



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

QUATRIÈME SECTION

AFFAIRE BĄCZKOWSKI ET AUTRES c. POLOGNE

(Requête n° 1543/06)

ARRÊT

STRASBOURG

3 mai 2007

DÉFINITIF

24/09/2007

Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Bączkowski et autres c. Pologne,

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant en une chambre composée de :

Nicolas Bratza, *président*,

Josep Casadevall,

Stanislav Pavlovski,

Lech Garlicki,

Ljiljana Mijović,

Ján Šikuta,

Päivi Hirvelä, *juges*,

et de Lawrence Early, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 3 avril 2007,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 1543/06) dirigée contre la République de Pologne et dont M. Tomasz Bączkowski, M. Robert Biedroń, M. Krzysztof Kliszczynski, M^{me} Inga Kostrzewa et M. Tomasz Szypuła, ainsi que la Fondation pour l'égalité (*Fundacja Równości*) (« les requérants »), ont saisi la Cour le 16 décembre 2005 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants ont été représentés devant la Cour par M^e Zbigniew Hołda, professeur de droit et avocat à Varsovie.

3. Le gouvernement polonais (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. Jakub Wołosiewicz, du ministère des Affaires étrangères.

4. Les requérants alléguaient que la manière dont les autorités nationales leur avaient appliqué les dispositions législatives pertinentes avait emporté violation de leur droit de réunion pacifique. Ils soutenaient en outre n'avoir bénéficié d'aucun recours qui leur aurait permis d'obtenir une décision définitive avant la date des manifestations qu'ils projetaient d'organiser. Ils estimaient par ailleurs avoir été traités d'une manière discriminatoire en ce que d'autres personnes auraient été autorisées à manifester, mais pas eux.

5. Par une décision du 5 décembre 2006, la Cour a déclaré la requête recevable et joint au fond l'examen des exceptions préliminaires soulevées par le Gouvernement.

6. Les requérants ont déposé des observations écrites complémentaires (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

1. *La préparation des rassemblements*

7. Les requérants, à savoir un groupe de particuliers et la Fondation pour l'égalité, dont le comité directeur compte parmi ses membres le premier requérant, mandaté pour représenter cet organisme en la présente instance, souhaitaient, dans le cadre des Journées de l'égalité organisées par la Fondation et prévues du 10 au 12 juin 2005, organiser un rassemblement (une marche) à Varsovie afin de sensibiliser l'opinion publique aux discriminations subies par les minorités – sexuelles, nationales, ethniques et religieuses – ainsi que les femmes et les personnes handicapées.

8. Le 10 mai 2005, les organisateurs eurent avec le directeur de la sécurité et de l'unité de gestion des crises de la ville de Varsovie un entretien au cours duquel fut conclu un accord initial sur l'itinéraire de la marche projetée.

9. Le 11 mai 2005, M. Bączkowski obtint une instruction de la mairie de Varsovie sur les « conditions que les organisateurs de rassemblements publics doivent respecter en vertu des dispositions de la loi relative à la circulation routière » si le rassemblement projeté peut passer pour un « événement » (*impreza*) au sens de l'article 65 de cette loi.

10. Le 12 mai 2005, les organisateurs demandèrent au bureau communal de la circulation routière l'autorisation de programmer la marche susmentionnée, dont l'itinéraire partait des bâtiments du Parlement (*Sejm*) pour aboutir à la place des Défilés (*Plac Defilad*), au centre de Varsovie.

11. Le 3 juin 2005, au motif qu'ils n'avaient pas soumis le « plan d'organisation du trafic routier » (*projekt organizacji ruchu*) prévu par l'article 65 a) de la loi relative à la circulation routière, qu'ils avaient été priés de produire, le directeur de la circulation routière, au nom du maire de Varsovie, leur refusa cette permission.

12. Le même jour, les requérants avisèrent le maire de Varsovie qu'ils souhaitaient organiser des manifestations immobiles le 11 juin 2005, sur sept places différentes de Varsovie. Quatre d'entre elles visaient à protester contre la discrimination subie par différentes minorités et à soutenir les actions des groupes et organismes qui la combattent ; les trois autres avaient pour objet de dénoncer la discrimination à l'encontre des femmes.

13. Par des décisions en date du 9 juin 2005, le maire de Varsovie interdit les manifestations immobiles que voulaient organiser M. Bączkowski, M. Biedroń, M. Kliszczyński, M^{me} Kostrzewa, M. Szypuła et M. N. (lequel n'a pas qualité de requérant), qui militent au sein de diverses organisations non-gouvernementales défendant la cause des personnes à tendance homosexuelle. Ces décisions précisaient que les rassemblements relevant des dispositions de la loi de 1990 relative aux réunions (*Ustawa o zgromadzeniach*) devaient être organisés à l'écart des voies affectées à la circulation routière, faute de quoi les conditions seraient plus strictes. Les organisateurs souhaitaient utiliser des voitures munies de haut-parleurs ; or ils auraient omis d'indiquer où et comment celles-ci allaient être stationnées pendant les manifestations de manière à ne pas perturber la circulation, et selon quelles modalités les personnes et ces véhicules allaient se déplacer entre les différents sites.

14. En outre, plusieurs demandes ayant été déposées aux fins de la tenue, le même jour, d'autres manifestations visant à défendre des causes contraires aux idées et intentions des requérants, les refus d'autorisations en question auraient été justifiés par le souci d'éviter tout heurt violent éventuel entre les participants aux diverses manifestations.

15. Par d'autres décisions rendues le 9 juin 2005, les services municipaux, au nom du maire, autorisèrent les trois manifestations projetées pour dénoncer les discriminations à l'encontre des femmes, selon les modalités prévues par les requérants.

16. Le même jour, lesdits services autorisèrent la tenue de six autres manifestations le 11 juin 2005. Celles-ci avaient pour thèmes : « pour un durcissement des mesures contre les personnes reconnues coupables de pédophilie », « contre tous les travaux parlementaires relatifs à la loi sur l'union libre », « contre la propagande en faveur de l'union libre », « l'éducation selon les valeurs chrétiennes, garantie d'une société morale », « les chrétiens respectant les lois de Dieu et de la nature sont des citoyens de premier rang » et « contre l'adoption d'enfants par les couples homosexuels ».

2. Les rassemblements organisés le 11 juin 2005

17. Le 11 juin 2005, malgré la décision du 3 juin 2005, la marche eut bel et bien lieu. Elle suivit l'itinéraire prévu dans la demande initiale du 12 mai 2005. Comptant environ trois milliers de participants, elle bénéficia d'une protection policière.

18. Outre cette marche, neuf manifestations immobiles eurent lieu le même jour en vertu de l'autorisation accordée par le maire le 9 juin 2005 (paragraphe 15 et 16 ci-dessus).

3. *Les recours*

a) **La marche**

19. Le 28 juin 2005, devant la commission locale de recours, la Fondation pour l'égalité attaqua la décision du 3 juin 2005 portant refus d'autorisation de la marche. Elle soutenait que l'obligation de fournir un « plan d'organisation du trafic routier » était dépourvue de toute base légale et qu'avant de se voir opposer un refus les requérants n'avaient jamais été priés de soumettre pareil document. Elle alléguait en outre que la décision en question constituait une atteinte injustifiée à sa liberté de réunion et avait été dictée par des motifs idéologiques incompatibles avec les principes de la démocratie.

20. Le 22 août 2005, la commission jugea illégale et annula la décision contestée. Elle releva que, en vertu des règles de procédure administrative applicables, les autorités étaient tenues de veiller à ce que les parties à une procédure administrative aient la possibilité de participer effectivement à celle-ci. En l'espèce, cette obligation n'avait pas été respectée, aucun élément n'indiquant que la Fondation eût été informée de son droit procédural d'accès au dossier.

Dans sa décision, la commission ajoutait notamment ceci :

« Dans la décision en cause, l'autorité du premier degré tire motif du fait que le dossier ne contient pas de plan d'organisation du trafic routier. En vertu de l'article 65 a) point 3 9) [de la loi relative à la circulation routière], si l'administration l'exige, l'organisateur d'une manifestation est tenu d'élaborer un plan de ce type en collaboration avec la police. Or rien dans le dossier n'indique que les organisateurs aient été priés de présenter pareil plan. (...) Le document communiqué aux organisateurs, qui indiquait la procédure à suivre pour obtenir l'autorisation d'organiser un « événement » était lui aussi muet quant à cette obligation.

Considérant que la demande des organisateurs avait pour objet une marche qui devait se dérouler le 11 juin 2005 et que le greffe de la commission a reçu l'acte de recours [ainsi que le dossier] le 28 juin 2005, l'action n'avait déjà plus d'objet à cette dernière date. »

b) **Les manifestations**

21. Le 10 juin 2005, devant le préfet de la région de Mazovie, les requérants attaquèrent les décisions du maire du 9 juin 2005 portant refus d'autoriser plusieurs des manifestations projetées. Ils alléguaient que celles-ci devaient être entièrement pacifiques et que les interdire portait atteinte à leur liberté de réunion en vertu de la Constitution. Ils estimaient que ces rassemblements ne menaçaient ni l'ordre public ni la morale. Soutenant qu'ils entendaient simplement orchestrer des manifestations immobiles et non des déplacements entre celles-ci et qu'ils n'avaient pas à être chargés d'organiser ou de surveiller pareils déplacements le cas échéant, ils contestaient le motif exposé dans la décision, selon lequel ils auraient dû

produire un document sur l'itinéraire prévu entre les différents lieux de rassemblement.

22. Le 17 juin 2005, le préfet de Mazovie annula les refus prononcés le 9 juin 2005.

Il jugea tout d'abord que ces décisions avaient été rendues en méconnaissance de la loi au motif que seules des copies de celles-ci avaient été adressées aux parties, et non des originaux comme l'exigeait la loi relative à la procédure administrative. Il constata en outre que le maire avait informé les médias de ces décisions avant de notifier celles-ci aux requérants, en violation flagrante des principes régissant la procédure administrative.

23. Le préfet souligna par ailleurs que la loi de 1990 relative aux réunions assurait la liberté non seulement d'organiser des rassemblements mais aussi de participer à ceux-ci. La Constitution garantissait de toute évidence la *liberté*, et non pas un droit, de réunion. L'Etat n'avait pas à instaurer pareil droit : tout ce qu'il était tenu de faire, c'était de veiller à ce que les réunions se déroulent pacifiquement. Aussi le droit interne ne soumettait-il pas l'organisation d'une manifestation à l'octroi d'une autorisation.

24. Le préfet releva que, si elle était tirée de la loi relative à la circulation routière, l'obligation de produire une permission d'occupation d'une partie de la voie publique ne trouvait aucune base dans les dispositions de la loi relative aux réunions. Le maire avait présumé que la manifestation donnerait lieu à pareille occupation mais n'avait rien fait pour déterminer si telle était réellement l'intention des organisateurs, alors que la loi l'y obligeait.

Le préfet ajouta que, du fait qu'elle restreignait considérablement la liberté d'expression, l'interdiction d'une manifestation devait être considérée comme une mesure de dernier recours. En vertu du principe de proportionnalité, une restriction à une liberté protégée par la Constitution n'était permise que si les circonstances concrètes de l'espèce l'imposaient.

25. Le préfet releva à cet égard que le maire ne pouvait tirer motif du risque de violences entre les manifestations organisées par les requérants et les contre-manifestations prévues par d'autres individus et organismes le même jour. En effet, pareille justification revenait pour les autorités à cautionner les desseins d'organisations ayant clairement et délibérément l'intention de troubler l'ordre public, alors que la mission essentielle des pouvoirs publics devait être de protéger la liberté d'expression, telle que garantie par la loi relative aux réunions.

26. Les manifestations ayant eu lieu le 11 juin 2005, le préfet ordonna la clôture de l'action, celle-ci étant devenue sans objet.

4. *Traduction d'un entretien avec le maire de Varsovie publié dans l'édition du 20 mai 2005 de la Gazeta Wyborcza*

27. « E. Siedlecka : La loi relative aux réunions dit que la liberté de réunion ne peut être restreinte que si le rassemblement constitue une menace pour la vie ou l'intégrité physique d'une personne ou un grave danger pour les biens. Les organisateurs de la marche ont-ils écrit quoi que ce soit dans leur demande faisant état d'un risque de cette nature ?

Le maire de Varsovie : Je ne sais pas, je n'ai pas lu la demande. Mais j'interdirai la manifestation quoi qu'ils aient pu écrire. Faire subir aux gens une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, par exemple en ruinant la carrière professionnelle de certains, n'est pas une bonne chose selon moi. Cela dit, il n'y aura pas de propagande publique en faveur de l'homosexualité.

E.S. : Mais ce que vous faites ici, c'est précisément de la discrimination : vous empêchez certaines personnes de jouir de leur liberté du seul fait de leur orientation sexuelle.

Le maire : Je ne leur interdis pas de manifester, tant qu'ils veulent le faire en tant que citoyens et non en tant qu'homosexuels.

E.S. : Tout semble indiquer que, comme l'année dernière, le préfet annulera votre interdiction. Et si les organisateurs vont devant le juge administratif, ils gagneront puisque les restrictions préventives à la liberté de réunion sont illégales. Mais le recours prendra du temps et la date prévue pour la marche sera passée. Est-ce ce que vous voulez ?

Le maire : Nous verrons bien s'ils gagnent ou s'ils perdent. Je ne me laisserai pas convaincre d'autoriser une manifestation de ce type.

E.S. : Est-il normal que l'exercice des droits constitutionnels dépende de l'idée que les pouvoirs publics peuvent en avoir ?

Le maire : A mes yeux, faire de la propagande en faveur de l'homosexualité, ce n'est pas la même chose qu'exercer sa liberté de réunion. »

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

1. *Les dispositions pertinentes de la Constitution polonaise*

28. L'article 57 de la Constitution est ainsi conçu :

« La liberté d'organiser des réunions pacifiques et d'y participer est garantie à chacun. Elle peut faire l'objet de restrictions prévues par la loi. »

29. L'article 79 § 1 de la Constitution, entrée en vigueur le 11 octobre 1997, dispose :

« Conformément aux principes fixés par la loi, toute personne dont les libertés ou les droits constitutionnels ont été violés peut saisir la Cour constitutionnelle afin d'obtenir une décision sur la conformité à la Constitution d'une loi ou de tout autre

texte normatif ayant servi de fondement à une décision définitive rendue par un tribunal ou par un organe administratif au sujet de ses libertés, droits ou obligations tels qu'ils se trouvent définis par la Constitution. »

30. L'article 190 de la Constitution est ainsi libellé dans ses parties pertinentes :

« 1. Les arrêts de la Cour constitutionnelle sont obligatoires *erga omnes* et définitifs.

2. Les arrêts de la Cour constitutionnelle (...) sont publiés sans délai (...)

3. Les arrêts de la Cour constitutionnelle prennent effet le jour de leur publication. Toutefois, la Cour constitutionnelle peut différer l'abrogation d'un texte jugé inconstitutionnel jusqu'à l'expiration d'un délai maximal de dix-huit mois s'il s'agit d'une loi et de douze mois s'il s'agit d'un autre texte. (...) »

2. *La loi relative aux réunions*

31. En son article 1, la loi de 1990 relative aux réunions garantit à chacun le droit à la liberté de réunion pacifique. Doit être qualifié de réunion au sens de ce texte tout rassemblement d'au moins quinze personnes visant à contribuer au débat public ou à exprimer une opinion sur une question donnée.

32. Aux termes de l'article 2 de cette loi, la liberté de réunion ne peut être restreinte que par la loi et uniquement si cette mesure est nécessaire à la protection de la sécurité nationale ou de la sûreté publique, à la protection de la santé ou de la morale ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

33. Les décisions touchant à l'exercice de la liberté de réunion sont prises par les autorités locales de la commune où le rassemblement doit avoir lieu. Elles sont susceptibles de recours devant le préfet.

34. Selon l'article 3, quiconque souhaite organiser en plein air un rassemblement public comportant un nombre indéterminé de participants doit en informer la commune. L'article 7 indique que celle-ci doit être prévenue dans les trente jours, mais pas moins de trois jours, avant la date prévue pour cet événement. Il faut notamment indiquer les noms et adresses des organisateurs, le but et le programme de la manifestation et le lieu, le jour et l'heure où elle aura lieu, et donner des renseignements sur l'itinéraire s'il est prévu que les participants se déplacent d'un endroit à un autre.

35. L'article 8 dispose que la commune doit refuser d'autoriser les manifestations dont le but serait contraire aux dispositions de la loi elle-même ou du code pénal ou qui pourraient constituer une menace pour la vie ou l'intégrité physique d'une personne ou un grave danger pour les biens.

36. Le refus d'autorisation prononcé par l'autorité du premier degré est signifié aux organisateurs de la manifestation dans les trois jours à compter de la date du dépôt de la demande formulée et au moins trois jours avant la date prévue pour ce rassemblement. Il est susceptible, dans les trois jours à

compter de sa date de signification, d'un recours n'ayant pas d'effet suspensif à l'égard de la décision de refus.

37. L'autorité de recours doit signifier sa décision aux organisateurs dans les trois jours à compter de la date d'introduction du recours.

3. La loi relative à la circulation routière

38. L'article 65 de la loi de 1997 relative à la circulation routière, telle que modifiée en 2003, dispose que quiconque souhaite organiser une manifestation sportive, un concours, un rassemblement ou un autre événement susceptible de bloquer la circulation routière est tenu d'obtenir une autorisation à cette fin.

39. En vertu de ce même article 65, combiné avec l'article 65 a) de cette loi, les organisateurs d'événements de ce type sont astreints à diverses obligations d'ordre administratif, au nombre de dix-neuf, énumérées dans cette disposition. Ils sont notamment tenus de soumettre aux autorités un plan d'organisation du trafic routier.

40. Ces dispositions ont été abrogées par l'effet de l'arrêt de la Cour constitutionnelle ci-après mentionné.

4. L'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle le 18 janvier 2006

41. Dans son arrêt du 18 janvier 2006, la Cour constitutionnelle a examiné une demande dont le médiateur l'avait saisie, tendant à ce qu'elle dise si les conditions imposées par les dispositions de la loi relative à la circulation routière aux organisateurs d'événements publics, en ce qu'elles auraient porté atteinte à la liberté de réunion, étaient conformes à la Constitution ou si elles restreignaient excessivement cette liberté.

42. La Cour constitutionnelle a observé que la question constitutionnelle essentielle qui se posait était de savoir si les conditions fixées par l'article 65 de la loi en question étaient compatibles avec la liberté d'expression telle que consacrée par la Constitution et aménagée par la loi relative aux réunions. Elle a noté que cette loi partait du principe que l'exercice de cette liberté n'était pas subordonné à l'octroi par l'Etat d'une autorisation ou d'un permis. S'agissant d'une liberté, l'Etat était tenu de s'abstenir d'en entraver l'exercice et de veiller à ce que même les divers groupes dont les vues ne seraient pas partagées par la majorité puissent en jouir.

43. La loi relative aux réunions ne prévoyait donc, aux fins de l'organisation d'une manifestation, qu'un simple régime d'enregistrement.

La Cour constitutionnelle a relevé que, en adoptant par la suite la loi relative à la circulation routière, le législateur avait incorporé à la procédure instaurée pour l'organisation de manifestations sportives, de concours et de rassemblements diverses conditions administratives difficiles à satisfaire, substituant ainsi au régime d'enregistrement un régime d'autorisation. Ce faisant, le législateur avait assimilé les rassemblements relevant de la loi sur

les réunions aux événements de nature commerciale ou récréative. Ce nouveau régime était incompatible avec la place particulière occupée par la liberté d'expression dans une société démocratique et ôtait tout effet utile au statut spécial dont jouissaient les réunions dans le dispositif mis en place par la Constitution et par la loi régissant celles-ci. La Cour constitutionnelle a également tenu compte du fait que la liste des conditions posées par la loi relative à la circulation routière ne comportait pas moins de dix-neuf obligations administratives de diverse nature. Les restrictions à la liberté de réunion imposées par ce texte étaient donc contraires à l'exigence de proportionnalité, que doit respecter toute limitation des droits garantis par la Constitution.

44. La Cour constitutionnelle en a conclu à l'inconstitutionnalité de l'article 65 de la loi relative à la circulation routière, pour autant qu'il s'appliquait aux réunions.

EN DROIT

I. SUR LES EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES SOULEVÉES PAR LE GOUVERNEMENT

A. Sur la question de savoir si les requérants peuvent prétendre au statut de victimes

45. Le Gouvernement soutient, à titre d'exception préliminaire, que les requérants ne peuvent se prétendre victimes d'une violation de la Convention, au sens de l'article 34. Il apparaîtrait à la lecture des motifs des décisions des autorités administratives du second degré que celles-ci ont fait droit en tout point à la thèse des intéressés et ont annulé dans leur intégralité les décisions attaquées. Dans sa décision du 17 juin 2005 (paragraphe 22 ci-dessus), le préfet de Mazovie serait même allé plus loin, soulignant qu'interdire une manifestation en tirant motif de l'existence d'un risque de violences entre manifestants et contre-manifestants reviendrait pour l'administration à cautionner les desseins d'organisations cherchant délibérément à semer le trouble. Lorsqu'elles ont annulé les décisions contestées, les autorités du second degré auraient indiqué avoir apprécié le dossier en tenant compte de la liberté de réunion des requérants. Ces décisions ayant en définitive été jugées non fondées, les requérants ne pourraient prétendre au statut de victimes.

46. Le Gouvernement estime que, faute pour les intéressés d'avoir allégué un dommage matériel ou moral, les autorités polonaises n'étaient pas

tenues de leur accorder une quelconque réparation. Une décision ou une mesure favorable à un requérant ne suffit pas en principe à lui ôter sa qualité de « victime », sauf si les autorités nationales ont reconnu explicitement ou en substance, puis réparé, la violation de la Convention (*Eckle c. Allemagne*, 15 juillet 1982, § 66, série A n° 51).

47. Les requérants soutiennent que l'affaire *Eckle c. Allemagne*, citée à titre de précédent par le Gouvernement, n'a guère de rapport avec la présente espèce. Ce ne serait que lorsque les deux conditions précitées – reconnaissance et réparation – seraient cumulativement satisfaites que la nature subsidiaire du mécanisme de protection de la Convention ferait obstacle à un examen de la requête (*Scordino c. Italie* (déc.), n° 36813/97, CEDH 2003-IV). Or ces deux conditions ne sauraient être tenues pour réunies dans la présente affaire. En effet, aucune réparation n'aurait été accordée au niveau national pour l'une quelconque des violations de la Convention alléguées dans la requête.

48. La Cour rappelle que, dans la décision de recevabilité rendue en l'espèce, elle a joint au fond l'examen de la question de savoir si les requérants peuvent se prétendre victimes d'une violation de leurs droits (paragraphe 5 ci-dessus). Elle confirme ce qu'elle a dit.

B. Sur la question de l'épuisement des voies de recours internes

49. Le Gouvernement estime que les recours ouverts aux requérants étaient à même de réparer la violation alléguée de leur liberté de réunion. Il fait valoir que l'article 7 de la loi relative aux réunions astreint à des conditions de délai les personnes qui souhaitent organiser un rassemblement relevant de ce texte. Il ajoute que toute demande d'autorisation d'un rassemblement doit être présentée à la commune dans les trente jours, mais pas moins de trois jours, avant la date prévue pour cet événement.

50. Le Gouvernement soutient que s'ils avaient estimé inconstitutionnelles les dispositions sur la base desquelles l'administration polonaise s'était prononcée, les requérants auraient eu la possibilité de les attaquer en saisissant la Cour constitutionnelle d'un recours tel que celui prévu par l'article 79 de la Constitution. Les intéressés auraient ainsi pu obtenir ce qu'ils recherchent devant la Cour, c'est-à-dire une décision sur le point de savoir si les règles contestées, telles qu'appliquées à leur cas, avaient porté atteinte à leurs droits en vertu de la Convention.

51. Le Gouvernement rappelle que, comme l'a dit la Cour, la saisine de la Cour constitutionnelle polonaise peut passer pour un recours effectif dès lors que la décision individuelle dont il est tiré grief sur le terrain de la Convention a été adoptée par application directe d'une disposition inconstitutionnelle de la législation nationale (*Szott-Medyńska et autres c. Pologne* (déc.), n° 47414/99, 9 octobre 2003). Il en conclut que les requérants auraient dû user de ce recours.

52. Contestant cette thèse, les requérants soutiennent que, compte tenu du caractère spécifique de l'espèce, un recours qui ne leur a pas permis, avant le 11 juin 2005, de faire examiner par les autorités judiciaires ou administratives l'interdiction des manifestations qui leur avait été opposée ne saurait être tenu pour effectif. A leur avis, il eût été vain sur le plan pratique de saisir ultérieurement la Cour constitutionnelle.

53. En tout état de cause, à supposer même qu'un examen *a posteriori* puisse être tenu pour un recours que les requérants auraient dû utiliser en l'espèce, ceux-ci estiment qu'il aurait également été ineffectif pour d'autres raisons. Selon eux, le droit polonais ne permet la saisine de la Cour constitutionnelle que si l'instance initiale peut être rouverte à la suite d'une décision favorable de cette juridiction. Cette seule condition rendrait ineffectif ce recours, la reprise de la procédure étant, selon les intéressés, une solution bien trop tardive et irréaliste compte tenu du caractère particulier et concret de la mesure de réparation qu'ils avaient demandée. Par ailleurs, faire prononcer l'annulation définitive des décisions des 3 et 9 juin 2005 eût été inutile, car celles-ci avaient déjà été rapportées par la commission locale de recours et le préfet de la région de Mazovie le 22 août et le 17 juin 2005, respectivement.

54. La Cour rappelle que, dans la décision de recevabilité rendue en l'espèce, elle a joint au fond l'examen de la question de l'épuisement des voies de recours internes (paragraphe 5 ci-dessus). Elle confirme ce qu'elle a dit.

II. SUR LE FOND

A. Sur la violation alléguée de l'article 11 de la Convention

55. Les requérants voient dans la manière dont les autorités nationales ont appliqué à leur cas les règles pertinentes de droit interne une violation de leur droit à la liberté de réunion pacifique. Ils invoquent l'article 11 de la Convention, ainsi conçu :

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

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. »

1. Thèses des parties

56. Le Gouvernement ne voit aucune ingérence dans l'exercice par les requérants de leurs droits en vertu de l'article 11. Il rappelle à cet égard ses conclusions sur la question du statut de victime des requérants (paragraphe 45 à 48 ci-dessus).

57. Le Gouvernement ne conteste pas que les décisions rendues par les autorités nationales du second degré sont postérieures à la date prévue pour les manifestations. Cependant, les requérants auraient eu connaissance des délais prévus par les lois applicables pour le dépôt d'une demande d'autorisation de manifester.

58. Les requérants soutiennent que la manière dont les règles pertinentes de droit interne ont été appliquées à leur cas a emporté violation de leur droit à la liberté de réunion pacifique. La nature même de cette liberté voudrait que les conditions imposées par la loi aux organisateurs de rassemblements publics se limitent au minimum raisonnable et ne portent que sur les modalités.

59. Les requérants estiment que, en vertu de la loi de 1990 relative aux réunions, l'administration ne peut interdire que les rassemblements dont le but serait contraire aux règles de droit pénal ou qui constitueraient une menace pour la vie ou l'intégrité physique d'une personne ou un grave danger pour les biens. En revanche, les conditions susceptibles d'être imposées aux organisateurs d'une manifestation, dès lors que les autorités qualifieraient celle-ci d'« événement » au sens des dispositions de la loi relative à la circulation routière, seraient bien plus lourdes. Vagues dans leur libellé, elles laisseraient toute latitude à l'administration pour ce qui est de déterminer si les organisateurs les ont respectées.

60. Les requérants jugent mal motivés les refus opposés par le maire. Les manifestations projetées auraient été pacifiques et n'auraient visé qu'à attirer l'attention de la société sur la situation de divers groupes victimes de discriminations, notamment les personnes à tendance homosexuelle. Les demandes présentées aux fins de leur organisation auraient été conformes aux conditions très limitées posées par la loi relative aux réunions. Quant à la marche de l'égalité, l'administration aurait justifié son interdiction par le défaut de soumission d'un plan d'organisation du trafic routier alors qu'elle n'aurait jamais demandé ce document avant d'opposer son refus. Ces manifestations auraient poursuivi un but légitime et aucune circonstance particulière, telle que l'existence d'une menace pour la vie ou l'intégrité physique d'une personne ou d'un grave danger pour les biens, n'aurait pu fonder leur interdiction.

2. Appréciation de la Cour

61. Comme la Cour l'a dit maintes fois dans ses arrêts, la démocratie représente un élément fondamental de l'ordre public européen et la

Convention est destinée à sauvegarder et promouvoir les idéaux et valeurs d'une société démocratique. Elle a souligné que la démocratie est l'unique modèle politique envisagé par la Convention et le seul qui soit compatible avec celle-ci. Aux termes du second paragraphe de l'article 11, et comme le prévoient également les articles 8, 9 et 10 de la Convention, la seule forme de nécessité capable de justifier une ingérence dans l'un des droits consacrés par ces articles est celle qui peut se réclamer de la « société démocratique » (*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n^{os} 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, §§ 86-89, CEDH 2003-II, et *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova*, n^o 28793/02, § 63, CEDH 2006-II).

62. Si, dans le contexte de l'article 11, la Cour a souvent mentionné le rôle essentiel joué par les partis politiques pour le maintien du pluralisme et de la démocratie, les associations créées à d'autres fins sont également importantes pour le bon fonctionnement de celle-ci. En effet, le pluralisme repose aussi sur la reconnaissance et le respect véritables de la diversité et de la dynamique des traditions culturelles, des identités ethniques et culturelles, des convictions religieuses, et des idées et concepts artistiques, littéraires et socio-économiques. Une interaction harmonieuse entre personnes et groupes ayant des identités différentes est essentielle à la cohésion sociale. Il est tout naturel, lorsqu'une société civile fonctionne correctement, que les citoyens participent dans une large mesure au processus démocratique par le biais d'associations au sein desquelles ils peuvent se rassembler avec d'autres et poursuivre de concert des buts communs (*Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], n^o 44158/98, § 92, CEDH 2004-I).

63. La Cour attache une importance particulière au pluralisme, à la tolérance et à l'esprit d'ouverture, qui caractérisent selon elle une « société démocratique ». Aussi a-t-elle dit 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 mais 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^o 44, et *Chassagnou et autres c. France* [GC], n^{os} 25088/94, 28331/95 et 28443/95, § 112, CEDH 1999-III).

64. Dans l'arrêt *Informationsverein Lentia et autres c. Autriche* (24 novembre 1993, § 38, série A n^o 276), l'Etat a été qualifié par la Cour de garant ultime du principe du pluralisme. Un exercice réel et effectif de la liberté d'association et de réunion ne se limite pas à un simple devoir de non-ingérence de sa part ; une telle conception négative ne cadrerait pas avec le but de l'article 11 ni avec celui de la Convention en général. Il peut ainsi exister des obligations positives inhérentes à un respect effectif de cette liberté (*Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, n^{os} 30668/96, 30671/96 et 30678/96, § 41, CEDH 2002-V,

et *Ouranio Toxo et autres c. Grèce*, n° 74989/01, § 37, CEDH 2005-X). Ces obligations revêtent une importance toute particulière pour les personnes dont les opinions sont impopulaires ou qui appartiennent à des minorités, du fait qu'elles sont plus exposées aux brimades.

65. A cet égard, la Cour rappelle que, selon la jurisprudence constante des organes de la Convention, par « victime » d'une atteinte à un droit ou une liberté, il faut entendre la personne directement concernée par l'acte ou omission litigieux (*Marckx c. Belgique*, 13 juin 1979, § 27, série A n° 31, et *Dudgeon c. Royaume-Uni*, 22 octobre 1981, § 41, série A n° 45).

66. Pour ce qui est des circonstances de l'espèce, la Cour constate que les autorités ont interdit la marche projetée et plusieurs des manifestations immobiles. Les décisions rendues le 17 juin et le 22 août 2005 par les instances du second degré ont annulé les décisions initiales pour motivation insuffisante et violation des lois applicables. Elles étaient postérieures à la date prévue par les requérants pour l'organisation des rassemblements.

67. La Cour prend note que les manifestations se sont finalement déroulées à la date prévue ; les requérants ont toutefois pris un risque en les organisant puisqu'elles étaient officiellement interdites. Elles ont eu lieu sans avoir bénéficié d'une présomption de légalité, laquelle est une condition essentielle à l'exercice effectif et sans entrave de la liberté de réunion et de la liberté d'expression. La Cour relève que les refus d'autorisation ont pu avoir un effet dissuasif sur les requérants et les autres participants aux manifestations. L'absence d'autorisation formelle et le risque consécutif que les autorités n'assurent pas de protection officielle contre d'éventuels contre-manifestants hostiles ont pu également décourager d'autres personnes de prendre part à ces rassemblements.

68. Aussi la Cour estime-t-elle que, au moment où les manifestations ont eu lieu, les refus d'autorisation de celles-ci ont fait grief aux requérants. Elle remarque que les recours ouverts aux intéressés par la loi ne pouvaient améliorer leur situation, les décisions en cause des autorités du second degré n'ayant été rendues que postérieurement aux manifestations. A cet égard, elle renvoie à ses constats sur le terrain de l'article 13 de la Convention (paragraphe 84 ci-après). Elle conclut à l'ingérence dans l'exercice par les requérants de leurs droits en vertu de l'article 11 de la Convention.

69. Pareille ingérence emporte violation de l'article 11 sauf si elle est « prévue par la loi », si elle poursuit l'un ou plusieurs des buts légitimes énumérés au paragraphe 2 de cette disposition et si elle est « nécessaire dans une société démocratique » à la réalisation de ceux-ci.

70. La Cour observe à cet égard que, le 22 août 2005, la commission locale de recours a jugé illégale la décision du 3 juin 2005 (paragraphe 20 ci-dessus). De même, le préfet de Mazovie a annulé le 17 juin 2005 les décisions de refus rendues le 9 juin 2005, au motif qu'elles portaient atteinte à la liberté de réunion des requérants (paragraphe 22 à 26 ci-dessus). La

Cour en conclut que l'ingérence dans l'exercice par les requérants de leur droit à la liberté de réunion pacifique n'était pas prévue par la loi.

71. Sur cette même question de savoir si l'ingérence litigieuse était légale, la Cour souligne par ailleurs l'importance que revêt l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle le 18 janvier 2006. Celle-ci a jugé que les dispositions de la loi relative à la circulation routière, telles qu'appliquées en l'espèce, étaient incompatibles avec les règles constitutionnelles garantissant la liberté de réunion. Elle a estimé que les restrictions à la jouissance de cette liberté imposées par les dispositions en cause étaient contraires au principe de la proportionnalité, que doit respecter toute limitation de l'exercice des droits garantis par la Constitution (paragraphe 41 à 44 ci-dessus).

La Cour est tout à fait consciente que, en vertu des règles constitutionnelles pertinentes, les dispositions en cause ont été abrogées depuis les événements ici en cause (paragraphe 30 ci-dessus). Elle estime néanmoins que la décision par laquelle la Cour constitutionnelle a jugé ces dispositions incompatibles avec la liberté de réunion garantie par la Constitution ne peut qu'étayer la conclusion qu'elle a elle-même tirée au paragraphe précédent quant à la légalité de l'ingérence litigieuse.

72. Etant parvenue à cette conclusion, la Cour n'a pas à vérifier si les deux autres conditions (but légitime et caractère nécessaire de l'ingérence) posées par l'article 11 § 2 étaient remplies.

73. En conséquence, elle rejette l'exception préliminaire tirée par le Gouvernement de ce que les requérants ne pourraient prétendre au statut de victimes et conclut à la violation de l'article 11 de la Convention.

B. Sur la violation alléguée de l'article 13 de la Convention

74. Les requérants voient en outre dans le fait qu'ils n'ont pas disposé d'un recours qui leur aurait permis d'obtenir une décision définitive avant la date des manifestations projetées une violation de l'article 13 de la Convention, lequel est ainsi libellé :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

1. Thèses des parties

75. Le Gouvernement reprend les arguments qu'il a avancés sur la question de l'épuisement des voies de recours internes. En particulier, les requérants auraient dû selon lui saisir la Cour constitutionnelle pour contester les dispositions sur lesquelles reposaient les décisions rendues dans leur cause.

76. Les requérants estiment que, à l'époque où les manifestations projetées ont été interdites par les autorités du premier degré, ils ne disposaient d'aucun recours qui leur aurait permis d'obtenir une décision définitive avant la date prévue pour ces rassemblements. En effet, l'autorité du second degré ne pouvait selon eux qu'annuler un refus et non prendre une nouvelle décision. Il aurait alors fallu que les organisateurs reprennent toute la procédure depuis le début. Ce serait d'ailleurs ainsi que les règles procédurales pertinentes auraient été appliquées aux requérants.

77. Les requérants soutiennent que, selon l'article 7 de la loi relative aux réunions, toute demande d'autorisation d'un rassemblement doit être présentée au plus tôt trente jours avant la date prévue. Pareille demande ne pourrait donc être déposée à un stade antérieur. Or, compte tenu du dispositif législatif polonais, dès lors que la manifestation projetée était qualifiée d'« événement », au sens des dispositions de la loi relative à la circulation routière telle qu'applicable à l'époque des faits, le délai de trente jours était tout bonnement impossible à respecter. En effet, l'obligation à laquelle les organisateurs pouvaient être astreints en vertu de ce texte de produire de nombreux documents concernant l'organisation du trafic routier lors d'un rassemblement de ce type était excessivement lourde.

78. Les requérants concluent qu'en tout état de cause l'Etat devrait instaurer une procédure – spéciale le cas échéant – permettant aux organisateurs de rassemblements publics d'accomplir toutes les démarches dans le délai prévu par la loi, c'est-à-dire de trois à trente jours avant la date prévue pour les rassemblements et, surtout, préalablement à celle-ci.

2. *Appréciation de la Cour*

79. La Cour rappelle que l'article 13 a pour conséquence d'exiger un recours interne habilitant l'instance nationale compétente à connaître du contenu du grief fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié, même si les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que leur fait cette disposition (voir, parmi de nombreux autres précédents, *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, § 145, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V).

La Cour a constaté en l'espèce la violation des droits des requérants en vertu de l'article 11 (paragraphe 73 ci-dessus) ; les intéressés pouvaient donc soulever un grief défendable au sens de la jurisprudence de la Cour et avaient dès lors droit à un recours conforme aux exigences de l'article 13.

80. Quant à la possibilité de saisine individuelle de la Cour constitutionnelle dont le Gouvernement tire argument, la Cour relève tout d'abord que les règles de procédure administrative en Pologne prévoient deux niveaux de contrôle juridictionnel des décisions administratives du second degré. Seul un arrêt de la Cour administrative suprême vaut jugement définitif susceptible de recours devant la Cour constitutionnelle.

Or les requérants n'avaient pas juridiquement intérêt à contester devant le juge administratif les décisions administratives du second degré qu'ils avaient obtenues en l'espèce, celles-ci étant essentiellement en leur faveur en ce qu'elles ont annulé les refus d'autoriser leurs manifestations. La voie de la Cour constitutionnelle ne leur était donc pas ouverte.

81. Par ailleurs, si elle prend acte que les autorités ont finalement reconnu que les décisions rendues au premier degré dans la cause des requérants avaient enfreint les lois applicables, la Cour souligne toutefois qu'elles ont statué postérieurement à la date à laquelle les intéressés avaient prévu d'organiser leurs manifestations. Elle constate une similitude entre la présente espèce et l'affaire *Stankov et United Macedonian Organisation « Ilinden » c. Bulgarie* (n^{os} 29221/95 et 29225/95, décision de la Commission du 29 juin 1998, non publiée), dans laquelle l'ancienne Commission a dit ceci : « il est incontesté que si les requérants avaient tenté [de faire appel du refus du tribunal de district d'examiner le recours contre l'interdiction prononcée par le maire], la procédure aurait duré au moins plusieurs mois et que, dans l'hypothèse d'une issue favorable, celle-ci ne serait survenue que bien après la date à laquelle la réunion ou le défilé devait avoir lieu ». Autrement dit, la date des manifestations étant primordiale aux yeux des participants et des organisateurs, et ces derniers ayant prévenu les autorités compétentes dans les délais prescrits, la Cour estime qu'au vu des circonstances l'effectivité du recours était tributaire de la possibilité d'obtenir une décision avant la date des réunions projetées.

82. A cet égard, la Cour considère que, de par la nature du débat démocratique, le moment où se déroule un rassemblement public visant à exprimer certaines opinions peut être essentiel à son retentissement politique et social. Dès lors, si les pouvoirs publics peuvent dans certaines circonstances refuser d'autoriser la tenue d'une manifestation, pour autant que leur décision soit compatible avec les exigences de l'article 11 de la Convention, ils ne peuvent modifier la date prévue par les organisateurs. Un rassemblement public qui se tient alors que le problème de société en cause n'est plus actuel ou important dans le cadre d'un débat politique ou social risque d'avoir beaucoup moins d'écho. Si elle ne peut être exercée au bon moment, la liberté de réunion risque d'être vidée de tout sens.

83. Aussi la Cour estime-t-elle que, pour un exercice effectif de la liberté de réunion, il est important que la législation applicable prévoie des délais raisonnables dans lesquels les autorités publiques devront statuer sur les questions qui leur sont soumises. Si elles imposaient aux requérants des délais pour le dépôt des demandes d'autorisation des manifestations, les lois polonaises applicables ne soumettaient l'administration à aucune contrainte de temps pour se prononcer définitivement avant la date prévue pour les manifestations. La Cour n'est donc pas convaincue que les voies de recours ouvertes aux requérants en l'espèce, qui revêtaient toutes un caractère *a*

posteriori, eussent permis d'offrir un redressement approprié pour les violations alléguées de la Convention.

84. Dans ces conditions, la Cour juge que les requérants n'ont pas bénéficié d'un recours interne effectif pour ce qui est de l'atteinte alléguée à leur liberté de réunion. Dès lors, elle rejette l'exception préliminaire tirée par le Gouvernement de ce qu'ils n'auraient pas épuisé les voies de recours internes et conclut à la violation de l'article 13 combiné avec l'article 11 de la Convention.

C. Sur la violation alléguée de l'article 14 combiné avec l'article 11 de la Convention

85. Les requérants voient dans le refus d'autorisation de la marche et de certaines des manifestations un traitement discriminatoire à leur endroit. Ils invoquent l'article 11, combiné avec l'article 14 de la Convention, lequel est ainsi conçu :

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

1. Thèses des parties

86. Le Gouvernement fait valoir que les requérants ont contesté les décisions administratives rendues dans leur cause les 3 et 9 juin 2005. Par la décision datée du 3 juin, le directeur de la circulation routière, au nom du maire de Varsovie, avait refusé d'autoriser la marche au motif que les organisateurs n'avaient pas présenté de « plan d'organisation du trafic routier » au sens de l'article 65 a) de la loi relative à la circulation routière. Quant aux décisions datées du 9 juin, le maire les avait motivées en invoquant le non-respect par les intéressés des conditions plus strictes imposées par la loi aux organisateurs de rassemblements sur les voies affectées à la circulation routière.

87. Le Gouvernement estime que ces décisions reposaient sur des motifs suffisants, eux-mêmes fondés sur l'article 65 de la loi relative à la circulation routière. Rien ne permettrait de supposer que les décisions interdisant les manifestations en question eussent été influencées par les opinions personnelles du maire de Varsovie, telles qu'exprimées dans un entretien publié par la *Gazeta Wyborcza* le 20 mai 2005. Aucun élément factuel du dossier n'établirait l'existence d'un quelconque lien entre les vues du maire rapportées dans la presse et les décisions officielles rendues dans la cause des requérants.

88. Le Gouvernement soutient qu'en l'espèce aucun texte adopté par les pouvoirs publics ni aucune action ou omission de leur part n'ont exposé les

requérants à un traitement moins favorable que celui auquel d'autres personnes dans une situation analogue auraient été soumises. Rien n'indiquerait qu'ait été opérée à l'égard des intéressés une distinction fondée sur l'un quelconque des motifs interdits par l'article 14 de la Convention. Les intéressés n'auraient donc subi, dans l'exercice de leur liberté de réunion, aucune discrimination contraire à cette disposition.

89. Les requérants soulignent que, contrairement aux autres organismes, ils ont été astreints à l'obligation de présenter un « plan d'organisation du trafic routier ». Dès lors qu'aucune raison particulièrement sérieuse n'a été présentée et que le Gouvernement n'a avancé aucun motif pour expliquer pareille différence de traitement, l'application sélective de l'obligation de soumettre ce document suffirait à établir qu'ils ont été victimes d'une discrimination.

90. Les requérants ajoutent que le caractère discriminatoire du traitement dont ils ont fait l'objet tient surtout à ce que, pourtant accordée à d'autres personnes ou organismes, l'autorisation d'organiser les manifestations le 11 juin 2005 leur a été refusée. Pareille différence de traitement ne poursuivrait aucun but légitime, d'autant que le maire et ses collaborateurs avaient indiqué clairement et publiquement qu'ils interdiraient les manifestations en raison des tendances homosexuelles des organisateurs, indépendamment de toute considération juridique.

91. Les requérants font par ailleurs observer que c'est formellement au nom du maire de Varsovie que les décisions du 3 et du 9 juin 2005 ont été rendues. Ils évoquent l'entretien publié en mai 2005, dans lequel le maire avait dit qu'il interdirait les manifestations quelle que fût la teneur des demandes d'autorisation déposées par les organisateurs. Ils estiment que nul ne saurait raisonnablement conclure à l'absence de lien entre les déclarations du maire et les décisions ultérieurement prises en son nom. Ils soulignent que, concrètement, leurs recours ont connu un dénouement conforme à ces propos.

92. Les requérants font remarquer qu'alléguer, comme le fait le Gouvernement, l'absence d'un quelconque lien de causalité entre les opinions publiquement exprimées par le maire et les décisions administratives prises en son nom revient à laisser entendre qu'à l'époque des faits la mairie s'est prononcée sans tenir compte des prises de position publiques du chef de l'administration municipale.

2. Appréciation de la Cour

93. La Cour a jugé à maintes reprises que l'article 14 n'est pas autonome mais ne produit ses effets qu'en relation avec des droits garantis par la Convention. Il complète les autres clauses normatives de la Convention et des Protocoles. Il n'a pas d'existence indépendante, puisqu'il vaut uniquement pour « la jouissance des droits et libertés » qu'elles garantissent. Certes, il peut entrer en jeu même sans un manquement à leurs exigences et,

dans cette mesure, il possède une portée autonome, mais il ne saurait trouver à s'appliquer si les faits du litige ne tombent pas sous l'empire de l'une au moins desdites clauses (voir, parmi de nombreux précédents, *Van Raalte c. Pays-Bas*, 21 février 1997, § 33, *Recueil* 1997-I, et *Gaygusuz c. Autriche*, 16 septembre 1996, § 36, *Recueil* 1996-IV).

94. Les parties s'accordent à dire que les faits de la cause relèvent du champ d'application de l'article 11 de la Convention. Aussi l'article 14 s'applique-t-il aux circonstances de l'espèce.

95. La Cour constate tout d'abord qu'aucun des motifs ayant expressément fondé les décisions administratives du premier degré rendues en l'espèce ne saurait être considéré comme relevant de l'une des catégories interdites de discrimination, au sens que la Convention donne à cette notion. Ces décisions portaient essentiellement sur les modalités d'organisation des manifestations et sur le respect des conditions qui s'appliquaient (paragraphes 11 et 13 ci-dessus). Il a été établi que, dans le cadre de la procédure conduite devant le directeur de la circulation routière, les requérants avaient été priés de produire un « plan d'organisation du trafic routier » et que, faute pour eux d'avoir soumis ce document, leur demande avait été rejetée. Or la Cour observe qu'il n'a été ni démontré ni soutenu que d'autres organisateurs auraient été eux aussi astreints à cette obligation.

96. La Cour remarque en outre que, par une décision rendue le 3 juin 2005 au nom du maire de Varsovie, le directeur de la circulation routière a refusé d'autoriser la marche projetée par les requérants. Par des décisions datées du 9 juin 2005 et rendues elles aussi pour le compte du maire, les services municipaux ont interdit les rassemblements immobiles qui devaient être organisés par les cinq premiers requérants, au motif qu'il fallait éviter tout heurt violent éventuel entre les participants aux différentes manifestations prévues pour le 11 juin 2005. Nul ne conteste en outre que, le 9 juin 2005 également, ces mêmes services ont autorisé d'autres groupes à organiser six contre-manifestations à la même date que les rassemblements susmentionnés.

97. La Cour ne saurait se livrer à des conjectures quant à savoir si l'organisation des manifestations en cause a été refusée pour des motifs autres que ceux expressément énoncés dans les décisions administratives litigieuses. Elle ne peut cependant faire abstraction des propos tenus par le maire, lequel a dit dans un entretien publié le 20 mai 2005 qu'il n'accorderait pas l'autorisation demandée (paragraphe 27 ci-dessus).

98. La Cour rappelle que l'article 10 § 2 de la Convention ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours politique ou de questions d'intérêt général, notamment à l'encontre des hommes politiques eux-mêmes (*Sürek c. Turquie (n° 1)* [GC], n° 26682/95, § 61, CEDH 1999-IV, et *Castells c. Espagne*, 23 avril 1992, série A n° 236). Toutefois, lorsqu'ils exercent leur liberté d'expression, les hommes politiques élus investis en même temps de fonctions officielles de

nature exécutive assument une responsabilité particulière. Dans certains cas, ils peuvent être amenés, dans le cadre de leurs attributions normales, à prendre eux-mêmes des décisions administratives susceptibles d'affecter l'exercice de droits individuels ou à charger d'autres agents de prendre ce type de décision en leur nom. Aussi l'usage par eux de la liberté d'expression peut-il entraver indûment la jouissance d'autres droits garantis par la Convention (sur la question des propos tenus par des autorités publiques dans le cadre d'une action pénale en cours et assimilables à des déclarations à charge, voir *Butkevičius c. Lituanie*, n° 48297/99, § 53, CEDH 2002-II ; voir aussi *Alenet de Ribemont c. France*, 10 février 1995, §§ 35-36, série A n° 308, et *Daktaras c. Lituanie*, n° 42095/98, §§ 41-44, CEDH 2000-X). Ils peuvent être priés de faire preuve d'une certaine retenue dans l'exercice de leur liberté d'expression, leurs opinions pouvant être prises pour des instructions par les fonctionnaires dont l'emploi et l'avancement sont tributaires de leur assentiment.

99. La Cour estime par ailleurs que, la liberté de réunion et d'association occupant une place éminente dans une société démocratique, même les apparences peuvent revêtir une certaine importance dans le cadre de procédures administratives où l'exercice de ses fonctions par le pouvoir exécutif a une incidence sur la jouissance de cette liberté (voir, *mutatis mutandis*, *De Cubber c. Belgique*, 26 octobre 1984, § 26, série A n° 86). Elle est tout à fait consciente des différences entre les recours administratifs et les recours judiciaires. Ce n'est certes qu'à l'égard de ces derniers que l'article 6 de la Convention impose aux tribunaux saisis d'une affaire d'être impartiaux, tant subjectivement qu'objectivement (*Findlay c. Royaume-Uni*, 25 février 1997, § 73, *Recueil* 1997-I, et *Warsicka c. Pologne*, n° 2065/03, §§ 34-37, 16 janvier 2007).

100. Cependant, la Cour considère en l'espèce qu'aux fins de son examen elle ne saurait faire abstraction des opinions personnelles bien arrêtées exprimées publiquement par le maire sur des questions directement liées aux décisions en cause, qui touchaient à l'exercice de la liberté de réunion des requérants. Elle constate que celles-ci ont été rendues par les autorités municipales au nom du maire après qu'il avait fait part dans la presse de ses vues quant à l'exercice de la liberté de réunion et à la « propagande en faveur de l'homosexualité » (paragraphe 27 ci-dessus). Elle note que, de surcroît, l'édile s'est exprimé alors que ces mêmes autorités étaient déjà saisies d'une demande d'autorisation des manifestations en question. Elle estime que l'on peut raisonnablement supposer que les opinions du maire ont pu avoir des répercussions sur le processus décisionnel en l'espèce et, ainsi, porter atteinte de manière discriminatoire au droit des requérants à la liberté de réunion.

101. Au vu des circonstances de la cause considérées dans leur ensemble, la Cour conclut à la violation de l'article 14 combiné avec l'article 11 de la Convention.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

102. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

103. Les requérants n'ont formulé aucune demande au titre d'un dommage qu'ils auraient subi du fait d'une violation de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Rejette* les exceptions préliminaires soulevées par le Gouvernement ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 11 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 13 combiné avec l'article 11 de la Convention ;
4. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 14 combiné avec l'article 11 de la Convention.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 3 mai 2007, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Lawrence Early
Greffier

Nicolas Bratza
Président