



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

**RAPPORT DE RECHERCHE**

---

***Les organisations non gouvernementales dans  
la jurisprudence de la Cour européenne des  
droits de l'homme***

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 rapports sur la jurisprudence, veuillez consulter le document « [Traductions en cours](#) ».

Le rapport a été préparé par la Division de la recherche et de la bibliothèque, au sein de la Direction du juriconsulte, et ne lie pas la Cour.

Le texte a été finalisé en mars 2010, a été mise à jour en Octobre 2016 ; il peut subir des retouches de forme.

Les rapports peuvent être téléchargés à l'adresse suivante : [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) (Jurisprudence – Analyse jurisprudentielle – Rapports de recherche sur la jurisprudence). Pour toute nouvelle information relative aux publications, veuillez consulter le compte Twitter de la Cour : <https://twitter.com/echrpublication>.

## RÉSUMÉ

Le présent rapport contient une vue générale de la jurisprudence de la Cour relative aux organisations non gouvernementales (les ONG). L'étude est divisée en deux parties selon le for où agissent les ONG. La première partie porte sur la manière dont elles participent (directement ou indirectement) à la procédure devant la Cour elle-même, que ce soit en qualité de requérante, de tiers intervenant ou de source fiable d'informations. S'agissant en particulier de ce premier point – une ONG en tant que requérante sur la base de l'article 34 de la Convention – l'étude montre le caractère extrêmement large que donne à la notion d'une « *organisation non gouvernementale* » la jurisprudence des organes de la Convention. La deuxième partie porte, quant à elle, sur la manière dont la jurisprudence de la Cour traite le fonctionnement des ONG au niveau national des Etats membres à la Convention, étant donné qu'en tant que l'un des piliers principaux de la société civile dans un régime véritablement démocratique, elles sont l'un des bénéficiaires les plus importants des droits au titre des articles 10 et 11 de la Convention (liberté d'expression et d'association). La jurisprudence la plus récente de la Cour a mis en exergue deux fonctions caractéristiques des ONG : celle de « *chien de garde* » démocratique et celle d'information du public. Les restrictions à la liberté d'expression et surtout d'association des ONG sont examinées à la fin du rapport.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>6</b>
<b>I. Les ONG en tant qu'acteurs devant la cour.....</b>	<b>7</b>
A. Les ONG en tant que requérantes .....	7
B. Les ONG en tant que tiers intervenants .....	19
C. Les ONG en tant que source d'informations factuelles devant la Cour .....	28
<b>II. Les ONG en tant qu'acteurs de la société civile au niveau national .....</b>	<b>30</b>
A. Les principes jurisprudentiels généraux concernant la liberté d'association .....	30
B. Le rôle particulier de « chien de garde » attribué aux ONG .....	31
C. La fonction d'information.....	34
D. Les partis politiques .....	34
E. Les restrictions légitimes à l'exercice de la liberté d'expression et d'association des ONG .....	35
<b>Bibliographie sélective .....</b>	<b>39</b>

## INTRODUCTION

1. Comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a solennellement proclamé à plusieurs reprises, la démocratie représente un élément fondamental de l'ordre public européen. Cela ressort d'abord du préambule à la Convention européenne des droits de l'homme, qui établit un lien très clair entre la Convention et la démocratie en déclarant que la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales reposent sur un régime politique véritablement démocratique, d'une part, et sur une conception et un respect communs des droits de l'homme, d'autre part. Le préambule de la Convention affirme ensuite que les Etats européens ont en commun un patrimoine d'idéaux et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit. Ce patrimoine commun est constitué par les valeurs sous-jacentes à la Convention ; la Cour a ainsi rappelé à plusieurs reprises que la Convention était effectivement destinée à sauvegarder et promouvoir les idéaux et valeurs d'une société démocratique. En d'autres termes, la démocratie est l'unique modèle politique envisagé par la Convention et, partant, le seul qui soit compatible avec elle (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Ždanoka c. Lettonie* [GC], n° 58278/00, § 98, CEDH 2006-IV).

2. Un élément substantiel d'un régime véritablement démocratique est la société civile. Les deux acteurs principaux de la société civile sont, premièrement, la presse et les autres moyens de communication et d'information, et, deuxièmement, les organisations non gouvernementales (les ONG). Il est naturel que, dans sa pratique, la Cour a souvent dû se pencher sur les différents aspects du fonctionnement de ces deux acteurs. C'est plus spécialement aux ONG qu'est consacré le présent rapport. Il ne concerne pas seulement les ONG spécialisées en matière des droits de l'homme ; au contraire, il couvre la jurisprudence de la Cour relative à toute une gamme des ONG présentes en Europe tant sur le plan national que sur le plan international et spécialisées dans des domaines très variés (par exemple, la protection de l'environnement, la lutte contre la corruption, etc.), ainsi que les partis politiques, les syndicats, les organisations et les congrégations religieuses. Bref, il s'agit de toutes les associations concernées par le libre exercice de la liberté d'expression et d'association (articles 10 et 11 de la Convention).

3. Le rapport se réfère non seulement à la jurisprudence de la Cour, mais également, le cas échéant, à celle de l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme, ayant existé avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 11, le 1<sup>er</sup> novembre 1998.

4. Le rapport est divisé en deux parties selon le for où opèrent les ONG. Il examine d'abord la manière dont les ONG agissent devant la Cour elle-

même (I), et ensuite, la manière dont la Cour conçoit leur rôle et leur place au niveau national, en tant qu'acteurs de la société civile (II).

## I. LES ONG EN TANT QU'ACTEURS DEVANT LA COUR

5. Dans la procédure devant la Cour, une ONG peut apparaître soit comme requérante (A), soit comme tiers intervenant (B). Même si elle ne participe pas à la procédure, la Cour peut néanmoins l'utiliser comme source fiable d'informations (C).

### A. *Les ONG en tant que requérantes*

6. Aux termes de l'article 34 de la Convention,

« La Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses Protocoles. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit. »

7. La jurisprudence de la Cour (ou de l'ancienne Commission) ne donne pas une définition générale d'une « *organisation non gouvernementale* », au sens de la disposition précitée. En cas de doute, la Cour se limite à trancher la question de savoir si une entité relève de cette catégorie – et si elle peut saisir la Cour d'une requête individuelle – au cas par cas. Le critère principal qu'elle utilise procède en effet d'une interprétation littérale du libellé de l'article 34, et ce critère est **négatif** : une organisation est *non gouvernementale* si elle n'est pas *gouvernementale*, à savoir qu'elle n'appartient pas au système institutionnel de l'Etat et ne participe pas à l'exercice des attributions du pouvoir public. Cette interprétation correspond parfaitement à la fonction principale de la Convention, laquelle est de protéger les droits fondamentaux individuels et non de résoudre les conflits internes entre les organes étatiques.

8. Dans la plupart des cas, la réponse à la question de savoir si une telle ou telle entité est *non gouvernementale* ne pose guère de problème. Cependant, dans certaines hypothèses (et vu la complexité des relations juridiques existant en droit public moderne), il est difficile de trancher une distinction claire. Parfois la Cour est confrontée à des personnes morales de droit public structurellement indépendantes de l'Etat mais exerçant, par délégation, une parcelle du pouvoir public, ou tout simplement créées par un

acte émanant de l'Etat, ou encore partiellement (ou totalement) gérées par l'Etat. Dans ces cas, la Cour recourt aux critères suivants :

« [E]ntrent dans la catégorie des « organisations gouvernementales » les personnes morales qui participent à l'exercice de la puissance publique ou qui gèrent un service public sous le contrôle des autorités. Pour déterminer si tel est le cas d'une personne morale donnée autre qu'une collectivité territoriale, il y a lieu de prendre en considération son statut juridique et, le cas échéant, les prérogatives qu'il lui donne, la nature de l'activité qu'elle exerce et le contexte dans lequel s'inscrit celle-ci, et son degré d'indépendance par rapport aux autorités politiques (*Radio France et autres c. France* (déc.), n° 53984/00, § 26, CEDH 2003-X).

9. A la lumière de ces critères, il convient tout d'abord de voir quelles sont les organisations que la Cour **ne reconnaît pas** comme étant « *non-gouvernementales* ». Ainsi, en premier lieu, doivent être qualifiées de « *gouvernementales* » non seulement les autorités centrales de l'Etat, mais aussi les autorités décentralisées qui exercent des « fonctions publiques », quel que soit leur degré d'autonomie par rapport auxdits organes ; il en va ainsi des collectivités territoriales (*Radio France et autres c. France* (déc.), n° 53984/00, § 26, CEDH 2003-X). En d'autres termes, n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 34 de la Convention les **municipalités** et leurs organes, ainsi que les organes des **gouvernements autonomes et provinciaux** dans les pays où ils existent (*Karagiannis c. Grèce* (déc.), n° 33408/05, 27 septembre 2007 ; *Demirbaş et autres c. Turquie* (déc.), n°s 1093/08 et autres, 9 novembre 2010 ; *Breisacher c. France* (déc.), n° 76976/01, CEDH 2003-X ; *Hatzitakis, mairie de Thermaïkos et mairie de Mikra c. Grèce* (déc.), n°s 48391/99 et 48392/99, 18 mai 2000 ; *Section de commune d'Antilly c. France* (déc.), n° 45129/98, CEDH 1999-VIII ; *Commune de Rothenthurm c. Suisse*, n° 13252/87, décision de la Commission du 14 décembre 1988, DR 59, p. 251 ; *Ayuntamiento de Mula c. Espagne* (déc.), n° 55346/00, CEDH 2001-I ; *Danderyds Kommun c. Suède* (déc.), n° 52559/99, 7 juin 2001).

10. Dans l'affaire **Gouvernement de la Communauté autonome du Pays basque c. Espagne** ((déc.), 29134/03, 3 février 2004), la Cour a décidé ainsi :

« La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence constante, doivent être qualifiées d'« organisations gouvernementales », par opposition à « organisations non gouvernementales » au sens de l'article 34 de la Convention, non seulement les organes centraux de l'Etat, mais aussi les autorités décentralisées qui exercent des « fonctions publiques », quel que soit leur degré d'autonomie par rapport auxdits organes ; il en va ainsi des collectivités territoriales (voir, essentiellement, *Commune de Rothenthurm c. Suisse*, n° 13252/87, décision de la Commission du 14 décembre 1988, Décisions et rapports (DR) 59, p. 251 ; *Section de commune d'Antilly c. France* (déc.), n° 45129/98, CEDH 1999-VIII ; *Ayuntamiento de Mula c. Espagne* (déc.), n° 55346/00, CEDH 2001-I, et *Danderyds Kommun c. Suède* (déc.) n° 52559/99, 7 juin 2001).

La Cour note que tant le requérant que la Communauté autonome qu'il représente constituent en Espagne des autorités publiques exerçant des compétences et des fonctions officielles qui leur sont dévolues par la Constitution et par la loi, quel que soit le degré de leur autonomie. Dès lors, ils ne peuvent être considérés comme étant des organisations non gouvernementales au sens de l'article 34 de la convention.

Il s'ensuit que le gouvernement basque ne peut pas, au nom de la Communauté autonome du Pays Basque, introduire une requête fondée sur l'article 34 de la Convention. La requête doit donc être rejetée comme étant incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention, conformément à l'article 35 § 4 de celle-ci (cf., par exemple, *The Province of Bari, Sorrentino and Messeni Nemagna v. Italy*, n° 41877/98, décision de la Commission du 15 septembre 1998 ; *Hatzitakis, mairie de Thermaikos et mairie de Mikra c. Grèce* (déc.), n°s 48391/99 et 48392/99, 18 mai 2000, non publiée). »

11. Les organes de la Convention ont aussi eu l'occasion de préciser que même un litige entre le gouvernement central et une commune ne peut mener à une conclusion différente dans la mesure où pareil contentieux ne diminue en aucun cas le caractère public des autorités impliquées (*La province de Bari, Francesco Sorrentino et Teresa Messeni Nemagna c. Italie*, n° 41877/98, décision de la Commission du 15 septembre 1998, et *Döşemealtı Belediyesi c. Turquie* (déc.), n° 50108/06, 23 mars 2010). Plus particulièrement, dans une affaire où il s'agissait d'une expropriation par les autorités centrales des terrains appartenant à des communes, la Cour a rejeté les requêtes quant à ces communes pour incompatibilité *ratione personae*, bien que celles-ci aient allégué qu'il s'agissait de leurs terrains privés et non publics, dans la mesure où l'Etat les avait traitées à l'instar d'un simple particulier dans la procédure d'expropriation (*Hatzitakis, mairie de Thermaikos et mairie de Mikra c. Grèce* (déc.), n°s 48391/99 et 48392/99, 18 mai 2000).

12. Un bon exemple dans le sens contraire, lorsque l'application des mêmes critères a abouti à une qualification différente, se trouve dans l'affaire *Könkämä et autres c. Suède* (n° 27033/95, décision de la Commission du 25 novembre 1996, DR 87, p. 78). Dans cette affaire, la Commission a reconnu qu'un « village same » (*sameby*), une entité de droit public créé par la loi, pouvait être reconnue comme étant « non gouvernementale » car elle était non seulement autonome, mais pratiquement dépourvue de toute prérogative du pouvoir public.

13. En appliquant les mêmes critères, l'ancienne Commission est parvenue à la conclusion que n'étaient pas des « organisations non-gouvernementales » et ne pouvaient pas introduire une requête :

- les **organismes ordinaires** créés par la loi – comme, en l'espèce, le Conseil général des ordres officiels d'économistes d'Espagne –, au motif qu'il exerçait « des fonctions officielles (...) attribuées par la Constitution et par la loi » (*Consejo General de Colegios Oficiales de Economistas de España c. Espagne*, n°s 26114/95 et 26455/95, décision de la



Commission du 28 juin 1995, Décisions et Rapports (DR) 82, p. 150), ou encore, en Autriche, la Chambre des médecins de Vienne (*Ärzttekammer für Wien et Dorner c. Autriche*, n° 8895/10, §§ 37-44, 16 février 2016);

- les **entreprises publiques gérées par l'Etat**, telle la société nationale des chemins de fer, aux motifs, essentiellement, qu'elle était sous la tutelle du gouvernement et bénéficiait d'un monopole d'exploitation (*RENFE c. Espagne*, n° 35216/97, décision de la Commission du 8 septembre 1997, DR 90, p. 179); ou encore des sociétés publiques possédées et gérées par l'Etat **ou une municipalité** et chargée de la gestion des biens de l'Etat ou de la municipalité dans un domaine particulier (*State Holding Company Luganskvugillya c. Ukraine* (déc.), n° 23938/05, 27 January 2009, et *Východoslovenská Vodárenská Spoločnosť, A.S. c. Slovaquie*, n° 40265/07, §§ 33-37, 2 juillet 2013).

14. Et voici, encore une fois, un exemple contraire, où l'application de ces mêmes critères a abouti à un résultat différent. Dans l'affaire **Les saints monastères c. Grèce** (9 décembre 1994, §§ 48-49, série A n° 301-A), la requête émanait de plusieurs monastères de l'Eglise orthodoxe grecque. Or, en vertu de la Constitution hellénique, cette Eglise a le statut de l'Eglise officielle, et les monastères en cause jouissaient à l'époque de la personnalité morale de droit public. Voici quelle a été la solution adoptée par la Cour :

« En premier lieu, le Gouvernement dénie aux monastères requérants la qualité d'organisations non gouvernementales au sens de l'article [34] de la Convention. Il invoque les liens historiques, juridiques et financiers de l'Eglise orthodoxe et de ses institutions avec la nation et l'Etat helléniques, qui se refléteraient dans la Constitution même de 1975 et des textes législatifs, ainsi que l'influence considérable qu'exercerait actuellement l'Eglise de Grèce sur les activités de l'Etat. L'attribution à celle-ci et à ses composantes - dont les monastères - de la personnalité morale de droit public démontrerait l'importance particulière accordée aux affaires ecclésiastiques. En outre, l'Eglise orthodoxe grecque et ses institutions participeraient directement et activement à l'exercice de la puissance publique; elles prendraient des actes administratifs exécutoires dont le Conseil d'Etat contrôlerait la légalité comme il le fait pour les actes de n'importe quelle autorité publique. Quant aux monastères, ils s'intégreraient hiérarchiquement dans la structure organique de l'Eglise de Grèce: leur création, leur fusion et leur dissolution s'opéreraient par décret adopté après avis de l'archimandrite et approbation du saint-synode permanent et sur proposition du ministre de l'Education et des Cultes. Pour entrer en vigueur, les actes des conseils monastiques devraient être ratifiés par l'autorité ecclésiastique de tutelle. Enfin, le fait que les monastères posséderaient une personnalité juridique distincte de celle de l'Eglise ne serait pas déterminant; en témoignerait la possibilité de mise en jeu de la responsabilité internationale d'un Etat à raison d'actes accomplis par des entités juridiques distinctes de celui-ci.

Comme la Commission l'a relevé dans sa décision sur la recevabilité, la Cour note d'emblée que les monastères requérants n'exercent pas de prérogatives de puissance publique. (...) [L]a Charte statutaire de l'Eglise de Grèce qualifie les monastères d'institutions religieuses d'ascétisme (...). Leurs objectifs essentiellement ecclésiastiques

et spirituels, et même culturels et sociaux pour certains d'entre eux, ne sont pas de nature à les faire ranger parmi des organisations gouvernementales poursuivant des objectifs d'administration publique. De la qualification de personnes morales de droit public se déduit seulement la volonté du législateur de leur assurer – en raison des liens particuliers qui les unissent à l'Etat – la même protection juridique à l'égard des tiers que celle accordée aux autres personnes morales de droit public. En outre, le seul pouvoir des conseils monastiques consiste à édicter des règlements portant sur l'organisation et la promotion de la vie spirituelle et sur l'administration interne de chaque monastère (...).

Relevant de la tutelle – spirituelle – de l'archevêque du lieu où ils se trouvent situés (...) et non de celle de l'Etat, les monastères constituent des entités distinctes de ce dernier, à l'égard duquel ils jouissent d'une autonomie complète.

Il y a donc lieu de considérer les monastères requérants comme des organisations non gouvernementales (...). »

15. Le deuxième exemple, un peu plus récent, est donné par l'affaire ***Compagnie maritime de la République islamique d'Iran c. Turquie*** (n° 40998/98, §§ 80-82, CEDH 2007-XIV), où il s'agissait de la saisie par les autorités turques de la cargaison se trouvant à bord d'un navire affrété par la société requérante. La Cour a jugé :

« A la lumière des principes précités, la Cour note que la société requérante est une personne morale exerçant des activités commerciales soumises au droit commun de la République d'Iran. Elle ne participe pas à l'exercice de la puissance publique et n'a pas non plus un rôle de service public ni ne détient un monopole dans un secteur concurrentiel (voir, à cet égard, *Les saints monastères c. Grèce*, 9 décembre 1994, § 49, série A n° 301-A et, plus récemment, *Österreichischer Rundfunk c. Autriche*, n° 35841/02, §§ 48-54, 7 décembre 2006). Bien qu'à l'époque des faits se trouvant à l'origine de la requête à l'étude, la société requérante ait été entièrement propriété de l'Etat et qu'à l'heure actuelle une importante proportion de ses actions appartienne toujours à l'Etat et que la majorité des membres du conseil d'administration soient nommés par l'Etat, elle est légalement et financièrement indépendante de l'Etat, comme cela ressort de l'article 3 de ses statuts. (...).

Cela étant, il est vrai que les organes gouvernementaux ou sociétés publiques placés sous le contrôle strict de l'Etat ne sont pas autorisés à introduire une requête au titre de l'article 34 de la Convention (voir les décisions précitées (...) *Ayuntamiento de M., Seize communes d'Autriche et certains de leurs conseillers municipaux*, et *RENFÉ*). Cependant, l'idée qui sous-tend ce principe est d'empêcher une Partie contractante d'être à la fois requérante et défenderesse devant la Cour. Or les circonstances de l'espèce diffèrent de celles décrites par le Gouvernement et le fait que la société requérante ait son siège dans un Etat qui n'est pas partie à la Convention ne joue aucun rôle à cet égard. De plus, la Cour constate que la société requérante est essentiellement régie par le droit des sociétés, ne jouit d'aucun pouvoir allant au-delà de ceux conférés par le droit commun dans l'exercice de ses activités et relève de la compétence des juridictions judiciaires et non administratives. Dans ces conditions, la Cour estime que la société requérante fonctionne comme une société commerciale et que rien ne donne à penser que la requête à l'étude a été en réalité soumise par la République islamique d'Iran, qui n'est pas partie à la Convention.

Il s'ensuit que la société requérante est en droit de soumettre une requête au titre de l'article 34 de la Convention et qu'il y a donc lieu de rejeter (...) l'exception du Gouvernement. »

16. A la lumière de tout ce qui précède, on voit bien que le sens de la notion d'« *organisation non gouvernementale* », au sens de l'article 34 de la Convention, est extrêmement large – considérablement plus large que celui qui lui est généralement attribué au niveau national. Ainsi, sont des « *organisations non gouvernementales* » :

- les **associations** du type classique (c'est ce que l'on comprend le plus souvent par une 'ONG' au sens courant du terme ; voir, par exemple, *Association Ekin c. France*, n° 39288/98, CEDH 2001-VIII, ou *Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimdjiev c. Bulgarie*, n° 62540/00, 28 juin 2007) ;
- les **partis politiques** (voir, parmi beaucoup d'autres, *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie* [GC], n° 23885/94, CEDH 1999-VIII, ou *Parti conservateur russe des entrepreneurs et autres c. Russie*, n°s 55066/00 et 55638/00, CEDH 2007-I) ;
- les **syndicats** (par exemple, *Syndicat national de la police belge c. Belgique*, 27 octobre 1975, série A n° 19 ; *Syndicat national des professionnels des procédures collectives c. France*, n° 70387/01, 20 juin 2006, et *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie* [GC], n° 2330/09, CEDH 2013) ;
- les **églises**, les organisations et congrégations **religieuses** (voir, par exemple, *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France* [GC], n° 27417/95, CEDH 2000-VII, et *Saint Synode de L'Eglise orthodoxe bulgare (métropolitaine Innocent) et autres c. Bulgarie*, n°s 412/03 et 35677/04, 22 janvier 2009) ;
- les **fondations** (*El Majjaoui et Stichting Touba Moskee c. Pays-Bas* (radiation) [GC], n° 25525/03, 20 décembre 2007) ;
- les **opérateurs économiques** comme les entreprises commerciales (par exemple, *Sovtransavto Holding c. Ukraine*, n° 48553/99, CEDH 2002-VII, et *J.A. Pye (Oxford) Ltd et J.A. Pye (Oxford) Land Ltd c. Royaume-Uni* [GC], n° 44302/02, CEDH 2007-X), ou des établissements de crédit (*Capital Bank AD c. Bulgarie*, n° 49429/99, CEDH 2005-XII) ;
- une **masse successorale** (qui, selon le droit romain classique, jouit de la personnalité morale ; par exemple, *Succession de Nitschke c. Suède*, n° 6301/05, 27 septembre 2007).

17. Une ONG peut-elle introduire une requête devant la Cour au nom d'une autre personne ? Le libellé de l'article 34 de la Convention est très

clair sur ce point : « la Cour peut être saisie d'une requête par toute (...) organisation non gouvernementale (...) **qui se prétend victime d'une violation (...)** ». Donc, pour pouvoir introduire une requête en vertu de l'article 34 de la Convention, une personne doit pouvoir démontrer qu'elle a « subi directement les effets » de la mesure litigieuse (*Burden c. Royaume-Uni* [GC], n° 13378/05, § 33, CEDH 2008, et *İlhan c. Turquie* [GC], n° 22277/93, § 52, CEDH 2000-VII). De même, l'article 34 n'autorise pas à se plaindre *in abstracto* de violations de la Convention, laquelle ne reconnaît pas l'*actio popularis* (*Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978, § 33, série A n° 28, et *Parti travailliste géorgien c. Géorgie* (déc.), n° 9103/04, 22 mai 2007). Cela signifie qu'un requérant ne peut se plaindre d'une disposition de droit interne, d'une pratique nationale ou d'un acte public simplement parce qu'ils lui paraissent enfreindre la Convention. Pour qu'une requérante – dans ce cas, une ONG – puisse se prétendre victime, il faut qu'elle produise des indices raisonnables et convaincants de la probabilité de réalisation d'une violation **en ce qui la concerne personnellement** (*Tauira et 18 autres c. France*, n° 28204/95, décision de la Commission du 4 décembre 1995, Décisions et rapports (DR) 83-A, p. 131, et *Monnat c. Suisse*, n° 73604/01, §§ 31-32, CEDH 2006-X). Donc, une ONG qui représente ou aide un requérant ne peut pas, de ce seul fait, alléguer une violation de ses propres droits (*Čonka et autres et la Ligue des droits de l'homme c. Belgique* (déc.), n° 51564/99, 13 mars 2001). Un tel grief est rejeté comme incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention.

18. Certes, une ONG peut agir devant la Cour en tant que représentante d'un requérant (qui peut lui-même être une ONG), en vertu de l'article 36 du règlement de la Cour, à condition de produire un pouvoir écrit dûment signé, conformément à l'article 45 § 3 du même texte. Il est donc essentiel pour le représentant de démontrer qu'il a reçu des instructions précises et explicites de la part de la victime alléguée, au nom de laquelle il entend agir (*Post c. Pays-Bas* (déc.), n° 21727/08, 20 janvier 2009 ; concernant la validité du pouvoir, voir *Aliev c. Géorgie*, n° 522/04, §§ 44-49, 13 janvier 2009). Toutefois, du point de vue formel, le « représentant » devant la Cour est toujours une personne physique concrète (voir, par exemple, *Syndicat national des professionnels des procédures collectives c. France*, n° 70387/01, § 2, 20 juin 2006, et *ADEFDROMIL c. France*, n° 32191/09, § 2, 2 octobre 2014). En effet, comme il est dit à l'article 36 § 4 a) du règlement,

« Le représentant agissant pour le compte du requérant en vertu des paragraphes 2 et 3 du présent article doit être un **conseil habilité** à exercer dans l'une quelconque des Parties contractantes et résidant sur le territoire de l'une d'elles, ou une autre personne agréée par le président de la chambre. »

19. Donc, même si un requérant est représenté devant la Cour par une ONG, ce sera toujours une personne physique – par exemple, le président de

cette organisation –, qui sera formellement son représentant dans la procédure. Par exemple : « *les requérants [sont] représentés par le Service d'aide juridique aux exilés (SAJE), pour le compte duquel agit M<sup>me</sup> Chloé Bregnard Ecoffey* » (*Tarakhel c. Suisse* [GC], n° 29217/12, § 2, CEDH 2014) ;

20. Toutefois, dans des cas exceptionnels, **une ONG peut agir au nom d'un requérant même en l'absence d'un pouvoir ou d'une procuration**. Les organes ont admis que des considérations spéciales pouvaient se justifier dans le cas de victimes alléguées de violations graves des articles 2, 3 et 8 de la Convention subies aux mains des autorités nationales. Des requêtes introduites par des particuliers au nom de la ou des victimes ont ainsi été déclarées recevables alors même qu'aucun type de pouvoir valable n'avait été présenté. Une attention particulière a été accordée à des facteurs de vulnérabilité, tels que l'âge, le sexe ou le handicap, propres à empêcher certaines victimes de soumettre leur cause à Strasbourg, compte dûment tenu par ailleurs des liens entre la victime et la personne auteur de la requête (voir, par exemple, *S.P., D.P. et A.T. c. Royaume-Uni*, n° 23715/94, décision de la Commission du 20 mai 1996, où une requête avait été introduite par un *solicitor* au nom d'enfants qu'il avait représentés lors de la procédure interne, dans laquelle il avait été désigné par le tuteur *ad litem*).

21. En revanche, dans l'arrêt *Nencheva et autres c. Bulgarie*, n° 48609/06, § 93, 18 juin 2013), la Cour n'a pas reconnu la qualité de victime à l'association requérante qui agissait au nom des victimes directes. Elle a en effet observé que l'association n'avait pas porté l'affaire devant les juridictions internes et que, de plus, les faits incriminés n'avaient pas d'impact sur ses activités dès lors qu'elle était à même de continuer à œuvrer à la réalisation de ses objectifs. La Cour a reconnu qualité pour agir aux proches de certaines des victimes, mais elle n'a pas statué sur la question de la représentation des victimes qui ne seraient pas en mesure d'agir en leur propre nom devant elle ; elle a toutefois admis que des circonstances exceptionnelles pouvaient appeler des mesures exceptionnelles.

22. Cependant, l'arrêt de principe le plus important relatif à ce genre de situations est *Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Roumanie* [GC], n° 47848/08, CEDH 2014. L'affaire concernait le décès d'un jeune homme d'origine rom – qui était séropositif et atteint d'un grave handicap mental – pendant son séjour dans un hôpital psychiatrique dans de très mauvaises conditions. La requête avait été introduite en son nom, après sa mort, par une ONG appelé le « Centre de ressources juridiques » (« CRJ »). Concernant la recevabilité de l'affaire, la Cour a écarté l'exception d'irrecevabilité formulée par le gouvernement roumain selon laquelle le CRJ n'avait pas qualité pour introduire la requête au nom de la victime directe. Eu égard aux circonstances exceptionnelles de l'espèce et à la gravité des allégations formulées, elle a estimé que le CRJ

devait se voir reconnaître la faculté d'agir en qualité de représentant de M. Câmpeanu. La Cour a notamment relevé :

« 104. La présente affaire concerne une personne, M. Câmpeanu, qui était extrêmement vulnérable et n'avait pas de proches. M. Câmpeanu était un jeune Rom atteint de déficiences mentales graves et infecté par le VIH. Il fut pris en charge par les pouvoirs publics pendant toute sa vie et décéda à l'hôpital. Sa mort serait due à des négligences. Aujourd'hui, et sans avoir eu de contacts significatifs avec le jeune homme de son vivant (...) ni avoir reçu de pouvoir ou d'instructions de sa part ou de la part d'une quelconque autre personne compétente, l'association requérante (le CRJ) entend saisir la Cour d'une requête portant notamment sur les circonstances de sa mort.

105. La Cour estime que cette affaire n'entre aisément dans aucune des catégories couvertes par la jurisprudence susmentionnée et qu'elle soulève donc une difficile question d'interprétation de la Convention relativement à la qualité pour agir du CRJ. Pour la résoudre, la Cour tiendra compte du fait que la Convention doit être interprétée comme garantissant des droits concrets et effectifs, et non théoriques et illusoire (voir *Artico c. Italie*, 13 mai 1980, § 33, série A n° 37, et les références qui y sont citées). Elle doit aussi garder à l'esprit que ses arrêts « servent non seulement à trancher les cas dont elle est saisie, mais plus largement à clarifier, sauvegarder et développer les normes de la Convention et à contribuer de la sorte au respect, par les États, des engagements qu'ils ont assumés en leur qualité de Parties contractantes » (*Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, § 154, série A n° 25, et *Konstantin Markin c. Russie* [GC], n° 30078/06, § 89, CEDH 2012). En même temps, et comme il ressort de la jurisprudence susmentionnée concernant la qualité de victime et la notion de « qualité pour agir », la Cour doit veiller à ce que les conditions de recevabilité à remplir pour pouvoir la saisir soient interprétées de manière cohérente.

106. Pour la Cour, il est incontestable que M. Câmpeanu a été la *victime directe*, au sens de l'article 34 de la Convention, des circonstances qui ont abouti à son décès et qui se trouvent au cœur de la principale doléance portée devant la Cour en l'espèce, à savoir le grief tiré de l'article 2 de la Convention.

107. En revanche, la Cour ne voit pas de motifs suffisamment pertinents de considérer le CRJ comme une victime indirecte au regard de sa jurisprudence. Elle souligne à cet égard que le CRJ n'a pas démontré l'existence d'un « lien [suffisamment] étroit » avec la victime directe ; il ne prétend pas non plus avoir un « intérêt personnel » à maintenir les griefs en question devant la Cour, eu égard à la définition que la jurisprudence de la Cour donne de ces notions (...).

108. De son vivant, M. Câmpeanu n'engagea devant les juridictions nationales aucune procédure pour se plaindre de sa situation médicale et juridique. Si sur le plan formel il était tenu pour une personne dotée de la pleine capacité juridique, il est clair qu'en pratique il n'a pas été traité comme tel (...). Quoi qu'il en soit, la Cour estime que compte tenu de son extrême vulnérabilité M. Câmpeanu n'était pas en mesure d'introduire lui-même une telle procédure sans soutien ni conseils juridiques adéquats. Le jeune homme se trouvait donc dans une situation totalement autre, et moins favorable, que celles examinées par la Cour dans des affaires antérieures, qui concernaient des personnes dotées de la capacité juridique, ou du moins que rien n'avait empêché d'engager une procédure de leur vivant (...), et au nom desquelles des requêtes avaient été introduites après leur décès.

109. Après la mort de M. Câmpeanu, le CRJ engagea plusieurs procédures internes aux fins d'élucider les circonstances de celle-ci. Les investigations ayant finalement

abouti à la conclusion qu'aucun acte pénalement répréhensible n'était associé au décès, le CRJ a introduit la présente requête devant la Cour.

110. La Cour attache une importance considérable au fait que ni la capacité du CRJ d'agir pour M. Câmpeanu ni ses observations soumises en son nom auprès des autorités médicales et judiciaires internes n'ont en aucune manière été mises en cause ou contestées (...). Ces initiatives, qui auraient normalement relevé de la responsabilité d'un tuteur ou d'un représentant, ont donc été prises par le CRJ sans aucune objection des autorités compétentes, lesquelles y ont donné suite et ont traité toutes les demandes leur ayant été soumises.

111. La Cour observe également qu'au moment de son décès, comme indiqué ci-dessus, M. Câmpeanu n'avait pas de proches connus et qu'à l'époque où il avait atteint l'âge de la majorité l'État n'avait chargé aucune personne compétente ni aucun tuteur de veiller à ses intérêts – juridiques ou autres –, malgré l'obligation légale prévoyant une telle mesure. Au niveau national, le CRJ n'est intervenu en tant que représentant que peu avant la mort du jeune homme, alors que celui-ci était manifestement incapable d'exprimer un quelconque souhait ou avis sur ses propres besoins et intérêts, et *a fortiori* sur l'opportunité d'exercer un recours. Les autorités n'ayant désigné ni tuteur légal ni autre représentant, aucune forme de représentation n'était accessible ni n'avait été mise en place pour protéger l'intéressé ou pour soumettre des observations en son nom aux autorités hospitalières, aux juridictions nationales et à la Cour (...). Il convient également de noter que le principal grief fondé sur la Convention concerne des doléances tirées de l'article 2 (« droit à la vie »), que M. Câmpeanu, bien qu'étant la victime directe, ne pouvait évidemment pas présenter puisqu'il était décédé.

112. Dans le contexte qu'elle vient d'exposer, la Cour est convaincue qu'eu égard aux circonstances exceptionnelles de l'espèce et à la gravité des allégations formulées, le CRJ doit se voir reconnaître la faculté d'agir en qualité de représentant de M. Câmpeanu, même s'il n'a pas reçu procuration pour agir au nom du jeune homme et si celui-ci est décédé avant l'introduction de la requête fondée sur la Convention. Conclure autrement reviendrait à empêcher que ces graves allégations de violation de la Convention puissent être examinées au niveau international, avec le risque que l'État défendeur échappe à sa responsabilité découlant de la Convention par l'effet même de la non-désignation par lui, au mépris des obligations qui lui incombent en vertu du droit interne, d'un représentant légal chargé d'agir au nom du jeune homme (...). Permettre à l'État défendeur d'échapper ainsi à sa responsabilité serait incompatible avec l'esprit général de la Convention et avec l'obligation que l'article 34 de la Convention fait aux Hautes Parties contractantes de n'entraver en aucune manière l'exercice effectif du droit d'introduire une requête devant la Cour.

(...)

114. En conséquence, la Cour rejette l'exception du Gouvernement relative à l'absence de *locus standi* du CRJ, celui-ci ayant la qualité de représentant *de facto* de M. Câmpeanu. »

23. La Cour est parvenue à une conclusion identique dans l'affaire ***Association de défense des droits de l'homme en Roumanie – Comité Helsinki au nom de Ionel Garcea c. Roumanie*, n° 2959/11, §§ 42-46, 24 mars 2015**, où une ONG avait introduit une requête au nom et pour le compte d'un détenu souffrant d'une maladie mentale et décédé dans un hôpital pénitentiaire sans avoir aucun membre de famille.

24. En revanche, sur la base des mêmes critères, la Cour a déclaré irrecevable la requête dans l'affaire *Comité Helsinki bulgare c. Bulgarie* (déc.), n<sup>os</sup> 35653/12 et 66172/12, 21 juillet 2016. L'association requérante, agissant sans procuration, avait introduit deux requêtes au nom de deux adolescentes décédées respectivement en octobre 2006 et octobre 2007 dans des foyers pour enfants atteints de handicaps mentaux. Elle avait eu connaissance de la situation dans ces établissements et du décès des adolescentes grâce à la diffusion d'un documentaire à la télévision en 2007. Elle avait alors demandé aux autorités d'ouvrir une enquête pénale afin de faire la lumière sur les conditions dans lesquelles les enfants étaient maintenus dans ces établissements et sur les cas de décès qui y étaient survenus. La Cour a considéré que la présente affaire était essentiellement différente de l'affaire *Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu*, précité. Elle a relevé (voir en particulier l'*obiter dictum* au § 60 de la décision) :

« 56. En revanche, la Cour observe que les présentes requêtes se distinguent des affaires *Câmpeanu* et *Association de défense des droits de l'homme en Roumanie – Comité Helsinki au nom de Ionel Garcea*, précitées, sur le point suivant : dans ces affaires, les associations requérantes en cause s'étaient intéressées aux cas particuliers des victimes directes des violations alléguées, elles avaient eu des contacts avec elles avant leur décès et avaient engagé des procédures au niveau interne immédiatement après leur décès. Dans le cas d'Ionel Garcea, l'association requérante avait même déjà représenté M. Garcea à plusieurs occasions de son vivant (...). Dans les présentes espèces, force est de constater que l'association requérante n'a eu aucun contact avec les adolescentes et ne s'est pas intéressée à leurs cas avant leur décès, survenu respectivement en octobre 2006 et en octobre 2007. Elle a pris connaissance de la situation critiquée dans les foyers pour enfants handicapés et des décès de certains d'entre eux non à l'occasion d'une action menée par elle-même dans ces établissements mais à la suite de la diffusion d'un documentaire à la télévision en décembre 2007, tout comme l'ensemble des téléspectateurs en Bulgarie. Il est vrai que l'association requérante a soulevé le problème général des conditions de vie et des décès immédiatement après cette diffusion et a demandé au parquet d'enquêter sur tous les cas de décès d'enfants survenus dans des foyers spécialisés, puis a engagé une action civile en discrimination concernant tous les cas en août 2009 (...). Toutefois, il apparaît que l'association requérante est intervenue dans le cas concret d'Aneta seulement le 14 octobre 2011 (...), soit cinq ans après son décès alors qu'une procédure pénale avait déjà été engagée le 10 octobre 2006 et que deux ordonnances de non-lieu susceptibles d'être attaquées par l'association requérante avaient été rendues par le parquet en 2007 et en 2008 (...).

57. D'une manière similaire, il ressort des éléments du dossier dans le cas de *Nikolina* que l'association requérante a pris connaissance du décès de l'enfant en juin 2010 (...), alors que sa première intervention dans l'enquête date du 2 février 2012, soit plus de quatre ans après le décès, et que l'enquête avait déjà été engagée le 24 septembre 2010. (...) La Cour ne peut estimer que l'association requérante pouvait se prévaloir d'un droit de contester devant elle le dysfonctionnement allégué des procédures pénales en l'espèce sans limite dans le temps, à supposer même que ce droit devait lui être reconnu à partir du moment où elle a pris connaissance des décès d'Aneta et *Nikolina*. L'inverse signifierait, indépendamment de l'examen de la question du *locus standi*, qu'elle serait exonérée de l'obligation de respecter une autre



condition de recevabilité d'une requête soumise devant la Cour, à savoir l'introduction dans un délai de six mois. En effet, l'autorité du procureur supérieur d'ordonner la réouverture d'une enquête, dont l'association requérante a demandé l'exercice, présente un caractère exceptionnel et n'est pas restreinte dans le temps (...). Prendre en compte le droit à l'association requérante de saisir le procureur, sans considération du temps écoulé depuis le moment où elle aurait pu attaquer les décisions de classement sans suite, conduirait à regarder comme recevable sa requête dans un délai de six mois après chaque nouvel examen de sa demande par le parquet. La Cour estime à ce sujet que s'il est important de pouvoir soumettre à son contrôle international les graves allégations de violation de la Convention sans risque que l'État défendeur échappe à sa responsabilité (...), un tel examen n'est cependant pas inconditionnel et peut dépendre de l'écoulement d'un certain temps ou encore de la diligence démontrée par les requérants.

58. Par ailleurs, la Cour rappelle que dans l'affaire *Câmpeanu*, précitée, elle a accordé une importance considérable au fait que l'association requérante était intervenue au nom de M. Câmpeanu dans le cadre de la procédure interne menée à la suite de son décès et que sa capacité pour agir n'avait à aucun moment été contestée par les autorités internes (...). Il est vrai que dans la présente espèce, l'association requérante est également intervenue au niveau interne : elle a alerté le parquet de la situation générale et des décès survenus dans les foyers et a demandé que des enquêtes soient réalisées, elle a introduit des recours contre les décisions de classement sans suite et saisi le parquet supérieur dans le but de provoquer des contrôles d'office des décisions de non-lieu (...). Il ressort cependant du dossier qu'en vertu du droit bulgare l'association requérante ne disposait pas formellement d'une quelconque qualité dans la procédure interne – elle n'était ni partie à la procédure, ni représentante des adolescentes décédées (...). Dès lors, même si, à la suite de l'accord auquel elle est parvenue avec le procureur général, le parquet a réalisé des contrôles dans les foyers en collaboration avec l'association requérante, lui a donné accès aux éléments des enquêtes en cours et a effectué des contrôles d'office des décisions de classement sans suite après avoir reçu des courriers de l'association, cette dernière n'était pas partie aux procédures. En conséquence, elle ne bénéficiait pas des droits procéduraux accordés aux parties, notamment ceux de faire des demandes et des objections ou se constituer partie accusatrice. La seule exception était la possibilité de recourir par voie hiérarchique contre les ordonnances de non-lieu du parquet, mais elle n'avait pas par la suite le droit d'introduire un recours judiciaire contre de telles ordonnances (...). La Cour estime sur ce point que l'association requérante n'a pas eu de statut similaire devant les autorités internes à celui de l'organisation ayant agi dans l'affaire *Câmpeanu*, précitée.

59. En conclusion, l'absence de contact de l'association requérante avec les adolescentes avant leur décès et de statut procédural pour elle, englobant l'ensemble des droits appartenant aux parties dans une procédure pénale, ainsi que le caractère tardif des interventions de l'association dans les procédures pénales conduites en l'espèce après les ordonnances de non-lieu du parquet du 8 juillet 2008 pour le premier cas et du 5 avril 2011 pour le deuxième, amène la Cour à différencier les requêtes examinées de l'affaire *Câmpeanu*, précitée. Les critères dégagés dans cette dernière affaire ne se trouvant pas remplis, les présentes requêtes ne peuvent lui donner l'opportunité de reconnaître qualité pour agir à l'association requérante.

**60. La Cour tient cependant à préciser que sa décision se limite aux circonstances de l'espèce et que la conclusion ci-dessus ne doit pas s'interpréter comme une méconnaissance de l'œuvre de la société civile dans le processus visant à protéger les droits des personnes présentant une extrême vulnérabilité.**

**Elle remarque le rôle actif et vigilant de l'association requérante qui a alerté les institutions compétentes et a coopéré avec elles lors des enquêtes et des contrôles réalisés. Dans ce contexte, la Cour relève avec satisfaction que les autorités bulgares ont pris sérieusement en considération les signalements de l'association requérante malgré l'absence de statut formel de celle-ci dans les procédures internes.**

61. Au vu de ce qui vient d'être exposé dans les paragraphes 50 à 59, la Cour accueille l'exception du Gouvernement relative à l'absence de *locus standi* du Comité Helsinki bulgare et estime que les requêtes telles qu'elles lui ont été présentées sont incompatibles *ratione personae* au sens de l'article 34 de la Convention et qu'elles doivent être rejetées, en application de l'article 35 §§ 3 (a) et 4. »

### ***B. Les ONG en tant que tiers intervenants***

25. L'article 36 de la Convention, tel que modifié par le Protocole n° 14 (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 2010), est ainsi libellé :

« 1. Dans toute affaire devant une chambre ou la Grande Chambre, une Haute Partie contractante dont un ressortissant est requérant a le droit de présenter des observations écrites et de prendre part aux audiences.

2. Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, le président de la Cour peut inviter toute Haute Partie contractante qui n'est pas partie à l'instance ou **toute personne intéressée autre que le requérant** à présenter des observations écrites ou à prendre part aux audiences.

3. Dans toute affaire devant une chambre ou la Grande Chambre, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe peut présenter des observations écrites et prendre part aux audiences. »

26. Les modalités de mise en œuvre de l'article 36 de la Convention sont exposées plus en détail par l'article 44 du règlement de la Cour. En l'état actuel, la Convention prévoit donc trois types de tierce intervention. Le premier, visé par le paragraphe premier de l'article précité et inspiré de la notion classique de la protection diplomatique telle qu'elle existe en droit international public, accorde à un Etat contractant dont le ressortissant introduit une requête contre un autre Etat contractant le *droit* d'intervenir dans la procédure. Le troisième, inséré par le Protocole n° 14, accorde un tel *droit* également au Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

27. Quant au deuxième type d'intervention, prévu par le deuxième paragraphe de l'article 36, il concerne « *toute personne intéressée autre que le requérant* », mais il ne s'agit pas ici d'un *droit* acquis : c'est le président de la Cour à qui il incombe d'autoriser l'intervention de cette personne « *dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice* ». L'initiative peut alors émaner soit du président de la Cour, soit (c'est ce qui se passe dans la quasi-totalité des cas) de la personne intéressée elle-même. L'article 36 § 2

ne faisant aucune distinction entre les personnes physiques et morales, les ONG entrent bien évidemment dans le champ d'application de cette disposition. Lorsqu'elle est autorisée à intervenir sur la base de l'article 36 §2, l'ONG agit comme un *amicus curiae*, donnant à la Cour son avis sur des questions de droit.

28. Rares à l'origine, les tierces interventions devant la Cour se sont multipliées de façon tout à fait spectaculaire au cours des dix dernières années. Depuis la création de la Cour permanente par le Protocole n° 11, en 1998, il y a eu **68 affaires de Grande Chambre** où des ONG ont été autorisées à soumettre des observations (les affaires examinées par des chambres ne sont pas comptées ici). Voici la liste de ces arrêts et décisions de la Grande Chambre de la Cour, avec le résumé de l'objet de chacune de ces interventions :

- *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. France* [GC], n° 27417/95, CEDH 2000-VII: l'**Association consistoriale israélite de Paris** (sur la liberté de pratiquer l'abattage rituel conformément à des prescriptions religieuses) ;
- *Kingsley c. Royaume-Uni* [GC], n° 35605/97, CEDH 2002-IV : **Liberty (The National Council for Civil Liberties)** (sur la satisfaction équitable au sens de l'article 41 de la Convention);
- *Tahsin Acar c. Turquie* (question préliminaire), [GC], n° 26307/95, CEDH 2003-VI : **Amnesty International** (sur l'opportunité de rayer la requête du rôle et sur le caractère effectif des recours) ;
- *Vo c. France* [GC], n° 53924/00, CEDH 2004-VIII : **Centre des droits génésiques (Center for Reproductive Rights)** et l'**Association pour le planning familial (Family Planning Association)** (sur l'avortement et le statut légal du fœtus humain) ;
- *Pedersen et Baadsgaard c. Danemark* [GC], n° 49017/99, CEDH 2004-XI : le **syndicat danois des journalistes** (sur la liberté d'expression des journalistes) ;
- *Mamatkoulov et Askarov c. Turquie*, [GC], n°s 46827/99 et 46951/99, CEDH 2005-I : **Human Rights Watch** (situation des musulmans en Ouzbékistan), **AIRE Centre (Association for Individual Rights in Europe)** (sur les assurances diplomatiques) et la **Commission internationale de juristes** (sur le caractère contraignant des mesures provisoires adoptées par les instances internationales) ;
- *Natchova et autres c. Bulgarie*, [GC], n°s 43577/98 et 43579/98, CEDH 2005-VII : le **Centre européen des droits des Roms** (sur la situation des Roms en Bulgarie), **Open Society Justice Initiative** (sur la discrimination) et **Interights** (sur la question de preuve) ;
- *Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)* [GC], n° 74025/01, CEDH 2005-IX : **AIRE Centre** et **Prison Reform Trust** (sur le droit de vote des détenus) ;

- *D.H. et autres c. République tchèque* [GC], n° 57325/00, CEDH 2007-IV : **Interights** et **Human Rights Watch** (sur la qualification de la notion de discrimination) ;
- *Saadi c. Royaume-Uni* [GC], n° 13229/03, CEDH 2008 : **Liberty**, le **Conseil européen pour les réfugiés et les exilés**, **AIRE Centre** (sur la légalité de la détention des demandeurs d’asile) ;
- *E.B. c. France* [GC], n° 43546/02, 22 janvier 2008 : la **Fédération Internationale des Ligues des Droits de l’Homme**, **ILGA-Europe**, **British Association for Adoption and Fostering (BAAF)** et **l’Association des Parents et Futurs Parents Gays et Lesbiennes** (sur l’adoption par des personnes homosexuelles) ;
- *N. c. Royaume-Uni* [GC], n° 26565/05, 27 mai 2008 : la **Fédération internationale Helsinki pour les droits de l’homme** (sur l’expulsion d’étrangers malades incurables) ;
- *Yumak et Sadak c. Turquie* [GC], n° 10226/03, CEDH 2008 : **Minority Rights Group International** (sur les seuils électoraux imposés à des partis et des candidats pour obtenir des sièges au Parlement) ;
- *S. et Marper c. Royaume-Uni* [GC], nos 30562/04 et 30566/04, 4 décembre 2008 : **Liberty** et **Privacy International** (sur la protection des profils génétiques) ;
- *A. et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 3455/05, CEDH 2009 : **Liberty** et **Justice** (sur la procédure de *special advocates*) ;
- *Sejdić et Finci c. Bosnie et Herzégovine* [GC], nos 27996/06 et 34836/06, 22 décembre 2009 : **AIRE Centre** et **Open Society Justice Initiative** (sur la discrimination ethnique dans les élections à la présidence de l’Etat) ;
- *Guiso-Gallisay c. Italie* (satisfaction équitable) [GC], n° 58858/00, 22 décembre 2009 : **L’Unione forense per la tutela dei diritti dell’Uomo** (sur le calcul des indemnités dans le cas d’une expropriation) ;
- *Oršuš et autres c. Croatie* [GC], n° 15766/03, CEDH 2010 : **Interights** et **Greek Helsinki Monitor** (sur la discrimination des Roms en matière d’enseignement) ;
- *Gäfgen c. Allemagne* [GC], n° 22978/05, CEDH 2010 : **Redress Trust** (sur le contenu de la notion de « torture ») ;
- *Mangouras c. Espagne* [GC], n° 12050/04, CEDH 2010 : **International Transport Workers’ Federation**, **International Chamber of Shipping**, **International Shipping Federation**, **Baltic and International Maritime Council (BIMCO)**, **International Association of Independent Tanker Owners**, **Hong Kong Shipowners’ Association**, **International Association of Dry Cargo Shipowners**, **International Ship Managers’ Association**, **Greek Shipping Co-operation Committee**, **Asian Shipowners’ Forum**, **International Group of P&I Clubs**, **International Maritime Employers’ Committee Ltd** et **European Community**

- Shipowners' Association* (sur la responsabilité pénale du capitaines d'un navire et des membres de son équipage à raison des actes provoquant des rejets polluants) ;
- *A, B et C c. Irlande* [GC], n° 25579/05, CEDH 2010 : *European Centre for Law and Justice, Family Research Council* (Washington D.C.), l'*Association pour la protection des enfants à naître (« SPUC »)*, *Pro-Life Campaign, Doctors for Choice* (Irlande) et *Centre pour les droits reproductifs* (sur le droit à l'avortement) ;
  - *M.S.S. c. Belgique et Grèce* [GC], n° 30696/09, CEDH 2011 : *AIRE Centre, Amnesty International* et *Greek Helsinki Monitor* (sur la législation et la pratique en Grèce en matière d'asile) ;
  - *Lautsi et autres c. Italie* [GC], n° 30814/06, CEDH 2011 : *Greek Helsinki Monitor, Associazione nazionale del libero Pensiero, European Centre for Law and Justice, Eurojuris, la Commission internationale de juristes, Interights, Human Rights Watch, Zentralkomitee der deutschen Katholiken, Semaines sociales de France* et *Associazioni cristiane Lavoratori italiani* (sur les crucifix dans les classes des écoles publiques italiennes) ;
  - *Al-Jedda c. Royaume-Uni* [GC], n° 27021/08, CEDH 2011 : *Liberty and JUSTICE* (sur des conflits entre les obligations découlant du droit international et celles imposées par la Convention) ;
  - *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 55721/07, CEDH 2011 : *Bar Human Rights Committee, European Human Rights Advocacy Centre, Human Rights Watch, Interights, la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme* et *Liberty* (sur la notion de « juridiction » au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention) ;
  - *Al-Khawaja et Tahery c. Royaume-Uni* [GC], n°s 26766/05 et 22228/06, CEDH 2011 : *JUSTICE* (sur les garanties du procès équitable en ce qui concerne l'administration des preuves dans un procès pénal) ;
  - *S.H. et autres c. Autriche* [GC], n° 57813/00, CEDH 2011 : *Hera ONLUS, European Centre for Law and Justice* et *Aktion Leben* (sur la procréation artificielle avec un don hétérologue de gamètes) ;
  - *Bayatyan c. Arménie* [GC], n° 23459/03, CEDH 2011 : *Amnesty International, Conscience and Peace Tax International, Friends World Committee for Consultation (Quakers)*, la *Commission internationale de juristes, l'Internationale des résistants à la guerre (War Resisters' International)* et l'*Association européenne des chrétiens témoins de Jéhovah* (sur l'objection de conscience dans le domaine militaire) ;
  - *Axel Springer AG c. Allemagne* [GC], n° 39954/08, 7 février 2012 : *Media Lawyers Association, Media Legal Defence Initiative, International Press Institute* et *World Association of Newspapers and News*

- Publishers** (sur le conflit entre la liberté d'expression des journalistes et la réputation et le respect de la vie privée des autres personnes) ;
- *Von Hannover c. Allemagne* (n° 2) [GC], n°s 40660/08 et 60641/08, CEDH 2012 : l'**Association des éditeurs de magazines allemands (Verband Deutscher Zeitungsverleger)**, la société **Ehrlich & Sohn GmbH & Co. KG**, **Media Lawyers Association**, **Media Legal Defence Initiative**, **International Press Institute** et **World Association of Newspapers and News Publishers** (sur le conflit entre la liberté d'expression des journalistes et la réputation et le respect de la vie privée des autres personnes) ;
  - *Stanev c. Bulgarie* [GC], n° 36760/06, CEDH 2012 : **Interights** (sur les conditions de placement en foyer social des personnes atteintes de troubles mentaux) ;
  - *Herrmann c. Allemagne* [GC], n° 9300/07, 26 juin 2012 : **Bundesarbeitsgemeinschaft der Jagdgenossenschaften und Eigenjagdbesitzer (BAGJE)**, **Deutscher Jagdschutz-Verband e.V. (DJV)** et **European Centre for Law and Justice** (sur l'obligation du propriétaire d'un terrain d'adhérer à une association de chasse et d'autoriser la chasse sur sa propriété) ;
  - *Kurić et autres c. Slovénie* [GC], n° 26828/06, CEDH 2012 : **Equal Rights Trust**, **Open Society Justice Initiative**, l'**Institut pour la paix – Institut d'études politiques et sociales contemporaines** et le **Centre d'information juridique des organisations non gouvernementales** (sur l'apatridie et la perte de nationalité) ;
  - *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* [GC], n° 27765/09, CEDH 2012 : **Human Rights Watch**, **Columbia Law School Human Rights Clinic**, **AIRE Centre**, **Amnesty International** et la **Fédération internationale des ligues des droits de l'homme** (sur les garanties offertes aux demandeurs d'asile) ;
  - *Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce* [GC], n° 42202/07, CEDH 2012 : la **Ligue hellénique des droits de l'homme** (sur le droit de vote des expatriés) ;
  - *Aksu c. Turquie* [GC], n°s 4149/04 et 41029/04, CEDH 2012 : **Greek Helsinki Monitor** (sur la qualité de victime des membres d'un groupe ethnique visé par des propos exprimant une discrimination générale fondée sur la race) ;
  - *Konstantin Markin c. Russie* [GC], n° 30078/06, CEDH 2012 : le **Centre des droits de l'homme de l'université de Gand** (sur les discriminations fondées sur le sexe) ;
  - *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie* [GC], n° 38433/09, CEDH 2012 : **Open Society Justice Initiative** (sur le pluralisme des médias) ;

- *Mouvement raëlien suisse c. Suisse* [GC], n° 16354/06, CEDH 2012 : **Article 19** (sur la marge d’appréciation devant être reconnue aux Etats en matière de restrictions à la liberté d’expression concernant la diffusion d’informations sur Internet) ;
- *Nada c. Suisse* [GC], n° 10593/08, CEDH 2012 : **JUSTICE** (sur le régime des sanctions établi par une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies) ;
- *De Souza Ribeiro c. France* [GC], n° 22689/07, CEDH 2012 : le **Groupe d’information et de soutien des immigrés (GISTI)**, la **Ligue française des droits de l’homme (LDH)** et le **Comité Inter-Mouvements Auprès des Évacués (CIMADE)** (sur les reconduites à la frontière dans les départements d’outre-mer français) ;
- *El-Masri c. l’ex-République yougoslave de Macédoine* [GC], n° 39630/09, CEDH 2012 : **Interights**, **Redress**, la **Commission internationale de juristes** et **Amnesty International** (sur les opérations de remises secrètes de terroristes présumés vers les Etats-Unis) ;
- *X et autres c. Autriche* [GC], n° 19010/07, CEDH 2013 : la **Fédération internationale des ligues des droits de l’homme**, la **Commission internationale de juristes**, la branche européenne d’**International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association**, **British Association for Adoption and Fostering**, **Network of European LGBT Families Associations**, **European Commission on Sexual Orientation Law**, **European Centre for Law and Justice**, **Amnesty International** et **Alliance Defending Freedom** (sur la possibilité d’adoption par un couple homosexuel) ;
- *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie* [GC], n° 2330/09, CEDH 2013 : **European Centre for Law and Justice**, l’**archevêché orthodoxe de Craiova**, le **Patriarcat de Moscou**, **Becket Fund** et **International Center for Law and Religion Studies** (sur la liberté syndicale des ministres des cultes face à l’autonomie des organisations religieuses) ;
- *Janowiec et autres c. Russie* [GC], nos 55508/07 et 29520/09, CEDH 2013 : **Open Society Justice Initiative**, **Amnesty International**, **Memorial** (Moscou), **European Human Rights Advocacy Centre** (EHRAC, Londres) et **Transitional Justice Network** (Essex) (sur la portée de l’obligation d’enquêter sur les crimes de guerre et les crimes contre l’humanité) ;
- *Del Río Prada c. Espagne* [GC], n° 42750/09, CEDH 2013 : la **Commission internationale de juristes** (sur l’interprétation du principe de légalité des délits et des peines) ;
- *X c. Lettonie* [GC], n° 27853/09, CEDH 2013 : **Reunite International Child Abduction Centre** (sur les intérêts de l’enfant dans l’application de

- la Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants) ;
- *Vallianatos et autres c. Grèce* [GC], n<sup>os</sup> 29381/09 et 32684/09, CEDH 2013 : le **Centre de conseil sur les droits de l'individu en Europe**, la **Commission internationale de juristes**, la **Fédération internationale des ligues des droits de l'homme** et la branche européenne de l'*International Lesbian, Gay, Trans and Intersex Association* (sur la discrimination entre les couples/paires hétérosexuels et homosexuels quant à la reconnaissance juridique par l'Etat) ;
  - *Mocanu et autres c. Roumanie* [GC], n<sup>os</sup> 10865/09, 45886/07 et 32431/08, CEDH 2014 : **Redress** (sur les conséquences psychologiques des mauvais traitements sur la capacité des victimes à s'en plaindre) ;
  - *Fernández Martínez c. Espagne* [GC], n<sup>o</sup> 56030/07, CEDH 2014 : la **Conférence épiscopale espagnole**, **European Center for Law and Justice**, la **Chaire de droit des religions de l'université catholique de Louvain** et **American Religious Freedom Program of the Ethics and Public Policy Center** (sur l'autonomie des Eglises et l'emploi des professeurs de religion dans des écoles publiques) ;
  - *Tarakhel c. Suisse* [GC], n<sup>o</sup> 29217/12, CEDH 2014 : **Defence for Children**, **AIRE Centre**, le **Conseil européen pour les réfugiés et les exilés** et **Amnesty International** (sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile en Italie, où les requérants risquaient d'être expulsés) ;
  - *Hämäläinen c. Finlande* [GC], n<sup>o</sup> 37359/09, CEDH 2014 : **Amnesty International** et **Transgender Europe** (sur des questions liées à la reconnaissance juridique des changements de sexe) ;
  - *S.A.S. c. France* [GC], n<sup>o</sup> 43835/11, CEDH 2014 : **Amnesty International**, **Liberty**, **Open Society Justice Initiative**, **Article 19** et le **Centre des droits de l'homme de l'université de Gand** (sur l'interdiction du port du voile intégral en public) ;
  - *Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Roumanie* [GC], n<sup>o</sup> 47848/08, CEDH 2014 : **Human Rights Watch**, **Centre eurorégional pour les initiatives publiques**, le **Comité Helsinki de Bulgarie**, le **Centre pour la défense des personnes handicapées mentales** (sur les droits des personnes handicapées, voir ci-dessus) ;
  - *Jeunesse c. Pays-Bas* [GC], n<sup>o</sup> 12738/10, 3 octobre 2014 : **Defence for Children** et **Immigrant Council of Ireland (Independent Law Centre)** (sur l'intérêt de l'enfant en matière de la politique des étrangers et du regroupement familial) ;
  - *Bouyid c. Belgique* [GC], n<sup>o</sup> 23380/09, CEDH 2015 : **REDRESS** et le **Centre des droits de l'homme de l'Université de Gand** (sur les



- violences policières à l'égard de personnes arrêtées et placées en garde à vue) ;
- *Parrillo c. Italie* [GC], n° 46470/11, CEDH 2015 : **European Centre for Law and Justice, Movimento per la vita, Scienza e vita, Forum delle associazioni familiari, Luca Coscioni, Amica Cicogna Onlus, L'altra cicogna Onlus, Cerco bimbo, VOX – Osservatorio italiano sui Diritti, SIFES – Society of Fertility, Sterility and Reproductive Medicine et Cittadinanzattiva** (sur la possibilité de donner des embryons cryoconservés à la recherche scientifique) ;
  - *Lambert et autres c. France* [GC], n° 46043/14, CEDH 2015 : l'**Union nationale des associations de familles de traumatisés crâniens et de cérébro-lésés (UNAFTC)**, l'association **Amrés0-Bethel**, la **Clinique des Droits de l'Homme** et l'**Institut international des Droits de l'Homme** (sur l'arrêt éventuel de l'alimentation et de l'hydratation artificielles d'une personne en état végétatif) ;
  - *Gherghina v. Roumanie* (déc.) [GC], n° 42216/07, 9 juillet 2015 : **International Disability Alliance, European Disability Forum et Romanian National Disability Council** (sur le droit à l'instruction des personnes handicapées et sur les obligations de l'Etat dans l'aménagement des bâtiments s'intérêt public) ;
  - *Perinçek c. Suisse* [GC], n° 27510/08, CEDH 2015 : l'**Association Suisse-Arménie**, la **Fédération des associations turques de Suisse romande**, le **Conseil de coordination des organisations arméniennes de France**, l'**Association turque des droits de l'homme**, le **Centre « Vérité Justice Mémoire »**, l'**Institut international pour l'étude du génocide et des droits de l'homme**, la **Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH)**, la **Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA)** et le **Centre de la protection internationale** (sur la responsabilité pénale pour la négation du génocide arménien) ;
  - *Couderc et Hachette Filipacchi Associés c. France* [GC], n° 40454/07, CEDH 2015 : **Media Legal Defence Initiative** (sur le conflit entre la liberté d'expression des journalistes et la réputation et le respect de la vie privée d'un monarque héréditaire) ;
  - *Blokhin c. Russie* [GC], n° 47152/06, CEDH 2016 : **Centre pour la défense des personnes handicapées mentales** (sur la manière de traiter les mineurs handicapés en conflit avec la loi) ;
  - *F.G. c. Suède* [GC], n° 43611/11, CEDH 2016 : **European Centre for Law and Justice, Alliance Defending Freedom** (assistée par **Jubilee Campaign**), **AIRE Centre**, le **Conseil européen pour les réfugiés et les exilés** et la **Commission internationale de juristes** (sur l'expulsion du requérant vers l'Iran) ;

- *Biao c. Danemark* [GC], n° 38590/10, CEDH 2016 : **AIRE Centre** (sur les dispositions du droit de l'Union européenne relatives à la citoyenneté européenne et au droit de libre circulation) ;
- *Jeronovičs c. Lettonie* [GC], n° 44898/10, CEDH 2016 : **Fondation Helsinki des droits de l'homme** (sur les règles régissant la radiation d'une requête du rôle sur la base d'une déclaration unilatérale) ;
- *Baka c. Hongrie* [GC], n° 20261/12, CEDH 2016 : le **Comité Helsinki hongrois**, l'**Union hongroise pour les libertés civiles**, l'**Institut Eötvös Károly**, la **Fondation Helsinki pour les droits de l'homme** (basée en Pologne) et la **Commission internationale des juristes** (sur l'inamovibilité des juges et les garanties de l'Etat de droit) ;
- *Ibrahim et autres c. Royaume-Uni* [GC], n<sup>os</sup> 50541/08, 50571/08, 50573/08 et 40351/09, CEDH 2016 : **Fair Trials International** (sur la question de savoir si une preuve recueillie en l'absence d'un avocat conformément à une restriction justifiée par des raisons impérieuses peut servir à condamner un accusé au pénal) ;
- *Muršić c. Croatie* [GC], n° 7334/13, 20 octobre 2016 : l'**Observatoire international des prisons – section française (OIP-SF)**, la **Ligue belge des droits de l'homme (LDH)** et le **Réseau européen de contentieux pénitentiaire (RCP)** (sur la notion d'« *espace personnel suffisant* » pour un détenu).

29. On voit bien que les ONG ayant le plus souvent demandé (et obtenu) l'autorisation d'intervenir dans des affaires à titre d'*amicus curiae* sont des ONG internationales spécialisées dans la défense des droits de l'homme.

### ***C. Les ONG en tant que source d'informations factuelles devant la Cour***

30. Pour la Cour, les ONG – surtout et avant tout les ONG internationales – sont une source précieuse d'informations sur les conditions régnant soit dans les Etats membres, soit dans les pays tiers, non parties à la Convention, en particulier (mais non exclusivement) dans les affaires d'expulsion ou d'extradition d'étrangers. Même si une ONG ne participe pas au procès devant la Cour en qualité de tiers intervenant, les données recueillies par elle permettent alors à la Cour d'évaluer si, en cas de renvoi vers un pays donné, le requérant risque objectivement d'être tué, exécuté, torturé, ou de subir des traitements inhumains et dégradants (articles 2 et 3 de la Convention). D'autres ONG, spécialisées dans la protection de la liberté d'expression, peuvent, pour leur part, fournir des informations sur le respect de cette liberté par un tel ou tel Etat.

31. Dans l'arrêt *NA. c. Royaume-Uni* (n° 25904/07, §§ 119-120, 17 juillet 2008), la Cour a ainsi réaffirmé les principes définis dans l'arrêt *Saadi c. Italie* ([GC], n° 37201/06, §§ 128-199, 28 février 2008, CEDH 2008) :

“[I]n assessing conditions in the proposed receiving country, the Court will take as its basis all the material placed before it or, if necessary material obtained *proprio motu* (see *H.L.R. v. France*, judgment of 29 April 1997, Reports 1997-III, § 37, and *Hilal v. the United Kingdom*, no. 45276/99, § 60, ECHR 2001-II). It will do so, particularly when the applicant – or a third party within the meaning of the Article 36 of the Convention – provides reasoned grounds which cast doubt on the accuracy of the information relied on by the respondent Government. The Court must be satisfied that the assessment made by the authorities of the Contracting State is adequate and sufficiently supported by domestic materials as well as by materials originating from other reliable and objective sources such as, for instance, other Contracting or non-Contracting States, agencies of the United Nations and **reputable non-governmental organisations** (see *Salah Sheekh v. the Netherlands*, judgement of 11 January 2007, § 136; *Garabayev v. Russia*, no. 38411/02, § 74, 7 June 2007). As regards the general situation in a particular country, the Court has often attached importance to the information contained in recent reports from independent international human-rights-protection organisations such as Amnesty International, or governmental sources, including the US State Department (see *Saadi v. Italy*, cited above, § 131; *Chahal v. the United Kingdom* judgment of 15 November 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V, §§ 99-100; *Muslim v. Turkey*, no. 53566/99, § 67, 26 April 2005; *Said v. the Netherlands*, no. 2345/02, § 54, 5 July 2005; and *Al-Moayad v. Germany* (dec.), no.°35865/03, §§ 65-66, 20 February 2007).

In assessing such material, consideration must be given to its source, in particular its independence, reliability and objectivity. In respect of reports, the authority and reputation of the author, the seriousness of the investigations by means of which they were compiled, the consistency of their conclusions and their corroboration by other sources are all relevant considerations (see *Saadi v. Italy*, cited above, § 143)”.

32. A ce titre, la Cour a abondamment cité des rapports produits par des ONG internationales, comme, par exemple :

- **Amnesty International** (voir, parmi beaucoup d'autres, arrêts *Saadi c. Italie*, *NA. c. Royaume-Uni*, et *Mamatkoulov et Askarov c. Turquie*, précités) ;
- **Human Rights Watch** (les mêmes arrêts *Saadi* et *NA*, ainsi que *F.H. c. Suède*, n° 32621/06, § 64, 20 janvier 2009) ;
- la **Fédération internationale Helsinki pour les droits de l'homme** (*Chamaïev et autres c. Géorgie et Russie*, n° 36378/02, § 271, CEDH 2005-III, et *Mouradova c. Azerbaïdjan*, n° 22684/05, §§ 73-74, 2 avril 2009) ;
- **Reporters sans frontières** (*Gongadzé c. Ukraine*, n° 34056/02, CEDH 2005-XI, et *Melnitchenko c. Ukraine*, n° 17707/02, § 11, CEDH 2004-X) ;

- **Article 19** (*Ukrainian Media Group c. Ukraine*, n° 72713/01, § 35, 29 mars 2005, et *Manole et autres c. Moldova*, n° 13936/02, § 78, CEDH 2009) ;
- **Caritas International** (*Paposhvili c. Belgique*, n° 41738/10, § 91, 17 avril 2014).

33. Dans la plupart des cas, les rapports des ONG utilisés par la Cour portent sur la situation générale dans le pays en cause. Dans l'affaire *Gongadze*, précitée, dans laquelle il s'agissait de la disparition et du meurtre d'un journaliste très connu, les constats des *Reporters sans frontières* concernent les circonstances particulières de l'affaire qui a abouti devant la Cour.

34. Parfois – quoique plus rarement – la Cour recourt aux rapports produits par des ONG nationales, par exemple, la *Medical Foundation for the Care of Victims of Torture* dans l'affaire *NA.*, précitée, ou *Independent Journalism Center / Centrul Pentru Jurnalism Independent* dans l'affaire *Manole*, précitée).

## II. LES ONG EN TANT QU'ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AU NIVEAU NATIONAL

35. Dans cette deuxième partie, on rappelle tout d'abord les principes généraux applicables au fonctionnement des ONG dans une société démocratique (A). On examine ensuite successivement deux fonctions fondamentales attribuées aux ONG par la jurisprudence constante de la Cour, à savoir la fonction de « *chien de garde* » (B) et celle d'information de la société (C). A la fin, on évoque la situation spécifique des partis politiques (D), les restrictions légitimes à la liberté d'expression et d'association des ONG (E).

### A. Les principes jurisprudentiels généraux concernant la liberté d'association

36. L'arrêt *Bekir-Ousta et autres c. Grèce* (n° 35151/05, §§ 36-37, 11 octobre 2007) porte sur le refus des autorités grecques d'enregistrer une association créée en Thrace occidentale et laissant comprendre qu'elle représenterait les intérêts de la minorité ethnique turque, minorité non reconnue en droit hellénique. Dans cet arrêt, la Cour a ainsi caractérisé l'importance des ONG pour le bon fonctionnement d'un régime démocratique :

« La Cour souligne que le droit qu'énonce l'article 11 inclut celui de fonder une association. 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 de la liberté d'association, sans quoi ce droit se trouverait dépourvu de toute signification. En effet, si la Cour a souvent mentionné le rôle essentiel joué par les partis politiques pour le maintien du pluralisme et de la démocratie, les associations créées à d'autres fins, notamment la protection du patrimoine culturel ou spirituel, la poursuite de divers buts sociaux ou économiques, 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], n° 44158/98, § 92, CEDH 2004-I; *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, arrêt du 10 juillet 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998-IV, p. 1614, § 40 ; *IPSD et autres c. Turquie*, n° 35832/97, § 35, 25 octobre 2005).

La manière dont la législation nationale consacre cette liberté et l'application de celle-ci par les autorités dans la pratique sont donc révélatrices de l'état de la démocratie dans le pays dont il s'agit. Assurément les Etats disposent d'un droit de regard sur la conformité du but et des activités d'une association avec les règles fixées par la législation, mais ils doivent en user d'une manière conciliable avec leurs obligations au titre de la Convention et sous réserve du contrôle de la Cour ».

37. En tant que l'un des bénéficiaires principaux des droits au titre des articles 10 et 11 de la Convention, les ONG sont, dans la jurisprudence de la Convention, assujetties à un certain nombre de principes généraux et fondamentaux. Ils sont résumés, parmi d'autres arrêts, dans l'arrêt ***Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova*** (n° 28793/02, §§ 62-70, CEDH 2006-II) – qui, bien que rendu dans une affaire concernant un parti politique, s'applique également aux autres types d'ONG. En l'espèce, le parti requérant, le principal parti de l'opposition à l'époque des faits, dénonçait les sanctions dont il avait été frappé par les autorités moldaves pour avoir organisé des rassemblements non autorisés. La Cour a déclaré :

« La Cour rappelle que, 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. 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. Il en va d'autant plus ainsi 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 communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, §§ 42 et 43, Recueil des arrêts et décisions 1998-I).

(...)

La Cour attache une importance particulière au pluralisme, à la tolérance et à l'esprit d'ouverture, lesquels sont des caractéristiques d'une « société démocratique ». Aussi estime-t-elle que, bien qu'il faille parfois subordonner les intérêts d'individus à ceux d'un groupe, la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité ; elle commande un équilibre qui assure aux minorités un juste traitement et qui évite tout abus d'une position dominante (*Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, 13 août 1981, § 63, série A n° 44, et *Chassagnou et autres c. France* [GC], nos 25088/94, 28331/95 et 28443/95, § 112, CEDH 1999-III).

(...)

La liberté d'association et de débat politique n'est pas absolue pour autant et il faut admettre que lorsqu'une association, par ses activités ou les intentions qu'elle déclare expressément ou implicitement dans son programme, met en danger les institutions de l'Etat ou les droits et libertés d'autrui, l'article 11 ne prive pas les autorités d'un Etat du pouvoir de protéger ces institutions et personnes. Il revient alors à la Cour de dire en définitive si les mesures prises par l'Etat étaient compatibles avec la liberté d'expression consacrée à l'article 10 (voir, *mutatis mutandis*, *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, 26 novembre 1991, § 59, série A n° 216). (...) »

### ***B. Le rôle particulier de « chien de garde » attribué aux ONG***

38. La jurisprudence constante (et classique) de la Cour a toujours reconnu le rôle particulier que joue la presse dans une société démocratique. Dans sa jurisprudence relative à l'article 10 de la Convention, la Cour a énoncé les principes fondamentaux suivants (voir, parmi beaucoup d'autres, *Vides Aizsardzības Klubs c. Lettonie*, n° 57829/00, § 40, 27 mai 2004) :

« La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun (voir *Lingens c. Autriche*, arrêt du 8 juillet 1986, série A n° 103, p. 26, § 41). Sous réserve du deuxième paragraphe de l'article 10, elle vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent une personne ou une partie de la population ; ainsi le veulent le pluralisme et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'y a pas de « société démocratique » (voir *Handyside c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 décembre 1976, série A n° 24, p. 23, § 49, et *Jersild c. Danemark*, arrêt du 23 septembre 1994, série A n° 298, p. 26, § 37). Comme le précise l'article 10, l'exercice de cette liberté est soumis à des formalités, conditions, restrictions et sanctions qui doivent cependant s'interpréter strictement, leur nécessité devant être établie de manière convaincante (voir, parmi beaucoup d'autres, *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, arrêt du 26 novembre 1991, série A n° 216, p. 30, § 59 ; arrêt *Jersild c. Danemark* précité, pp. 23-24, § 31 ; *Janowski c. Pologne* [GC], n° 25716/94, § 30, CEDH 1999-I ; *Nilsen et Johnsen c. Norvège* [GC], n° 23118/93, § 43, CEDH 1999-VIII).

Ces principes revêtent une importance particulière pour la presse, laquelle joue un rôle éminent dans une société démocratique. Si la presse ne doit pas franchir certaines limites, tenant notamment à la protection de la réputation et aux droits d'autrui, il lui incombe néanmoins de communiquer, dans le respect de ses devoirs et de ses responsabilités, des informations et des idées sur les questions politiques ainsi que sur les autres thèmes d'intérêt général (voir, parmi beaucoup d'autres, *De Haes et Gijssels c. Belgique*, arrêt du 24 février 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I, pp. 233-234, § 37 ; *Thoma c. Luxembourg*, n° 38432/97, § 45, CEDH 2001-III, et *Colombani et autres c. France*, n° 51279/99, § 55, CEDH 2002-V). A sa fonction qui consiste à en diffuser s'ajoute le droit, pour le public, d'en recevoir. S'il en allait autrement, la presse ne pourrait jouer **son rôle indispensable de « chien de garde »** (voir *Thorgeir Thorgeirson c. Islande*, arrêt du 25 juin 1992, série A n° 239, p. 27, § 63 ; *Goodwin c. Royaume-Uni*, arrêt du 27 mars 1996, *Recueil* 1996-II, p. 500, § 39, et *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège* [GC], n° 21980/93, § 59, CEDH 1999-III). Outre la

substance des idées et informations exprimées, l'article 10 protège leur mode de diffusion (voir *Oberschlick c. Autriche (n° 1)*, arrêt du 23 mai 1991, série A n° 204, p. 25, § 57). »

39. Or, dans l'arrêt *Vides Aizsardzības Klubs*, précité (§ 42), la Cour a, pour la première fois, reconnu le même rôle de « *chien de garde* » aux ONG spécialisés dans un domaine particulier (en l'espèce, la protection de l'environnement). En l'occurrence, la requérante était une association spécialisée dans la protection de l'environnement. Elle avait adopté et publié une déclaration critiquant la maire d'une commune pour avoir enfreint les règles en matière de construction dans une zone littorale protégée. Assignée en justice par la maire en question, la requérante avait été condamnée aux dommages-intérêts au profit de celle-ci, pour diffamation. La Cour a conclu à une violation de l'article 10 de la Convention ; pour parvenir à cette conclusion, elle a commencé par déclarer :

« La Cour constate d'emblée que la résolution litigieuse avait pour but principal d'attirer l'attention des autorités publiques compétentes sur une question sensible d'intérêt public, à savoir les dysfonctionnements dans un secteur important géré par l'administration locale. **En tant qu'organisation non gouvernementale spécialisée en la matière, la requérante a donc exercé son rôle de « chien de garde » conféré par la loi sur la protection de l'environnement. Une telle participation d'une association étant essentielle pour une société démocratique, la Cour estime qu'elle est similaire au rôle de la presse tel que défini par sa jurisprudence constante (...).** Par conséquent, pour mener sa tâche à bien, une association doit pouvoir divulguer des faits de nature à intéresser le public, à leur donner une appréciation et contribuer ainsi à la transparence des activités des autorités publiques. »

40. On peut en conclure que la liberté d'expression des ONG, surtout celles spécialisées dans des domaines d'intérêt particulier pour la société, obéit aux mêmes principes que ceux régissant l'autre grand pilier de la société civile, à savoir la presse et les journalistes. En d'autres termes, lorsque la Cour évalue la compatibilité d'une restriction à la liberté d'expression d'une ONG avec le deuxième paragraphe de l'article 10 de la Convention, elle la juge normalement selon les mêmes critères que ceux qui s'appliquent à la presse. Ces principes sont résumés dans de très nombreux arrêts, dont *Vides Aizsardzības Klubs*, précité (§ 40 ; voir également *Radio Twist, A.S. c. Slovaquie*, n° 62202/00, §§ 48-50, CEDH 2006-XV) :

« La vérification du caractère « nécessaire dans une société démocratique » de l'ingérence litigieuse impose à la Cour de rechercher si celle-ci correspondait à un « besoin social impérieux », si elle était proportionnée au but légitime poursuivi et si les motifs fournis par les autorités nationales pour la justifier sont pertinents et suffisants (voir *Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1)*, arrêt du 26 avril 1979, série A n° 30, p. 38, § 62). Pour déterminer s'il existe pareil « besoin » et quelles mesures doivent être adoptées pour y répondre, les autorités nationales jouissent d'une certaine

marge d'appréciation. Celle-ci n'est toutefois pas illimitée mais va de pair avec un contrôle européen exercé par la Cour, qui doit dire en dernier ressort si une restriction se concilie avec la liberté d'expression telle que la protège l'article 10 (voir, parmi beaucoup d'autres, *Worm c. Autriche*, arrêt du 29 août 1997, *Recueil* 1997-V, p. 1551, § 47, et l'arrêt *Nilsen et Johnsen c. Norvège* précité, § 43).

En évaluant la proportionnalité d'une ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression, il y a lieu de distinguer avec soin entre faits et jugements de valeur. Si la matérialité des premiers peut se prouver, les seconds ne se prêtent pas à une démonstration de leur exactitude (voir l'arrêt *De Haes et Gijssels c. Belgique* précité, p. 235, § 42).

Enfin, la Cour n'a point pour tâche, lorsqu'elle exerce ce contrôle, de se substituer aux juridictions nationales, mais de vérifier sous l'angle de l'article 10 les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Pour cela, la Cour doit considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants » (voir, parmi de nombreux précédents, *Fressoz et Roire c. France* [GC], n° 29183/95, § 45, CEDH 1999-I). »

### ***C. La fonction d'information***

41. Dans l'affaire *Women on Waves et autres c. Portugal* (n° 31276/05, §§ 37-39, 3 février 2009), l'ONG requérante contestait le refus des autorités portugaises de laisser entrer dans les eaux territoriales portugaises le navire qu'elle avait affrété pour contester la législation portugaise en matière d'avortement. Dans son arrêt, la Cour a souligné l'importance des ONG dans leur mission d'information du public :

« [La Cour] rappelle à cet égard que les Etats jouissent en cette matière d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure une ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression est nécessaire, notamment quant à la sélection des méthodes – raisonnables et appropriées – à utiliser par les autorités pour assurer le déroulement pacifique d'activités licites. Cette marge d'appréciation va toutefois de pair avec un contrôle de la Cour, qui doit s'assurer que l'ingérence était proportionnée au but légitime poursuivi, compte tenu de la place éminente de la liberté d'expression (*Steel et autres c. Royaume-Uni*, 23 septembre 1998, § 101, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VII). La Cour note également à cet égard qu'elle a déjà considéré, à l'égard de la liberté de réunion et de manifestation – question également soulevée par les requérantes –, que l'essence de ces droits est la possibilité pour tout citoyen d'exprimer son opinion et son opposition, voire de contester toute décision venant de tout pouvoir, quel qu'il soit. S'il est vrai que l'exercice de ces libertés n'est nullement lié à l'obtention d'un résultat donné (*Çiloğlu et autres c. Turquie*, n° 73333/01, § 51, 6 mars 2007), il n'en demeure pas moins que toute ingérence, si indirecte soit-elle, attaquant leur substance même serait contraire à la Convention.

Comme la Cour l'a rappelé plus haut, le mode de diffusion des informations et idées que l'on prétend exprimer est également protégé par la Convention (...). Aux yeux de la Cour, ceci est également valable lorsqu'il s'agit de déterminer la manière dont les intéressés prétendent exprimer leur idées et opinions : ils doivent notamment être en mesure de pouvoir choisir, sans interférences déraisonnables des autorités, le mode qu'ils estiment le plus efficace pour atteindre un maximum de personnes. »



### ***D. Les partis politiques***

42. S'agissant en particulier des partis politiques, la Cour a affirmé, dans l'arrêt *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* – concernant, justement, la dissolution d'un parti par la Cour constitutionnelle turque (30 janvier 1998, § 24, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I) :

« De l'avis de la Cour, le libellé de l'article 11 fournit un premier élément de réponse à la question de savoir si les partis politiques peuvent se prévaloir de cette disposition. Elle note à cet égard que si l'article 11 évoque « la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats », la conjonction « y compris » montre clairement qu'il ne s'agit là que d'un exemple parmi d'autres de la forme que peut prendre l'exercice du droit à la liberté d'association. On ne saurait donc en conclure, comme le Gouvernement, qu'en mentionnant les syndicats – pour des raisons qui tiennent principalement aux débats en cours à l'époque –, les auteurs de la Convention aient entendu exclure les partis politiques du champ d'application de l'article 11. »

### ***E. Les restrictions légitimes à l'exercice de la liberté d'expression et d'association des ONG***

43. Les articles concernant le plus les ONG sur le terrain de la Convention sont, sans aucun doute, les articles 10 et 11, relatifs à la liberté d'expression et d'association. Or, puisque les ONG participent activement à la vie et au fonctionnement de la société civile, c'est ici qu'entre en jeu le concept d'une « *démocratie capable de se défendre* ».

44. Dans l'arrêt *Castells c. Espagne* (23 avril 1992, § 46, série A n° 236), la Cour a dit :

« La liberté de discussion politique ne revêt assurément pas un caractère absolu. Un État contractant peut l'assujettir à certaines "restrictions" ou "sanctions", mais il appartient à la Cour de statuer en dernier lieu sur leur compatibilité avec la liberté d'expression telle que la consacre l'article 10 (voir, mutatis mutandis, l'arrêt *Observer et Guardian* précité, série A n° 216, p. 30, par. 59 c)). »

45. La Cour a été inévitablement confrontée avec les requêtes émanant des ONG (au sens large du terme) qui avaient pour but de changer le *statu quo* constitutionnel et institutionnel des États concernés. Dans *Zhechev c. Bulgarie* (n° 57045/00, §§ 47-48, 21 juin 2007), le requérant s'était vu refuser l'enregistrement d'une association au motif que ses buts revêtaient un caractère politique et qu'elle se donnait pour but de restaurer un régime monarchique en Bulgarie. La Cour a jugé :

“An organisation may campaign for a change in the legal and constitutional structures of the State if the means used to that end are in every respect legal and

democratic and if the change proposed is itself compatible with fundamental democratic principles (see *Yazar and Others v. Turkey*, nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, § 49, ECHR 2002-II; *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey* [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, § 98, ECHR 2003-II; and *The United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN and Others v. Bulgaria*, no. 59489/00, § 59, 20 October 2005). The mere fact that an organisation demands such changes cannot automatically justify interferences with its members' freedoms of association and assembly (see *The United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN and Others*, cited above, § 61, citing *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden*, cited above, § 97).”

46. Dans l'arrêt *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne* (n<sup>os</sup> 25803/04 et 25817/04, §§ 79-83, CEDH 2009), concernant la dissolution de deux partis indépendantistes basques, la Cour a précisé que :

« [L]a Cour se doit de rappeler également qu'un parti politique peut mener campagne en faveur d'un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'Etat à deux conditions : **(1) les moyens utilisés à cet effet doivent être à tous points de vue légaux et démocratiques ; (2) le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux.** Il en découle nécessairement qu'un parti politique dont les responsables incitent à recourir à la violence, ou proposent un projet politique qui ne respecte pas une ou plusieurs règles de 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 (voir, *mutatis mutandis*, *Parti socialiste et autres c. Turquie* précité, §§ 46 et 47, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu c. Roumanie*, précité, § 46, *Yazar et autres c. Turquie*, n<sup>os</sup> 22723/93, 22724/93 et 22725/93, § 49, CEDH 2002-II, et *Refah Partisi et autres* précité, § 98).

Certes, la Cour a déjà estimé que les statuts et le programme d'un parti politique ne peuvent être pris en compte comme seul critère afin de déterminer ses objectifs et intentions. Il faut comparer le contenu de ce programme avec les actes et prises de position des membres et dirigeants du parti en cause. L'ensemble de ces actes et prises de position, à condition de former un tout révélateur du but et des intentions du parti, peut entrer en ligne de compte dans la procédure de dissolution d'un parti politique (arrêts précités *Parti communiste unifié de Turquie* et autres, § 58, et *Parti socialiste et autres*, § 48).

La Cour considère néanmoins qu'on ne saurait exiger de l'Etat d'attendre, 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, en adoptant des mesures concrètes visant à réaliser ce projet, même si le danger de ce dernier pour la démocratie est suffisamment démontré et imminent. La Cour accepte que lorsque la présence d'un tel danger est établie par les juridictions nationales, à l'issue d'un examen minutieux soumis à un contrôle européen rigoureux, un Etat doit pouvoir « raisonnablement empêcher la réalisation d'un (...) projet politique, incompatible avec les normes de la Convention, 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*, précité, § 102).

Selon la Cour, un tel pouvoir d'intervention préventive de l'Etat est également en conformité avec les obligations positives pesant sur les Parties contractantes dans le cadre de l'article 1 de la Convention pour le respect des droits et libertés des

personnes relevant de leur juridiction. Ces obligations ne se limitent pas aux éventuelles atteintes pouvant résulter d'actions ou d'omissions imputables à des agents de l'Etat ou survenues dans des établissements publics, mais elles visent aussi des atteintes imputables à des personnes privées dans le cadre de structures qui ne relèvent pas de la gestion de l'Etat. Un Etat contractant à la Convention, en se fondant sur ses obligations positives, peut imposer aux partis politiques, formations destinées à accéder au pouvoir et à diriger une part importante de l'appareil étatique, 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 (voir *Refah Partisi précité*, § 103).

Dans ce sens, la Cour rappelle que l'adjectif « nécessaire », au sens de l'article 11 § 2, implique un « besoin social impérieux ». Dès lors, l'examen de la question de savoir si la dissolution d'un parti politique pour risque d'atteinte aux principes démocratiques répondait à un « besoin social impérieux » (voir, par exemple, *Parti socialiste et autres précité*, § 49) devra se concentrer sur le point de savoir s'il existe des indices montrant que le risque d'atteinte à la démocratie, sous réserve d'être établi, est suffisamment et raisonnablement proche et d'examiner si les actes et discours constituent 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 précité*, § 104). »

47. Dans l'affaire *Kalifatstaat c. Allemagne* ((déc.), n° 13828/04, 11 décembre 2006), une association se donnant pour but de militer pour le remplacement du régime démocratique par un ordre islamique mondial fondé sur la charia se plaignait de son interdiction par les autorités allemandes. La Cour a réaffirmé avec vigueur le concept de la « *démocratie capable de se défendre* » :

« Les libertés garanties par l'article 11 de la Convention ainsi que par les articles 9 et 10 ne sauraient cependant priver les autorités d'un Etat, dont une association, par ses activités, met en danger les institutions, du droit de protéger celles-ci. On ne saurait en effet exclure qu'une association, en invoquant les droits consacrés par l'article 11 de la Convention ainsi que par les articles 9 et 10, essaie d'en tirer le droit de se livrer effectivement à des activités visant la destruction des droits ou libertés reconnus dans la Convention et ainsi, la fin de la démocratie (voir, *mutatis mutandis*, *Parti communiste (KPD) c. Allemagne*, n° 250/57, décision de la Commission du 20 juillet 1957, *Annuaire* 1, p. 222). Or, compte tenu du lien très clair entre la Convention et la démocratie, nul ne doit être autorisé à se prévaloir des dispositions de la Convention pour affaiblir ou détruire les idéaux et valeurs d'une société démocratique (voir, *mutatis mutandis*, *Petersen c. Allemagne* (déc.), n° 39793/98, CEDH 2001-XII, et *Refah Partisi précité*, § 99).

La Cour réitère cependant que les exceptions visées à l'article 11 appellent, à l'égard des partis comme des associations, une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à leur liberté d'association et surtout l'application d'une mesure aussi sévère que l'interdiction d'une association religieuse. A cet égard, l'ensemble des actes et prises de positions des membres et dirigeants de l'association en cause peuvent entrer en ligne de compte dans la procédure d'interdiction de celle-ci (voir, *mutatis mutandis*, *Refah Partisi précité*, §§ 100-101).

En l'espèce, la Cour relève que la Cour administrative fédérale a procédé à un examen détaillé et rigoureux des motifs d'interdiction de la requérante énoncés dans l'ordonnance du ministère fédéral de l'intérieur. En particulier, la Cour administrative fédérale a considéré que la requérante rejetait la démocratie et le régime basé sur un Etat de droit au sens de la Loi fondamentale. Ceci était démontré par les propos et le comportement de ses membres et notamment de son dirigeant, qui avait même publiquement lancé un appel au meurtre de son adversaire politique. La Cour administrative fédérale a conclu que des mesures moins drastiques n'auraient pas conduit à un arrêt des activités de la requérante, l'ordre constitutionnel étant menacé par les objectifs et l'organisation de la requérante dans son ensemble, et non par telle ou telle activité. De même, la Cour constitutionnelle fédérale a estimé que la mesure litigieuse respectait le principe de proportionnalité, car il était établi sur la base de faits concrets et réels que la requérante combattait de manière active les principes intangibles énoncés dans la Loi fondamentale. »

48. Dans l'affaire *Bozgan c. Roumanie* (n° 35097/02, §§ 20-24, 11 octobre 2007), le requérant n'avait pas pu faire enregistrer une association appelée « la Garde Nationale Antimafia ». La Cour a précisé sa position déjà exprimée dans l'affaire *Kalifatstaat*, précitée :

« S'il est vrai que l'Etat dispose d'un droit de regard sur la conformité du but et des activités d'une association avec les règles fixées par la législation, il doit en user d'une manière qui se concilie avec ses obligations au titre de la Convention et sous réserve du contrôle rigoureux de la Cour portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent. Une telle restriction doit répondre à un « besoin social impérieux » et appelle une interprétation stricte, l'Etat ne disposant que d'une marge d'appréciation réduite, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant la justifier.

Compte tenu de l'ensemble des éléments de l'affaire, la Cour doit ainsi déterminer si l'ingérence était « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants » (voir les arrêts *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, p. 22, §§ 46-47, *Sidiropoulos et autres*, p. 1614, § 40, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres*, § 96, et *Gorzelik*, §§ 95-96, arrêts précités).

La Cour note que les tribunaux internes se sont fondés sur un simple soupçon que l'association aurait l'intention de créer des structures parallèles aux parquets. Or, cette décision paraît arbitraire dans la mesure où une telle intention ne ressortait pas du statut qui, au contraire, indiquait que l'association mènerait son activité « dans le cadre législatif existant » et qu'elle « ne se substituera[it] pas aux autorités de l'Etat ».

S'il est vrai qu'on ne saurait exclure qu'une association, en invoquant les droits consacrés par l'article 11 de la Convention, puisse essayer d'en tirer le droit de se livrer effectivement à des activités visant la destruction des droits ou libertés reconnus dans la Convention, il n'en demeure pas moins que pour s'en assurer, il faut comparer le contenu du programme avec les actes et prises de position de ses dirigeants *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres*, §§ 99-101 et *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu*, § 56, précités). »

## BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

DECAUX, E. (ed.)	La tierce intervention devant la Cour européenne des droits de l'homme et en droit comparé : <i>Actes du colloque organisé à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)</i> , Bruxelles : Bruylant : Nemesis, 2009.
LONARDO, F.	Il ruolo dell' <i>amicus curiae</i> negli organismi giurisdizionali internazionali, Roma, <i>Biblioteca della Rivista di studi politici internazionali (Nuova Serie)</i> , n° 3, 2009.
VIERUCCI, L.	"NGOs before international courts and tribunals". In: Dupuy, P.-M., Vierucci, L. (ed.), <i>NGOs in international law: efficiency in flexibility?</i> Cheltenham, Northampton, Mass. : <i>Edward Elgar</i> , 2008, pp. 155-180.
RUEDIN, X.-B.	« Les personnes morales dans la procédure de requête individuelle devant la Cour européenne des Droits de l'Homme ». In: François Bohnet et Pierre Wessner (ed.), <i>Droit des sociétés : mélanges en l'honneur de Roland Ruedin</i> , Bâle, Genève, Munich : <i>Helbing &amp; Lichtenhahn</i> , 2006, pp. 27-48.
LINDBLOM, A.-K.	<i>Non-governmental organisations in international law</i> . Cambridge, New York: <i>Cambridge University Press</i> , 2005.
VAJIĆ, N.	"Some concluding remarks on NGOs and the European Court of Human Rights". In: Tullio Treves (ed.), <i>Civil society, international courts and compliance bodies</i> , The Hague: <i>T.M.C. Asser Press</i> , 2005, pp. 93-104.
RUDEVSKIS, J.	"Nevalstiska organizācija Eiropas Cilvēktiesību konvencijas izpratnē", <i>Jurista Vārds</i> , Rīga: <i>Latvijas Vēstnesis</i> , 18.2.2003, 25.2.2003.