

Les notes de cette chronique peuvent être citées de la façon suivante : GPL + date de la parution + identifiant unique (numéro de type GPL425c1 indiqué à la fin de chaque note, permettant de retrouver directement l'article via un moteur de recherche ou sur www.labase-lextenso.fr). Ex.: GPL 10 oct. 2023, n° GPL425c1.

Chronique de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme GPL462g1



Par
Joël

ANDRIANTSIMBAZOVINA
Agréé des facultés de droit, professeur à la faculté de droit de l'université Toulouse 1 – Capitole, doyen honoraire de la faculté de droit, de sciences politiques et de gestion de La Rochelle, Institut de recherche en droit européen, international et comparé – Centre d'excellence Jean Monnet

L'essentiel

La présente chronique traite des questions de la pandémie du Covid-19 et de la liberté de réunion, de l'impartialité objective de la chambre sociale de la Cour de cassation, du droit à l'indemnisation de la victime d'une prostitution forcée par son proxénète, du refus d'autorisation d'exercer la fonction d'agent de sécurité à une personne proche d'un mouvement salafiste, de l'interdiction de l'abattage rituel sans étourdissement préalable au nom du bien-être animal, du cadre du contrôle d'identité au faciès.

PLAN

I. PROCÉDURE DEVANT LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME	p. 1
II. LES DROITS PROCÉDURAUX	p. 2
III. LES DROITS SUBSTANTIELS	p. 4

I. PROCÉDURE DEVANT LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

L'irrecevabilité d'une requête contre des mesures d'interdiction de manifester pendant la pandémie du Covid-19 GPL462g2

L'essentiel L'arrêt de grande chambre *Communauté genevoise d'action syndicale* contredit l'arrêt de chambre condamnant la Suisse pour violation de la liberté de réunion pendant la pandémie du Covid-19.

CEDH, gde ch., 27 nov. 2023, n° 21881/20, Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c/ Suisse : AJDA 2024, p. 199, chr. L. Burgorgue-Larsen ; Dalloz actualité, 11 janv. 2024, obs. J.-P. Marguénaud ; consultable sur <https://lextso.fr/1ubsv6>

Note

L'on se souvient qu'une chambre de la Cour européenne des droits de l'Homme (la CEDH) avait condamné la Suisse pour violation de la liberté de réunion pacifique en raison de l'interdiction de manifester pendant la pandémie du Covid-19 (CEDH, 15 mars 2022, n° 21881/20 : GPL 26 avril 2022, n° GPL435b8, note J. Andriantsimbazovina). L'arrêt de chambre avait jugé la requête recevable et avait considéré cette interdiction comme disproportionnée en raison de sa durée considérablement longue, de la nature et de la sévérité des sanctions prévues. En effet, en raison de cette interdiction, le syndicat requérant n'avait pas pu organiser une manifestation avec un effectif réduit à

une vingtaine de personnes lors de la fête du travail du 1^{er} mai. Cet arrêt ayant été rendu à une courte majorité de 4 voix contre 3, et en prévision d'une demande de réexamen devant la grande chambre, nous avons écrit : « Reste à savoir si cet arrêt, à commencer par une éventuelle demande de réexamen devant la grande chambre, prospérera dans le sens d'une plus grande prise en compte de la protection des droits de l'Homme en période de crise sanitaire » (GPL 26 avril 2022, n° GPL435b8, note J. Andriantsimbazovina).

La réponse de la grande de chambre est négative ! À une majorité de 12 voix contre 5, elle déclare la requête irrecevable sur la base de l'article 35 de la Convention européenne des droits de l'Homme (la Convention) pour non-épuisement des voies de recours internes.

Cette affaire montre, une fois de plus, le caractère regrettable de la politique jurisprudentielle de la grande chambre relative au réexamen des exceptions d'irrecevabilité d'une requête dans le cadre de la procédure de renvoi de l'article 43 (CEDH, gde ch., 28 avr. 2004, n° 56679/00, *Azinas c/ Chypre* : AJDA 2004, p. 1809, chron. J.-F. Flauss). Lorsqu'une chambre a accepté la recevabilité d'une requête et a prononcé une condamnation de l'État défendeur sur le fond, la remise en cause de son arrêt par la grande chambre sur le fondement exclusif de l'irrecevabilité de la requête est incompréhensible.

Le *credo* repris et précisé au paragraphe 88 de l'arrêt de grande chambre dans l'affaire *Communauté genevoise d'action syndicale* heurte par sa brutalité et sa non-prise en compte de ses conséquences sur le requérant et sur l'organisation structurelle de la CEDH. Que l'on en juge : « (...) la grande chambre peut aussi examiner, le cas échéant, des questions touchant la recevabilité des griefs relevant de l'objet de l'« affaire » telle que renvoyée devant la grande chambre, comme cela est loisible à la chambre dans le cadre de la procédure habituelle, par exemple en vertu de l'article 35 § 4 *in fine* de la Convention, qui habilite la Cour à "rejet[er] toute requête qu'elle considère comme irrecevable (...) à tout stade de la procédure", lorsque ces questions ont été jointes au fond ou encore lorsqu'elles présentent un intérêt au stade de l'examen au fond (voir par exemple, *Azinas c. Chypre* [GC], n° 56679/00, § 32, CEDH 2004-III ; *Vučković et autres c. Serbie* (exception préliminaire) [GC], n° 17153/11 et 29 autres, § 56, 25 mars 2014 ; et *Radomilja et autres*, précité, § 102, et les affaires qui y sont citées). Dès lors, même au stade de l'examen au fond et sous réserve de ce que prévoit l'article 55 du règlement, la grande chambre peut prévenir sur une décision de recevabilité si elle conclut que celle-ci aurait dû être déclarée irrecevable pour l'un des motifs énoncés dans les trois premiers paragraphes de l'article 35 de la Convention (*Grosam c. République tchèque* [GC], n° 19750/13, § 64, 1^{er} juin 2023) ».

Sous l'angle du principe de bonne administration de la justice et du principe de sécurité juridique, cette politique jurisprudentielle provoque « une distorsion choquante » (F. Sudre et alii, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 16^e éd., 2023, PUF, n° 228, p. 365). Un mécanisme interne au fonctionnement de la Cour devrait être mis en place pour prévenir ce type de cas lorsqu'une divergence profonde sur la recevabilité apparaît au sein de la chambre au moment de l'examen de l'affaire. En cas de difficultés pour trouver le bon mécanisme, cela pourrait être le dessaisissement au profit de la grande chambre.

En attendant, l'arrêt de grande chambre dans l'affaire *Communauté genevoise d'action syndicale* témoigne de la prudence voire de la réticence de la CEDH à exercer pleinement sa fonction de juge des droits de l'Homme en temps de crise. Dans une période où les tentations de remise en cause par certains États adhérents à la Convention des acquis de l'après Seconde Guerre mondiale en matière de soumission du pouvoir politique aux valeurs des droits de l'Homme et de la prééminence du droit sont légions, s'abriter derrière les exceptions d'irrecevabilité afin d'esquiver la question de fond sur la compatibilité de mesures de restriction de la liberté de réunion pacifique en temps de crise sanitaire est regrettable.

Cela d'autant que la grande chambre de la CEDH donne l'impression d'avoir donné un poids considérable à l'intervention du gouvernement français qui plaidait pour « la reconnaissance d'une ample marge d'appréciation en vertu de l'intérêt en jeu en l'espèce, à savoir la protection de la santé publique, et au caractère d'urgence et d'imprévisibilité de la crise pandémique » (§ 97) au détriment d'autres tierces interventions. Ni les arguments de la Clinique de droit international d'Assas ni ceux d'Amnesty International n'ont été entendus. Sur la base d'une étude de droit comparé la Clinique de droit International d'Assas a fait valoir l'importance du respect de l'État de droit même en période de crise sanitaire (§ 101) ; Amnesty international insistait sur l'importance du contrôle juridictionnel exercé par la CEDH dans une période de crise sanitaire où les garanties des droits « seraient absentes ou réduites » (§ 102).

Le principe de prééminence du droit se trouve malmené par le principe de subsidiarité. C'est en temps de tempêtes et de troubles que le respect de la prééminence du droit devrait être préservé dans ses éléments essentiels. Empêcher tout contrôle ou y renoncer au prétexte que l'on ne saurait y revenir *a posteriori* constitue un danger pour les valeurs de la Convention et dans un monde où les tentations de faire prévaloir les besoins de sécurité à tout prix l'emportent sur toutes autres considérations de droits et de libertés.

II. LES DROITS PROCÉDURAUX

La présence de juges de la Cour de cassation ayant des liens professionnels avec l'une des parties viole le principe d'impartialité GPL462g3

L'essentiel L'arrêt *Syndicat national des journalistes et autres* rappelle la rigueur de l'impartialité objective concernant les liens des juges avec l'une des parties.

CEDH, 14 déc. 2023, n° 41236/18, *Syndicat national des journalistes et autres c/ France* : AJDA 2024, chr. L. Burgorgue-Larsen ; R. Letteron, « L'impartialité objective de la Chambre sociale », <https://lext.so/lkToxg> ; consultable sur <https://lext.so/fugwEU>

Note

Les plus hautes juridictions françaises et leurs membres, plus que toutes les autres juridictions françaises et leurs membres, devraient veiller à ne pas mettre la France dans l'embarras et provoquer sa condamnation par une cour éminente européenne pour violation du droit à un procès équitable du fait de dysfonctionnements dans leur organisation et dans leur fonctionnement interne. Cette vigilance est d'autant plus impérative lorsqu'il existe un précédent européen très clair (CEDH, 17 juin 2003, n° 62435/00, *Pescador Valero c/ Espagne*, § 27-28, et CEDH, 1^{er} déc. 2015, n° 61131/12, *Blesa Rodríguez c/ Espagne*, § 44). Il en va du respect de l'autorité de la chose interprétée par la Cour européenne des droits de l'Homme (la CEDH).

Telle est la leçon que l'on peut tirer de l'arrêt *Syndicat national des journalistes et autres* du 14 décembre 2023.

Trois membres de la chambre sociale de la Cour de cassation, dont son président d'alors, avaient siégé dans une formation de jugement qui statuait sur un pourvoi en cassation alors même qu'ils entretenaient des liens professionnels réguliers avec l'une des parties. En l'espèce, les juges concernés assuraient régulièrement des formations en droit du travail pour le compte de la société WKF, une maison d'édition juridique. Leurs interventions étaient rémunérées autour de 500 euros à 600 euros la demi-journée et 1 000 euros la journée. La société WKF eut gain de cause devant la Cour de cassation. L'arrêt eut l'honneur de la publication au *Bulletin* de la Cour de cassation.

La révélation de cette situation par le journal satirique, le *Canard enchaîné*, entraîna un communiqué de presse du premier président de la Cour de cassation. Celui-ci estima que l'article du journal portait gravement atteinte à l'honneur et à l'impartialité des magistrats concernés, que la solution s'inscrivait dans une jurisprudence constante, que les interventions dénoncées faisaient parties de la tradition de la chambre sociale de la Cour de cassation de mieux faire connaître ainsi sa jurisprudence. Dans le sillage de ce communiqué, des réactions doctrinales en soutien, (*Tribune collective*, « Des juges dans la cité », *Dr. soc.* 2018, p. 680) ou réservées (*J.-J. Dupeyroux*, « Des juges dans la cité II », *Dr. soc.* 2018, p. 772) suivirent.

Les syndicats requérants saisirent le Conseil supérieur de la magistrature d'une plainte contre les trois magistrats. Ils invoquèrent la violation du droit à un procès équitable et le manquement aux règles déontologiques applicables aux magistrats. Statuant en formation disciplinaire des magistrats du siège, le Conseil supérieur de la magistrature releva un manquement à la déontologie et souligna que les magistrats concernés auraient dû se déporter. Mais... elle écarta l'existence d'une faute disciplinaire.

Pareille subtilité n'a pas tenu devant la CEDH.

Certes, celle-ci distingue la question de l'impartialité objective des magistrats visés et leurs obligations professionnelles concernant l'exercice d'activités accessoires.

« La Cour note d'emblée qu'elle est saisie de la question de savoir si les trois conseillers de la Cour de cassation qui collaborent avec la maison d'édition WKF pouvaient siéger dans l'affaire opposant les requérants à cette dernière, et ce au regard de l'exigence d'impartialité prévue à l'article 6, § 1, de la Convention. En revanche, il ne lui appartient pas de se prononcer sur le respect, par ces trois magistrats, de leurs obligations professionnelles concernant l'exercice d'activités accessoires, ce qui relève de la seule compétence des autorités internes » (§ 47).

Il reste qu'elle dresse un constat implacable de violation de l'impartialité objective en soulignant dans ses motivations différentes approximations du gouvernement français : la connaissance en principe par les parties de la composition de la formation de jugement mais sans le soutenir en l'espèce (§ 50), l'affirmation du caractère ponctuel des interventions des magistrats pour le compte de la maison WKF et la défense du caractère impersonnel et lointain des rapports des magistrats avec la société WKF sans pouvoir les démontrer (§ 52), la mise en avant du caractère forfaitaire conforme aux usages du montant de la rémunération mais que la CEDH considère comme non négligeable car pour une journée d'intervention elle équivaut « au montant du salaire mensuel net minimum en France » (§ 52).

Si la rédaction de l'arrêt et l'opinion concordante commune aux juges Guyomar, Mourou-Vikström et Elozegui font apparaître un souci d'une certaine diplomatie bienveillante à l'égard de la Cour de cassation et des magistrats concernés, la condamnation de la France pour violation de l'article 6 de la Convention sous l'angle de l'impartialité objective sonne comme une dénonciation vigoureuse d'une pratique qui doit être bannie du fonctionnement de toutes les juridictions et particulièrement des cours suprêmes et des hautes juridictions.

Dans ce type de cas, parvenir à se débarrasser de cette pratique n'est pas difficile. Le réflexe de déport devrait être systématique pour tout juge qui entretient des relations caractérisées avec une des parties. La jurisprudence de la CEDH est très limpide : « la Cour rappelle qu'elle a déjà eu l'occasion de juger que la circonstance qu'un magistrat soit amené à côtoyer, à l'occasion de réunions ou d'événements scientifiques sans lien avec une affaire donnée, les représentants d'une partie à cette affaire n'est pas de nature à causer, à elle seule, des appréhensions objectivement justifiées à la partie adverse (*SPRL Projet Pilote Garoube c. France* (déc.) [comité], n° 58986/13, § 24, 10 avril 2018). En revanche, lorsqu'un juge a eu des relations professionnelles régulières, étroites et rémunérées avec l'une des parties à la procédure, ces circonstances justifient objectivement la crainte de l'autre partie qu'il n'ait pas l'impartialité requise (*Pescador Valero c. Espagne*, n° 62435/00, § 27-28, CEDH 2003-VII, et *Blesa Rodríguez c. Espagne*, n° 61131/12, § 44, 1^{er} décembre 2015) » (§ 46).

Il est dommage que les institutions françaises et le droit français aient besoin souvent de l'épée de la CEDH dans

les reins pour accomplir des efforts de modernisation

effective.

III. LES DROITS SUBSTANTIELS

Le droit d'une victime de prostitution forcée d'être indemnisée par son proxénète

GPL462g4

L'essentiel L'arrêt *Krachunova* consacre le droit d'une victime de la prostitution forcée de demander une indemnisation à son exploitant.

CEDH, 28 nov. 2023, n° 18269/18, *Krachunova c/ Bulgarie* : R. Letteron, « Proxénétisme : l'indemnisation du travail forcé », <https://lext.so/82tkcO> ; JCP G 2023, act. 1421, obs. B. Pastre-Belda ; consultable sur <https://lext.so/JIAXbl>

Note

Le refus par la Cour européenne des droits de l'Homme (la CEDH) d'utiliser la notion même d'esclavage, pourtant inscrite explicitement à l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'Homme (la Convention), pour appréhender les formes modernes d'esclavage (v. CEDH, 26 juill. 2005, n° 73316/01, *Siliadin* : esclavage domestique) est compensé par l'insertion prétorienne dans cet article de la notion de traite des êtres humains (CEDH, 7 janv. 2010, n° 25965/04, *Rantsev c/ Chypre et Russie*). Cette interprétation dynamique de l'article 4 de la Convention permet de lutter particulièrement contre la prostitution forcée (outre l'arrêt *Rantsev*, v. CEDH, 21 janv. 2016, n° 71545/12, *L.E. c/ Grèce*).

L'arrêt *Krachunova c/ Bulgarie* vient enrichir cette jurisprudence en reconnaissant au profit de la victime d'une prostitution forcée le droit de demander une réparation matérielle au proxénète. Ce faisant, la CEDH tord le cou à une approche morale de la prostitution qui empêchait la réclamation par la personne exploitée de l'argent qui lui a été confisqué par son exploitateur.

En l'espèce, la requérante a été exploitée par son compagnon comme prostituée. En essayant de s'y soustraire, elle a été frappée, privée de sa pièce d'identité et des revenus de son travail du sexe. Son compagnon ne lui donna qu'un peu d'argent de poche et acheta lui-même ce dont elle avait besoin.

Reconnu coupable de traite des êtres humains par les juridictions bulgares, outre sa condamnation à une peine de prison avec sursis, à des mesures probatoires et à une amende, son proxénète fut également condamné à verser une somme de 8 000 euros à la requérante au titre de réparation du dommage matériel. Il échappa à la condamnation à verser à la requérante la somme d'environ 14 000 euros correspondant aux revenus qu'il lui avait soustraits.

La juridiction bulgare motiva le rejet de cette partie de la demande de la requérante par l'argument selon lequel « [c]haque des contrats pour services sexuels conclus entre [la requérante] et ses clients était entaché de nullité puisque portant atteinte aux bonnes mœurs (...) et [qu']il ne [pouvait] être question d'un quelconque dommage ».

Cette conception morale de la prostitution est triplement néfaste. Elle met en évidence la classique et regrettable hypocrisie de l'État en taxant les revenus du travail du sexe tout en considérant que les contrats conclus en matière de prostitution sont frappés de nullité. Elle est préjudiciable aux personnes victimes de la prostitution forcée qui se voient doublement affectées par leur situation et par l'impossibilité de réclamer les revenus de leur labeur. Elle encourage le proxénétisme en protégeant les proxénètes de toute réclamation financière de la part des personnes qu'ils exploitent.

L'arrêt *Krachunova* entend corriger cette situation. Il le fait dans une optique globale en mettant la protection des droits de l'Homme au centre d'une politique publique de lutte contre la traite des êtres humains.

Pour y parvenir, elle procède à une interprétation constructive de l'article 4 de la Convention. Certes, en matière de lutte contre la traite des êtres humains, tel qu'interprétées par la CEDH, les dispositions de cet article imposent des obligations positives de trois ordres aux États adhérents : l'obligation de mettre en place un cadre législatif qui interdit et punit la traite ; l'obligation d'adopter des mesures opérationnelles pour protéger les victimes réelles, ou les victimes potentielles, de la traite ; l'obligation procédurale d'enquête sur les situations de traite potentielle (CEDH, 7 janv. 2010, n° 25965/04, *Rantsev c/ Chypre et Russie*, § 285-286 – CEDH, gde ch., 25 juin 2020, n° 60561/16, *S.M. c/ Croatie*, § 306). Mais elles n'ont pas répondu à la question de savoir s'il existe une obligation positive de permettre aux victimes de la traite des êtres humains de réclamer à leurs trafiquants une indemnisation pour le manque à gagner.

L'arrêt *Krachunova* y répond positivement en faisant de cette obligation un élément essentiel de la réparation intégrale de tout le préjudice à la fois moral et matériel subi par les victimes de la traite et de la prostitution forcée ; c'est aussi un élément complémentaire des sanctions notamment pénales contre les trafiquants d'êtres humains car cela « contribuerait à empêcher ces derniers de profiter des fruits de la traite des êtres humains » (§ 172).

La CEDH procède à une interprétation de l'article 4 de la Convention à la lumière de l'article 6, § 6, du Protocole de Palerme – Protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants – du 15 novembre 2000 (« Chaque État Partie s'assure que son système juridique prévoit des mesures qui offrent aux victimes de la traite des personnes la possibilité d'obtenir réparation du préjudice subi ») et de l'article 15, § 3, de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains du 16 mai 2005 (« Chaque Partie

prévoit, dans son droit interne, le droit pour les victimes à être indemnisées par les auteurs d'infractions »).

Au vu de la sobriété de ces dispositions, l'interprétation de la Convention est particulièrement dynamique et créatrice. Au regard de certaines utilisations régressives

de l'interprétation de la Convention à la lumière de sources extérieures (par ex. CEDH, gde ch., 14 déc. 2023, n^{os} 59433/18, 59477/18 et 59494/18, Humpert et autres c/ Allemagne), on doit saluer le progrès apporté par l'arrêt *Krachunova*.

Les conditions de conventionnalité du refus d'autorisation d'exercer la profession d'agent de sécurité à une personne proche d'un mouvement salafiste GPL462g5

L'essentiel L'avis consultatif Protocole n° 16 du 14 décembre 2023 précise les conditions de conventionnalité du refus d'autorisation d'exercer la profession d'agent de sécurité à une personne proche d'un mouvement salafiste.

CEDH, gde ch., 14 déc. 2023, n° P16-2023-001, avis consultatif sur le refus d'autoriser une personne à exercer la profession d'agent de sécurité ou de gardiennage en raison de sa proximité avec un mouvement religieux ou de son appartenance à celui-ci, S. O'Leary, prés. : JCP G 2024, act. 28, obs. G. Gonzalez ; consultable sur <https://lext.so/s-QikR>

Note

Deux enseignements peuvent être tirés de l'avis consultatif du Protocole n° 16 du 14 décembre 2023

demandé par le Conseil d'État de Belgique.

Le premier enseignement est celui de la confirmation de la politique jurisprudentielle de la Cour européenne des droits de l'Homme (la CEDH) concernant la fonction de la procédure de demande d'avis consultatif du Protocole n° 16. Cette procédure est un instrument de rapprochement de la CEDH et des autorités nationales en matière de mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'Homme (la Convention) dans un esprit de subsidiarité ; dans ce cadre, la CEDH limite son office à répondre aux questions qui lui sont posées par la juridiction de renvoi en laissant le soin à celle-ci de résoudre le litige qui est pendant devant elle (§ 61 à 64). Sur les neuf demandes d'avis consultatif reçues, la CEDH en a accepté 7 (2 avis concernant la France : avis du 10 avril 2010 sur demande de la Cour de cassation, avis du 13 juillet 2022 sur demande du Conseil d'État ; 2 avis concernant l'Arménie : avis du 26 avril 2022 sur demande de la Cour de cassation, avis du 29 mai 2020 sur demande de la Cour constitutionnelle ; 1 avis concernant la Lituanie : avis du 8 avril 2022 sur demande de la Cour suprême administrative ; 1 avis concernant la Finlande : avis du 13 avril 2023 sur demande de la Cour suprême ; 1 avis concernant la Belgique : avis du 14 décembre 2023 commenté ici sur demande du Conseil d'État) et en a rejeté deux [rejet du 19 février 2024 sur demande de la Cour suprême d'Estonie, rejet du 14 décembre 2020 sur demande de la Cour suprême de Slovaquie]. La CEDH rejette les demandes qui soit « ne portent pas sur une question pour laquelle la juridiction demanderesse aurait besoin d'une orientation donnée par la Cour au moyen d'un avis consultatif de manière à lui permettre de garantir le respect des droits de la Convention lorsqu'elle jugera le litige en instance » (CEDH, 14 déc. 2020, n° P16-2020-001, § 23) soit portent sur une question faisant « l'objet d'une jurisprudence bien

établie de la Cour » (CEDH, demande n° P16-2023-002, § 30).

Le second enseignement est celui des difficultés d'apprécier la compatibilité avec la Convention des mesures préventives qui restreignent une liberté. En l'espèce, il s'agit de la liberté de religion d'une personne.

Le Conseil d'État de Belgique fut saisi d'une demande de suspension et d'annulation d'une décision de retrait d'une carte d'identification par la ministre de l'Intérieur à un agent de sécurité des infrastructures ferroviaires et d'une décision de refus d'attribuer à celui-ci une nouvelle carte d'identification pour assurer la fonction d'agent de gardiennage. Les décisions de retrait et de refus furent fondées sur le fait que la personne concernée était partisane de l'idéologie salafiste « scientifique », qu'elle fréquentait des personnes proches du courant salafiste, qu'elle faisait du prosélytisme auprès de membres de sa famille et auprès de ses amis en faveur du salafisme. Sur la base d'éléments fournis par les services de renseignements, le ministère de l'Intérieur considérait que le salafisme scientifique était incompatible avec les valeurs de la société belge autour du communautarisme, des libertés et droits fondamentaux, du rôle des femmes, de l'État de droit et qu'il constituait une menace à moyen et long terme pour la Belgique. Aussi, il estimait que la personne concernée ne satisfaisait pas aux exigences législatives pour exercer la fonction d'agent de sécurité.

Le Conseil d'État demanda à la CEDH de répondre à la question suivante : « La seule proximité ou appartenance à un mouvement religieux, considéré par l'autorité administrative compétente, compte tenu de ses caractéristiques, comme présentant à moyen ou à long terme une menace pour le pays, constitue-t-elle au regard de l'article 9 § 2 (droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion) de la Convention un motif suffisant pour prendre une mesure défavorable à l'encontre de quelqu'un, telle que l'interdiction d'exercer la profession d'agent de gardiennage ? »

La réponse de la CEDH était prévisible : « L'appartenance avérée d'une personne à un mouvement religieux considéré par l'autorité administrative compétente, compte tenu de ses caractéristiques, comme présentant une menace pour l'État, peut justifier le refus d'autoriser cette personne à exercer la profession d'agent de gardiennage ou de sécurité, à condition que la mesure en question :

- 1) repose sur une base légale accessible et prévisible,
- 2) soit adoptée eu égard au comportement ou aux actes de la personne concernée,
- 3) soit prise, eu égard à l'activité professionnelle de cette personne, en vue de prévenir la réalisation d'un risque réel et sérieux pour la société démocratique et poursuive

un ou plusieurs buts légitimes au sens de l'article 9 § 2 de la Convention,

4) soit proportionnée au risque qu'elle entend prévenir ainsi qu'au(x) but(s) légitime(s) qu'elle est destinée à poursuivre,

5) et puisse être soumise à un contrôle juridictionnel indépendant, effectif et entouré de garanties procédurales adéquates quant au respect des conditions énumérées ci-dessus ».

Le raisonnement de la CEDH est empreint de subtilités et d'équilibres.

Avant de répondre à la question de fond sur la possibilité d'adopter une mesure préventive, la CEDH utilise son pouvoir d'interprétation qui lui permet de reformuler la question. Ainsi, à propos du début de celle-ci, considérant la notion de « proximité » insuffisamment précise, elle restreint sa réponse à celle de la notion d'« appartenance » à un mouvement religieux (§ 73).

Sur le fond, la CEDH rappelle préalablement la double dimension du contenu de la liberté de religion : la dimension interne (le for interne) qui concerne le droit d'avoir une conviction, la dimension externe (le for extérieur) qui concerne le droit de manifester sa conviction ; la première est absolue, la seconde est relative (§ 67, 60 et 71). Généralement occultée au profit du for interne, cette distinction est utile pour rappeler que l'article 9, § 2, de la Convention permet de façon dérogatoire d'apporter des restrictions à la liberté de manifester sa religion dès lors qu'elles sont « prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Reste à savoir à quelles conditions et dans quelle mesure ces restrictions peuvent être préventives.

Dans une société du risque (U. Beck, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, 2001, Aubier, version originale, Risikogesellschaft, Suhrkamp Verlag, 1986) et une société de sécurité face à des fléaux comme la crise climatique, la crise sanitaire, la criminalité organisée, la cybercriminalité ou le terrorisme, les politiques publiques se préoccupent moins de prévenir les violations des droits de l'Homme (E. Decaux et S. Touzet (dir.), *La prévention des violations des droits de l'homme*, 2015, Pédone ; C. Palluel, « La prévention des violations dans le droit de la CEDH : entre efficacité et effectivité », JURISdoctoria 2017 : <https://text.so/HVK0jS>) que de multiplier les mesures préventives restrictives des libertés. La CEDH n'échappe pas à cette tendance. Elle admet que « les autorités nationales peuvent légitimement défendre les valeurs d'une société démocratique face aux risques qui les menacent en ayant recours à des mesures préventives susceptibles de restreindre des droits exercés collectivement par une association, un parti politique, un mouvement religieux ou d'une autre nature, ou certains droits individuels » (CEDH, gde ch., 14 déc. 2023, n° P-16-2023-001, avis consultatif sur le refus d'autoriser une personne à exercer la profession d'agent de sécurité ou de gardiennage en raison de sa proximité avec un mouvement religieux ou de son appartenance à celui-ci, § 85). Ces restrictions préventives peuvent affecter la liberté d'association et viser tant des groupes de personnes (par ex., CEDH, gde ch., 13 févr.

2003, n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, Refah Partisi et autres c/ Turquie : dissolution d'un parti politique – CEDH, 9 juill. 2013, n° 35943/10, Vona c/ Hongrie : dissolution d'une association) que des individus (CEDH, 26 sept. 1995, n° 17851/91, Vogt c/ Allemagne : possibilité de révocation d'une enseignante même si, en l'espèce, la CEDH a déclaré la révocation contraire aux articles 10 et 11 de la Convention). Dans ce dernier cas, la CEDH avait déjà admis la possibilité de retrait d'une autorisation d'exploitation d'une agence de sécurité du fait de l'appartenance de la personne concernée à une secte en déclarant la requête irrecevable et manifestement mal fondée (CEDH, déc., 14 oct. 1999, n° 40130/98, C.R. c/ Suisse). L'avis consultatif du 14 décembre 1993 confirme cette possibilité, mais fixe des conditions strictes tout en laissant une large marge d'appréciation aux autorités nationales.

Ainsi, elle invite le juge de renvoi à tenir compte de la particularité de la fonction d'agent de sécurité, ce qui justifie sa soumission à un régime d'autorisation (§ 93). L'appréciation de la nature du risque « doit se faire notamment à la lumière du contenu des croyances ou de l'idéologie en question, ainsi que de la personnalité de l'intéressé, de ses actions, de son rôle et de son degré d'appartenance au mouvement religieux en question » (§ 95). En substance, elle implique un accès aux documents classifiés par les services de renseignements susceptibles d'éclairer la plausibilité et le caractère concret des éléments précités (§ 96-101). De la même manière, « l'appréciation de la réalité du risque et de son ampleur par les autorités nationales compétentes doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle par une autorité juridictionnelle indépendante » (§ 105). Tout en exigeant un contrôle serré et concret de l'imminence du risque, la CEDH admet que l'on puisse soustraire des tâches de sécurité nécessitant « une pleine allégeance aux valeurs démocratiques d'une société démocratique à une personne soumise voire inféodée à un mouvement religieux ou d'une autre nature dont l'idéologie est considérée par les autorités comme incompatible avec ces valeurs et dont il est établi que les agissements concrets constituent une menace pour ce même État » (§ 110). Le contrôle juridictionnel et le contrôle de proportionnalité impliquent l'accès du juge national aux documents classifiés, l'existence de garanties procédurales appropriées et effectives pour prévenir l'arbitraire, la possibilité de mesures moins « intrusives ou radicales » (§ 114), notamment concernant les conséquences sur la situation de l'intéressé. Pour mieux garantir les droits des personnes frappées d'une mesure défavorable fondées sur des informations confidentielles, la CEDH insiste sur l'importance vitale de « facteurs compensateurs » (§ 117). Ceux-ci doivent accorder une bonne place à une certaine équité du principe de l'égalité des armes à travers le contrôle juridictionnel des informations confidentielles, leur utilisation dans la motivation de la décision attaquée, le cas échéant la communication sommaire à la personne concernée de la substance des reproches dont elle fait l'objet (§ 117-118). Cet avis empreint de l'esprit de subsidiarité fait peser sur les épaules du juge national de renvoi la lourde responsabilité de garantir les droits de l'Homme et les libertés fondamentales, les valeurs démocratiques, le principe de prééminence du droit face aux difficultés de déterminer, d'appréhender et d'apprécier la dangerosité

pour la démocratie de l'utilisation de certaines libertés par des mouvements religieux dont la structuration peut comporter différents cercles (scientifique, politique, armé) non étanches. Décidément, la recherche de l'équilibre entre

liberté et sécurité nécessite l'attachement aux valeurs fondamentales de la démocratie libérale dans un esprit de doigté, d'éthique, de lucidité et de sang-froid.

L'interdiction de l'abattage rituel sans étourdissement préalable est compatible avec la Convention GPL462g7

L'essentiel L'arrêt *Executief van de Moslims van België et autres* admet l'interdiction de l'abattage rituel sans étourdissement préalable au nom du bien-être animal.

CEDH, 13 févr. 2024, n°s 16760/22 et a., *Executief van de Moslims van België et autres c/ Belgique* : JCP G 2024, act. 305, obs. G. Gonzalez ; R. Letteron, « Le bien-être animal contre l'abattage rituel », <https://lext.so/pwGJXd> ; RD rur. 2024, alerte 38, obs. L. Daydie ; consultable sur <https://lext.so/gdl65X>

Note

Au nom du bien-être animal, l'interdiction de l'abattage rituel sans étourdissement préalable n'est contraire ni à la liberté de religion ni au principe de non-discrimination. En jugeant ainsi, à l'unanimité, dans son arrêt *Executief van de Moslims van België et autres c/ Belgique*, la Cour européenne des droits de l'Homme (la CEDH) participe à la préoccupation sociétale de respect du bien-être animal y compris face à la liberté de manifester la conviction religieuse.

Elle s'inscrit dans un dialogue juridictionnel sur ce sujet dans l'espace juridique européen incluant le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

Les associations musulmanes et juives et les personnes physiques de confessions juдаique et islamique qui l'ont saisi invoquent l'article 9 (liberté de religion) et l'article 14 (interdiction de la non-discrimination) combiné avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'Homme (la Convention) contre le décret du 17 juillet 2017 de la Région flamande et le décret du 4 octobre 2018 de la Région wallonne qui prohibent l'abattage rituel d'animaux sans étourdissement préalable. Cette requête était leur espoir ultime car certaines d'entre elles avaient déjà contesté ces deux décrets devant la Cour constitutionnelle de Belgique. Celle-ci avait saisi la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle en interprétation. Dans son arrêt de grande chambre *Centraal Israëlitisch Consistorie van België et autres* (CJUE, 17 déc. 2020, n° C-336/19, v. H. Gaudin (coord.), M. Blanquet, J. Andriantsimbazovina, F. Fines, *Les grands arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne*, 2^e éd., 2023, Dalloz, n° 33, p. 546 et la bibliographie), sur conclusions contraires de l'avocat général Hogan, la Cour de justice estimait que le droit de l'Union « ne s'oppose pas à la réglementation d'un État membre qui impose, dans le cadre de l'abattage rituel, un procédé d'étourdissement réversible et insusceptible d'entraîner la mort de l'animal ». Après quoi, dans deux arrêts du 30 septembre 2021 (n°s 117/2021 et 118/2021) la Cour constitutionnelle de Belgique rejeta les recours en annulation pendant devant elle en jugeant que les limitations apportées « à la liberté de pensée, de conscience et de religion en autorisant un étourdissement

préalable réversible et insusceptible d'entraîner la mort de l'animal, lorsque la mise à mort fait l'objet de méthodes d'abattage particulières prescrites par un rite religieux, répondent à un besoin social impérieux et sont proportionnées à l'objectif légitime poursuivi consistant à promouvoir le bien-être animal. Le décret attaqué ne comporte dès lors pas une restriction injustifiée de la liberté de pensée, de conscience et de religion ».

L'espoir des requérants résidait dans le silence de la Convention concernant le bien-être animal. En effet, à la différence du droit de l'Union européenne qui fait du bien-être animal une valeur de l'Union (article 13 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, considérant 4 du règlement (CE) n° 1099/2009 du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort, JOUE L 303, 18 nov. 2009), la Convention n'en fait mention nulle part. Cette absence de base conventionnelle du bien-être animal permettait de soutenir une thèse de l'impossibilité de mettre en balance les droits de l'Homme et les intérêts des animaux (§ 69).

Mais l'espoir n'a pas été exaucé. Utilisant l'interprétation dynamique qui lui permet d'enrichir la Convention, par exemple en matière de protection du droit à un environnement sain, la CEDH intègre dans le paragraphe 2 de l'article 9 la protection du bien-être animal parmi les buts visés permettant aux États membres de justifier une restriction de la liberté de manifester la religion. Au terme d'un raisonnement qui s'appuie sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour constitutionnelle de Belgique et sur le droit comparé, la CEDH insiste sur le fait que « le bien-être animal constitue une valeur éthique à laquelle les sociétés démocratiques contemporaines attachent une importance croissante et qu'il convient d'en tenir compte dans l'appréciation des restrictions apportées à la manifestation extérieure des convictions religieuses » (§ 99). Dès lors la protection du bien-être animal peut être rattachée à la notion de « morale publique » qui figure parmi les justifications d'un but légitime de restriction de la manifestation extérieure de la croyance religieuse. On pourrait s'inquiéter d'une telle interprétation constructive de la « morale publique » en raison du caractère évolutive de celle-ci. En effet, le risque de réversibilité est grand en fonction de l'opinion majoritaire du moment. Mais sous l'angle de la théorie des libertés et des droits de l'Homme, dès lors que la CEDH a refusé d'enfermer « la protection de la morale publique dans la protection de la dignité humaine dans les relations entre personnes » (§ 95) et qu'elle a aussi écarté une interprétation absolutiste de l'assouvissement des droits et des libertés, l'interprétation évolutive de la « morale publique » s'inscrit bien dans la logique conciliatrice qui anime la protection des droits de l'Homme. Celle-ci prend en compte la diversité des droits et l'intérêt

public. Ce dernier pouvant comprendre la protection de la sécurité publique, de l'ordre public, de la santé publique, de la morale publique et la protection des droits et libertés d'autrui.

Dans un esprit de subsidiarité qui imprègne depuis quelque temps la jurisprudence européenne, la CEDH accorde une marge nationale d'appréciation étendue aux autorités nationales pour concilier la liberté de manifestation de la croyance religieuse et la protection du bien-être animal. On peut néanmoins noter qu'elle donne quelques directives aux États membres concernant la démarche de conciliation. La qualité du débat parlementaire, le bon fonctionnement de la démocratie juridictionnelle et l'existence d'une alternative proportionnée à l'obligation d'étourdissement préalable sont des gages de

conventionnalité de l'interdiction de l'abattage rituel sans étourdissement préalable (§ 107 à 123).

Les moyens tirés de la violation du principe de non-discrimination combiné avec la liberté de religion ne pouvaient pas prospérer dès lors que les pratiquants juifs et musulmans ne sont pas traités de la même manière que le reste de la population.

Compte tenu de la préoccupation croissante de la société française à l'égard de la protection du bien-être animal et des paradoxes du droit positif français en la matière, le moment venu, l'arrêt *Executief van de Moslims van België et autres c/ Belgique* et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ouvrent la voie à une évolution de la législation et de la réglementation françaises en matière d'abattage rituel.

Le contrôle d'identité au faciès viole le principe de non-discrimination GPL462g8

L'essentiel L'arrêt *Wa Baile* précise le cadre de prévention et de sanction du contrôle d'identité au faciès.

CEDH, 20 févr. 2024, n°s 43868/18 et 25883/21, *Wa Baile c/ Suisse* : JCP G 2024, act. 306, obs. A. Schahmanèche ; consultable sur <https://lex.so/bFDOzB>

Note

Le contrôle d'identité au faciès, dit au profilage racial ou ethnique, est une pratique policière difficile à combattre en raison notamment des difficultés d'en apporter la preuve.

Le requérant dans l'affaire *Wa Baile c/ Suisse* a dû batailler pendant neuf ans avant d'obtenir totalement gain de cause devant la Cour européenne des droits de l'Homme (la CEDH). L'arrêt de la CEDH rendu en sa faveur permet de faire le point sur le cadre de prévention et de sanction du contrôle d'identité au faciès.

Le requérant, de nationalité Suisse, employé de l'École Technique de Zurich, fit l'objet d'un contrôle d'identité par trois policiers municipaux à la gare de Zurich en se rendant à son travail. Refusant de se plier aux injonctions des policiers, il fut fouillé jusqu'à ce que ceux-ci eussent trouvé un document d'identité. Il fut condamné à une peine d'amende de 100 francs suisses par le juge pénal pour refus d'obtempérer. Il engagea différentes procédures devant les autorités administratives pour faire déclarer illicite le contrôle d'identité qu'il a subi en dénonçant le profilage racial à l'origine de ce contrôle. Il ne fut pas entendu, l'administration estimant qu'elle était liée par les faits établis par les juridictions pénales. Attaquant les décisions de l'administration devant le tribunal administratif de Zurich, il obtint la déclaration d'illicéité du contrôle d'identité litigieux. Mais le tribunal administratif laissait ouverte la question de la discrimination fondée sur la couleur de la peau. Son recours contre ce jugement devant le Tribunal fédéral a été déclaré irrecevable.

Devant la CEDH, il invoquait l'article 14 (interdiction de la discrimination) combiné avec l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) et l'article 13 (droit à un recours effectif) de la Convention européenne des droits de

l'Homme (la Convention). À l'unanimité, la CEDH lui donna satisfaction sur ces différents griefs.

Dans la lignée d'une jurisprudence dorénavant bien établie (CEDH, 18 oct. 2022, n° 215/19, *Basu c/ Allemagne*, § 27 – CEDH, 18 oct. 2022, n° 34085/17, *Muhammad c/ Espagne*, § 50-51), la CEDH rappelle qu'« un grief de profilage racial tiré d'un contrôle d'identité jugé discriminatoire peut tomber sous l'empire du droit au respect de la vie privée au sens de l'article 8 de la Convention et qu'en conséquence l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8 trouve à s'appliquer en pareil cas » (§ 71).

En vertu de ces dispositions combinées, l'État adhérent est soumis à une obligation procédurale de rechercher si les motifs discriminatoires ont pu jouer un rôle dans le contrôle d'identité subi et à une obligation substantielle de mettre en place un cadre juridique et administratif pour prévenir le contrôle discriminatoire et, le cas échéant, d'apporter la preuve du caractère non discriminatoire du contrôle.

Dans l'ensemble, la CEDH exerce un contrôle serré du contrôle juridictionnel exercé par les autorités et les juridictions nationales.

Ainsi, sur le plan procédural, partant du principe que « la discrimination raciale est une forme de discrimination particulièrement odieuse qui, compte tenu de la dangerosité de ses conséquences, exige une vigilance spéciale et une réaction vigoureuse de la part des autorités » (§ 90), la CEDH reproche aux autorités nationales soit d'avoir insuffisamment approfondi leur contrôle de l'allégation de profilage racial soit de l'avoir écarté. Autrement dit, un tel grief doit faire l'objet d'une attention toute particulière par les autorités nationales et spécialement les juridictions.

Sur le plan matériel, l'importance accordée par la CEDH aux travaux des organes universels et régionaux de protection des droits de l'Homme en matière de lutte contre les discriminations attire l'attention. Les constats, les conclusions et les recommandations faits par ces organes concernant l'État adhérent défendeur sont utilisés par la CEDH dans les motifs de son arrêt. En l'espèce, ceux du Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale et de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe ont été

décisifs. Ils faisaient état de l'insuffisance de formation des agents de police suisses pour prévenir le racisme et le profilage racial et de la nécessité de créer un organe, indépendant de la police et du ministère public, pour enquêter sur les questions de racisme et de comportements racistes de la part des forces de l'ordre. Les organes internationaux de protection des droits de l'Homme ont aussi constaté l'existence dans la pratique de la police suisse de contrôle au profilage racial. En l'espèce, les positions défendues par les tiers intervenants dont le Défenseur des droits de France ont aussi été prises en compte par la CEDH.

Plus important encore est le renversement de la charge de la preuve dans ce type d'affaire. Il appartient aux autorités nationales et à l'État adhérent d'apporter la preuve de l'absence du caractère non discriminatoire du contrôle d'identité. Une présomption de traitement discriminatoire pèse sur eux. À défaut de la renverser, les autorités nationales et l'État adhérent sont coupables de violation du principe de non-discrimination combiné avec l'article 8 de la Convention.

La jurisprudence de la CEDH devrait être prise au sérieux par l'ensemble des autorités des États adhérents.