revendications qu'elles veulent promouvoir. Les mesures entravant la liberté de réunion et d'expression en dehors des cas d'incitation à la violence ou de rejet des principes démocratiques – aussi choquants et inacceptables que puissent sembler certains points de vue ou termes utilisés aux yeux des autorités – desservent la démocratie, voire, souvent, la mettent en péril (*Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, § 145 ; *Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, 2001, § 97). Il serait incompatible avec les valeurs sous-jacentes à la Convention qu'un groupe minoritaire ne puisse exercer les droits qu'elle garantit qu'à condition que cela soit accepté par la majorité. En pareil cas, le droit des groupes minoritaires à la liberté de religion, d'expression et de réunion deviendrait purement théorique et non pratique et effectif comme le veut la Convention (*Alekseyev c. Russie*, 2010, § 81 ; *Barankevich c. Russie*, 2007, § 31).

66. Par conséquent, une distinction doit être faite entre les restrictions à la liberté de réunion fondées sur le contenu et les restrictions de nature technique.

67. L'article 11 garantit une protection solide aux manifestations publiques qui s'inscrivent dans la vie politique nationale ou locale. Rares sont les situations dans lesquelles un rassemblement peut être légitimement interdit à raison du fond du message que les participants entendent transmettre. Le Gouvernement ne devrait pas disposer du pouvoir d'interdire une manifestation au motif qu'il considère que le « message » des manifestants est mauvais, surtout lorsque c'est précisément l'organe du pouvoir habilité à autoriser ou à interdire le rassemblement public en question qui est principalement ciblé par les critiques. La Cour doit soumettre les restrictions à la liberté de réunion fondées sur le contenu à un contrôle des plus stricts (*Navalnyy c. Russie* [GC], 2018, § 134 ; *Primov et autres c. Russie*, 2014, §§ 134-135).

68. Dans une société démocratique fondée sur la prééminence du droit, les idées qui contestent l'ordre établi et dont la réalisation est défendue par des moyens pacifiques doivent se voir offrir une possibilité convenable de s'exprimer à travers l'exercice de la liberté de réunion ainsi que par d'autres

<sup>†</sup>. Voir le [Guide sur l'article 18 – Limitation de l'usage des restrictions aux droits](#).

moyens légaux (*Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, 2001, § 97 ; *Sergueï Kouznetsov c. Russie*, 2008, § 45).

69. Le fait qu'un groupe de personnes appelle à l'autonomie ou même demande la sécession d'une partie du territoire d'un pays – exigeant par là des modifications constitutionnelles et territoriales fondamentales – ne justifie pas nécessairement l'interdiction de leurs rassemblements. Exiger des changements territoriaux dans des discours et manifestations ne s'analyse pas automatiquement en une menace pour l'intégrité territoriale et la sécurité nationale du pays (*Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, 2001, § 97).

70. Dans l'affaire d'un requérant ayant arboré des symboles communistes non enregistrés (*Solari c. République de Moldova*, 2017, § 39), la Cour a considéré qu'instaurer comme condition à l'autorisation d'un rassemblement que les manifestants ne portent pas de symboles de partis, d'organisations politiques ou d'associations non enregistrés auprès des autorités nationales ne répondait pas à un « besoin social impérieux ».

## ii. L'étroitesse de la marge d'appréciation pour l'interdiction générale des réunions

71. L'État peut, dans le respect des dispositions de la Convention, adopter des mesures générales qui s'appliquent à des situations prédéfinies indépendamment des circonstances propres à chaque cas individuel, même si ces mesures risquent de conduire à des difficultés dans certains cas particuliers (*Animal Defenders International c. Royaume-Uni* [GC], 2017, § 106). Toutefois, une interdiction générale des manifestations ne peut se justifier que s'il existe un risque réel qu'elles aboutissent à des troubles qui ne peuvent être empêchés par d'autres mesures moins rigoureuses. À ce propos, l'autorité doit aussi tenir compte de l'effet d'une interdiction sur les manifestations qui ne font pas elles-mêmes courir de risques à l'ordre public. Ce n'est que si l'inconvénient dû au fait que pareilles manifestations soient touchées par l'interdiction est à l'évidence supplanté par les considérations de sécurité justifiant cette interdiction et s'il n'existe aucune possibilité d'éviter de tels effets secondaires indésirables en circonscrivant étroitement la portée de l'interdiction, du point de vue de son application territoriale et de sa durée, que cette interdiction peut être considérée comme nécessaire au sens de l'article 11 § 2 de la Convention (*Chrétiens contre le racisme et le fascisme c. Royaume-Uni*, 1980).

## iii. Une marge d'appréciation plus ample pour les sanctions à infliger en cas de perturbations intentionnelles de la vie quotidienne et de la circulation

72. Le refus délibéré des organisateurs de se conformer à ces règles et leur décision de structurer tout ou partie d'une manifestation de façon à provoquer des perturbations de la vie quotidienne et d'autres activités à un degré excédant le niveau de désagrément inévitable dans les circonstances constituent un comportement qui ne saurait bénéficier de la même protection privilégiée offerte par la Convention qu'un discours ou débat politique sur des questions d'intérêt général ou que la manifestation pacifique d'opinions sur de telles questions. Les États contractants jouissent d'une ample marge d'appréciation pour évaluer la nécessité de prendre des mesures visant à restreindre pareils comportements (*Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, § 156).

73. Cependant, les autorités nationales doivent, sans outrepasser cette marge d'appréciation, appliquer des normes qui soient conformes aux principes consacrés à l'article 11 et fonder leurs décisions sur une appréciation acceptable des faits pertinents, sous peine d'un manquement à l'article 11 (*Körtvélyessy c. Hongrie (n° 2)*, 2017, §§ 26-29 ; voir aussi la section « Réunion illégale »).

## iv. Effet dissuasif

74. L'examen de la proportionnalité d'une mesure doit tenir compte de l'effet inhibiteur que cette mesure est susceptible de produire. En particulier, l'interdiction préalable d'une réunion peut dissuader les participants d'y prendre part (*Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova*, 2006,

§ 77). Une interdiction préalable peut avoir un effet dissuasif sur les personnes ayant l’intention de participer à une manifestation, même si l’événement en question se déroule par la suite sans entrave des autorités ; elle peut par exemple susciter chez elles la crainte que, la manifestation n’ayant pas été officiellement autorisée, les autorités n’assureraient par conséquent pas leur protection contre d’éventuels contre-manifestants hostiles (*Bączkowski et autres c. Pologne*, 2007, §§ 66-68). Un effet dissuasif peut perdurer même après l’acquittement des manifestants ou l’abandon des poursuites qui avaient été engagées contre eux, puisque les poursuites en elles-mêmes ont pu dissuader les intéressés de prendre part à des réunions similaires (*Nurettin Aldemir et autres c. Turquie*, 2007, § 34).

75. Les mesures répressives qui s’ensuivent, comme le recours à la force visant à disperser les rassemblements, ou l’arrestation, le placement en détention et/ou la condamnation administrative des manifestants, peuvent avoir pour conséquence de les décourager, eux et d’autres, de participer à des rassemblements semblables à l’avenir (*Balçık et autres c. Turquie*, 2007, § 41). Cet effet dissuasif ne disparaît pas automatiquement même si la mesure répressive est annulée, par exemple si les amendes sont par la suite écartées par la justice (*Organisation macédonienne unie Ilinden et Ivanov c. Bulgarie*, 2005, § 135). L’effet dissuasif est souvent présent dans les mesures visant des réunions politiques, parce que la répression décourage généralement les organisateurs et les participants de planifier des rassemblements de protestation et d’y participer, voire de s’investir activement dans l’opposition politique. Ces mesures risquent aussi gravement de dissuader d’autres partisans de l’opposition ainsi que la population en général de participer à des manifestations et, plus généralement, à des débats politiques ouverts. Leur effet dissuasif est d’autant plus fort que les mesures répressives visent une personnalité bien connue et ont un grand retentissement médiatique (*Nemtsov c. Russie*, 2014, §§ 77-78).

## v. Sanctions – nature et sévérité

76. La nature et la lourdeur des peines infligées sont aussi des éléments à prendre en considération lorsqu’il s’agit de mesurer la proportionnalité de l’ingérence par rapport au but qu’elle poursuit (*Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, § 146). Lorsque les sanctions infligées aux manifestants sont de nature pénale, elles appellent une justification particulière (*Rai et Evans c. Royaume-Uni* (déc.), 2009). Une manifestation pacifique ne devrait pas, en principe, être cause de menace de sanctions pénales (*Akgöl et Göl c. Turquie*, 2011, § 43) et notamment de privations de liberté (*Gün et autres c. Turquie*, 2013, § 83). Ainsi, la Cour doit examiner avec un soin particulier les affaires où les sanctions infligées par les autorités nationales pour des comportements non violents impliquent une peine d’emprisonnement (*Taranenko c. Russie*, 2014, § 87).

77. Ainsi, la Cour a estimé qu’une amende de 3 EUR imposée pour la participation à une manifestation qui n’avait pas fait l’objet d’une demande d’autorisation avait constitué une sanction proportionnée (*Ziliberberg c. Moldova* (déc.), 2004). De la même manière, elle a jugé que, dans les circonstances de l’espèce, une amende équivalant à environ 500 EUR venant sanctionner l’organisation d’une réunion illégale dans une zone classée comme étant sensible pour la sécurité était proportionnée dans les circonstances de l’espèce (*Rai et Evans c. Royaume-Uni* (déc.), 2009).

78. Par ailleurs, si la réunion a été interrompue au motif qu’elle n’avait pas été autorisée, l’analyse de proportionnalité se concentrera sur la conduite des autorités sur le site du rassemblement, et non uniquement sur la peine imposée aux participants lors de procédures ultérieures. La Cour doit se convaincre que les autorités ont usé du pouvoir d’appréciation que leur accordait le droit interne d’une manière compatible avec l’essence du droit à la liberté de réunion et, le cas échéant, en tenant dûment compte de la protection privilégiée qu’il convient, au regard de la Convention, d’accorder au discours ou au débat politiques sur des questions d’intérêt public ou à la manifestation pacifique d’opinions sur de telles questions. Dans l’affaire *Navalnyy c. Russie* [GC], 2018, la Cour, ayant conclu que la manière dont la police avait dispersé les manifestants avait emporté violation de l’article 11, a dit que dans ces circonstances il était indifférent de savoir si le montant de l’amende, à savoir 25 EUR, était adapté à un manquement aux règles de conduite d’événements publics (§ 133).

## vi. Dispersion et recours à la force

79. La décision de disperser une réunion doit être justifiée par des motifs pertinents et suffisants (*Ibrahimov et autres c. Azerbaïdjan*, 2016, § 80). L'inobservation des exigences de forme applicables à la tenue de la réunion ne suffit pas à justifier sa dispersion (voir la section F (2) : Réunion illégale).

80. Une atteinte à la liberté de réunion consistant à interrompre ou disperser un rassemblement ou à en arrêter les participants ne peut se justifier que par des motifs de fond spécifiques et expressément énoncés, par exemple par l'existence de risques graves prévus par la loi (*Navalnyy c. Russie* [GC], 2018, § 137), et uniquement après que ses participants se sont vu offrir une possibilité suffisante d'exprimer leurs opinions (*Éva Molnár c. Hongrie*, 2008, §§ 42 et 43).

81. Que la police intervienne pour faire cesser les perturbations de la vie quotidienne engendrées par une réunion, comme une entrave à la circulation, ou pour mettre un terme aux violences commises par les participants, le recours à la force doit demeurer proportionné aux buts légitimes de la défense de l'ordre et de la protection des droits d'autrui (*Oya Ataman c. Turquie*, 2006, §§ 41-43).

82. L'utilisation de moyens de dispersion des manifestants tels que les canons à eau et le gaz lacrymogène, ou le déploiement contre eux de véhicules blindés, requiert une justification spécifique (*Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası et autres c. Turquie*, 2016, § 108). Il est particulièrement difficile de justifier le recours aveugle à des moyens de dispersion tels que les grenades lacrymogènes lorsqu'il est impossible de distinguer les manifestants des passants ordinaires (*Süleyman Çelebi et autres c. Turquie (n° 2)*, 2017, § 111). De plus, le recours à la force pour la dispersion d'une réunion peut, dans certaines circonstances, s'assimiler à un traitement inhumain et dégradant contraire à l'article 3 de la Convention (*ibidem*, § 79). L'utilisation de gaz lacrymogène, en particulier, doit être soumise à un ensemble de règles claires, et il doit exister un système visant à dispenser une formation adéquate aux agents des forces de l'ordre puis à les contrôler et à les superviser pendant les manifestations ; il doit aussi exister un mécanisme de contrôle *a posteriori* effectif de la nécessité, du caractère raisonnable et de la proportionnalité de tout recours à la force, en particulier lorsqu'il a été exercé contre des personnes qui n'ont pas opposé de résistance violente (*İzci c. Turquie*, 2013, § 99).

## F. Procédures de notification préalable et d'autorisation

83. Il n'est en principe pas contraire à l'esprit de l'article 11 que pour des raisons d'ordre public et de sécurité nationale une Haute Partie contractante puisse soumettre à autorisation préalable la tenue de réunions (*Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, § 147, avec les références qui y sont citées ; *Oya Ataman c. Turquie*, 2006, § 37).

### 1. But des procédures de notification et d'autorisation

84. Le fait de subordonner la tenue d'une manifestation publique à une notification, voire à une procédure d'autorisation, ne porte pas atteinte en principe à la substance du droit consacré par l'article 11 de la Convention, pour autant que le but de la procédure est de permettre aux autorités de prendre des mesures raisonnables et adaptées permettant de garantir le bon déroulement des événements de ce type (*Sergueï Kouznetsov c. Russie*, 2008, § 42). Les organisateurs de rassemblements publics doivent obéir aux normes régissant ce processus en se conformant aux réglementations en vigueur (*Primov et autres c. Russie*, 2014, § 117).

85. Une procédure d'autorisation est conforme aux exigences de l'article 11 § 1 ne fût-ce que pour le motif que les autorités doivent être en mesure de veiller au déroulement pacifique d'une réunion et ne constitue donc pas en tant que telle une ingérence dans l'exercice du droit (*Ziliberg c. Moldova* (déc.), 2004).

86. La notification préalable vise non seulement la conciliation du droit à la liberté de réunion avec les droits et intérêts juridiquement protégés (dont la liberté de circulation) d'autrui, mais également

la défense de l'ordre ou la prévention des infractions pénales. Pour ménager un équilibre entre ces intérêts concurrents, le recours à des procédures administratives préliminaires est une pratique courante dans les États membres en matière d'organisation de manifestations publiques (*Éva Molnár c. Hongrie*, 2008, § 37 ; *Berladir et autres c. Russie*, 2012, § 42). Il est important que les associations et autres organisateurs de manifestations se conforment aux règles du jeu démocratique dont ils sont les acteurs, en respectant les réglementations en vigueur. Toutefois, les réglementations de cette nature ne doivent pas constituer une entrave dissimulée à la liberté de réunion telle qu'elle est protégée par la Convention (*Oya Ataman c. Turquie*, 2006, § 38 ; *Berladir et autres c. Russie*, 2012, § 39).

87. Les États contractants peuvent imposer pour des motifs de sécurité publique des limitations à la tenue de manifestations en un lieu donné (*Malofeyeva c. Russie*, 2013, § 136 ; *Disk et Kesk c. Turquie*, 2012, § 29 ; voir aussi la section « La liberté de choisir un forum »).

## 2. Réunion illégale

88. Les États étant en droit d'exiger une autorisation, ils doivent pouvoir sanctionner ceux qui participent à une manifestation ne satisfaisant pas à cette condition. Un système d'autorisation deviendrait illusoire si l'article 11 devait interdire les sanctions pour défaut d'autorisation. L'imposition d'une sanction pour participation à une manifestation non autorisée est donc réputée compatible avec les garanties énoncées par l'article 11 (*Ziliberberg c. Moldova* (déc.), 2004), à condition que ladite sanction soit prévue par la loi et proportionnée.

89. L'inobservation d'une condition de notification ou d'obtention d'une autorisation, le dépassement du temps imparti ou le débordement au-delà du périmètre autorisé constituent des motifs pour lesquels une réunion peut être considérée comme « illégale ». Une réunion est réputée « illégale » lorsque les conditions de forme n'ont pas été remplies, et doit se distinguer d'une réunion qui a été « interdite » par les autorités. L'expression « manifestation non prohibée » est utilisée mais elle n'est pas équivalente à l'expression manifestation « légale » ou « autorisée » (*Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, § 149).

90. Une situation illégale telle que l'organisation d'une manifestation sans autorisation préalable ne justifie pas nécessairement une ingérence dans l'exercice par une personne de son droit à la liberté de réunion. Si les règles régissant les réunions publiques, telles qu'un système de notification préalable, sont essentielles pour le bon déroulement des manifestations publiques étant donné qu'elles permettent aux autorités de réduire au minimum les perturbations de la circulation et de prendre d'autres mesures de sécurité, leur mise en œuvre ne doit pas devenir une fin en soi (*Cisse c. France*, 2002, § 50 ; *Oya Ataman c. Turquie*, 2006, §§ 37-39 ; *Gafgaz Mammadov c. Azerbaïdjan*, 2015, § 59).

91. En particulier, en l'absence d'actes de violence de la part des manifestants non autorisés, il est important que les pouvoirs publics fassent preuve d'une certaine tolérance pour les rassemblements pacifiques, afin que la liberté de réunion garantie par l'article 11 de la Convention ne soit pas vidée de sa substance (*Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, § 150 ; *Oya Ataman c. Turquie*, 2006, §§ 41-42 ; *Bukta et autres c. Hongrie*, 2007, § 34 ; *Navalnyy et Yashin c. Russie*, 2014, § 63).

92. L'absence d'autorisation préalable et l'« illégalité » consécutive de l'action ne donnent pas carte blanche aux autorités, lesquelles demeurent limitées par l'exigence de proportionnalité découlant de l'article 11 (*Primov et autres c. Russie*, 2014, § 119). Il convient donc d'établir les raisons pour lesquelles la manifestation n'avait pas été autorisée dans un premier temps, l'intérêt général en jeu, et les risques que comportait le rassemblement. La méthode utilisée par la police pour décourager les manifestants, pour les contenir dans un endroit particulier ou pour disperser la manifestation constitue également un élément important pour l'appréciation de la proportionnalité de l'ingérence (*ibidem*). La décision de disperser ou non un rassemblement politique doit dûment tenir compte de la protection privilégiée qu'il convient, au regard de la Convention, d'accorder au discours ou au débat



politiques sur des questions d'intérêt public ou à la manifestation pacifique d'opinions sur de telles questions, et relève de la marge d'appréciation étroite dont disposent les autorités en matière de restriction du débat politique (*Navalnyy c. Russie* [GC], 2018, § 131).

93. La tolérance qui est demandée aux pouvoirs publics à l'égard des rassemblements pacifiques « illégaux » doit s'étendre aux cas dans lesquels la manifestation en cause se tient dans un lieu public en l'absence de tout risque pour la sécurité ou de tout risque de perturbation (*Fáber c. Hongrie*, 2012, § 47), si les nuisances causées par les manifestants ne dépassent pas le niveau de perturbation mineure qu'entraîne l'exercice normal du droit à la liberté de réunion pacifique dans un lieu public (*Navalnyy c. Russie* [GC], 2018, § 129-130). Elle doit de plus s'étendre aux réunions qui entraînent des perturbations de la vie quotidienne, notamment de la circulation routière (*Kudrevičius et autres*, § 155 ; *Malofeyeva*, 2013, §§ 136-137). Les limites de la tolérance que les autorités sont censées manifester à l'égard d'un rassemblement illicite dépendent des circonstances particulières de l'espèce, notamment de la durée et de l'ampleur du trouble à l'ordre public causé par le rassemblement ainsi que de la question de savoir si ses participants se sont vu offrir une possibilité suffisante d'exprimer leurs opinions et de quitter les lieux une fois que l'ordre leur en a été donné (*Frumkin c. Russie*, 2016, § 97).

94. L'appréciation des perturbations effectivement causées par la réunion revêt d'autant plus d'importance dans une situation ambiguë, comme lors des réunions qui ne sont pas clairement régies par la réglementation interne. S'il existe un doute sur la question de savoir si une manifestation donnée constitue une forme de réunion pour laquelle le droit interne prévoit une notification ou une autorisation, les autorités doivent fonder leurs mesures sur l'ampleur des perturbations causées par le comportement en question et non sur des motifs formels tels que l'inobservation de la procédure de notification. Une atteinte à la liberté de réunion consistant à interrompre ou à disperser un rassemblement ou à en arrêter les participants ne peut se justifier que par des motifs de fond spécifiques et expressément énoncés, par exemple par l'existence de risques graves prévus par la loi (*Navalnyy c. Russie* [GC], 2018, § 134).

### 3. Réunion spontanée

95. Dans des circonstances spéciales où il peut se justifier de réagir immédiatement, par exemple à un événement politique, par une manifestation pacifique, disperser celle-ci au seul motif que l'obligation de notification préalable n'a pas été respectée et sans que les participants se fussent comportés d'une manière contraire à la loi peut constituer une restriction disproportionnée à la liberté de réunion pacifique (*Bukta et autres c. Hongrie*, 2007, § 36).

96. Cela ne signifie pas que l'absence de notification préalable ne puisse jamais constituer un fondement légitime à la décision de disperser un rassemblement. Le droit de manifester de manière spontanée ne peut primer l'obligation de notifier au préalable la tenue d'une réunion publique que dans des circonstances spéciales, notamment lorsqu'il est indispensable de réagir immédiatement à un événement par une manifestation. Pareille dérogation à la règle générale peut en particulier se justifier dans le cas où un délai aurait rendu la réaction obsolète (*Éva Molnár c. Hongrie*, 2008, §§ 37-38 ; *Budaházy c. Hongrie*, 2015, § 34).

97. Les dispositions du droit interne et le contrôle juridictionnel doivent tenir compte des circonstances spéciales qui appellent une réaction immédiate à un événement d'actualité sous la forme d'une réunion spontanée et justifiant une dérogation à l'application stricte des délais de notification ou d'autorisation. Le fait que le droit interne n'admettait aucune exception et ne laissait aucune place à une mise en balance conforme aux critères énoncés dans la jurisprudence de la Cour relative à l'article 11 de la Convention a été analysé en une rigidité excessive, contraire à cet article (*Lashmankin et autres c. Russie*, 2017, §§ 451-454).

## G. Conduite répréhensible

98. L'essence même du droit à la liberté de réunion pacifique se trouverait compromise si l'État, sans avoir interdit une manifestation, imposait aux participants une sanction pour y avoir simplement pris part alors même qu'ils n'auraient pas eu de conduite répréhensible (*Galstyan c. Arménie*, 2007, § 117; *Ashughyan c. Arménie*, 2008, § 93).

99. Les autorités peuvent prendre des mesures répressives et imposer des sanctions pour des infractions spécifiques commises au cours d'un rassemblement. Des ingérences dans l'exercice du droit à la liberté de réunion sont en principe justifiées pour la défense de l'ordre et la prévention du crime, ainsi que pour la protection des droits et des libertés d'autrui lorsque les manifestants se livrent à des actes de violence (*Giuliani et Gaggio c. Italie* [GC], 2011, § 251).

100. Une condamnation pénale sanctionnant des actes incitant à la violence qui ont été commis lors d'une manifestation peut passer pour une mesure acceptable dans certaines circonstances (*Osmani et autres c. l'ex-République yougoslave de Macédoine* (déc.), 2001).

101. Là où il y a incitation à l'usage de la violence à l'égard d'un individu, d'un représentant de l'État ou d'une partie de la population, les autorités nationales jouissent d'une marge d'appréciation plus large dans leur examen de la nécessité d'une ingérence (*Schwabe et M.G. c. Allemagne*, 2011, § 113).

102. Lorsque des manifestants perturbent intentionnellement la vie quotidienne et les activités licites d'autrui, ces perturbations, lorsque leur ampleur dépasse celle qu'implique l'exercice normal de la liberté de réunion pacifique, peuvent être considérées comme des « actes répréhensibles ». Pareil comportement peut donc justifier l'imposition de sanctions, y compris de nature pénale. En particulier, le blocage quasi total de trois autoroutes importantes, au mépris flagrant des ordres de la police et des intérêts et droits des usagers de la route, s'analysait en un comportement qui, tout en étant moins grave que le recours à la violence physique, pouvait être qualifié de « répréhensible » (*Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, § 173-174 ; voir aussi *Barraco c. France*, 2009, §§ 46-47).

103. Les participants pacifiques ne peuvent pas être tenus pour responsables des actes répréhensibles commis par d'autres. La liberté de participer à une réunion pacifique revêt une telle importance qu'une personne ne peut faire l'objet d'une quelconque sanction – même une sanction se situant vers le bas de l'échelle des peines disciplinaires – pour avoir participé à une manifestation non prohibée, dans la mesure où l'intéressé ne commet par lui-même, à cette occasion, aucun acte répréhensible (*Ezelin c. France*, 1991, § 53 ; *Galstyan c. Arménie*, 2007, § 115). Cela vaut également lorsque la manifestation donne lieu à des dommages ou d'autres troubles (*Taranenko c. Russie*, 2014, § 88). Les organisateurs de la manifestation ne doivent pas être tenus pour responsables de la conduite des participants (*Mesut Yıldız et autres c. Turquie*, 2017, § 34 ; *Kemal Çetin c. Turquie*, 2020, §§ 50-51).

104. Le participant à une réunion qui a pris part à des actes de violence sporadiques est toujours en droit de bénéficier de la protection de l'article 11, ce qui signifie que la peine qui viendra sanctionner ses actes devra demeurer proportionnée au regard des intentions qui étaient celles de l'intéressé au moment où il s'est joint à la réunion, de la nature des actes, de la gravité des conséquences (en particulier du point de savoir s'il a blessé d'autres personnes ou non) et de sa contribution à la dégradation du caractère pacifique de la réunion. Ainsi, la Cour a estimé qu'une peine de prison longue infligée pour le jet d'une pierre ou d'un petit projectile sur la police au plus fort des affrontements a constitué une sanction disproportionnée et contraire à l'article 11 (*Gülcü c. Turquie*, 2016, §§ 110-117 ; *Yaroslav Belousov c. Russie*, 2016, §§ 177-182 ; voir aussi la section « Réunion pacifique »).

## II. Liberté d'association

### A. L'importance du droit à la liberté d'association dans une société démocratique

105. La Cour a affirmé à de nombreuses reprises la relation directe entre la démocratie, le pluralisme et la liberté d'association. D'ailleurs, la manière dont la législation nationale consacre cette liberté et l'application de celle-ci par les autorités dans la pratique sont révélatrices de l'état de la démocratie dans le pays dont il s'agit (*Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], 2004, § 88 ; *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 1998, § 40).

106. Si, dans le contexte de l'article 11, la Cour a souvent mentionné le rôle essentiel joué par les partis politiques pour le maintien du pluralisme et de la démocratie (*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 1998, § 25), les associations créées à d'autres fins, notamment la protection du patrimoine culturel ou spirituel, la poursuite de divers buts sociaux ou économiques, la proclamation et l'enseignement d'une religion, la recherche d'une identité ethnique ou l'affirmation d'une conscience minoritaire, sont également importantes pour le bon fonctionnement de la démocratie (*Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], 2004, § 92 ; *Association Rhino et autres c. Suisse*, 2011, § 61).

107. Les citoyens participent au processus démocratique dans une large mesure par le biais d'associations au sein desquelles ils peuvent se rassembler avec d'autres et poursuivre de concert des buts communs (*Branche de Moscou de l'Armée du Salut c. Russie*, 2006, § 61).

108. La liberté d'association est particulièrement importante pour les personnes appartenant à des minorités, y compris à des minorités nationales et ethniques. En fait, la fondation d'une association visant à exprimer et promouvoir l'identité d'une minorité peut aider cette dernière à préserver et défendre ses droits (*Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], 2004, § 93).

109. En application de l'article 17, qui interdit le recours à la Convention dans le but de détruire ou de limiter de manière excessive les droits qu'elle garantit, les associations qui mènent des activités contraires aux valeurs de la Convention ne sauraient bénéficier de la protection de l'article 11 (voir l'affaire *Hizb ut-Tahrir et autres c. Allemagne* (déc.), 2012, §§ 73-74, concernant l'interdiction des activités d'une association islamiste qui préconisait le recours à la violence ; voir aussi l'affaire *W.P. et autres c. Pologne* (déc.), 2004, concernant l'interdiction de constituer une association dont les statuts comportaient des connotations antisémites. Voir également le *Guide sur l'article 17 – Interdiction de l'abus de droit*).

### B. Lien avec les articles 9 et 10 de la Convention

110. Si l'exercice de la liberté d'association peut faire intervenir un certain nombre de droits garantis par la Convention, l'article 11 entretient une relation particulièrement étroite avec les articles 9 et 10 de la Convention.

111. La protection des opinions personnelles offerte par les articles 9 et 10 de la Convention sous la forme de la liberté de pensée, de conscience et de religion comme de la liberté d'expression compte aussi parmi les objectifs de la garantie de la liberté d'association par l'article 11 (*Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, 1981, § 57, *Vörður Ólafsson c. Islande*, 2010, § 46). Une telle protection ne peut être assurée de manière effective que par la garantie d'un droit d'association positif et d'un droit d'association négatif (*Sørensen et Rasmussen c. Danemark* [GC], 2006, § 54).

112. L'article 11 doit donc s'appliquer non seulement aux personnes ou associations dont les vues sont accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives, mais également à celles dont les idées



heurtent, choquent ou inquiètent (*Redfearn c. Royaume-Uni*, 2012, § 56 ; *Vona c. Hongrie*, 2013, § 57).

113. Cependant, si l'article 10 garantit que même les idées s'écartant de celles d'un système démocratique puissent s'exprimer dans le débat public pourvu qu'elles ne suscitent pas un discours de haine ou qu'elles n'incitent pas autrui à la violence, l'article 11 n'empêche pas les États de prendre des mesures visant à veiller à ce qu'une association ne poursuive pas de buts de politique qui soient contraires aux valeurs d'une démocratie pluraliste et emportent violation des droits et libertés garantis par la Convention (voir l'affaire *Fondation Zehra et autres c. Turquie*, 2018, §§ 55-56, au sujet de la dissolution d'une association dont les activités étaient destinées à mettre en place un État régi par la charia).

114. La mise en œuvre du principe du pluralisme est impossible si une association n'est pas en mesure d'exprimer librement ses idées et ses opinions (*Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], 2004, § 91 ; *Zhechev c. Bulgarie*, 2007, § 36). La protection des opinions et de la liberté de les exprimer s'applique d'autant plus dans le cas de partis politiques, eu égard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie (*Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie* [GC], 1999, § 37).

## C. Étendue et teneur du droit à la liberté d'association

### 1. La notion d'association

115. Le terme « association » présuppose un regroupement volontaire visant la réalisation d'un but commun (*Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, rapport de la Commission, 1979, § 167).

116. La notion de liberté d'association a trait au droit de former un groupement ou une organisation poursuivant des objectifs particuliers, ou de s'y affilier. Elle ne concerne pas le droit de partager la compagnie des autres ou d'avoir des activités sociales avec d'autres personnes (*McFeeley c. Royaume-Uni*, décision de la Commission, 1980, § 114 ; *Bollan c. Royaume-Uni* (déc.), 2000).

117. Pour qu'une association relève de la protection de l'article 11, il doit s'agir d'une entité de droit privé. La notion d'« association » possède donc une portée autonome : la qualification en droit national n'a qu'une valeur relative et ne constitue qu'un simple point de départ (*Chassagnou et autres c. France* [GC], 1999, § 100 ; *Schneider c. Luxembourg*, 2007, § 70).

118. Si les États contractants pouvaient à leur guise qualifier une association de « publique » ou de « para-administrative » pour la faire échapper au champ d'application de l'article 11, cela risquerait de conduire à des résultats incompatibles avec le but et l'objet de la Convention, qui consistent à protéger des droits non pas théoriques et illusoires mais concrets et effectifs (*Chassagnou et autres c. France* [GC], 1999, § 100).

119. Selon la jurisprudence de la Cour, les questions à poser afin de déterminer si une association doit être considérée comme une entité privée ou publique sont les suivantes : a-t-elle été fondée par des particuliers ou par le législateur ; demeure-t-elle intégrée dans les structures de l'État ; a-t-elle été dotée de prérogatives administratives, réglementaires et disciplinaires et poursuit-elle un but d'intérêt général ? (*Mytilinaios et Kostakis c. Grèce*, 2015, § 35 ; *Herrmann c. Allemagne*, 2011, § 76 ; *Université Slave En Bulgarie et autres c. Bulgarie* (déc.), 2004).

### 2. Institutions de droit public, organismes professionnels et obligation d'adhérer

120. Une institution de droit public fondée par le législateur ne constitue pas une association au sens de l'article 11 (voir, par exemple, *Université Slave En Bulgarie et autres c. Bulgarie* (déc.), 2004,

concernant une université publique ; *Köll c. Autriche* (déc.), 2002, concernant une fédération du tourisme).

121. De même, les associations professionnelles et les organismes liés à l'emploi sont exclus du champ de l'article 11. En règle générale, ces organes, établis par la loi, ont pour objectif de réguler et de promouvoir les professions qu'ils représentent, tout en exerçant d'importantes fonctions de droit public pour la protection du public. Ils ne peuvent donc être comparés à des syndicats, mais font partie intégrante des structures de l'État (*Popov et autres c. Bulgarie* (déc.), 2003). La Cour a conclu que l'article 11 ne s'appliquait notamment pas aux associations suivantes :

- des ordres de médecins (*Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, 1981, §§ 64-65 ; *Vialas Simón c. Espagne*, décision de la Commission, 1992 ; *Popov et autres c. Bulgarie* (déc.), 2003) ;
- un ordre de vétérinaires (*Barthold c. Allemagne*, 1985, § 61) ;
- un ordre d'architectes (*Revert et Legallais c. France*, décision de la Commission, 1989) ;
- des associations du barreau (*A. et autres c. Espagne*, décision de la Commission, 1990 ; *Bota c. Roumanie* (déc.), 2004) ;
- des chambres de notaires (*O.V.R. c. Russie* (déc.), 2001 ; *Chambre nationale des notaires c. Albanie* (déc.)) ;
- des comités d'entreprise (*Karakurt c. Autriche* (déc.), 1999) ;
- une chambre de commerce (*Weiss c. Autriche*, décision de la Commission, 1991).

122. L'obligation d'adhérer à pareilles entités ne constitue pas une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association (*Popov et autres c. Bulgarie* (déc.), 2003). Les individus ne doivent toutefois pas être empêchés de fonder leurs propres associations professionnelles ou d'adhérer aux associations existantes. L'existence d'une association à adhésion obligatoire ne peut donc avoir pour effet de limiter, et encore moins de supprimer, le droit garanti par l'article 11 (*Le Compte, Van Leuven et De Meyere*, 1981, § 65 ; *O.V.R. c. Russie* (déc.), 2001).

### 3. La création d'une association et sa reconnaissance juridique

123. Le droit d'établir une association constitue un élément inhérent au droit qu'énonce l'article 11, même si ce dernier ne proclame en termes exprès que le droit de fonder des syndicats (*Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 1998, § 40).

124. La possibilité pour les citoyens de former une personne morale afin d'agir collectivement dans un domaine d'intérêt commun constitue un des aspects les plus importants du droit à la liberté d'association, sans lequel ce droit se trouverait dépourvu de toute signification (*Gorzeliak et autres c. Pologne* [GC], 2004, § 88 ; *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, 2014, § 78).

125. Le refus des autorités internes d'accorder le statut de personne morale à une association d'individus s'analyse en une ingérence dans l'exercice par les intéressés de leur droit à la liberté d'association (*Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 1998, § 31 ; *Koretskyy et autres c. Ukraine*, 2008, § 39 ; *Özbek et autres c. Turquie*, 2009, § 35). Des retards significatifs dans la procédure d'enregistrement sont également constitutifs de pareille ingérence (*Ramazanov et autres c. Azerbaïdjan*, 2007, § 60 ; *Aliyev et autres c. Azerbaïdjan*, 2008, § 33).

126. Le refus des autorités d'enregistrer un groupe a une incidence directe tant sur le groupe lui-même que sur ses présidents, fondateurs ou membres individuels (*Kimlya et autres c. Russie*, 2009, § 84).

127. Une association ne devrait pas être contrainte de prendre une forme juridique qu'elle ne souhaite pas, car pareille contrainte porterait atteinte à la liberté d'association de ses fondateurs et de ses membres au point de l'annihiler ou de la priver de toute utilité pratique (*Parti républicain de Russie c. Russie*, 2011, § 105 ; *Zhechev c. Bulgarie*, 2007, § 56 ; *Union nationale turque et Kungyun*

*c. Bulgarie*, 2017, § 41). L'article 11 ne garantit toutefois pas aux associations le droit à un statut juridique spécifique (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, 2014, § 91).

128. Bien que les associations informelles puissent également prétendre à la protection de l'article 11, l'absence de personnalité morale peut nuire à leur fonctionnement et à leurs activités (*Organisation macédonienne unie Ilinden et autres c. Bulgarie*, 2006, § 53 ; *Branche de Moscou de l'Armée du Salut c. Russie*, 2006, §§ 73-74). Cependant, lorsqu'une association informelle est en mesure de se livrer à son activité essentielle, un refus de l'enregistrer peut être compatible avec l'article 11 (*Lavissee c. France*, décision de la Commission, 1991 ; *Larmela c. Finlande*, décision de la Commission, 1997 ; *Movement for Democratic Kingdom c. Bulgarie*, décision de la Commission, 1995).

129. Le droit garanti par l'article 11 ne se limite pas à la création d'une association mais protège l'association pendant toute sa durée de vie (*Parti communiste unifié de Turquie et autres*, 1998, § 33).

#### 4. Autonomie, gestion interne et membres des associations

130. L'autonomie organisationnelle des associations constitue un aspect important de leur liberté d'association protégée par l'article 11 (*Lovrić c. Croatie*, 2017, § 71). Les associations sont en droit d'élaborer leurs propres règles et d'administrer elles-mêmes leurs affaires (*Cheall c. Royaume-Uni*, décision de la Commission, 1985).

131. La liberté d'association n'interdit toutefois pas aux États d'édicter des règles et des obligations concernant la gouvernance et la gestion et de vérifier que ces règles et obligations sont dûment observées. S'il est légitime que l'État impose un certain nombre d'obligations de base concernant le rôle et la structure des instances dirigeantes des associations, les autorités n'ont pas à intervenir pour vérifier qu'elles respectent chacune des formalités prévues dans leurs statuts (*Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, 2009, §§ 72 et 78).

132. L'article 11 ne saurait être interprété comme imposant aux associations ou aux organisations l'obligation d'admettre dans leurs rangs toute personne souhaitant adhérer. Lorsque des associations sont formées par des personnes qui, épousant certaines valeurs ou certains idéaux, ont l'intention de poursuivre des buts communs, il serait contraire à l'essence même de la liberté en jeu de les empêcher de choisir leurs membres. Ainsi, il ne prête pas à controverse que les organes religieux et les partis politiques peuvent de manière générale établir des conditions limitant les adhésions à ceux qui partagent leurs croyances et leurs idéaux (*Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni*, 2007, § 39).

133. Le droit à la liberté d'association ne renferme pas le droit de devenir membre d'une association spécifique (*Cheall c. Royaume-Uni*, décision de la Commission, 1985) ni celui de détenir un mandat spécifique au sein d'une association (*Fedotov c. Russie* (déc.), 2004).

L'exclusion d'une association peut toutefois emporter violation du droit à la liberté d'association du membre concerné si cette exclusion est contraire au règlement de l'association, arbitraire ou d'une dureté exceptionnelle pour l'intéressé (*Lovrić c. Croatie*, 2017, §§ 54 et 72).

#### 5. La liberté d'association négative

134. La liberté d'association impliquant une certaine liberté de choix quant à son exercice, l'article 11 renferme aussi un droit d'association négatif, c'est-à-dire le droit de ne pas adhérer à une association ou de s'en retirer (*Sigurður A. Sigurjónsson c. Islande*, 1993, § 35 ; *Vörður Ólafsson c. Islande*, 2010, § 45).

135. La notion d'autonomie personnelle constitue donc un corollaire essentiel de la liberté de choix de l'individu qui est implicite dans l'article 11 (*Sørensen et Rasmussen c. Danemark* [GC], 2006, § 54).

136. En outre, un individu ne jouit pas de la liberté d'association si en réalité les possibilités de choix ou d'action qui lui restent se révèlent inexistantes ou réduites au point de n'offrir aucune utilité (*Chassagnou et autres c. France* [GC], 1999, § 114).

137. Si faire obligation à une personne de s'affilier à une association déterminée ne sera pas toujours contraire à la Convention, une forme d'obligation qui touche à la substance même de la liberté d'association telle que la consacre l'article 11 portera atteinte à ladite liberté (voir l'affaire *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, 1981, § 55, et *Sørensen et Rasmussen*, 2006, § 56, au sujet des accords de monopole syndical (*closed shop*) conditionnant l'embauche à l'adhésion à un syndicat ; voir aussi l'affaire *Sigurður A. Sigurjónsson*, 1993, § 36, concernant l'obligation légale faite aux chauffeurs de taxi d'adhérer à une organisation propre aux exploitants de véhicules ; et voir l'affaire *Mytilinaios et Kostakis c. Grèce*, 2015, à propos d'une obligation faite aux viticulteurs d'adhérer à un syndicat, §§ 53 et 65).

138. L'obligation de contribuer aux ressources financières d'une association sans en être formellement membre peut présenter une caractéristique commune importante avec l'obligation d'affiliation et être constitutive d'une atteinte au volet négatif du droit à la liberté d'association (voir l'affaire *Vörður Ólafsson c. Islande*, 2010, § 48, concernant l'obligation pour un non-membre de verser une cotisation à une fédération d'entreprises privées ; voir aussi l'affaire *Geotech Kancev GmbH c. Allemagne*, 2016, § 53, au sujet d'une obligation faite à un non-membre de contribuer financièrement à un fonds mis en place par des associations privées).

## D. Restrictions à la liberté d'association

139. L'article 11 protège les associations de toute ingérence injustifiée de l'État, qui se manifeste habituellement par un refus d'enregistrement ou par la dissolution d'une association, mais qui peut aussi revêtir d'autres formes empêchant une association de se livrer à ses activités (par exemple par des inspections ou des restrictions à leur financement).

140. Une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association se justifie si elle satisfait aux exigences énoncées au paragraphe 2 de l'article 11, c'est-à-dire si elle est « prévue par la loi », poursuit un ou plusieurs buts légitimes et est « nécessaire, dans une société démocratique ».

### 1. Prévues par la loi

141. Les mots « prévue par la loi » imposent non seulement que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais visent aussi la qualité de la loi en cause : ainsi, celle-ci doit être accessible au justiciable et prévisible dans ses effets. Une norme est « prévisible » lorsqu'elle est rédigée avec assez de précision pour permettre à toute personne, en s'entourant au besoin de conseils éclairés, de régler sa conduite (*N.F. c. Italie*, 2001, §§ 26 et 29). Pour répondre à ces exigences, le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. La loi doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante (*Maestri c. Italie* [GC], 2004, § 30).

142. La Cour a conclu que la condition de prévisibilité n'était pas remplie lorsqu'un juge ne pouvait pas se rendre compte que son adhésion à une loge maçonnique risquait de lui valoir une sanction disciplinaire (*N.F. c. Italie*, 2001, §§ 30-32 ; *Maestri c. Italie* [GC], 2004, §§ 43-42).

143. Dans l'affaire *Koretskyy et autres c. Ukraine*, 2008, les autorités avaient refusé d'enregistrer une organisation non gouvernementale. La Cour a considéré que les dispositions du droit interne régissant l'enregistrement des associations étaient trop vagues pour être suffisamment « prévisibles » et laissaient aux autorités une marge d'appréciation trop ample lorsqu'il s'agissait de décider si telle ou telle association pouvait être enregistrée (§ 48).

144. Une question relative au critère de « qualité de la loi » s'est également posée dans l'affaire *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, 2009, dans laquelle une association fut dissoute en application d'une législation qui était libellée en termes généraux et paraissait consentir un ample pouvoir discrétionnaire au ministère de la Justice, lequel pouvait intervenir dans tous les aspects de l'existence d'une association, y compris dans sa gestion interne (§§ 61-64).

145. Aux fins d'apprécier la légalité d'une ingérence, et en particulier la prévisibilité du droit interne en cause, la Cour examine à la fois le texte de la loi et la manière dont celle-ci a été appliquée et interprétée par les autorités internes (*Jafarov et autres c. Azerbaïdjan*, 2019, §§ 70 et 85, concernant un refus illégal d'enregistrer une association).

## 2. But légitime

146. Toute ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association doit poursuivre au moins l'un des buts légitimes énumérés au paragraphe 2 de l'article 11 : la sécurité nationale ou la sûreté publique, la défense de l'ordre ou la prévention du crime, la protection de la santé ou de la morale et la protection des droits et libertés d'autrui. Les exceptions à la liberté d'association appellent une interprétation étroite de telle sorte que leur énumération est strictement limitative et leur définition nécessairement restrictive (*Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 1998, § 38).

## 3. Nécessaire dans une société démocratique

147. La notion de nécessité implique deux conditions : a) toute ingérence doit être fondée sur un « besoin social impérieux » et b) l'ingérence doit être proportionnée au but légitime recherché.

148. Le vocable « nécessaire » n'a pas la souplesse de termes tels qu'« utile » ou « opportun ». Les exceptions à la règle de la liberté d'association appellent une interprétation stricte et seules des raisons convaincantes et impératives peuvent justifier des restrictions à cette liberté. Il appartient au premier chef aux autorités internes d'évaluer s'il existe un « besoin social impérieux » d'imposer une restriction donnée. La Cour n'a point pour tâche de se substituer aux autorités nationales compétentes, mais de vérifier sous l'angle de la Convention les décisions que celles-ci ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation.

149. Il ne s'ensuit pas que la Cour doive se borner à rechercher si l'État défendeur a usé de son pouvoir discrétionnaire 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 à l'article 10 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (*Gozelik et autres c. Pologne* [GC], 2004, §§ 95-96 ; *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu c. Roumanie*, 2005, § 49 ; *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, 2014, §§ 79-80).

### a. L'étendue du contrôle effectué par la Cour

150. L'intensité de l'examen mené par la Cour dépend du type d'association en cause et de la nature de ses activités. Étant donné qu'un parti politique et une association non politique ne revêtent pas la même importance pour une démocratie, seul le premier mérite que l'on procède à l'examen le plus rigoureux de la nécessité d'une restriction au droit d'association (*Vona c. Hongrie*, 2013, § 58 ; *Les Authentiks et Supras Auteuil 91 c. France*, 2016, §§ 74 et 84). Là où il y a incitation à l'usage de la violence à l'égard d'un individu, d'un représentant de l'État ou d'une partie de la population, les autorités nationales jouissent également d'une marge d'appréciation plus large dans leur examen de la nécessité d'une ingérence (*Les Authentiks et Supras Auteuil 91 c. France*, 2016, § 84). La Cour reconnaît aussi qu'une association dont les responsables proposent un projet politique qui ne respecte



pas les règles de la démocratie ou qui vise la destruction de celle-ci ainsi que la méconnaissance des droits et libertés qu'elle reconnaît peut être sanctionnée (*Fondation Zehra et autres c. Turquie*, 2018, § 54). L'État doit toutefois user avec parcimonie de son pouvoir de protéger ses institutions et ses citoyens d'associations risquant de les mettre en danger (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres*, 2014, § 79).

## **b. La gravité de l'ingérence et le critère de proportionnalité**

151. Le degré d'ingérence doit être examiné non pas dans l'abstrait mais au vu des circonstances de l'espèce.

152. Les États sont certes en droit d'imposer aux organisations aspirant à se faire enregistrer officiellement des formalités juridiques raisonnables dont elles doivent s'acquitter, mais toujours sous réserve que cette condition reste proportionnée (*Organisation macédonienne unie Ilinden et autres c. Bulgarie (n° 2)*, 2011, § 40).

153. Le *refus d'enregistrement d'une association* constitue une mesure radicale, car il va jusqu'à empêcher l'association de commencer ses activités (*Zhechev c. Bulgarie*, 2007, § 58 ; *Organisation macédonienne unie Ilinden et autres c. Bulgarie*, 2006, § 80 ; *Bozgan c. Roumanie*, 2007, § 27).

154. La possibilité pour une association de déposer une nouvelle demande d'enregistrement constitue aussi un facteur à prendre en considération dans l'examen de la proportionnalité de l'ingérence (*Organisation macédonienne unie Ilinden et autres c. Bulgarie (n° 2)*, 2011, § 30).

155. Le refus d'enregistrer une association qui est motivé par le caractère prétendument trompeur ou diffamatoire du nom de cette association ne constitue pas une ingérence particulièrement grave ; il n'est pas disproportionné d'imposer aux demandeurs de proposer un autre nom (*APEH Üldözötteinek Szövetsége, Iványi, Róth et Szerdahelyi c. Hongrie* (déc.), 2019 ; *W.P. et autres c. Pologne* (déc.), 2004).

156. Les États disposent d'un droit de regard sur la conformité du but et des activités d'une association avec les règles fixées par la législation (*Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 1998, § 40 ; *Branche de Moscou de l'Armée du Salut c. Russie*, 2006, § 59). En cas de non-respect par une association des formalités juridiques raisonnables dont elle doit s'acquitter concernant sa création, son fonctionnement et son organigramme, la marge d'appréciation des États peut comprendre le droit à une ingérence – sous réserve que celle-ci reste proportionnée – dans l'exercice du droit à la liberté d'association (*Tebieti Mühafize Cemiyyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, 2009, § 72).

157. Si l'État peut leur imposer un certain nombre d'obligations de base concernant le rôle et la structure de leurs instances dirigeantes, il ne devrait pas intervenir dans le *fonctionnement organisationnel interne des associations* au point de vérifier qu'elles respectent chacune des formalités prévues dans leurs statuts (*Tebieti Mühafize Cemiyyeti et Israfilov*, 2009, § 78).

158. La *dissolution forcée d'une association* constitue une mesure sévère aux conséquences lourdes, qui ne peut s'appliquer qu'aux cas les plus graves (*Association Rhino et autres c. Suisse*, 2011, § 62, 11 octobre 2011 ; *Vona c. Hongrie*, 2013, § 58 ; *Les Authentiks et Supras Auteuil 91 c. France*, 2016, § 84). Les États ont une obligation renforcée d'indiquer les raisons justifiant pareille mesure (*Adana TAYAD c. Turquie*, 2020, § 35). Une ordonnance de dissolution qui ne repose pas sur des motifs admissibles et convaincants peut avoir un effet dissuasif sur l'association requérante, sur ses membres ainsi que sur les organisations œuvrant pour la promotion des droits de l'homme en général (*ibidem*, § 36).

Tant le refus d'enregistrement d'une association que sa dissolution forcée produisent des effets radicaux, mais la seconde constitue une mesure aux répercussions particulièrement vastes qui ne peut se justifier que dans des circonstances strictement délimitées. Le premier produit des conséquences

plus réduites auxquelles le dépôt d'une nouvelle demande d'enregistrement pourra facilement remédier (*Organisation macédonienne unie Ilinden – PIRIN et autres c. Bulgarie (n° 2)*, 2011, § 94).

159. Lorsque la dissolution forcée d'une association est la seule sanction disponible en droit interne quel que soit le degré de gravité de l'irrégularité commise, la création en droit interne de sanctions alternatives moins extrêmes telles qu'un avertissement, une amende ou un retrait des avantages fiscaux permet d'obtenir plus de souplesse et de choisir des sanctions plus proportionnées (*Tebieti Mühafize Cemiyyeti et Israfilov*, 2009, § 82 ; *Les témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. Russie*, 2010, § 159).

160. Le simple non-respect de certaines obligations légales en matière de gestion interne des organisations non gouvernementales ne peut être considéré comme une faute suffisamment grave pour justifier la dissolution pure et simple (*Tebieti Mühafize Cemiyyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, 2009, § 82). Néanmoins, lorsqu'une association d'intérêt général se retrouve dans l'incapacité de fonctionner conformément à ses buts faute de moyens financiers, sa dissolution peut être justifiée (*Fondation MİHR c. Turquie*, 2019, §§ 41-43).

161. Pour qu'une dissolution puisse être considérée comme proportionnée, les autorités doivent démontrer qu'il n'existe pas d'autre mesure portant moins gravement atteinte au droit à la liberté d'association et permettant d'arriver au même but (*Adana TAYAD c. Turquie*, 2020, § 36 ; *Association Rhino et autres c. Suisse*, 2011, § 65 ; *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, 2014, § 96). La Cour a toutefois reconnu qu'il se peut également que dans certains cas le choix des mesures s'offrant aux autorités pour répondre à un « besoin social impérieux » face aux conséquences négatives que pourraient entraîner l'existence ou les activités d'une association soit inévitablement limité (*Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], 2004, § 105).

162. Les États sont également en droit de prendre des *mesures préventives* pour protéger la démocratie face à des partis politiques et à des entités autres que des partis. On ne saurait exiger des États qu'ils attendent, avant d'intervenir, qu'un parti politique s'approprie le pouvoir et commence à mettre en œuvre un projet politique incompatible avec les normes de la Convention et de la démocratie. Lorsque l'existence d'un tel danger est suffisamment établie par les juridictions nationales et que ce danger est imminent, un État doit pouvoir raisonnablement empêcher la réalisation de pareil projet politique avant qu'il ne soit mis en pratique par des actes concrets risquant de compromettre la paix civile et le régime démocratique dans le pays (*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres*, 2003, § 102 ; *Herri Batasuna et Batasuna*, 2009, § 81). De même, l'État a le droit de prendre des mesures préventives pour protéger la démocratie face à des entités autres que des partis lorsqu'un préjudice menaçant de manière suffisamment imminente les droits d'autrui risque de saper les valeurs fondamentales sur lesquelles se fonde une société démocratique (*Vona c. Hongrie*, 2013, § 57).

163. Par exemple, la Cour a conclu que la dissolution d'un parti ou d'un autre type d'association était justifiée lorsque celui-ci :

- œuvrait à l'instauration d'un État fondé sur la charia (*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, 2003 ; *Fondation Zehra et autres c. Turquie* ; *Kalifatstaat c. Allemagne* (déc.), 2006 ;
- avait des liens avec une organisation terroriste (*Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, 2009) ;
- était impliqué dans des rassemblements et des défilés paramilitaires anti-Roms (*Vona c. Hongrie*, 2013) ;
- était impliqué dans des actes violents à répétition dans le contexte de matchs de football (*Les Authentiks et Supras Auteuil 91 c. France*, 2016).

## E. Types particuliers d'associations

164. Bien que l'article 11 n'exclue aucune catégorie d'associations de la protection qu'il garantit, les associations qui sont les plus présentes dans la jurisprudence de la Cour sont les partis politiques, les associations défendant une minorité et les associations religieuses, en qualité d'acteurs de premier plan dans une société démocratique. Étant donné leurs spécificités et leur rôle, les syndicats, qui constituent la seule catégorie d'associations expressément mentionnée dans l'article 11, seront traités dans une section distincte à la Partie III ci-dessous.

### 1. Les partis politiques

165. Eu égard au rôle essentiel que jouent les partis politiques pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie, toute mesure prise contre eux affecte à la fois la liberté d'association et, partant, l'état de la démocratie dans le pays (*Parti républicain de Russie c. Russie*, 2011, § 78). 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 des partis politiques (*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 1998, § 46). Un État peut toutefois, en se fondant sur les obligations positives lui incombant en vertu de l'article 11, imposer aux partis politiques le devoir de respecter et de sauvegarder les droits et libertés garantis par la Convention ainsi que l'obligation de ne pas proposer un programme politique en contradiction avec les principes fondamentaux de la démocratie (*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, 2003, § 103).

#### a. Refus d'enregistrement et dissolution forcée

166. Les mesures sévères, telles que la dissolution de tout un parti politique ou le refus d'enregistrement d'un parti, ne peuvent s'appliquer qu'aux cas les plus graves (*Herri Batasuna et Batasuna*, 2009, § 78 ; *Linkov c. République tchèque*, 2006, § 45). Ces cas sont ceux dans lesquels le pluralisme politique ou les principes fondamentaux de la démocratie sont menacés (*Parti pour une société démocratique (DTP) et autres c. Turquie*, 2016, § 101).

167. La Cour a défini deux conditions qui doivent être remplies pour qu'un parti politique puisse promouvoir un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'État : en premier lieu, les moyens utilisés à cet effet doivent être légaux et démocratiques ; en second lieu, le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux. Partant, un parti politique dont les responsables incitent à recourir à la violence ou proposent un projet politique qui ne respecte pas la démocratie ou qui vise la destruction de celle-ci ainsi que la méconnaissance des droits et libertés qu'elle reconnaît, ne peut se prévaloir de la protection de la Convention contre les sanctions infligées pour ces motifs (*Yazar et autres c. Turquie*, 2002, § 49).

168. La question de savoir si le programme d'un parti contient un appel à la violence, au soulèvement ou à toute autre forme de rejet des principes démocratiques constitue un élément essentiel à prendre en considération (*Partidul Comunistilor (Nepecearisti) et Ungureanu c. Roumanie*, 2005, § 54 ; *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie*, 1999, § 40). Le programme d'un parti politique ne peut toutefois être pris en compte comme seul critère lorsqu'il s'agit de déterminer ses objectifs et intentions ; il faut comparer le contenu du programme avec les actes et les prises de position des dirigeants du parti en question. L'ensemble de ces actes et prises de position peuvent entrer en ligne de compte dans la procédure de dissolution d'un parti politique, car ils peuvent être révélateurs de ses buts et de ses intentions (*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres*, 2003, § 101 ; *Herri Batasuna et Batasuna*, 2009, § 80).

169. Dans son examen visant à déterminer si le refus d'enregistrer ou la dissolution d'un parti politique pour risque d'atteinte aux principes démocratiques répondait à un « besoin social impérieux », la Cour



doit se poser les questions suivantes : i) existe-t-il des indices montrant que le risque d'atteinte à la démocratie est suffisamment proche ? ii) les actes et discours de ses dirigeants pris en considération dans le cadre de l'affaire sont-ils imputables à l'ensemble du parti politique en question ? et iii) les actes et les discours imputables au parti politique constituent-ils un tout qui donne une image nette d'un modèle de société conçu et prôné par le parti et qui serait en contradiction avec la conception d'une « société démocratique » ? (*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, 2003, § 104 ; *Partidul Comunistilor (Nepecești) et Ungureanu c. Roumanie*, 2005, § 46).

170. Dans l'affaire *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, 2003, la Cour constitutionnelle avait prononcé la dissolution au parti au motif que celui-ci était devenu un « centre d'activités contraires au principe de laïcité ». Concluant à une non-violation de l'article 11, la Cour a considéré que les actes et les discours des membres et dirigeants du Refah révélaient le projet politique à long terme du Refah, qui visait à instaurer un régime fondé sur la charia dans le cadre d'un système multijuridique, et que le Refah n'excluait pas le recours à la force afin de mettre en œuvre sa politique. Estimant que ces projets étaient en contradiction avec la conception de la « société démocratique » et que le Refah avait des chances réelles de les mettre en application, la Cour a dit que la décision de la Cour constitutionnelle pouvait raisonnablement être considérée comme répondant à un « besoin social impérieux ».

171. De même, la Cour a conclu à une non-violation de l'article 11 dans l'affaire *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, 2009, dans laquelle la dissolution des partis requérants avait été prononcée au motif que ceux-ci répondaient à une stratégie de « séparation tactique » par le terrorisme et qu'il existait d'importantes coïncidences entre eux et l'organisation terroriste ETA. La Cour n'a pas décelé de raisons justifiant qu'elle s'écarterait des conclusions rendues par les juridictions espagnoles. Compte tenu de la situation que connaissait l'Espagne depuis de nombreuses années en matière de terrorisme, ces liens entre les partis en cause et l'ETA pouvaient être considérés objectivement comme une menace pour la démocratie. De plus, les actes et les discours imputables aux partis concernés donnaient une image nette du modèle de société tel qu'ils le concevaient et le préconisaient, qui était en contradiction avec la conception d'une « société démocratique » et représentait une menace considérable pour la démocratie espagnole. Partant, la sanction imposée aux partis requérants répondait à un « besoin social impérieux » et était « proportionnée au but légitime poursuivi ».

172. Lorsque les intentions antidémocratiques d'un programme ou des activités d'un parti n'avaient pas été prouvées, les mesures radicales prises contre des partis politiques ont conduit la Cour à conclure à la violation de l'article 11.

173. Dans l'affaire *Partidul Comunistilor (Nepecești) et Ungureanu c. Roumanie*, 2005, dans laquelle les autorités avaient refusé d'enregistrer un parti des *Communistes*, la Cour n'a pas accueilli l'argument du Gouvernement selon lequel la Roumanie ne pouvait accepter que l'apparition d'un parti communiste pût faire l'objet d'un débat démocratique. Si elle était prête à tenir compte de l'expérience du communisme totalitaire en Roumanie avant 1989, la Cour a considéré qu'à lui seul ce contexte ne pouvait justifier la nécessité de l'ingérence, d'autant plus que des partis communistes ayant une idéologie marxiste existaient dans plusieurs pays. Le programme du parti en question ne renfermant aucun passage qui pût être tenu pour un appel à la violence, au soulèvement ou à toute autre forme de rejet des principes démocratiques, ou à la « dictature du prolétariat », il n'était pas incompatible avec une « société démocratique ».

174. La Cour est parvenue à la même conclusion dans l'affaire *Tsonev c. Bulgarie*, 2006, dans laquelle les autorités ont refusé d'enregistrer le parti communiste de Bulgarie, invoquant des problèmes de forme dans les documents d'enregistrement ainsi que les risques qu'étaient censés mettre en évidence les buts et les déclarations du parti. La Cour n'a pas décelé d'élément indiquant que le parti cherchait à établir la domination d'une classe sociale sur les autres, malgré son nom. Rien ne montrait non plus qu'en choisissant d'inclure le mot « révolutionnaire » dans le préambule de sa constitution il avait opté pour une politique qui représentait une menace réelle pour l'État bulgare. Qui plus est, rien

dans les déclarations du parti n'indiquait qu'il poursuivait des objectifs antidémocratiques ni qu'il avait l'intention de recourir à la violence pour les atteindre.

175. À l'inverse, dans l'arrêt *Ignatencu et le Parti communiste roumain c. Roumanie*, 2020, la Cour a jugé que le refus d'inscrire le parti requérant était justifié. Le parti en question revendiquant la qualité de successeur du Parti communiste qui avait dirigé le pays sous le régime communiste totalitaire, les autorités ont cherché à parer l'éventualité que le parti en question abusât de sa position et à protéger l'état de droit ainsi que les principes fondamentaux de la démocratie. La Cour a considéré que dans le contexte particulier de cette affaire, les raisons avancées par les autorités pour justifier le refus d'inscrire le parti étaient pertinentes et suffisantes et que cette mesure était proportionnée au but légitime de protection de la sécurité nationale ainsi que des droits et libertés d'autrui.

176. Il y a lieu de noter que le nom que se donne un parti politique ne saurait, en principe, justifier une mesure aussi radicale que la dissolution, à défaut d'autres circonstances pertinentes et suffisantes (voir l'affaire *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 1998, § 54, dans laquelle l'un des motifs de dissolution du parti était qu'il avait intégré le mot « communiste » dans son nom).

177. Dans un certain nombre d'affaires, la Cour a conclu à une violation de l'article 11 dans les cas où les autorités avaient considéré que le programme portait atteinte à l'intégrité territoriale de l'État et encourageait le *séparatisme* pour une catégorie de population. Pour la Cour, une formation politique qui respecte les principes fondamentaux de la démocratie ne peut se voir attaquée pour le seul fait d'avoir critiqué l'ordre constitutionnel et juridique du pays et de vouloir en débattre publiquement sur la scène politique (*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 1998, § 57). Il est de l'essence de la démocratie de permettre la proposition et la discussion de projets politiques divers, même ceux qui remettent en cause le mode d'organisation actuel d'un État, pourvu qu'ils ne visent pas à porter atteinte à la démocratie elle-même (*Parti socialiste et autres c. Turquie*, 1998, § 47 ; *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie* [GC], 1999, § 41).

178. Le simple fait qu'un parti politique appelle à l'autonomie ou même demande la sécession d'une partie du territoire d'un pays ne constitue pas une base suffisante pour le dissoudre pour des motifs de sûreté nationale. Dans une société démocratique fondée sur la prééminence du droit, les idées politiques qui contestent l'ordre établi sans pour autant mettre en question les principes démocratiques et dont la réalisation est défendue par des moyens pacifiques doivent se voir offrir une possibilité convenable de s'exprimer à travers la participation au processus politique (*Organisation macédonienne unie Ilinden – PIRIN et autres c. Bulgarie*, 2005, § 61).

179. Les États sont en droit d'imposer aux partis politiques l'obligation de s'acquitter pour leur création de *formalités juridiques raisonnables*, mais toujours sous réserve que cette condition reste proportionnée (*Organisation macédonienne unie Ilinden – PIRIN et autres c. Bulgarie (n° 2)*, 2011, § 83). Dans l'affaire *Parti républicain de Russie c. Russie*, 2011, la Cour a conclu que la dissolution du parti requérant pour manquement aux exigences relatives au nombre minimum d'adhérents et à la représentation régionale était disproportionnée au regard des buts légitimes invoqués par le Gouvernement. Même si l'obligation faite aux partis politiques de compter un nombre minimum d'adhérents n'était pas inhabituelle dans les États membres du Conseil de l'Europe, le seuil établi par la législation russe, qui, en 2001, avait été porté de 10 000 à 50 000 membres, était le plus élevé d'Europe. La Cour a considéré qu'une mesure aussi radicale qu'une dissolution décidée pour un motif de forme et imposée à un parti politique à la fois établi de longue date et respectueux du droit ne pouvait passer pour « nécessaire dans une société démocratique ». L'obligation de compter un nombre minimum d'adhérents ne serait justifiée que si elle permettait la fondation et le fonctionnement sans entrave d'une pluralité de partis politiques représentant les intérêts de catégories de population diverses, y compris mineures, et assurant à ces catégories un accès au débat politique (§§ 119-120).

180. Quant à l'exigence de représentation régionale, sa raison d'être était d'empêcher l'établissement et la participation aux élections de partis régionaux qui constituaient une menace pour

l'intégrité territoriale du pays. De l'avis de la Cour, il existait des moyens de protéger les lois, les institutions et la sécurité nationale russes autres qu'une interdiction générale de la création de partis régionaux, qui n'avait été introduite qu'en 2001. Avec l'écoulement du temps, les restrictions générales imposées aux partis politiques deviennent plus difficiles à justifier. Il y a lieu de tenir compte du programme et du comportement de chaque parti politique et non de ce qui est perçu comme une menace émanant d'une catégorie ou d'un type donnés de partis (§§ 122 et 130).

## **b. Financement et contrôles**

181. La Cour reconnaît la nécessité de surveiller les finances des partis politiques à des fins de responsabilité et de transparence, cette surveillance contribuant à assurer la confiance que place la population dans le processus politique. Compte tenu du rôle fondamental joué par les partis dans le bon fonctionnement d'une démocratie, on peut considérer que le public a intérêt à ce qu'ils fassent l'objet d'un contrôle et à ce que toute dépense irrégulière de leur part soit sanctionnée, en particulier lorsqu'ils reçoivent un financement public (*Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie*, 2016, § 69).

182. Les États membres jouissent d'une marge d'appréciation relativement étendue concernant les modalités de contrôle des finances des partis politiques et les sanctions imposables en cas de transactions financières irrégulières (*Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie*, 2016, § 70).

183. Pour autant, toute règle légale régissant le contrôle des dépenses des partis politiques doit être libellée en des termes indiquant de manière raisonnable comment elle sera interprétée et appliquée (*Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie*, 2016, § 106).

184. Le contrôle des comptes des partis politiques ne devrait jamais être instrumentalisé politiquement et permettre d'exercer ainsi une mainmise sur ces partis, surtout sous le prétexte qu'ils reçoivent un financement public. Si l'on veut éviter que le mécanisme de contrôle des comptes soit détourné à des fins politiques, il y a lieu d'adopter des critères stricts de « prévisibilité » pour les lois régissant le contrôle des finances des partis politiques, tant sur le plan des exigences applicables que des sanctions en cas de manquement à ces exigences (*Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie*, 2016, § 88).

185. L'interdiction du financement des partis politiques par des sources étrangères n'est pas en elle-même incompatible avec l'article 11 de la Convention. Cette question relève de la marge d'appréciation des États contractants, ceux-ci demeurant libres de déterminer quels fonds étrangers peuvent être recueillis par les partis politiques. L'interdiction du financement des partis politiques par des États étrangers est toutefois nécessaire à la préservation de la souveraineté nationale (*Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France*, 2007, § 47).

186. La marge d'appréciation des États peut englober un droit d'ingérence dans l'organisation et le fonctionnement internes d'un parti dans certains cas de non-respect par un parti des formalités juridiques raisonnables. L'intervention des autorités ne devrait toutefois pas aller jusqu'à la vérification de l'observance par le parti concerné de chacune des formalités prévues dans ses statuts. Il devrait appartenir en premier lieu au parti considéré et à ses membres, et non aux pouvoirs publics, de veiller à ce que les formalités soient respectées conformément aux statuts (voir l'affaire *Parti républicain de Russie*, 2011, §§ 87-88, dans laquelle la Cour a estimé que le refus des autorités de modifier le registre de l'État à cause d'un manquement par un parti à sa procédure interne ne reposait pas sur une base légale suffisante et n'était pas nécessaire dans une société démocratique).

187. La Cour n'a vu aucune justification à soumettre les partis politiques à des contrôles fréquents et exhaustifs des effectifs de leurs adhérents et à une menace permanente de dissolution pour des motifs formels (§§ 115-116).

## **2. Les associations représentant des minorités**

188. La Cour reconnaît que la liberté d'association est particulièrement importante pour les personnes appartenant à des minorités, y compris à des minorités nationales et ethniques. En fait, la

fondation d'une association afin d'exprimer et promouvoir l'identité d'une minorité peut aider cette dernière à préserver et défendre ses droits (*Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], 2004, § 93).

189. L'existence de minorités et de cultures différentes dans un pays constitue un fait historique qu'une société démocratique doit tolérer, voire protéger et soutenir, selon les principes du droit international (*Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası c. Turquie*, 2012, § 59).

190. L'invocation de la conscience d'appartenir à une minorité ainsi que la préservation et le développement de la culture d'une minorité ne sauraient passer pour constituer une menace pour la « société démocratique », même si cela peut provoquer des tensions (*Ouranio Toxo et autres c. Grèce*, 2005, § 40). En effet, l'apparition de tensions est une conséquence inévitable du pluralisme, et le pluralisme repose, entre autres, sur le respect véritable de la diversité et de la dynamique des identités ethniques et culturelles (*ibidem*, § 35). Le rôle des autorités dans ce cas n'est pas de supprimer la cause des tensions en éliminant le pluralisme, mais de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre se tolèrent (*Zhdanov et autres c. Russie*, 2019, § 163).

191. L'intégrité territoriale, la sécurité nationale et l'ordre public ne sont pas menacés par le fonctionnement d'une association dont le but est de favoriser la culture d'une région, à supposer même qu'elle visât aussi partiellement la promotion de la culture d'une minorité (*Tourkiki Enosi Xanthi et autres c. Grèce*, 2008, § 51).

192. La Cour a jugé que le refus d'enregistrer une association affirmant une conscience minoritaire motivé par une simple suspicion quant aux véritables intentions de ses fondateurs, que l'on soupçonnait de vouloir porter atteinte à l'intégrité territoriale du pays, était disproportionné par rapport au but légitime que constitue la protection de la sécurité nationale.

193. Dans l'affaire *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 1998, les juridictions internes refusèrent d'enregistrer une association culturelle macédonienne au motif que celle-ci avait l'intention de porter atteinte à l'intégrité territoriale du pays. La Cour a estimé que les buts poursuivis par cette association, à savoir la préservation et le développement des traditions et de la culture de la minorité macédonienne, étaient parfaitement légitimes. Aux yeux de la Cour, il est loisible aux habitants d'une région d'un pays de former des associations afin de promouvoir les spécificités de cette région. La Cour a estimé que la déclaration des juridictions nationales, qui avaient conclu à la dangerosité de l'association pour l'intégrité territoriale de la Grèce, reposait sur un simple soupçon. Elle a considéré que si, une fois enregistrée, l'association se lançait dans des activités incompatibles avec ses buts déclarés ou avec la loi, les autorités auraient alors toute latitude pour la dissoudre. Partant, le refus d'enregistrer l'association des requérants a été jugé disproportionné par rapport aux objectifs poursuivis (§§ 44-47).

194. Des considérations similaires ont conduit la Cour à conclure à une violation de l'article 11 face aux refus des autorités d'enregistrer des associations représentant une minorité musulmane (*Bekir-Ousta et autres c. Grèce*, 2007, §§ 42-44 ; *Union nationale turque Kungyun c. Bulgarie*, 2017, §§ 44-45). En effet, aucun élément ne laissait penser que les associations en question préconisaient le recours à la violence ou à des moyens antidémocratiques.

195. En tout état de cause, l'expression de points de vue séparatistes et les appels à l'autonomie ou à des changements territoriaux ne s'analysent pas automatiquement en une menace pour l'intégrité territoriale et la sécurité nationale du pays (*Organisation macédonienne unie Ilinden et autres c. Bulgarie*, 2006, § 76). La présence de certains vocables dans le nom d'une association ne permet pas non plus de conclure à l'existence de pareille menace (*Union nationale turque Kungyun c. Bulgarie*, 2017, § 45).

196. En revanche, les États disposent d'une grande latitude pour établir les critères de participation aux élections. Par exemple, le refus de créer une personne morale qui aurait été habilitée à présenter des candidats aux élections a pu être considéré comme nécessaire dans une société démocratique

lorsque les personnes physiques n'étaient pas par ailleurs empêchées de fonder une association destinée à exprimer et à promouvoir les spécificités d'une minorité.

197. Dans l'affaire *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], 2004, les autorités refusèrent d'enregistrer une association qui se présentait comme une organisation de la minorité nationale silésienne. Elles ont considéré que les Silésiens ne constituaient pas une minorité nationale, qu'enregistrer cette association comme étant l'« organisation d'une minorité nationale » serait revenu à lui consentir des privilèges électoraux et que cette dernière s'en serait trouvée privilégiée par rapport à d'autres organisations ethniques. La Cour a admis que les autorités nationales n'avaient pas dépassé leur marge d'appréciation lorsqu'elles avaient considéré qu'il existait un besoin social impérieux, au moment de l'enregistrement, de réglementer le libre choix d'une association de se qualifier d'« organisation d'une minorité nationale » pour sauvegarder les institutions démocratiques et les procédures électorales existantes en Pologne. La Cour a jugé que ce refus n'était pas disproportionné par rapport aux buts légitimes poursuivis parce qu'il se rapportait essentiellement à la dénomination que l'association pourrait utiliser en droit et non à sa capacité « d'agir collectivement dans un domaine d'intérêt commun » (§§ 103-106).

198. Dans l'affaire *Artyomov c. Russie* (déc.), 2006, la Cour a jugé justifié le refus d'enregistrer comme parti politique une association qui proclamait ouvertement son affiliation à un certain groupe ethnique (« l'Union pan-nationale russe »). Elle a estimé que les autorités n'avaient pas empêché le requérant de créer une association destinée à exprimer et à promouvoir les objectifs qui lui étaient propres, mais qu'elles avaient mis un frein à la création d'une entité juridique qui, une fois enregistrée, aurait pu présenter des candidats aux élections. Eu égard au principe du respect de la spécificité nationale en matière électorale, la Cour n'a rien trouvé à redire aux conclusions des juridictions nationales selon lesquelles, dans la Russie moderne, il serait dangereux de favoriser une concurrence électorale entre des partis politiques fondés sur une affiliation ethnique ou religieuse.

199. Même si le nom d'une association est susceptible de susciter des sentiments hostiles dans la majorité de la population, ce nom ne saurait, à lui seul, justifier la dissolution de l'association en cause lorsqu'aucun élément concret ne prouve que ladite association fait peser une menace réelle sur l'ordre public (voir l'affaire *Association de citoyens « Radko » et Paunkovski c. l'ex-République yougoslave de Macédoine*, 2009, § 75, au sujet de la dissolution d'une association qui niait l'existence de l'ethnie macédonienne).

200. La demande de dissolution d'une association qui militait pour le droit à un enseignement dans une langue maternelle autre que la langue nationale a été jugée contraire à l'article 11 dans l'affaire *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası c. Turquie*, 2012. La Cour a estimé que, bien que cette question fût susceptible de contrarier certaines convictions de la population majoritaire, le bon fonctionnement de la démocratie exigeait que l'on pût débattre publiquement afin de contribuer à trouver des solutions aux questions qui concernaient l'ensemble de la vie politique ou publique. De l'avis de la Cour, l'objectif visant à développer la culture des ressortissants nationaux ayant pour langue maternelle une langue autre que le turc en dispensant un enseignement dans leur langue maternelle n'allait pas en soi à l'encontre de la sécurité nationale ni ne constituait une menace pour l'ordre public (§§ 55-59).

201. La liberté d'association inclut le droit pour chacun d'exprimer, en restant dans les limites de la légalité, ses convictions concernant son identité ethnique. Aussi choquants et inacceptables que puissent sembler aux yeux des autorités certains points de vue ou termes utilisés, leur diffusion ne saurait être automatiquement considérée comme une menace contre l'ordre public ou l'intégrité territoriale d'un pays (voir l'affaire *Tourkiki Enosi Xanthis et autres c. Grèce*, 2008, § 51, dans laquelle la première association requérante a été dissoute, notamment, pour ses points de vue à l'égard de minorités).



### 3. Les associations religieuses

202. Le droit des fidèles à la liberté de religion, qui comprend le droit de manifester sa religion collectivement, suppose que les fidèles puissent s'associer librement, sans ingérence arbitraire de l'État. En effet, l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique. Le devoir de neutralité et d'impartialité de l'État est incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation de la part de l'État quant à la légitimité des croyances religieuses ou aux modalités d'expression de celles-ci (*Branche de Moscou de l'Armée du Salut c. Russie*, 2006, §§ 58 et 92).

203. Lorsque l'organisation de la communauté religieuse est en jeu, le refus de la reconnaître constitue également une ingérence dans le droit des requérants à la liberté de religion garanti par l'article 9 de la Convention (*Branche de Moscou de l'Armée du Salut*, 2006, § 71)<sup>‡</sup>.

204. Cependant, l'article 11 combiné avec l'article 9 ne garantit nullement aux organisations religieuses le droit à un statut juridique spécifique. Les articles 9 et 11 de la Convention obligent uniquement l'État à veiller à ce que les communautés religieuses aient la possibilité d'acquérir la personnalité juridique au regard du droit civil, mais n'exigent pas qu'un statut spécifique de droit public leur soit accordé (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, 2014, § 91).

205. Le refus de réenregistrer une communauté religieuse qui existe depuis de nombreuses années doit être justifié par des raisons particulièrement graves et impérieuses (*Église de scientologie de Moscou c. Russie*, 2007, § 96 ; *Branche de Moscou de l'Armée du Salut*, 2006, § 96 ; *Les témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. Russie*, 2010, § 180).

206. Lorsque les raisons invoquées pour refuser un enregistrement étaient dépourvues de base légale et factuelle, la Cour a conclu que les autorités n'avaient pas agi de bonne foi et avaient négligé leur devoir de neutralité et d'impartialité envers la communauté religieuse concernée (*Branche de Moscou de l'Armée du Salut*, 2006, § 97 ; *Les témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. Russie*, 2010, § 181 ; *Église de scientologie de Moscou c. Russie*, 2007, § 97).

207. Les autorités de l'État ont l'obligation de faire en sorte que le délai d'attente imposé à une communauté religieuse pour l'octroi de la personnalité morale demeure raisonnablement court (*Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, 2008, § 79). La fixation d'une période minimale raisonnable peut toutefois être nécessaire dans le cas de groupes religieux nouvellement établis et inconnus (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, 2014, § 111).

208. Un refus d'enregistrement fondé sur une disposition légale qui empêchait tout groupe religieux n'existant pas sur un territoire considéré depuis au moins quinze ans d'acquérir la personnalité morale a été considéré comme non justifié (*Kimlya et autres c. Russie*, 2009, §§ 98-101).

209. Le refus d'enregistrement pour la non-présentation d'informations sur les principes fondamentaux d'une religion peut se justifier, dans les circonstances particulières d'une affaire, par le besoin de déterminer si la congrégation recherchant une reconnaissance représente un risque quelconque pour une société démocratique (*Cârmuirea Spirituală a Musulmanilor din Republica Moldova c. Moldova* (déc.), 2005).

210. Il peut être légitime pour les autorités de veiller à ce qu'une association culturelle qui demande son enregistrement puisse être distinguée des associations préexistantes afin de ne pas induire le public en erreur (*Metodiev et autres c. Bulgarie*, 2017, § 43 ; *"Archdiocèse orthodoxe d'Ohrid (Archidiocèse orthodoxe grec d'Ohrid du patriarcat de Peć)" c. l'ex-République yougoslave de Macédoine*, 2017, § 111 ; *Bektashi Community et autres c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, 2018, § 71). Toutefois, un défaut allégué de précision dans la description des croyances et des rites

‡. Voir le *Guide sur l'article 9 de la Convention* pour un exposé détaillé au sujet de la reconnaissance, de l'enregistrement et de la dissolution des associations religieuses.



de l'association culturelle figurant dans les statuts de celle-ci n'est pas de nature à justifier le refus d'enregistrer ladite association (*Metodiev et autres c. Bulgarie*, 2017, §§ 44-46).

211. Les États jouissent d'une marge d'appréciation dans le choix des formes de coopération avec les différentes communautés religieuses (*İzzettin Doğan et autres c. Turquie* [GC], 2016, § 112). La liberté accordée aux États en matière de réglementation de leurs relations avec les Églises englobe aussi la possibilité de modifier par voie législative les privilèges qui ont été accordés. Toutefois, cette liberté ne peut être étendue au point de compromettre la neutralité et l'impartialité requises de la part de l'État dans ce domaine (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, 2014, § 111).

212. Dès lors que l'État, en conformité avec les articles 9 et 11, décide de retenir un système dans lequel il est constitutionnellement mandaté pour adhérer à une religion particulière, comme tel est le cas dans certains pays européens, et qu'il accorde des avantages publics uniquement à certaines entités religieuses et non à d'autres, il doit le faire sur la base de critères raisonnables relatifs à la poursuite d'intérêts publics (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres*, 2014, § 113).

## F. Obligations positives

213. Un exercice réel et effectif de la liberté d'association ne se limite pas à un simple devoir de non-ingérence de l'État (*Ouranio Toxo et autres c. Grèce*, 2005, § 37). Les autorités nationales peuvent être obligées, dans certaines circonstances, d'intervenir dans les relations entre des personnes privées en adoptant des mesures raisonnables et appropriées afin d'assurer le respect effectif du droit à la liberté d'association (*Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, 2002, § 41).

214. Que l'on analyse l'affaire sous l'angle d'une obligation positive à la charge de l'État ou sous celui d'une ingérence des pouvoirs publics demandant une justification, les critères à appliquer ne sont pas différents en substance. Dans les deux cas, il faut avoir égard au juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble (*Sørensen et Rasmussen c. Danemark* [GC], 2006, § 58).

215. Il incombe aux autorités publiques de garantir le bon fonctionnement d'une association ou d'un parti politique, même quand ceux-ci heurtent ou mécontentent des éléments hostiles aux idées ou revendications légales qu'ils veulent promouvoir. Leurs membres doivent pouvoir se réunir sans avoir à redouter les brutalités que leur infligeraient leurs adversaires. Pareille crainte risquerait de dissuader d'autres associations ou partis politiques de s'exprimer ouvertement sur des sujets brûlants de la collectivité. En effet, dans une démocratie, le droit de contre-manifester ne saurait aller jusqu'à paralyser l'exercice du droit d'association (*Ouranio Toxo et autres c. Grèce*, 2005, § 37 ; *Zhdanov et autres c. Russie*, 2019, § 162).

216. L'obligation positive de garantir la jouissance effective du droit à la liberté d'association revêt une importance toute particulière pour les personnes dont les opinions sont impopulaires ou qui appartiennent à des minorités, du fait qu'elles sont plus exposées aux brimades (*Bączkowski et autres c. Pologne*, 2007, § 64).

217. Dans l'affaire *Ouranio Toxo et autres c. Grèce*, 2005, la Cour a conclu à une violation de l'article 11 à raison, notamment, des omissions des autorités grecques. Elle a en particulier considéré que l'État avait omis de prendre des mesures adéquates pour empêcher ou contenir les violences qui avaient éclaté après qu'un parti défendant les intérêts de la minorité macédonienne eut accroché sur la devanture de son siège un panneau portant l'inscription de son nom en macédonien. Elle a estimé que la police aurait raisonnablement pu prévoir le risque de violence à l'égard des adhérents du parti et d'actes clairement attentatoires à l'exercice de la liberté d'association, mais qu'elle n'était pas intervenue. Qui plus est, à la suite des incidents, le procureur de la République n'avait pas estimé utile d'ouvrir une enquête pour déterminer les responsabilités. La Cour a souligné que dans les cas d'entraves à la liberté d'association par des actes individuels, il incombait de plus aux autorités compétentes de prendre des mesures efficaces d'enquête (§ 43).

218. Dans l'affaire *Zhdanov et autres c. Russie*, 2019, la Cour a conclu que le refus d'enregistrer des associations de défense des droits des personnes LGBT au motif, entre autres, que ces associations auraient éventuellement pu subir des actes violents de la part de personnes réprouvant l'homosexualité était contraire à l'article 11. La Cour a considéré que les autorités russes étaient tenues de prendre des mesures raisonnables et appropriées afin de permettre aux associations de mener leurs activités sans avoir à craindre d'être la cible de brutalités. En l'espèce, bien que les autorités eussent disposé d'une grande latitude dans le choix des moyens qui auraient permis aux associations de travailler sans entrave, elles ont au contraire décidé de supprimer la cause des tensions et d'éviter le risque d'atteinte à l'ordre public en restreignant la liberté d'association (§ 164). La Cour a jugé que le refus d'enregistrer les associations en question était également constitutif d'une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle qui emportait violation de l'article 14.

219. Les autorités sont tenues par l'obligation positive d'offrir un contrôle juridictionnel et des garanties contre le licenciement de salariés du secteur privé qui serait exclusivement motivé par l'appartenance de ceux-ci à un parti politique donné (voir l'affaire *Redfearn c. Royaume-Uni*, 2012, § 43, dans laquelle un salarié qui avait été licencié pendant son année de période d'essai à cause de son affiliation politique fut empêché de saisir la justice pour licenciement abusif).

220. Les États sont tenus, en vertu des articles 11 et 14 de la Convention, de mettre en place un système judiciaire qui garantisse une protection réelle et effective contre la discrimination fondée sur l'appartenance à une association (voir l'affaire *Danilenkov et autres c. Russie*, 2009, § 124, dans laquelle les autorités judiciaires internes refusèrent de connaître des griefs des requérants au motif que l'existence d'une discrimination ne pouvait être établie que par une procédure pénale).

221. L'État a l'obligation positive de mettre en place un système de reconnaissance facilitant l'acquisition de la personnalité juridique par les communautés religieuses. La définition des notions de religion et d'activités religieuses a des répercussions directes sur l'exercice par tout individu de son droit à la liberté de religion (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres*, 2014, § 90).

222. Il est du devoir d'un État contractant d'organiser son système d'enregistrement et de prendre les mesures nécessaires de telle sorte que les autorités compétentes puissent se conformer aux délais fixés par sa propre législation et éviter tout retard excessif à cet égard (voir l'affaire *Ramazanov et autres c. Azerbaïdjan*, 2007, § 65, dans laquelle le ministère de la Justice n'avait pas respecté les délais légaux pour l'enregistrement de l'association et le droit interne ne prévoyait pas de protection suffisante contre pareils retards).

### III. La liberté de fonder des syndicats ou de s'affilier à des syndicats

#### A. L'étendue des droits syndicaux

223. L'article 11 présente la liberté syndicale comme une forme ou un aspect particulier de la liberté d'association, non comme un droit indépendant (*Syndicat national de la police belge c. Belgique*, 1975, § 38 ; *Manole et « Les Cultivateurs Directs de Roumanie » c. Roumanie*, 2015, § 57). Par conséquent, pour autant qu'ils sont pertinents, les éléments de la liberté d'association exposés ci-dessus ainsi que les conditions relatives à l'ingérence dans l'exercice de cette liberté en vertu de l'article 11 § 2 s'appliquent de la même manière aux syndicats.

224. La liberté syndicale est un élément essentiel du dialogue social entre travailleurs et employeurs et, par là même, un outil important dans la recherche de la justice et de la paix sociales (*Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie* [GC], 2013, § 130).

225. L'article 11 protège la liberté de défendre les intérêts professionnels des adhérents d'un syndicat par l'action collective de celui-ci, action dont les États contractants doivent à la fois autoriser et rendre possibles la conduite et le développement (*Syndicat suédois des conducteurs de locomotives c. Suède*, 1976, § 40 ; *Tüm Haber Sen et Çınar c. Turquie*, 2006, § 28). Il ne garantit pas toutefois aux syndicats ou à leurs adhérents un traitement spécifique de la part de l'État. La législation nationale doit permettre aux syndicats, selon des modalités non contraires à l'article 11, de lutter pour défendre les intérêts de leurs membres (*Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie* [GC], 2013, § 134). L'expression « pour la défense de ses intérêts » ne doit pas être comprise comme signifiant que seuls des individus et non des syndicats peuvent soulever un grief sous l'angle de cette disposition (*Fédération des syndicats des travailleurs offshore et autres c. Norvège* (déc.), 2002).

226. Les représentants des travailleurs peuvent disposer en principe et dans certaines limites des facilités appropriées afin de pouvoir remplir rapidement et efficacement leurs fonctions syndicales (*Sanchez Navajas c. Espagne* (déc.), 2001).

227. Une politique consistant à restreindre le nombre des organisations à consulter par le Gouvernement n'est pas incompatible avec la liberté syndicale (voir l'affaire *Syndicat national de la police belge c. Belgique*, 1975, §§ 40-41, dans laquelle la Cour a considéré que le syndicat requérant pouvait agir de différentes manières auprès du gouvernement aux fins de défendre les intérêts de ses membres).

228. L'article 11 § 2 n'exclut aucune catégorie professionnelle de la portée de cet article. Tout au plus les autorités nationales peuvent-elles imposer à certains de leurs employés des « restrictions légitimes » conformes à l'article 11 § 2 ((*Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie* [GC], 2013, § 145). L'article 11 s'applique ainsi à quiconque se trouvant dans une relation d'emploi (voir l'arrêt *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie* [GC], 2013, §§ 141 et 148, au sujet des membres du clergé ; et l'affaire *Manole et « Les Cultivateurs Directs de Roumanie » c. Roumanie*, 2015, § 62, concernant les agriculteurs indépendants).

229. La Convention n'opère aucune distinction entre les attributions de puissance publique des États contractants et leurs responsabilités en tant qu'employeurs. L'article 11 s'impose par conséquent à l'« État employeur », que les relations de ce dernier avec ses agents obéissent au droit public ou au droit privé (*Schmidt et Dahlström c. Suède*, 1976, § 33 ; *Tüm Haber Sen et Çınar c. Turquie*, 2006, § 29).

## B. Éléments essentiels et approche retenue par la Cour

230. Le droit syndical inclut les éléments essentiels suivants : le droit de former un syndicat ou de s'y affilier, l'interdiction des accords de monopole syndical, le droit pour un syndicat de chercher à persuader l'employeur d'écouter ce qu'il a à dire au nom de ses membres et, en principe, le droit de mener des négociations collectives avec lui (*Demir et Baykara c. Turquie* [GC], 2008, §§ 145 et 154 ; *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie* [GC], 2013, § 135).

231. Cette liste n'est pas exhaustive mais a au contraire vocation à évoluer en fonction des développements caractérisant le monde du travail. La Cour tient compte des éléments de droit international autres que la Convention, des interprétations faites de ces éléments par les organes compétents et de la pratique des États européens reflétant leurs valeurs communes (*Demir et Baykara c. Turquie* [GC], 2008, §§ 85 et 146 ; *Manole et « Les Cultivateurs Directs de Roumanie » c. Roumanie*, 2015, § 67). Il ne serait pas cohérent avec cette méthode que la Cour adopte au titre de l'article 11 une interprétation de la portée de la liberté syndicale beaucoup plus étroite que celle qui prévaut en droit international (*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, 2014, § 76).

232. Deux principes guident l'approche retenue par la Cour concernant le contenu du droit syndical ; d'une part, la Cour prend en considération la totalité des mesures prises par l'État concerné afin d'assurer la liberté syndicale dans la mise en œuvre de sa marge d'appréciation ; d'autre part, la Cour

n'accepte pas les restrictions qui affectent les éléments essentiels de la liberté syndicale sans lesquels le contenu de cette liberté serait vidé de sa substance. Si les États sont libres en principe de décider quelles mesures ils entendent prendre afin d'assurer le respect de l'article 11, ils sont dans l'obligation d'y inclure les éléments considérés comme essentiels par la jurisprudence de la Cour (*Demir et Baykara c. Turquie* [GC], 2008, § 144).

## C. Refus d'enregistrement

233. Bien que toute personne ayant un emploi ait le droit de former un syndicat, la Cour a dans certaines situations estimé que le refus d'un État d'enregistrer un syndicat était justifié.

234. Dans l'affaire *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie* [GC], 2013, les autorités rejetèrent la demande d'enregistrement d'un syndicat formé par les prêtres de l'Église orthodoxe roumaine faute pour ceux-ci d'avoir obtenu l'accord de l'archevêque. Concluant à une non-violation de l'article 11, la Cour a estimé que, en refusant d'enregistrer le syndicat requérant, l'État avait simplement appliqué le principe de l'autonomie des communautés religieuses et s'était abstenu de s'impliquer dans l'organisation et le fonctionnement de l'Église orthodoxe roumaine, respectant ainsi l'obligation de neutralité confessionnelle que lui imposait l'article 9 de la Convention. Elle a considéré que les autorités nationales devaient respecter l'opinion des cultes sur les activités collectives de leurs membres qui pourraient menacer leur autonomie (§§ 159, 164-166).

235. Dans l'affaire *Manole et « Les Cultivateurs Directs de Roumanie » c. Roumanie*, 2015, les autorités refusèrent d'enregistrer le syndicat qu'entendaient fonder un groupe d'agriculteurs indépendants au motif que seuls les salariés et les membres de coopératives pouvaient prétendre à cette forme d'association. La Cour, tenant compte des instruments internationaux pertinents, a conclu que l'exclusion des agriculteurs travaillant à leur propre compte du droit de créer des syndicats ne représentait pas une méconnaissance de l'article 11 de la Convention. En effet, la législation interne reconnaissait aux requérants la possibilité de former des associations professionnelles dotées des droits essentiels pour la défense des intérêts de leurs membres devant les pouvoirs publics sans qu'elles eussent besoin pour cela d'être établies sous la forme de syndicats.

## D. Sanctions et mesures de dissuasion

236. Un employé ou un travailleur doit être libre d'adhérer ou de ne pas adhérer à un syndicat sans être sanctionné ou faire l'objet de mesures de dissuasion (*Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni*, 2007, § 39).

237. Il est de l'essence du droit des salariés d'adhérer à un syndicat qu'ils soient libres de demander à leur syndicat de communiquer des revendications à leur employeur ou d'entreprendre en leur nom des actions pour protéger leurs intérêts. Il appartient à l'État de veiller à ce que les adhérents des syndicats ne soient pas empêchés ou retenus d'utiliser leur syndicat pour les représenter (voir l'affaire *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, 2002, § 46, dans laquelle les employeurs avaient recouru à des incitations financières pour amener les salariés à renoncer à d'importants droits syndicaux, portant ainsi atteinte à la capacité d'un syndicat de défendre les intérêts de ses adhérents).

238. En vue d'assurer le caractère réel et effectif des droits syndicaux, les autorités nationales doivent veiller à ce que des sanctions disproportionnées ne dissuadent pas les représentants syndicaux de chercher à exprimer et à défendre les intérêts de leurs membres (*Syndicat de police de la République slovaque et autres c. Slovaquie*, 2012, § 55).

239. La Cour a considéré que les sanctions pénales ou disciplinaires infligées à des adhérents de syndicats en relation avec leurs activités étaient de nature à dissuader les intéressés de prendre part à des grèves ou à toute autre action de défense de leurs intérêts professionnels et les a jugées

injustifiées (*Ognevenko c. Russie*, 2018, § 84 ; *Karaçay c. Turquie*, 2007, § 37 ; *Urcan et autres c. Turquie*, 2008, § 34 ; *Doğan Altun c. Turquie*, 2015, § 50).

## E. Droit de ne pas se syndiquer

240. Si contraindre quelqu'un, par une loi ou un accord, à adhérer à un syndicat déterminé peut ne pas se heurter toujours à la Convention, une forme de contrainte qui dans une situation donnée touche à la substance même de la liberté d'association telle que la consacre l'article 11 porte atteinte à ladite liberté (voir l'affaire *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, 1981, § 55, pour un exemple de contrainte revêtant la forme d'une menace de licenciement s'accompagnant de la perte de moyens de subsistance ; voir aussi l'affaire *Sigurður A. Sigurjónsson c. Islande*, 1993, § 36, dans laquelle le requérant a été exposé au risque de perdre sa licence professionnelle).

241. La protection offerte par l'article 11 ne se limite pas aux situations où l'obligation d'adhérer à un syndicat a été imposée après le recrutement de l'intéressé ou l'octroi à celui-ci d'une licence. On ne saurait considérer qu'une personne a renoncé à son droit d'association négatif dans une situation où, sachant que l'appartenance à un syndicat est une condition préalable pour s'assurer un emploi, elle accepte une offre d'emploi malgré son hostilité à la condition imposée (*Sørensen et Rasmussen c. Danemark*, 2006, § 56). Le consentement donné par les intéressés à l'adhésion à un syndicat comme s'il s'agissait d'une condition de travail parmi d'autres ne modifie pas notablement l'élément de contrainte inhérent au fait qu'ils ont dû adhérer à un syndicat contre leur gré (*ibidem*, § 59).

242. Licencier une personne parce qu'elle a refusé de se plier à l'exigence d'adhésion à un syndicat spécifique constitue une forme grave de contrainte, touchant à la substance même de la liberté de choix inhérente au droit d'association négatif protégé par l'article 11 de la Convention (*Sørensen et Rasmussen c. Danemark*, 2006, § 61).

243. Le recours aux accords de monopole syndical sur le marché de l'emploi n'est pas indispensable pour garantir la jouissance effective des libertés syndicales (*Sørensen et Rasmussen c. Danemark*, 2006, § 75).

## F. Le droit des syndicats d'administrer leurs affaires internes et de choisir leurs membres

244. Le droit de fonder des syndicats comporte le droit pour les syndicats d'établir leurs propres règlements, d'administrer leurs propres affaires, d'instaurer des fédérations de syndicats et d'y adhérer (*Cheall c. Royaume-Uni*, décision de la Commission, 1985). Les syndicats sont libres d'établir leurs propres règles concernant les conditions d'adhésion, y compris les formalités administratives et le versement de cotisations, ainsi que d'autres critères matériels, tels que la profession ou le métier exercés par l'adhérent potentiel (*Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni*, 2007, § 38).

245. Le syndicat doit être libre de choisir ses membres. L'article 11 ne saurait être interprété comme imposant aux associations ou aux organisations l'obligation d'admettre dans leurs rangs toute personne souhaitant adhérer. Lorsque des associations sont formées par des personnes qui, épousant certaines valeurs ou certains idéaux, ont l'intention de poursuivre des buts communs, il serait contraire à l'essence même de la liberté en jeu de les empêcher de choisir leurs membres (*Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni*, 2007, § 39). Les syndicats ne sont pas des organes qui se consacraient uniquement aux aspects politiquement neutres du bien-être de leurs membres : bien souvent, ils sont empreints d'une certaine idéologie et de convictions solidement ancrées en matière sociale et politique (*ibidem*, § 50).



246. Le droit d'adhérer à un syndicat « pour la défense de ses intérêts » ne saurait s'analyser comme un droit général d'adhérer au syndicat de son choix quelles qu'en soient les règles : dans l'exercice de leurs droits garantis par l'article 11 § 1, les syndicats doivent rester libres de décider, conformément à leurs statuts, des questions relatives à l'admission et à l'exclusion d'adhérents (*Cheall c. Royaume-Uni*, décision de la Commission, 1985 ; voir l'affaire *Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni*, 2007, § 39, dans laquelle un syndicat qui souhaitait exclure un membre pour appartenance à un parti politique prônant des thèses politiques antinomiques avec les siennes en fut empêché, ce qui était contraire à l'article 11).

247. Des considérations différentes peuvent toutefois entrer en ligne de compte lorsque l'association ou le syndicat reçoit des fonds publics ou remplit une mission publique, auquel cas il peut être raisonnable de lui imposer d'accepter certains individus parmi ses membres pour qu'il réponde à des visées plus larges que ses propres objectifs (*Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni*, 2007, § 40).

248. Pour que le droit individuel d'adhérer à un syndicat soit effectif, l'État doit néanmoins protéger l'individu contre tout abus d'une position dominante des syndicats. Un tel abus peut être constitué par exemple lorsque le refus d'adhésion ou l'exclusion d'un adhérent par le syndicat n'est pas conforme à ses propres statuts ou que ceux-ci sont totalement déraisonnables ou arbitraires, ou lorsque les conséquences du refus ou de l'exclusion font naître un préjudice exceptionnel (*Cheall c. Royaume-Uni* décision de la Commission, 1985 ; *Johansson c. Suède*, décision de la Commission, 1990 ; *Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni*, 2007, § 43).

## G. Droit à la négociation collective

249. Dans l'affaire *Demir et Baykara c. Turquie* [GC], de 2008, la Cour a décidé de revoir sa jurisprudence selon laquelle le droit de négocier et de conclure des conventions collectives ne constituait pas un élément inhérent à l'article 11 de la Convention et n'était pas indispensable à la jouissance effective de la liberté syndicale. Elle a dit que, eu égard aux développements du droit du travail tant international que national et de la pratique des États contractants en la matière, le droit de mener des négociations collectives avec l'employeur était, en principe, devenu l'un des éléments essentiels du « droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts » énoncé à l'article 11 de la Convention, étant entendu que les États demeurent libres d'organiser leur système de manière à reconnaître, le cas échéant, un statut spécial aux syndicats représentatifs (§§ 153-154).

250. Le droit de négociation collective n'a pas été interprété comme englobant un « droit » à une convention collective (*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, 2014, § 85) ni comme un droit de préserver pour une durée indéfinie une convention collective concernant un sujet particulier (*Syndicat suédois des conducteurs de locomotives c. Suède* (déc.), 1976).

251. La Convention ne contraint nullement un employeur à souscrire à un accord collectif particulier, à demeurer dans le cadre d'un tel accord, ou à accéder aux demandes qu'un syndicat formule pour le compte de ses adhérents (*UNISON c. Royaume-Uni* (déc.), 2002).

252. L'instauration d'un mécanisme légal obligatoire de négociation collective ne figure pas au rang des obligations positives que l'article 11 fait peser sur l'État (*Unite the Union c. Royaume-Uni* (déc.), 2016, § 65 *in fine* ; *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, 2002, § 44).

253. L'essence d'un système de négociation collective volontaire est qu'il doit être possible à un syndicat qui n'est pas reconnu par un employeur d'entreprendre des actions, y compris, si nécessaire, des actions de grève, afin de persuader l'employeur d'engager une négociation collective avec lui sur les questions que le syndicat considère comme importantes pour les intérêts de ses membres (*Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, 2002, § 46).



## H. Droit de grève

254. L'octroi du droit de grève représente l'un des moyens les plus importants au travers desquels l'État peut assurer la liberté pour un syndicat de protéger les intérêts professionnels de ses membres (*Schmidt et Dahlström c. Suède*, 1976, § 36 ; *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, 2002, § 45). Ce droit n'est pas absolu et peut être soumis par le droit interne à une réglementation (*ibidem* ; *Enerji Yapı-Yol Sen c. Turquie*, 2009, § 32). Les restrictions apportées par un État contractant à l'exercice du droit de grève ne soulèvent pas en soi de question au regard de l'article 11 de la Convention (*Fédération des syndicats des travailleurs offshore et autres c. Norvège* (déc.), 2002).

255. Bien que le droit de faire grève ne soit pas encore considéré comme un élément essentiel de la liberté syndicale, la grève est clairement protégée par l'article 11 (voir la décision *Association of Academics c. Islande* (déc.), 2018, §§ 24-27, pour une vue d'ensemble de la jurisprudence de la Cour en la matière ; *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, 2014, § 84). La Cour a fait référence à la grève comme à l'outil le plus puissant dont disposait un syndicat pour protéger les intérêts professionnels de ses adhérents (*Hrvatski liječnički sindikat c. Croatie*, 2014, § 49).

256. L'interdiction d'une grève doit passer pour une limitation au pouvoir du syndicat de protéger les intérêts de ses membres, et révèle en conséquence une restriction à la liberté d'association (*UNISON c. Royaume-Uni* (déc.), 2002 ; *Hrvatski liječnički sindikat c. Croatie*, 2014, § 49 ; *Veniamin Tymoshenko et autres c. Ukraine*, 2014, § 77).

257. Le fait de mener une action revendicative secondaire (c'est-à-dire une grève visant un employeur différent destinée à exercer des pressions indirectes sur l'employeur qui est partie au conflit du travail) constitue également un aspect de l'action syndicale et l'interdiction légale de pareille action porte atteinte au droit syndical tel que garanti par l'article 11 (*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, 2014, §§ 77-78).

258. Si des restrictions peuvent être imposées au droit de grève des travailleurs qui fournissent à la population des services essentiels, l'État n'en doit pas moins invoquer des motifs solides pour justifier la nécessité d'une interdiction complète (voir l'affaire *Ognevenko c. Russie*, 2018, au sujet de l'interdiction d'une grève imposée à certaines catégories de cheminots ; voir aussi l'affaire *Fédération des syndicats des travailleurs offshore et autres c. Norvège* (déc.), 2002, dans laquelle la Cour a admis les motifs que le Gouvernement avait invoqués pour mettre un terme à la grève de travailleurs sur des plateformes pétrolières).

259. Le droit de grève n'implique pas le droit d'obtenir gain de cause (*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, 2014, § 85).

260. L'impact de la restriction apportée à la capacité d'un syndicat d'appeler à la grève ne doit pas entraîner pour ses adhérents un risque réel ou immédiat de subir un préjudice ni les laisser sans défense devant des tentatives futures visant à dégrader leurs conditions de rémunération et de travail (*UNISON c. Royaume-Uni* (déc.), 2002).

## I. Obligations positives et marge d'appréciation

261. Le droit de fonder des syndicats et de s'y affilier protège, d'abord et avant tout, contre les agissements de l'État (*Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni*, 2007, § 37). Si l'article 11 a pour objectif essentiel de protéger l'individu contre les ingérences arbitraires des pouvoirs publics dans l'exercice des droits qu'il consacre, il peut impliquer en outre pour l'État l'obligation positive d'assurer la jouissance effective de ces droits (*Demir et Baykara c. Turquie* [GC], 2008, § 110).

262. La frontière entre les obligations positives et les obligations négatives de l'État au titre de l'article 11 de la Convention ne se prête pas à une définition précise, mais les principes applicables sont néanmoins comparables. Dans les deux cas, il faut avoir égard au juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble (*Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie* [GC], 2013, § 132 ; *Tek Gıda İş Sendikası c. Turquie*, 2017, § 50).

263. Dans le domaine de la liberté syndicale, vu le caractère sensible des questions sociales et politiques liées à la recherche d'un juste équilibre entre les intérêts respectifs des salariés et des employeurs et compte tenu du fort degré de divergence entre les systèmes nationaux à cet égard, les États contractants bénéficient d'une ample marge d'appréciation quant à la manière d'assurer la liberté syndicale et la possibilité pour les syndicats de protéger les intérêts professionnels de leurs membres (*Vörður Ólafsson c. Islande*, 2010, § 75 ; *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie* [GC], 2013, § 133).

264. L'étendue de la marge d'appréciation reste fonction, notamment, de la nature et de la portée de la restriction au droit syndical en cause, du but visé par la restriction litigieuse, des droits et intérêts concurrents des autres membres de la société qui risquent de pâtir de l'exercice de ce droit s'il n'est pas limité, ainsi que de l'ampleur de la communauté de vues entre les États membres du Conseil de l'Europe ou du consensus international que peuvent le cas échéant révéler les instruments internationaux applicables (*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, 2014, § 86).

265. Si une restriction prévue par la loi touche au cœur même de l'activité syndicale, il faut accorder une marge d'appréciation moins étendue au législateur national et exiger une justification plus étoffée s'agissant de la proportionnalité de l'ingérence qui en résulte, pour protéger l'intérêt général, dans l'exercice de la liberté syndicale. À l'inverse, si c'est un aspect non pas fondamental mais secondaire ou accessoire de l'activité syndicale qui est touché, la marge d'appréciation sera plus large et l'ingérence, par nature, sera plus vraisemblablement proportionnée dans ses conséquences sur l'exercice de la liberté syndicale (voir l'affaire *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, 2014, § 87, dans laquelle l'interdiction légale des actions revendicatives secondaires touchait au cœur même de la liberté syndicale ; voir aussi l'affaire *Tek Gıda İş Sendikası c. Turquie*, 2017, §§ 54-55, dans laquelle les licenciements massifs de travailleurs syndiqués ont touché à l'essence même des activités du syndicat).

266. Au vu de la grande variété des modèles constitutionnels qui régissent en Europe les relations entre les États et les cultes, l'État dispose dans ce domaine d'une large marge d'appréciation, qui englobe le droit de reconnaître ou non, au sein des communautés religieuses, des organisations syndicales poursuivant des buts susceptibles d'entraver l'exercice de l'autonomie de ces cultes (*Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie* [GC], 2013, § 171).

267. La marge d'appréciation a été considérée comme réduite lorsque le droit interne d'un État contractant autorisait la conclusion entre syndicats et employeurs d'accords de monopole syndical qui allaient à l'encontre de la liberté de choix de l'individu inhérente à l'article 11 (*Sørensen et Rasmussen c. Danemark*, 2006, § 58) ou lorsque l'atteinte à la liberté d'association était particulièrement sévère, comme dans un cas de dissolution d'un syndicat (*Demir et Baykara c. Turquie* [GC], 2008, § 119 ; voir aussi *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, 2014, § 86).

268. L'État est aussi tenu par l'obligation positive de protéger l'individu contre tout abus de pouvoir d'un syndicat (*Cheall c. Royaume-Uni*, 1985 ; *Johansson c. Suède*, 1990 (décisions de la Commission)). Si l'État peut intervenir pour protéger un adhérent contre des mesures prises contre lui par son syndicat, il doit ménager un juste équilibre entre les intérêts concurrents, sa marge d'appréciation ne jouant alors qu'un rôle limité (*Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni*, 2007, §§ 45-49).

269. Les États sont également tenus par l'obligation positive de mettre en œuvre une protection judiciaire claire et effective contre la discrimination fondée sur l'appartenance à un syndicat (*Danilenkov et autres c. Russie*, 2009, §§ 124 et 136).

## IV. Restrictions imposées aux membres des forces armées, de la police et de l'administration de l'État

270. Si l'État est tenu de respecter la liberté de réunion et d'association de ses agents, l'article 11 § 2 *in fine* l'autorise à imposer des restrictions légitimes à l'exercice de ces droits s'il s'agit de membres de ses forces armées, de sa police ou de son administration (*Demir et Baykara c. Turquie* [GC], 2008, § 96 ; *Tüm Haber Sen et Çınar c. Turquie*, 2006, § 29). Jusqu'ici, la jurisprudence de la Cour porte essentiellement sur les restrictions apportées aux droits des agents de la fonction publique à la liberté d'association plutôt qu'à la liberté de réunion.

271. L'adjectif « légitime » figurant dans la dernière phrase de l'article 11 § 2 fait référence exactement à la même notion de légitimité que celle à laquelle la Convention renvoie ailleurs, dans des termes identiques ou similaires, notamment dans l'expression « prévues par la loi » qui figure au second paragraphe des articles 9 à 11. La notion de légitimité utilisée dans la Convention, outre la conformité avec le droit interne, implique également des exigences qualitatives en droit interne telles que la prévisibilité et, de manière générale, l'absence d'arbitraire (*Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie*, 2001, § 30 ; *Rekvényi c. Hongrie* [GC], 1999, § 59).

272. Les restrictions pouvant être imposées aux trois groupes de personnes cités par l'article 11 appellent une interprétation stricte et doivent dès lors se limiter à l'« exercice » des droits en question. Elles ne doivent pas porter atteinte à l'essence même du droit de s'organiser (*Demir et Baykara c. Turquie* [GC], 2008, §§ 97 et 119).

273. Bien que la dernière phrase de l'article 11 § 2 ne mentionne pas expressément l'exigence d'une « nécessité », la Cour a conclu que les restrictions légitimes imposées aux membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État devaient aussi répondre à un besoin social impérieux et être « nécessaires dans une société démocratique » (*Tüm Haber Sen et Çınar c. Turquie*, 2006, §§ 35-35 ; *Adefdromil c. France*, 2014, §§ 42-45 ; et *Syndicat de police de la République slovaque et autres c. Slovaquie*, 2012, §§ 62 et suiv. ; comparer avec des affaires plus anciennes telles que *Council of Civil Service Unions et autres c. Royaume-Uni*, décision de la Commission, 1987, dans laquelle la Cour a conclu que l'adjectif « légitime » figurant dans la seconde phrase de l'article 11 § 2 n'entraînait pas d'exigence de proportionnalité, ainsi que l'affaire *Rekvényi c. Hongrie* [GC], 1999, § 61, dans laquelle cette question n'a pas été tranchée).

### A. L'administration de l'État

274. La notion d'« administration de l'État » appelle une interprétation étroite, tenant compte du poste occupé par le fonctionnaire concerné (voir l'affaire *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie*, 2001, § 31, dans laquelle les postes concernés sortaient du champ d'application de cette notion parce qu'ils ne faisaient pas partie de la structure organisationnelle de l'autorité régionale ; voir aussi l'affaire *Vogt c. Allemagne*, 1995, § 67, dans laquelle la Cour n'a pas estimé nécessaire d'examiner si un professeur nommé à un poste de fonctionnaire à durée indéterminée relevait de cette notion puisque son licenciement pour refus persistant de prendre ses distances avec le Parti communiste allemand était disproportionné au regard du but légitime poursuivi).

275. Les fonctionnaires municipaux, dont les activités ne relèvent pas de l'administration de l'État en tant que tel, ne peuvent en principe être assimilés à des « membres de l'administration de l'État » et

voir limité sur cette base l'exercice de leur droit de s'organiser et de former des syndicats (*Demir et Baykara c. Turquie* [GC], 2008, § 97).

276. La mission des fonctionnaires dans une société démocratique étant d'aider le gouvernement à s'acquitter de ses fonctions, l'obligation de loyauté et de réserve revêt une importance particulière les concernant. Pareilles considérations s'appliquent de la même manière aux militaires et aux policiers (*Syndicat de police de la République slovaque et autres c. Slovaquie*, 2012, § 57).

De plus, il est possible de restreindre la liberté d'association des fonctionnaires lorsque ces restrictions sont réputées nécessaires à la préservation de leur neutralité politique (voir l'affaire *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, 1998, §§ 53 et 63, dans laquelle la Cour a jugé justifiées les restrictions qui avaient été imposées aux activités menées par de hauts fonctionnaires des autorités locales au sein de partis politiques dont ils étaient adhérents).

277. Une interdiction absolue de fonder des syndicats appliquée aux fonctionnaires n'est pas compatible avec l'article 11 (*Tüm Haber Sen et Çınar c. Turquie*, 2006, §§ 36 et 40 ; *Demir et Baykara c. Turquie* [GC], 2008, § 120).

278. Si le principe de la liberté syndicale peut être compatible avec l'interdiction du droit de grève de certaines catégories de fonctionnaires, cette restriction ne peut toutefois pas s'étendre aux fonctionnaires en général ou aux travailleurs publics des entreprises commerciales ou industrielles de l'État (*Enerji Yapı-Yol Sen c. Turquie*, 2009, § 32 ; *Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) c. Espagne*, 2015, § 33).

279. Il n'est pas justifié au regard de l'article 11 § 2 d'interdire aux membres d'une association légale qui n'est pas soupçonnée de porter atteinte aux structures constitutionnelles de détenir des postes dans la fonction publique (voir l'affaire *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie*, 2001, dans laquelle des francs-maçons furent contraints de choisir entre leur appartenance à une loge maçonnique et la possibilité pour eux de se présenter à un poste dans la fonction publique). Il ne faut pas que les individus craignent de voir leur candidature écartée et se trouvent ainsi découragés d'exercer leur droit d'association en pareille circonstance. La liberté d'association revêt une importance telle que l'on ne saurait l'assortir d'une quelconque limitation, pas même s'agissant d'une personne candidate à une charge publique, dès lors que celle-ci ne commet elle-même aucun acte répréhensible du fait de son appartenance à l'association en question (§§ 25-26).

280. Il n'est pas incompatible avec l'article 11 de demander aux titulaires de postes dans la fonction publique de soumettre, dans l'intérêt de la transparence, une déclaration d'appartenance à une association lorsque cette déclaration vise à informer les citoyens sur d'éventuels conflits d'intérêts pouvant toucher les fonctionnaires (voir l'affaire *Siveri et Chiellini c. Italie* (déc.), 2008, dans laquelle le licenciement du requérant qui n'avait pas produit la déclaration requise a été considéré comme justifié).

281. La décision de muter d'office un fonctionnaire dans une autre ville à raison de son appartenance à un syndicat ne s'inscrit pas dans le cadre de la gestion et de l'exercice d'une bonne administration du service public de l'État, et constitue donc une ingérence injustifiée dans l'exercice par le fonctionnaire de son droit de prendre part à des activités syndicales (*Metin Turan c. Turquie*, 2006, §§ 30-31).

## B. La police

282. Les citoyens peuvent légitimement escompter qu'à l'occasion de leurs démarches personnelles auprès de la police, ils seront conseillés par des fonctionnaires politiquement neutres et tout à fait détachés du combat politique. Le désir de veiller à ce que le rôle crucial de la police dans la société ne soit pas compromis par l'érosion de la neutralité politique de ses fonctionnaires se concilie avec les principes démocratiques (*Rekvényi c. Hongrie* [GC], 1999, § 41). **L'interdiction d'appartenance à un**

**parti politique imposée à des policiers** a donc pu être justifiée au regard de l'article 11 § 2 (*ibidem*, § 61).

283. Compte tenu du rôle primordial des policiers, qui consiste à assurer l'ordre et la sécurité sur le territoire national et à combattre le crime, les devoirs et responsabilités inhérents à leur poste et à leur fonction justifient l'adoption de modalités particulières pour l'exercice de leurs **droits syndicaux**. Il est légitime d'imposer aux policiers de faire preuve d'impartialité lorsqu'ils expriment leur opinion en public, afin qu'ils conservent leur fiabilité et la confiance du public. Les sanctions imposées à des adhérents à un syndicat aux fins d'atteindre ce but répondent à un « besoin social impérieux » (*Syndicat de police de la République slovaque et autres c. Slovaquie*, 2012, §§ 67-70).

284. **L'interdiction d'une grève** imposée à un syndicat policier poursuit l'objectif légitime de la défense de l'ordre étant donné les missions spécifiques qui sont assignées aux forces de police et les conséquences potentielles d'une interruption de leurs activités. La nécessité d'un service ininterrompu et le mandat armé qui caractérise les policiers distinguent ceux-ci d'autres fonctionnaires, ce qui justifie d'apporter une restriction à leur droit syndical. Il est consenti à l'État une marge d'appréciation suffisamment large pour qu'il développe sa politique législative et puisse ainsi réglementer, dans l'intérêt public, certains aspects de l'activité d'un syndicat policier, sans pour autant priver le syndicat en question du contenu essentiel de ses droits au titre de l'article 11 (*Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) c. Espagne*, 2015, §§ 37-39).

## C. Les forces armées

285. Au vu du rôle de l'armée dans la société, la Cour reconnaît qu'avoir une armée politiquement neutre constitue un but légitime pour toute société démocratique (*Erdel c. Allemagne* (déc.), 2007).

286. Les mesures de préservation de l'ordre et de la discipline nécessaires aux forces armées poursuivent elles aussi un but légitime. Le terme « ordre », tel qu'il figure dans l'article 11 § 2, ne désigne pas seulement l'« ordre public » mais aussi l'ordre devant régner à l'intérieur d'un groupe social particulier telles les forces armées, dès lors que le désordre dans ce groupe peut avoir des incidences sur l'ordre dans la société entière (*Matelly c. France*, 2014, §§ 62 et 67 ; *Engel et autres c. Pays-Bas*, 1976, § 98).

287. La Cour est consciente de ce que la spécificité des missions incombant aux forces armées exige une adaptation de l'activité syndicale et que des restrictions, même significatives, peuvent être apportées dans ce cadre aux modes d'action et d'expression d'une association professionnelle et des militaires qui y adhèrent. De telles restrictions ne doivent cependant pas priver les militaires et leurs syndicats du droit général d'association pour la défense de leurs intérêts professionnels et moraux (*Adefdromil c. France*, 2014, § 55 ; *Matelly c. France*, 2014, § 71).

288. L'interdiction pure et simple pour les militaires de constituer un syndicat ou d'y adhérer porte à l'essence même de leur liberté d'association une atteinte prohibée par la Convention (*Adefdromil c. France*, 2014, § 60 ; *Matelly c. France*, 2014, § 75).



## Liste des affaires citées

La jurisprudence citée dans le présent guide renvoie à des arrêts et décisions rendus par la Cour, ainsi qu'à des décisions et rapports de la Commission européenne des droits de l'homme (« la Commission »).

Sauf mention particulière indiquée après le nom de l'affaire, la référence citée est celle d'un arrêt sur le fond rendu par une chambre de la Cour. La mention « (déc.) » renvoie à une décision de la Cour et la mention « [GC] » signifie que l'affaire a été examinée par la Grande Chambre.

Les arrêts de chambre non « définitifs », au sens de l'article 44 de la Convention, à la date de la présente mise à jour sont signalés dans la liste ci-après par un astérisque (\*). L'article 44 § 2 de la Convention est ainsi libellé : « L'arrêt d'une chambre devient définitif a) lorsque les parties déclarent qu'elles ne demanderont pas le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre ; ou b) trois mois après la date de l'arrêt, si le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre n'a pas été demandé ; ou c) lorsque le collège de la Grande Chambre rejette la demande de renvoi formulée en application de l'article 43. ». Si le collège de la Grande Chambre accepte la demande de renvoi, l'arrêt de chambre devient alors caduc et la Grande Chambre rendra ultérieurement un arrêt définitif.

Les hyperliens des affaires citées dans la version électronique du guide renvoient vers la base de données HUDOC (<http://hudoc.echr.coe.int>) qui donne accès à la jurisprudence de la Cour (arrêts et décisions de Grande Chambre, de chambre et de comité, affaires communiquées, avis consultatifs et résumés juridiques extraits de la Note d'information sur la jurisprudence), ainsi qu'à celle de la Commission (décisions et rapports) et aux résolutions du Comité des Ministres.

La Cour rend ses arrêts et décisions en anglais et/ou en français, ses deux langues officielles. La base de données HUDOC donne également accès à des traductions de certaines des principales affaires de la Cour dans plus de trente langues non officielles. En outre, elle comporte des liens vers une centaine de recueils de jurisprudence en ligne produits par des tiers. Toutes les versions linguistiques disponibles pour une affaire citée sont accessibles sous l'onglet « Versions linguistiques » de la base de données *HUDOC*, qui apparaît lorsque l'hyperlien de l'affaire concernée est activé.

### —A—

*A. et autres c. Espagne*, n° 13750/88, décision de la Commission du 2 juillet 1990, Décisions et rapports 66, p. 188

*Adana TAYAD c. Turquie*, n° 59835/10, 21 juillet 2020

*Adefdromil c. France* <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-147058>, n° 32191/09, 2 octobre 2014

*Agit Demir c. Turquie*, n° 36475/10, 27 février 2018

*Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, 2 septembre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VI

*Akarsubaşı et Alçiçek c. Turquie*, n° 19620/12, 23 janvier 2018

*Akgöl et Göl c. Turquie*, nos 28495/06 et 28516/06, 17 mai 2011

*Alekseyev c. Russie*, nos 4916/07 et 2 autres, 21 octobre 2010

*Aliyev et autres c. Azerbaïdjan*, n° 28736/05, 18 décembre 2008

*Animal Defenders International c. Royaume-Uni* [GC], n° 48876/08, CEDH 2013 (extraits)

*Annenkov et autres c. Russie*, n° 31475/10, 25 juillet 2017

*APEH Üldözötteinek Szövetsége, Iványi, Róth et Szerdahelyi c. Hongrie* (déc.) n° 32367/96, 31 août 1999

*Appleby et autres c. Royaume-Uni*, n° 44306/98, CEDH 2003 VI

*Artyomov c. Russie* (déc.), n° 17582/05, CEDH 2006-XV



*Ashughyan c. Arménie*, n° 33268/03, 17 juillet 2008  
*Association of Academics c. Islande* (déc.), n° 2451/16, 15 mai 2018  
*Association Rhino et autres c. Suisse*, n° 48848/07, 11 octobre 2011  
*Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni*, n° 11002/05, 27 février 2007

## —B—

*Bączkowski et autres c. Pologne*, n° 1543/06, 3 mai 2007  
*Balçık et autres c. Turquie*, n° 25/02, 29 novembre 2007  
*Barabanov c. Russie*, n°s 4966/13 et 5550/15, 30 janvier 2018  
*Barankevich c. Russie*, n° 10519/03, 26 juillet 2007  
*Barraco c. France*, n° 31684/05, 5 mars 2009  
*Barthold c. Allemagne*, 25 mars 1985, § 61, série A n° 90  
*Bayev et autres c. Russie*, n°s 67667/09 et 2 autres, 20 juin 2017  
*Bekir-Ousta et autres c. Grèce*, n° 35151/05, 11 octobre 2007  
*Bektashi Community et autres c. l'ex-République yougoslave de Macédoine*, n°s 48044/10 et 2 autres, 12 avril 2018  
*Berladir et autres c. Russie*, n° 34202/06, 10 juillet 2012  
*Bollan c. Royaume-Uni* (déc.), n° 42117/98, CEDH 2000-V  
*Bota c. Roumanie* (déc.), n° 24057/03, 12 octobre 2004  
*Bozgan c. Roumanie*, n° 35097/02, 11 octobre 2007  
*Budaházy c. Hongrie*, n° 41479/10, 15 décembre 2015  
*Bukta et autres c. Hongrie*, n° 25691/04, CEDH 2007 III

## —C—

*Cârmuirea Spirituală a Musulmanilor din Republica Moldova c. Moldova* (déc.), n° 12283/02, 14 juin 2005  
*Chassagnou et autres c. France* [GC], n°s 25088/94, 28331/95 et 28443/95, CEDH 1999-III  
*Cheall c. Royaume-Uni*, n° 10550/83, décision de la Commission du 13 mai 1985, Décisions et Rapports 42, p. 178  
*Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova*, n° 28793/02, CEDH 2006-II  
*Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova (n° 2)*, n° 25196/04, 2 février 2010  
*Chrétiens contre le racisme et le fascisme c. Royaume-Uni*, n° 8440/78, décision de la Commission du 16 juillet 1980, Décisions et Rapports 21, p. 138  
*Église de scientologie de Moscou c. Russie*, n° 18147/02, 5 avril 2007  
*Cisse c. France*, n° 51346/99, CEDH 2002-III (extraits)  
*Council of Civil Service Unions et autres c. Royaume-Uni*, n° 11603/85, décision de la Commission du 29 janvier 1987, Décisions et Rapports 50, p. 228  
*Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie*, n° 19920/13, 26 avril 2016 (extraits)

## —D—

*Demir et Baykara c. Turquie* [GC], n° 34503/97, CEDH 2008  
*Disk et Kesik c. Turquie*, n° 38676/08, 27 novembre 2012  
*Danilenkov et autres c. Russie*, n° 67336/01, CEDH 2009 (extraits).  
*Djavit An c. Turquie*, n° 20652/92, CEDH 2003-III  
*Doğan Altun c. Turquie*, n° 7152/08, 26 mai 2015

*Drieman et autres c. Norvège* (déc.), n° 33678/96, 4 mai 2000

## —E—

*Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası c. Turquie*, n° 20641/05, CEDH 2012 (extraits)  
*Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası and Others c. Turquie*, n° 20347/07, 5 juillet 2016  
*Elvira Dmitriyeva c. Russie*, n°s 60921/17 et 7202/18, 30 avril 2019  
*Emin Huseynov c. Azerbaïdjan*, n° 59135/09, 7 mai 2015  
*Enerji Yapı-Yol Sen c. Turquie*, n° 68959/01, 21 avril 2009  
*Engel et autres c. Pays-Bas*, 8 juin 1976, série A n° 22  
*Erdel c. Allemagne* (déc.), n° 30067/04, 13 février 2007  
*Éva Molnár c. Hongrie*, n° 10346/05, 7 octobre 2008  
*Ezelin c. France*, 26 avril 1991, série A n° 202

## —F—

*Fáber c. Hongrie*, n° 40721/08, 24 juillet 2012  
*Fédération des syndicats des travailleurs offshore et autres c. Norvège* (déc.), n° 38190/97, CEDH 2002-VI  
*Fedotov c. Russie* (déc.), n° 5140/02, 23 novembre 2004  
*Forcadell i Illuis c. Espagne* (déc.), n° 75147/17, 7 mai 2019  
*Friend, the Countryside Alliance et autres c. Royaume-Uni* (déc.), n°s 16072/06 et 27809/08, 24 novembre 2009  
*Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie* [GC], n° 23885/94, CEDH 1999-VIII  
*Frumkin c. Russie*, n° 74568/12, 5 janvier 2016

## —G—

*Gafgaz Mammadov c. Azerbaïdjan*, n° 60259/11, 15 octobre 2015  
*Galstyan c. Arménie*, n° 26986/03, 15 novembre 2007  
*Geotech Kancev GmbH c. Allemagne*, n° 23646/09, 2 juin 2016  
*Giuliani et Gaggio c. Italie* [GC], n° 23458/02, CEDH 2011 (extraits)  
*Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], n° 44158/98, CEDH 2004-I  
*Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie*, n° 35972/97, CEDH 2001-VIII  
*Gülcü c. Turquie*, n° 17526/10, 19 janvier 2016  
*Güler et Uğur c. Turquie*, n°s 31706/10 et 33088/10, 2 décembre 2014  
*Gün and Others c. Turquie*, n° 8029/07, 18 juin 2013

## —H—

*Hakim Aydın c. Turquie*, n° 4048/09, 26 mai 2020  
*Hakobyan et autres c. Arménie*, n° 34320/04, 10 avril 2012  
*Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, n°s 25803/04 et 25817/04, CEDH 2009  
*Herrmann c. Allemagne*, n° 9300/07, 20 janvier 2011  
*Hizb ut-Tahrir et autres c. Allemagne* (déc.), n° 31098/08, 12 juin 2012  
*Hrvatski liječnički sindikat c. Croatie*, n° 36701/09, 27 novembre 2014  
*Huseynli et autres c. Azerbaïdjan*, n°s 67360/11 et 2 autres, 11 février 2016

— I —

*Ibrahimov et autres c. Azerbaïdjan*, n<sup>os</sup> 69234/11 et 2 autres, 11 février 2016  
*Ignatencu et le Parti communiste roumain c. Roumanie*, n<sup>o</sup> 78635/13, 5 mai 2020  
*İzci c. Turquie*, n<sup>o</sup> 42606/05, 23 juillet 2013  
*İzzettin Doğan et autres c. Turquie* [GC], n<sup>o</sup> 62649/10, 26 avril 2016

— J —

*Jafarov et autres c. Azerbaïdjan*, n<sup>o</sup> 27309/14, 25 juillet 2019  
*Les témoins de Jéhovah de Moscou et autres c. Russie*, n<sup>o</sup> 302/02, 10 juin 2010  
*Johansson c. Suède*, n<sup>o</sup> 13537/88, décision de la Commission du 7 mai 1990, DR 65, p. 202  
*Junta Rectora Del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) c. Espagne*, n<sup>o</sup> 45892/09, 21 April 2015

— K —

*Kalifatstaat c. Allemagne* (déc.), n<sup>o</sup> 13828/04, 11 décembre 2006  
*Karaçay c. Turquie*, n<sup>o</sup> 6615/03, 27 mars 2007  
*Karakurt c. Autriche* (déc.), n<sup>o</sup> 32441/96, 14 septembre 1999  
*Kasparov et autres c. Russie*, n<sup>o</sup> 21613/07, 3 octobre 2013  
*Kemal Çetin c. Turquie*, n<sup>o</sup> 3704/13, 26 mai 2020  
*Koretskyy et autres c. Ukraine*, n<sup>o</sup> 40269/02, 3 avril 2008  
*Köll c. Autriche* (déc.), n<sup>o</sup> 43311/98, 4 juillet 2002  
*Körtvélyessy c. Hongrie (n<sup>o</sup> 2)*, n<sup>o</sup> 58271/15, 18 juillet 2017  
*Krupko et autres c. Russie*, n<sup>o</sup> 26587/07, 26 juin 2014  
*Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], n<sup>o</sup> 37553/05, CEDH 2015  
*Kuznetsov et autres c. Russie*, n<sup>o</sup> 184/02, 11 janvier 2007  
*Kimlya et autres c. Russie*, n<sup>os</sup> 76836/01 et 32782/03, CEDH 2009

— L —

*Larmela c. Finlande*, n<sup>o</sup> 26712/95, décision de la Commission du 28 mai 1997, non publiée  
*Lashmankin et autres c. Russie*, n<sup>os</sup> 57818/09 et 14 autres, 7 février 2017  
*Lavissee c. France*, n<sup>o</sup> 14223/88, décision de la Commission du 5 juin 1991, Décisions et rapports 70, p. 229  
*Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, 23 juin 1981, série A n<sup>o</sup> 43  
*Les Authentiks et Supras Auteuil 91 c. France*, n<sup>os</sup> 4696/11 et 4703/11, 27 octobre 2016  
*Linkov c. République tchèque*, n<sup>o</sup> 10504/03, 7 décembre 2006  
*Lovrić c. Croatie*, n<sup>o</sup> 38458/15, 4 avril 2017  
*Lucas c. Royaume-Uni* (déc.), n<sup>o</sup> 39013/02, 18 mars 2003

— M —

*Maestri c. Italie* [GC], n<sup>o</sup> 39748/98, CEDH 2004-I  
*Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, n<sup>os</sup> 70945/11 et 8 autres, CEDH 2014 (extraits)  
*Malofeyeva c. Russie*, n<sup>o</sup> 36673/04, 30 mai 2013  
*Manole et « Les Cultivateurs Directs de Roumanie » c. Roumanie*, n<sup>o</sup> 46551/06, 16 juin 2015

*Matelly c. France*, n° 10609/10, 2 octobre 2014  
*McFeeley et al. c. Royaume-Uni*, n° 8317/78, § 114, décision de la Commission du 15 mai 1980,  
Décisions et rapports 20, p. 44  
*Membres de la Congrégation des témoins de Jéhovah de Gldani et autres c. Géorgie*, n° 71156/01,  
3 mai 2007  
*Mesut Yildiz et autres c. Turquie*, n° 8157/10, 18 juillet 2017  
*Metin Turan c. Turquie*, n° 20868/02, 14 novembre 2006  
*Metodiev et autres c. Bulgarie*, n° 58088/08, 15 juin 2017  
*Fondation MİHR c. Turquie*, n° 10814/07, 7 mai 2019  
*Branche de Moscou de l'Armée du Salut c. Russie*, n° 72881/01, CEDH 2006-XI  
*Movement for Democratic Kingdom c. Bulgarie*, n° 27608/95, décision de la Commission du  
29 novembre 1995, non publiée  
*Mytilinaios et Kostakis c. Grèce*, n° 29389/11, 3 décembre 2015

## —N—

*N.F. c. Italie*, n° 37119/97, CEDH 2001-IX  
*National Notary Chamber c. Albanie* (déc.), n° 17029/05, 6 mai 2008  
*Syndicat national de la police belge c. Belgique*, 27 octobre 1975, série A n° 19  
*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, n° 31045/10, CEDH 2014  
*Union nationale turque et Kungyun c. Bulgarie*, n° 4776/08, 8 juin 2017  
*Navalnyy c. Russie* [GC], n°s 29580/12 et 4 autres, 15 novembre 2018  
*Navalnyy et Yashin c. Russie*, n° 76204/11, 4 décembre 2014  
*Nemtsov c. Russie*, n° 1774/11, 31 juillet 2014  
*Novikova et autres c. Russie*, n°s 25501/07 et 4 autres, 26 avril 2016  
*Nurettin Aldemir et autres c. Turquie*, n°s 32124/02 et 6 autres, 18 décembre 2007

## —O—

*Obote c. Russie*, n° 58954/09, 19 novembre 2019  
*Ognevenko c. Russie*, n° 44873/09, 20 novembre 2018  
*Öğrü c. Turquie*, n° 19631/12, 17 octobre 2017  
*Öllinger c. Autriche*, n° 76900/01, CEDH 2006-IX  
« *Archidiocèse orthodoxe d'Ohrid (Archidiocèse orthodoxe grec d'Ohrid du patriarcat de Peć)* »  
*c. l'ex-République yougoslave de Macédoine*, n° 3532/07, 16 novembre 2017  
*Osmani et autres c. l'ex-République yougoslave de Macédoine* (déc.), n° 50841/99, CEDH 2001-X  
*Ouranio Toxo et autres c. Grèce*, n° 74989/01, CEDH 2005-X (extraits)  
*O.V.R. c. Russie* (déc.), n° 44319/98, CEDH 2001-V  
*Oya Ataman c. Turquie*, n° 74552/01, CEDH 2006-XIV  
*Özbek et autres c. Turquie*, n° 35570/02, 6 octobre 2009

## —P—

*Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu c. Roumanie*, n° 46626/99, CEDH 2005-I (extraits)  
*Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France*, n° 71251/01, CEDH 2007-II  
*Parti pour une société démocratique (DTP) et autres c. Turquie*, n°s 3840/10 et 6 autres, 12 janvier  
2016  
*Plattform "Ärzte für das Leben" c. Autriche*, 21 juin 1988, série A n° 139  
*Popov et autres c. Bulgarie* (déc.), n° 48047/99, 6 novembre 2003

*Primov et autres c. Russie*, n° 17391/06, 12 juin 2014

*Protopapa c. Turquie*, n° 16084/90, 24 février 2009

## —R—

*Association de citoyens « Radko » et Paunkovski c. l'ex-République yougoslave de Macédoine*,  
n° 74651/01, CEDH 2009 (extraits)

*Rai et Evans c. Royaume-Uni* (déc.), n°s 26258/07 et 26255/07, 17 novembre 2009

*Ramazanov et autres c. Azerbaïdjan*, n° 44363/02, 1<sup>er</sup> février 2007

*Razvozhayev c. Russie et Ukraine et Udaltsov c. Russie*, n°s 75734/12 et 2 autres, 19 novembre 2019

*Redfearn c. Royaume-Uni*, n° 47335/06, 6 novembre 2012

*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n°s 41340/98 et 3 autres, CEDH 2003-II

*Rekvényi c. Hongrie* [GC], no 25390/94, CEDH 1999 III

*Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche*, n° 40825/98, 31 juillet 2008

*Parti républicain de Russie c. Russie*, n° 12976/07, 12 avril 2011

*Revert et Legallais c. France*, n°s 14331/88 et 14332/88, décision de la Commission du 8 septembre 1989, Décisions et rapports 62, p. 309

## —S—

*Sanchez Navajas c. Espagne* (déc.), n° 57442/00, CEDH 2001-VI

*Sáska c. Hongrie*, n° 58050/08, 27 novembre 2012

*Schmidt et Dahlström c. Suède*, 6 février 1976, série A n° 21

*Schneider c. Luxembourg*, n° 2113/04, 10 juillet 2007

*Schwabe et M.G. c. Allemagne*, n°s 8080/08 et 8577/08, CEDH 2011 (extraits)

*Sergueï Kouznetsov c. Russie*, n° 10877/04, 23 octobre 2008

*Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 10 juillet 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-IV

*Sigurður A. Sigurjónsson c. Islande*, 30 juin 1993, série A n° 264

*Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie* [GC], n° 2330/09, CEDH 2013 (extraits)

*Siveri et Chiellini c. Italie* (déc.), n° 13148/04, 3 juin 2008

*Université Slave En Bulgarie et autres c. Bulgarie* (déc.), n° 60781/00, 18 novembre 2004

*Sørensen et Rasmussen c. Danemark* [GC], n°s 52562/99 et 52620/99, CEDH 2006-I

*Parti socialiste et autres c. Turquie*, 25 mai 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-III

*Șolari c. République de Moldova*, n° 42878/05, 28 mars 2017

*Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, 2001, n°s 29221/95 et 29225/95,  
CEDH 2001-IX

*Steel et autres c. Royaume-Uni*, 23 septembre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VII

*Süleyman Çelebi et autres c. Turquie (n° 2)*, n°s 22729/08 et 10581/09, 12 décembre 2017

*Syndicat suédois des conducteurs de locomotives c. Suède*, 6 février 1976, série A n° 20

*Syndicat suédois des employés des transports c. Suède* (déc.), n° 53507/99, CEDH 2004-XII (extraits))

## —T—

*Taranenko c. Russie*, n° 19554/05, 15 mai 2014

*Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, n° 37083/03, CEDH 2009

*Tek Gıda İş Sendikası c. Turquie*, n° 35009/05, 4 avril 2017

*The Gypsy Council et autres c. Royaume-Uni* (déc.), n° 66336/01, 14 mai 2002

*Organisation macédonienne unie Ilinden et Ivanov c. Bulgarie*, n° 44079/98, 20 octobre 2005

*Organisation macédonienne unie Ilinden et autres c. Bulgarie*, n° 59491/00, 19 janvier 2006

*Organisation macédonienne unie Ilinden et autres c. Bulgarie (n° 2)*, n° 34960/04, 18 octobre 2011  
*Organisation macédonienne unie Ilinden – PIRIN et autres c. Bulgarie*, n° 59489/00, 20 octobre 2005  
*Organisation macédonienne unie Ilinden – PIRIN et autres c. Bulgarie (n° 2)*, n°s 41561/07 et 20972/08, 18 octobre 2011  
*Tourkiki Enosi Xanthis et autres c. Grèce*, n° 26698/05, 27 mars 2008  
*Syndicat de police de la République slovaque et autres c. Slovaquie*, n° 11828/08, 25 septembre 2012  
*Tsonev c. Bulgarie*, n° 45963/99, 13 avril 2006  
*Tüm Haber Sen et Çınar c. Turquie*, n° 28602/95, CEDH 2006-II  
*Tuskia et autres c. Géorgie*, n° 14237/07, 11 octobre 2018

## —U—

*UNISON c. Royaume-Uni* (déc.), n° 53574/99, CEDH 2002-I  
*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I  
*Unite the Union c. Royaume-Uni* (déc.), n° 65397/13, 3 mai 2016  
*Urcan et autres c. Turquie*, n°s 23018/04 et 10 autres, 17 juillet 2008

## —V—

*Veniamin Tymoshenko et autres c. Ukraine*, n° 48408/12, 2 octobre 2014  
*Vialas Simón c. Espagne*, n° 16685/90, décision de la Commission du 8 juillet 1992, non publiée  
*Vogt c. Allemagne*, 26 septembre 1995, série A n° 323  
*Vona c. Hongrie*, n° 35943/10, CEDH 2013  
*Vörður Ólafsson c. Islande*, n° 20161/06, CEDH 2010  
*Vyerentsov c. Ukraine*, n° 20372/11, 11 avril 2013

## —W—

*Weiss c. Autriche*, n° 14596/89, décision de la Commission du 10 juillet 1991, non publiée  
*Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, n°s 30668/96 et 2 autres, CEDH 2002-V  
*Women On Waves et autres c. Portugal*, n° 31276/05, 3 février 2009  
*W.P. et autres c. Pologne* (déc.), n° 42264/98, CEDH 2004-VII (extraits)

## —Y—

*Yaroslav Belousov c. Russie*, n°s 2653/13 et 60980/14, 4 octobre 2016  
*Yazar et autres c. Turquie*, n°s 22723/93 et 2 autres, CEDH 2002-II  
*Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, 13 août 1981, série A n° 44  
*Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, n°s 7601/76 et 7806/77, rapport de la Commission du 14 décembre 1979, série B, n° 39, p. 36

## —Z—

*Fondation Zehra et autres c. Turquie*, n° 51595/07, 10 juillet 2018  
*Zhdanov et autres c. Russie*, n°s 12200/08 et 2 autres, 16 juillet 2019



*Zhechev c. Bulgarie*, n° 57045/00, 21 juin 2007

*Ziliberberg c. Moldova* (déc.), n° 61821/00, 4 mai 2004

*Zulkuf Murat Kahraman c. Turquie*, n° 65808/10, 16 juillet 2019