



OBSERVATOIRE SUR LE CONTENTIEUX EUROPEEN DES DROITS DE L'HOMME N. 1/2019

1. ARRÊT NAVALNYY DU 15 NOVEMBRE 2018 C. RUSSIE

1. Faits

Le requérant a été arrêté sept fois sur la voie publique entre 2012 et 2014 à l'occasion de différents rassemblements non déclarés. Pour cela il a été inculpé notamment de violations des règles prévues en matière de rassemblements publics ainsi que de désobéissance aux injonctions de la police.

Par deux fois il a fait l'objet de placements en détention provisoire (une fois pendant quelques heures et une fois pendant la nuit).

A l'issue de procédures engagées à son encontre, il a été condamné à cinq reprises à des amendes et, à deux reprises, à des detentions administratives durant 15 et 7 jours.

Tous les recours contre ces jugements ont été rejetés.

2. Droit

Du fait des arrestations dont il a fait l'objet, le requérant se plaint de nombreuses violations des articles 5, 6 et 11 de la CEDH.

Le requérant soutient en outre que les restrictions à sa liberté personnelle et à son droit de manifestation pacifique ont emporté également la violation de l'art. 18 de la CEDH.

Quant aux violations concernant l'ensemble des detentions administratives et aux griefs formulés au regard des privations de liberté ainsi qu'aux procédures prétendument non conformes à la CEDH, la Cour se rallie aux décisions de la Chambre qui s'était déjà prononcée sur cette affaire et qui avait conclu à certaines violations des dispositions précitées.

Pour sa part, et pour l'essentiel, la Grande Chambre a été d'avis que les privations de liberté n'avaient pas en règle générale respecté les conditions prévues par le droit interne.

Pour ce qui est du grief relatif à l'équité de la procédure la Cour a rappelé que l'infraction reprochée au requérant, telle que réprimée par le code des infractions administratives, doit être qualifiée de « pénale » compte tenu de sa nature générale et de ce que la finalité de la sanction prévue est de nature punitive et dissuasive, tous ces éléments étant d'ailleurs caractéristiques de la sphère pénale.

Quant au déroulement la procédure, la Cour a estimé qu'en ce qui concerne six de ces procédures les tribunaux avaient décidé de fonder leur jugement sur la seule version des faits livrée par la police et que, de ce fait, ils « N'ont jamais vérifié les allégations factuelles

formulées par la police et ils ont systématiquement repoussé les demandes du requérant tendant à faire admettre des éléments de preuve supplémentaires tels que des enregistrements vidéo ou à faire entendre des témoins, alors que rien ne s'y opposait » (par. 32)

L'arrêt aborde ensuite le point principal des allégations du requérant, à savoir la violation alléguée de son droit à la liberté de réunion pacifique garanti par l'article 11 de la CEDH.

De par le contexte de la situation de fait, dont le caractère politique est évident le requérant se présentant comme un opposant farouche du pouvoir en place en Russie, ainsi que par le contenu de l'argumentaire de la Cour, l'affaire déborde à l'évidence et largement le cas d'espèce.

La Cour reprend et confirme son approche en matière de réunion pacifique, en insistant sur ses aspects principaux mis en lumière et confirmés par sa jurisprudence.

Ainsi, la Cour a rappelé d'emblée que :

« Le droit à la liberté de réunion 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. Afin de parer au risque d'interprétation restrictive, la Cour s'est gardée d'explicitier la notion de réunion, en laquelle elle voit une notion autonome, ou d'énumérer limitativement des critères permettant de la définir. Elle a précisé lorsqu'il y avait lieu que le droit à la liberté de réunion couvre à la fois les réunions privées et celles tenues sur la voie publique, ainsi que les réunions statiques et les défilés publics, et qu'il peut être exercé par les participants au rassemblement et par les organisateurs de celui-ci. Elle a ajouté que l'article 11 de la Convention ne protège que le droit à la liberté de « réunion pacifique », notion qui n'englobe pas les réunions 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 dont les organisateurs ou les participants sont animés par de telles intentions, incitent à la violence ou renient d'une autre façon les fondements de la société démocratique » (par. 47).

Il s'ensuit, dès lors, que

« La question de savoir si un rassemblement relève de la notion autonome de « réunion pacifique », au sens du paragraphe 1 de l'article 11, et de la protection offerte par cette disposition ne dépend pas du point de savoir si ce rassemblement se déroule conformément à la procédure prévue par le droit interne. C'est seulement une fois que la Cour conclut qu'un rassemblement appelle cette protection, que sa qualification et son régime au regard du droit interne ont une incidence sur l'analyse qu'elle en fait. Ce sont des éléments à retenir dans l'examen de la question qui se pose ensuite, c'est-à-dire celle de savoir si une restriction apportée à la liberté protégée se justifie à l'aune du paragraphe 2, ainsi que dans celui des obligations positives de l'État, c'est-à-dire savoir si ce dernier a ménagé un juste équilibre entre les intérêts concurrents en jeu l'infraction réprimée par l'article 20 par. 2 du code des infractions administratives doit être qualifiée de « pénale » compte tenu de sa nature générale et de ce que la finalité de la sanction prévue est de nature punitive et dissuasive, tous ces éléments étant caractéristiques de la sphère pénale » (par. 48).

Les principes généraux étant ainsi rappelés, la Cour se place ensuite sur le terrain des modalités entourant d'ordinaire des manifestations sur la voie publique. La Cour souligne notamment ce qui suit :

« Subordonner la tenue d'une réunion publique à une procédure de notification, voire d'autorisation, ne porte pas atteinte en principe à la substance du droit consacré par

l'article 11 de la Convention, pourvu que de telles règles aient pour but de permettre aux autorités de prendre des mesures raisonnables et adaptées à même d'en garantir le bon déroulement. Elle a cependant ajouté que le respect de ces règles ne doit pas devenir une fin en soi. Dès lors, un rassemblement pacifique peut être d'une telle nature qu'en permettre la tenue seulement si sont respectées les conditions de notification et/ou d'autorisation préalable peut être jugé disproportionné en soi aux fins de l'article 11 de la Convention » (par. 49).

La Cour rappelle ensuite avoir lié dans sa jurisprudence la question de la liberté de réunion à celle de la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la CEDH, en estimant que la protection des opinions personnelles assurée par l'art. 10 comptant parmi les objectifs de la liberté de réunion pacifique telle que la consacre l'art. 11. De ce fait la Cour reconnaît que, en matière de débat politique, les garanties offertes par les articles 10 et 11 sont souvent complémentaires.

Ainsi

« 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 ou la nécessité de donner toute sa place au débat public et de laisser la contestation s'exprimer ouvertement » (par. 51).

La Cour tient à préciser que

« 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 » (Ibid.).

En ce qui concerne en particulier les manifestations publiques pour lesquelles le requérant a été sanctionné, la Cour relève qu'elles rassemblaient des groupes de personnes agissant de concert dans un but précis, en l'occurrence à des fins politiques et qu'elles étaient pacifiques.

Dans l'ensemble, la Cour a estimé qu'il y avait eu, dans le chef du requérant et de la part des autorités russes, ingérence et restriction dans l'exercice, par ce dernier, du droit à la liberté de réunion pacifique.

Dès lors, la Cour a examiné si ces ingérences et restrictions répondaient aux critères prévus par la CEDH, à savoir si elles : étaient prévues par la loi (qualité de la loi), poursuivaient un but légitime et nécessaires dans une société démocratique.

Quant à la qualité de la loi

La Cour rappelle sa jurisprudence constante en la matière et y ajoute les considérations suivantes.

« 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, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante » (par. 64).

La Cour a été d'avis qu'il ressortait des circonstances de l'espèce que les dispositions légales appliquées par les autorités étant rédigées de façon trop large, la prévisibilité de leur application était douteuse.

De ce fait

« En l'absence de critères permettant de distinguer une réunion informelle d'un événement public soumis à une condition de notification formelle, la police et les juridictions internes ont adopté une interprétation étendant cette condition de forme à une très grande variété de situations définies de manière vague » (par. 66).

Par conséquent, selon la Cour,

« Le régime légal en vigueur conférait donc à l'exécutif un pouvoir d'appréciation étendu pour ce qui est de décider quel comportement pouvait être qualifié d'événement public. Dans l'exercice de ce pouvoir, la police était habilitée à mettre fin aux réunions de ce type – par le biais notamment de mesures répressives de nature administrative comme l'arrestation, le transfert au poste de police et la détention provisoire – au seul motif que la procédure de notification n'avait pas été respectée, même en l'absence du moindre trouble. La Cour rappelle l'importance de l'application de garanties adéquates contre l'atteinte arbitraire par les pouvoirs publics au droit à la liberté de réunion » (par. 67).

En conclusion, compte tenu aussi de la nature des événements en cause dans la présente affaire, la Cour a douté que la manière dont le droit interne pertinent a été appliqué ait été suffisamment prévisible pour satisfaire aux exigences qualitatives inhérentes à la notion autonome de légalité découlant du par. 2 de l'art. 11 de la CEDH.

Quant au but légitime

La Cour rappelle les principes dégagés à cet égard dans sa jurisprudence. Elle présente comme suit le cadre de son approche.

« Si les buts et motifs légitimes étaient énoncés de manière exhaustive dans les clauses de la Convention autorisant des restrictions, ils étaient aussi définis de manière large et interprétés avec une certaine souplesse. Il est d'habitude relativement aisé pour le gouvernement défendeur de la convaincre qu'une ingérence poursuivait un but légitime, même lorsque le requérant avance des arguments solides donnant à penser qu'elle visait en réalité un but inavoué, non conventionnel. La Cour a d'ailleurs elle-même reconnu que, dans la plupart des cas, elle traite la question sommairement. Les affaires dans lesquelles elle a soit exprimé des doutes quant au but invoqué sans statuer sur ce point soit écarté un ou plusieurs des buts invoqués sont peu nombreuses, et celles dans lesquelles elle a conclu à une violation de l'article invoqué par le requérant à raison seulement de l'absence de but légitime sont encore plus rares. En vérité, elle s'attache surtout à trancher la question, étroitement liée à celle de l'existence d'un but légitime, de savoir si la restriction est nécessaire ou justifiée, en d'autres termes si elle est fondée sur des motifs pertinents et suffisants et si elle est proportionnée aux buts ou motifs pour lesquels elle est autorisée. Ces buts et motifs constituent les critères d'appréciation de la nécessité ou de la justification de la restriction » (par. 69).

Sur le point considéré, après avoir examiné les circonstances précises dans lesquelles se sont déroulées les manifestations litigieuses, la Cour a été d'avis que pour deux d'entre elles les mesures prises par les autorités avaient poursuivi un but légitime. La Cour en a conclu que, les restrictions à la liberté de réunion du requérant lors de ces épisodes n'ayant pas poursuivi un but légitime, elles ont emporté alors violation de l'art. 11 de la CEDH.

Quant aux autres manifestations la Cour a relevé que les arrestations ont eu lieu au cours d'événements publics conduits en l'absence de notification ou au terme du créneau horaire autorisé.

Quant à la condition de « nécessité »

En ce qui concerne les autres cinq épisodes litigieux la Cour estime qu'« Ils traduisent un manquement persistant des autorités nationales à faire preuve de tolérance vis-à-vis des réunions non autorisées mais pacifiques et, plus généralement, à appliquer des critères conformes aux principes découlant de l'art. 11 de la CEDH » (par. 97).

En effet, la Cour a relevé que

« Il ne ressort pas des dispositions pertinentes du code des infractions administratives ni des décisions prises sur le fondement de ces dispositions que les autorités compétentes aient eu l'obligation de tenir dûment compte d'intérêts tels que la nécessité de défendre l'ordre, de prévenir le crime ou de protéger les droits et libertés d'autrui et aient respecté cette obligation. Il n'apparaît pas non plus que les autorités compétentes aient ménagé un juste équilibre entre ces intérêts, d'une part, et l'intérêt pour le requérant d'exercer son droit à la liberté de réunion pacifique, d'autre part » (Ibid).

La Cour rappelle en particulier ce qui suit.

« De telles carences ont déjà été constatées dans un certain nombre d'affaires antérieures où la police avait interpellé et arrêté des manifestants au seul motif que leur rassemblement n'avait pas été autorisé, l'illégalité formelle ayant été présentée comme étant la seule justification de la mesure. Bien avant la période au cours de laquelle les événements dénoncés ont eu lieu, la Cour avait déjà rendu des arrêts dans lesquels elle avait constaté des violations par l'État défendeur de l'article 11 et expressément rappelé les conditions auxquelles doit satisfaire, selon sa jurisprudence, toute mesure restreignant le droit à la liberté de réunion pacifique. Les autorités de l'État défendeur étaient donc à même de connaître les exigences découlant en la matière de la Convention et d'en tenir compte. Or force est de constater que les pratiques internes méconnaissant ces exigences ont perduré et qu'il y a même eu des réformes législatives introduisant davantage de restrictions » (par. 98). Selon la Cour, il existe un lien entre ces carences et les lacunes structurelles de la réglementation assortissant de conditions de forme excessivement restrictives l'organisation de certaines réunions publiques. Ainsi,

« L'interprétation extensive de la notion de réunion soumise à notification et le manque de tolérance à l'égard des réunions ne respectant pas la procédure mettent en lumière une autre facette encore du problème structurel susmentionné. L'absence de garantie autour du pouvoir qui permet aux autorités nationales de faire ingérence dans les réunions publiques pacifiques ne générant ni « troubles » ni nuisances se trouve aggravée par l'interprétation extensive faite en pratique de la notion de « réunion soumise à notification » et par la latitude excessive dont elles jouissent pour imposer des restrictions à ces réunions par une application rigide des règles en recourant, comme elles l'ont fait en l'espèce, à des arrestations et des privations de liberté immédiates, ainsi qu'à des sanctions de nature pénale telles que celles décrites ci-dessus » (par. 99).

Et la Cour de conclure en ces termes

« Il faut également souligner que les arrestations, les détentions et les condamnations administratives subséquentes du requérant ont forcément eu pour conséquence de le décourager, lui et d'autres, de participer à des rassemblements de protestation, voire de s'investir activement dans l'opposition politique. Incontestablement, ces mesures risquaient gravement aussi 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 qu'elles visaient une personnalité bien connue, dont la privation de liberté ne pouvait manquer d'avoir un grand retentissement médiatique » (par. 101).

Il y a donc eu violation de l'article 11 de la CEDH pour ce qui est de chacun des sept épisodes litigieux.

Quant au détournement prétendu des interdictions de manifester

Par rapport aux griefs concernant l'ensemble de ces manifestations le requérant a soutenu que les arrestations, les détentions et les poursuites administratives dont il a fait l'objet ont restreint son droit à la liberté de réunion dans le but d'entraver son activité politique. Il se plaint d'une violation de l'article 18, combiné avec les articles 5 et 11 de la CEDH.

La Cour axe son examen sur deux épisodes de l'affaire pour lesquels elle avait conclu que l'ingérence faite dans l'exercice par le requérant de son droit à la liberté de réunion pacifique n'avait poursuivi aucun but légitime, de sorte qu'elle avait emporté violation de l'art. 11. Sur cet aspect elle avait aussi conclu que l'arrestation et la détention imposées au requérant avaient été arbitraires et illégales, en violation de l'article 5 par. 1.

En se penchant sur cet aspect de l'affaire, la Cour a considéré que les griefs formulés par le requérant à cet égard représentent un aspect fondamental de ses allégations.

Aux termes de l'art. 18 de la CEDH « Les restrictions qui, aux termes de la présente Convention, sont apportées auxdits droits et libertés ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues. »

En ce qui concerne son cadre interprétatif, la Cour a procédé à une réévaluation de sa jurisprudence dans le but de la préciser. Ce faisant, elle a confirmé l'approche proposée par la Chambre qui s'était exprimée dans le sens que voici et en soulignant les aspects essentiels :

- Comme l'article 14, l'article 18 de la Convention n'a pas d'existence indépendante; il ne peut être appliqué que combiné avec un article de la Convention ou de ses Protocoles qui énonce l'un des droits et libertés que les Hautes Parties contractantes se sont engagées à reconnaître aux personnes relevant de leur juridiction ou qui définit les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à ces droits et libertés.

- Cette règle découle, d'une part, du libellé de l'article 18, qui complète celui de dispositions telles que la deuxième phrase de l'article 5 par. 1 et les deuxièmes paragraphes des articles 8 à 11, qui autorisent des restrictions aux droits et libertés que ces articles consacrent, et, d'autre part, de sa place dans la Convention, à la fin du titre I, qui contient les articles qui énoncent ces droits et libertés ou définissent les conditions dans lesquelles il peut y être dérogé.

- L'article 18 n'est toutefois pas seulement destiné à préciser la portée des clauses de restriction. Il interdit aussi expressément aux Hautes Parties contractantes de restreindre les droits et libertés consacrés par la Convention dans des buts autres que ceux prévus par la Convention elle-même. Dans cette mesure, il possède une portée autonome ; par conséquent, comme l'article 14, il peut être violé sans pour autant qu'il y ait violation de l'article avec lequel il s'applique de manière combinée ;

- Consciente, comme elle l'a déjà relevé, d'un manque de cohérence dans l'utilisation des mots « indépendant » et « autonome » dans ces contextes, la Cour profite de l'occasion qui s'offre à elle dans la présente affaire pour aligner les termes utilisés dans le cadre de l'article 18 sur ceux employés dans le contexte de l'article 14, à l'instar de ce qui vient d'être fait ci-dessus.

- Il découle également du libellé de l'article 18 qu'il ne peut y avoir violation que si le droit ou la liberté en question peuvent faire l'objet de restrictions autorisées par la Convention.
- Le simple fait qu'une restriction apportée à une liberté ou à un droit protégé par la Convention ne remplit pas toutes les conditions de la clause qui la permet ne soulève pas nécessairement une question sous l'angle de l'article 18. L'examen séparé d'un grief tiré de cette disposition ne se justifie que si l'allégation selon laquelle une restriction a été imposée dans un but non-conventionnel se révèle être un aspect fondamental de l'affaire.
- Un constat qu'une restriction vise un but prévu par la Convention n'exclut pas non plus nécessairement une violation de l'article 18 ; en juger autrement reviendrait en effet à priver cette disposition de son caractère autonome.
- Une restriction peut être compatible avec la disposition normative de la Convention qui l'autorise dès lors qu'elle poursuit un des buts énoncés par cette disposition et, en même temps, être contraire à l'article 18 au motif qu'elle vise principalement un autre but qui n'est pas prévu par la Convention, autrement dit au motif que cet autre but est prédominant.
- Cette interprétation est conforme à la jurisprudence des juridictions internes des États contractants et à celle de la Cour de justice de l'Union européenne dont la Cour peut tenir compte lorsqu'elle interprète la Convention.
- Le point de savoir quel but est prédominant dans une affaire donnée dépend de l'ensemble des circonstances de la cause ; dans son appréciation à cet égard, la Cour prendra en considération la nature et le degré de répréhensibilité du but non conventionnel censé avoir été poursuivi ; elle gardera aussi à l'esprit que la Convention est destinée à sauvegarder et promouvoir les idéaux et valeurs d'une société démocratique régie par le principe de la primauté du droit.
- Quant aux éléments de preuve de nature à infirmer ou confirmer les allégations du requérant, la Cour s'en tient à son approche habituelle : d'abord la charge de la preuve ne pèse pas sur l'une ou l'autre partie, car elle étudie l'ensemble des éléments en sa possession, d'où qu'ils proviennent, et au besoin elle s'en procure d'office d'autres, et ensuite le critère de la preuve retenu devant elle est celui de la preuve « au-delà de tout doute raisonnable ».
- Cela étant, la Cour y ajoute toutefois certaines précisions : d'abord, la preuve d'après le critère rappelé peut résulter d'un faisceau d'indices, ou de présomptions non réfutées, suffisamment graves, précis et concordants ; ensuite, le degré de conviction nécessaire pour parvenir à une conclusion est intrinsèquement lié à la spécificité des faits, à la nature de l'allégation formulée et au droit conventionnel en jeu ; enfin, la Cour apprécie en toute liberté non seulement la recevabilité et la pertinence, mais aussi la valeur probante de chaque élément du dossier.
- Il s'ensuit que la Cour n'a aucune raison de se limiter aux preuves directes ou d'appliquer un critère spécial de preuve lorsqu'elle examine des griefs tirés de l'article 18 de la Convention.

Conclusion générale

Pour ce qui est des deux des sept épisodes litigieux (cinquième et sixième épisode) ayant donné lieu à des arrestations du requérant et pour lesquels la Cour a déjà conclu à la

violation de la CEDH, la Cour a estimé devoir rechercher si, en l'absence de but légitime, un but inavoué ou non-conventionnel, c'est-à-dire un but non prévu par la Convention au sens de l'article 18, peut être décelé.

Ne pouvant pas faire abstraction du fait que le requérant a été arrêté alors qu'il exerçait son droit conventionnel à la liberté de réunion, la Cour estime qu'en ce qui concerne le cinquième épisode le requérant faisait partie d'une trentaine de militants qui avaient pris part l'un après l'autre à une manifestation statique et qu'il y avait parmi ces militants plusieurs personnalités publiques de premier plan et aucun meneur ne se distinguait. Quant au sixième épisode le requérant a été arrêté devant le tribunal alors qu'il n'était que l'une des personnes qui attendaient d'être autorisées à pénétrer dans le bâtiment pour y assister à une audience publique. Selon la Cour, pour cet épisode il est particulièrement difficile d'écarter la thèse du requérant selon laquelle il a été spécifiquement et personnellement ciblé en tant que militant connu, même dans une situation on ne peut plus anodine qui n'était assimilable que de loin à une réunion publique.

Or, selon la Cour, ce qui pouvait éventuellement sembler être un but ou une finalité légitime au départ (se rapportant en général aux autres épisodes litigieux) peut se révéler moins plausible avec le temps. Ainsi, les mesures prises lors des cinquième et sixième épisodes ne poursuivaient assurément pas un tel but, et elle considère qu'il est également très douteux que tel eût été le cas de celles prises lors du septième épisode.

A cet égard, la Cour a pris aussi en compte le contexte général concernant d'autres conclusions similaires dans d'autres arrêts soulevant les mêmes questions ainsi que les conclusions relatives aux procédures pénales visant le requérant.

La Cour clôt son raisonnement de la façon suivante :

« Au cœur du grief de violation de l'article 18 présenté par le requérant se trouve la persécution dont il se dit victime non pas en tant que simple particulier mais en tant qu'homme politique de l'opposition résolu à exercer un rôle important dans la sphère publique par le jeu du débat démocratique. Ainsi, la restriction en cause ne l'aurait pas touché à titre uniquement individuel, et elle n'aurait pas non plus touché seulement les militants et partisans de l'opposition se réclamant de lui : ce qui a été atteint serait l'essence même de la démocratie comme mode d'organisation de la société dans le cadre duquel la liberté individuelle ne peut être limitée que dans l'intérêt général, c'est-à-dire au nom de la « liberté supérieure » évoquée dans les travaux préparatoires. La Cour considère que le but inavoué ainsi défini atteindrait une gravité significative » (par. 123).

Ainsi la Cour a jugé établi

« Au-delà de tout doute raisonnable que les restrictions imposées au requérant lors des cinquième et sixième épisodes poursuivaient un but inavoué, contraire à l'article 18 de la Convention, à savoir celui d'étouffer le pluralisme politique, qui est un attribut du « régime politique véritablement démocratique » encadré par la « prééminence du droit », deux notions auxquelles renvoie le Préambule de la Convention » (par. 124).

Concernant l'exécution de l'arrêt

Dans le cas d'espèce la Cour a estimé nécessaire de se placer sur le terrain de l'article 46 de la CEDH au titre de l'exécution de l'arrêt. Selon sa jurisprudence constante, afin d'aider l'Etat défendeur de s'acquitter de son obligation au titre de la disposition précitée la Cour peut chercher à lui indiquer le type de mesures individuelles et/ou générales qui pourraient être prises pour mettre un terme à la situation constatée.

Or, la Cour relève que la violation de l'article 11 de la CEDH se rattachait aux insuffisances structurelles du régime juridique en vigueur, lequel n'offrait aucune garantie légale effective contre les abus et que ce lien se trouve également confirmé par la conclusion sur le terrain de l'article 18.

Ainsi, la Cour a jugé donc utile de souligner que

« Une telle situation appelle en principe l'adoption de mesures générales par l'État défendeur, lequel reste libre, sous le contrôle du Comité des Ministres, de choisir les moyens à utiliser pour s'acquitter de son obligation juridique au regard de l'article 46 de la Convention, pourvu que ces moyens soient compatibles avec les conclusions exposées dans son. Elle estime ici que l'État défendeur doit instaurer dans son ordre juridique interne, au moyen de mesures générales appropriées, législatives ou autres, un mécanisme assurant que les autorités compétentes tiennent dûment compte du caractère fondamental de la liberté de réunion pacifique et fassent preuve de la tolérance voulue à l'égard des réunions non autorisées mais pacifiques ne causant qu'une certaine gêne dans la vie quotidienne ne dépassant pas le niveau de la perturbation légère, qu'elles ne restreignent cette liberté qu'après avoir dûment vérifié que la restriction est justifiée par des intérêts légitimes tels que les impératifs de la défense de l'ordre, de la prévention du crime et de la protection des droits et libertés d'autrui, et qu'elles ménagent un juste équilibre entre ces intérêts et l'intérêt pour l'individu d'exercer son droit à la liberté de réunion pacifique). De plus, une justification particulière devrait être requise pour l'imposition de toute sanction. La prévention de violations similaires à l'avenir doit être inscrite dans un cadre juridique adapté, qui garantisse en particulier que les textes de droit interne régissant les restrictions et modalités de l'exercice du droit à la liberté de réunion ne constituent pas une entrave dissimulée à la liberté de réunion pacifique protégée par l'article 11 de la Convention. L'adoption le 26 juin 2018 par la Cour suprême de la Fédération de Russie, en formation plénière, de la résolution « sur certaines questions apparues au cours de l'examen judiciaire d'affaires administratives et d'infractions administratives se rapportant à l'application de la législation relative aux événements publics », bien qu'elle donne des indications bienvenues pour les besoins des juges, met en avant la nécessité de mesures générales, législatives ou autres » (par. 135).

3. Bref commentaire

A n'en pas douter, par les rappels et les précisions apportées aux développements jurisprudentiels en matière de droit à manifester pacifiquement sur la voie publique, l'arrêt apparaît comme un texte majeur dont la prise en compte appelle à s'interroger également sur la nature et la portée du contrôle européen par la Cour de Strasbourg, d'abord et par le Comité des Ministres, ensuite.

Le point de départ de l'argumentaire de la Cour procède d'un réexamen pointilleux de sa jurisprudence concernant le périmètre interprétatif de l'article 11 de la CEDH. En voici les éléments essentiels.

- Le droit à la liberté de réunion est un droit fondamental dans une société démocratique et l'un de ses fondements.
- Afin de parer au risque d'interprétation restrictive la Cour s'est gardée d'explicitier la notion de « réunion » laquelle à ses yeux a un caractère « autonome ».
- La CEDH ne protège que la liberté de « réunion pacifique ».

- Les garanties de cette liberté s'appliquent à tous le rassemblements, à l'exception de ceux dont 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.
- La question de savoir si un rassemblement relève de la protection des l'article 11 de la CEDH au titre de la notion autonome de réunion pacifique ne dépend pas de la question de sa légalité au regard du droit interne.

Ce qui est déterminant est de savoir si une restriction à l'exercice de la liberté précitée cadre ou non avec les exigences de la CEDH. A ce titre, l'arrêt apporte des précisions qui tendent à nuancer les conditions posées par la loi interne, voire à en atténuer singulièrement la rigueur. En effet, la Cour tient à souligner que si subordonner la tenue d'une réunion publique à une procédure de notification ne porte pas atteinte à l'article 11, un rassemblement pacifique peut être d'une telle nature qu'en permettre la tenue seulement si sont respectées les conditions de notification et/ou d'autorisation préalable peut être jugé « disproportionné en soi ».

Une autre pièce maîtresse de l'argumentaire est représentée par le lien établi entre la liberté d'expression et la liberté de réunion pacifique, surtout an matière de débat politique et la nécessité, par conséquent, de donner toute sa place à l'expression publique et de « laisser la contestation s'exprimer ouvertement ».

Quant aux modalités de l'ingérence, l'arrêt insiste sur le critère da la qualité de la loi ainsi que sur les limites du pouvoir d'appréciation de l'exécutif afin de limiter un pouvoir qui serait « trop étendu ».

Le questionnement de la Cour quant à la réalité du but légitime invoqué par les autorités porte sur un aspect qui sous-tend un examen « politique » de la nature de la restriction dénoncée par le requérant, à savoir son « but inavoué, non conventionnel ».

La réponse donnée par la Cour à ce questionnement, non seulement l'a amenée à constater la violation de l'article 11, mais est aussi à la base d'un examen minutieux sur le terrain d'une disposition des plus vagues, l'article 18 de la CEDH, dont l'intitulé est « limitation de l'usage des restrictions aux droits ». Il s'agit d'une disposition quasiment inappliquée jusqu'au milieu des années 80 et qui, après une période que l'on pourrait désigner de rodage, connaît depuis une dizaine d'années un essor des plus intéressants et, en même temps, sujet à controverse.

Le parallèle établi dans l'arrêt entre cette disposition et celle de l'article 14 de la CEDH (interdiction de la discrimination) est saisissant, mais à notre avis non entièrement justifié en l'occurrence. Si, comme le souligne la Cour, les restrictions imposées l'ont été dans un but non conventionnel et se révèlent être un « aspect fondamental de l'affaire », il eût été préférable d'envisager un examen sur le terrain de l'article 11, lu conjointement avec l'article 18.

En d'autres termes, le fait pour la Cour d'avoir pour deux épisodes seulement constaté une « double violation » de la CEDH, risque de brouiller son message qui de « judiciaire » peut apparaître comme relevant d'une sphère qui se place sur un terrain plus politique. En effet, selon la Cour, le « but inavoué » poursuivi par les autorités nationales a bien consisté à « étouffer le pluralisme politique » qui est un attribut d'un régime véritablement démocratique.

Les indications données par la Cour au sujet de l'exécution de l'arrêt confirment une approche désormais bien ancrée dans sa pratique, relevant d'une coloration constitutionnelle évidente. Les violations constatées relevant d'une situation structurelle de

la législation interne applicable aux manifestations sur la voie publique, la Cour a jugé utile de souligner qu'en principe une telle situation appelle des « mesures générales » par l'Etat défendeur. Et la Cour d'indiquer clairement le but à atteindre par les mesures à adopter par l'Etat, libre cependant de les choisir sous le contrôle du Comité des Ministres. Ainsi, cet Etat doit instaurer dans son ordre juridique interne, au moyen de mesures générales appropriées, législatives ou autres, un mécanisme assurant que les autorités compétentes tiennent dûment compte du caractère fondamental de la liberté de réunion pacifique et que les textes du droit interne régissant les restrictions et modalités de l'exercice de ce droit « ne constituent pas une entrave dissimulée à la liberté de réunion pacifique ».

Il se dégage de cet arrêt et de la pratique suggérée par la Cour en matière de situations structurelles de conflit avec la CEDH, une tendance assez nette à « imposer » aux Etats des comportements respectant les obligations assumées par la ratification de la CEDH et en définitive par leur adhésion au Statut du Conseil de l'Europe. Tout cela renforce un débat entamé depuis longtemps sur la nature constitutionnelle du contrôle opéré par la juridiction de Strasbourg.

MICHELE DE SALVIA