

University of Groningen

Case note: EHRM 27 oktober 2016, appl. nr. 4696/11, 4703/11

Roorda, B.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2017

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Roorda, B., (2017). *Case note: EHRM 27 oktober 2016, appl. nr. 4696/11, 4703/11: EHRC 2017/13*, Nr. 4696/11, 4703/11, okt. 27, 2016. (European Human Rights Cases; Vol. 2017, Nr. 1).

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

EHRC 2017/13 EHRM, 27-10-2016, 4696/11, 4703/11 Vrijheid van vereniging, Ontbinding supportersverenigingen voetbalclub Paris Saint-Germain, Politieke en niet-politieke partijen, Toerekenbaarheid, Recht op een eerlijk proces



Aflevering	2017 afl. 1
Rubriek	Uitspraken EHRM
College	EHRM
Datum	27 oktober 2016
Rolnummer	4696/11 4703/11
Rechter(s)	Nußberger (President) Hajivev MØse Potocki Vehabovic O'Leary Mits
Partijen	Les Authentiks en Supras Auteuil 91 tegen Frankrijk
Noot	<i>mr. B. Roorda</i>
Trefwoorden	Vrijheid van vereniging, Ontbinding supportersverenigingen voetbalclub Paris Saint-Germain, Politieke en niet-politieke partijen, Toerekenbaarheid, Recht op een eerlijk proces
Regelgeving	EVRM - 6 EVRM - 11

EHRC 2017/13 EHRM, 27-10-2016, 4696/11, 4703/11 Vrijheid van vereniging, Ontbinding supportersverenigingen voetbalclub Paris Saint-Germain, Politieke en niet-politieke partijen, Toerekenbaarheid, Recht op een eerlijk proces

»Samenvatting

Centraal in deze zaak staan Les Authentiks en Supras Auteuil 91, twee supportersverenigingen van de Parijse voetbalclub Paris Saint-Germain (hierna: PSG) die door de Franse autoriteiten ontbonden zijn verklaard. Aanleiding voor de ontbinding waren gewelddadige botsingen van leden van deze verenigingen met leden van een andere supportersvereniging van dezelfde club, te weten 'Boulogne Boys'. Bij een van die botsingen – op 28 februari 2010 – is een dode gevallen.

Van overheidswege werden de verenigingen op 12 april 2010 op de hoogte gesteld van het voornemen van de regering om hen te ontbinden. Nadat zij hun zienswijzen hadden kunnen indienen, besloot de regering op 28 april 2010 om Les Authentiks en Supras Auteuil 91 net als nog drie andere supportersverenigingen te ontbinden. Ter onderbouwing van het besluit wees de regering er onder meer op dat de leden van de verenigingen zich tijdens of rondom sportevenementen herhaaldelijk schuldig hadden gemaakt aan het in vereniging (opzettelijk) vernielen van goederen en aan ernstig gewelddadig gedrag jegens personen en politie waarbij gewonden zijn gevallen en eenmaal zelfs een dode. De leiding

van PSG had deze feiten bevestigd en opgeroepen om een einde te maken aan de activiteiten van deze supportersverenigingen.

De verenigingen vochten het besluit aan bij de Franse Raad van State, die de verzoeken tot vernietiging van de ontbindingsbesluiten afwees. Van 'herhaalde daden van vernieling en geweld in vereniging gepleegd' in de zin van art. L332-18 van de Franse Sportwet was volgens de rechter niet zozeer sprake. De ontbinding was volgens hem echter wel gerechtvaardigd nu de gewelddadigheden tegenover de politie en veiligheidsmedewerkers van 28 februari 2010, die leidden tot de dood van een supporter, gekwalificeerd konden worden als 'een daad van bijzondere ernst in vereniging gepleegd' in de zin van art. L332-18 van de Franse Sportwet.

De supportersverenigingen klagen bij het EHRM allereerst dat hun recht op een eerlijk proces ex art. 6 EVRM is geschonden omdat de grond voor ontbinding door de Raad van State is gewijzigd van 'herhaalde daden van vernieling en geweld' naar 'een daad van bijzondere ernst'.

Het Hof overweegt dat de feiten van 28 februari 2010 vanaf het begin van de procedure al zijn toegerekend aan de verenigingen. De gewijzigde grond waarop de Raad van State zijn beslissing heeft gebaseerd, was om die reden al onderwerp van de zaak en hoeft voor de verenigingen zodoende geen verrassing te zijn geweest. Bovendien hebben de verenigingen voldoende gelegenheid gekregen de wijziging van de ontbindingsgrond te bespreken. Het Hof concludeert dat het recht op een eerlijk proces ex art. 6 EVRM niet is geschonden.

Daarnaast stellen de supportersverenigingen dat hun recht op vrijheid van vereniging ex art. 11 EVRM is geschonden. In de eerste plaats ontbreekt een adequate feitelijke grondslag die de ontbinding kan rechtvaardigen. De enkele leden die betrokken waren bij de vechtpartij op 28 februari 2010 waren volgens de verenigingen niet schuldig aan de dood van de supporter. Evenmin zijn zij strafrechtelijk veroordeeld voor hun gedragingen. In de tweede plaats ontbreekt de noodzaak tot een zo vergaand middel als een bestuurlijke ontbinding. Van een toename van geweld binnen de vereniging is volgens hen geen sprake. Bovendien is niet gebleken dat de ontbinding van andere supportersverenigingen in het verleden tot gevolg heeft gehad dat het aantal strafbare feiten is afgenomen.

Het Hof overweegt dat de ontbinding van de supportersverenigingen een beperking is van het recht op vrijheid van vereniging ex art. 11 EVRM. Deze beperking is voorzien bij wet (art. L332-18 Sportwet) en valt onder het doelcriterium 'het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten'. Het Hof staat vervolgens stil bij de vraag of de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het is volgens het Hof niet onbegrijpelijk dat een staat een effectieve bestrijding van geweld in stadions absoluut noodzakelijk acht om tegemoet te komen aan mensen die een sportevenement veilig willen kunnen bijwonen. Dit standpunt vindt ondersteuning in het op 4 mei 2016 door het Comité van Ministers van de Raad van Europa aangenomen Verdrag inzake een integrale benadering van veiligheid, beveiliging en gastvrijheid bij voetbalwedstrijden en andere sportevenementen. De wettelijke bepalingen op grond waarvan een ontbinding kan worden uitgesproken, zijn tot stand gekomen naar aanleiding van daden van extreem geweld die de integriteit van supporters hebben aangetast en die tot de dood van twee supporters hebben geleid. In casu is besloten om tot ontbinding over te gaan vanwege gedrag in vereniging gepleegd, te weten het gooien van projectielen naar politie en veiligheidsmedewerkers, alsmede vanwege hevige botsingen die hebben geleid tot de dood van een supporter. Het Hof merkt daarbij op dat het ontbindingsbesluit is genomen in een bijzonder ingewikkelde context, waarbij het plaatsvinden van een voetbalwedstrijd in gevaar werd gebracht. Gelet op deze context vindt het Hof het niet onbegrijpelijk dat de nationale autoriteiten tot de conclusie zijn gekomen dat er een 'dringende maatschappelijke behoefte' bestaat om drastische beperkingen op te leggen aan de supportersverenigingen, en daarmee afbreuk te doen aan de essentie van de vrijheid van vereniging, om zodoende wanordelijkheden te voorkomen dan wel te bestrijden.

Tot slot gaat het Hof nog in op de vraag of de maatregelen evenredig zijn aan het nagestreefde legitieme doel. Eerdere maatregelen die de minister van Binnenlandse Zaken had genomen, zoals stadionverboden, bleken onvoldoende effectief. De Franse autoriteiten lijken een tijdelijke schorsing van de verenigingen – een maatregel die een minder vergaande inbreuk maakt op de vrijheid van vereniging dan een ontbinding – te hebben overwogen. Zij hebben er echter toch voor gekozen om de spiraal van geweld en de

ongezonde concurrentie tussen de supportersverenigingen tegen te gaan door middel van een ontbinding. Nu er sprake is van aanzetten tot het gebruik van geweld tegen een individu, een vertegenwoordiger van de staat of een deel van de bevolking, hebben de nationale autoriteiten volgens vaste rechtspraak van het Hof een ruimere ‘margin of appreciation’ bij de beoordeling of de beperking van de verenigingsvrijheid ex art. 11 EVRM noodzakelijk is. Bovendien gelden voor de ontbinding van een supportersvereniging minder strenge voorwaarden dan voor de ontbinding van een politieke partij, aangezien die laatste een groter belang heeft in een democratie. Dit alles in combinatie met de bijzondere omstandigheden van het geval, leidt het Hof tot de conclusie dat de maatregel tot ontbinding in verhouding staat tot het beoogde doel.

beslissing/besluit

»Uitspraak

I. Sur la jonction des requêtes

39. La Cour considère que, dans l’intérêt d’une bonne administration de la justice, il y a lieu, en application de l’article 42 § 1 de son règlement, de joindre les requêtes, eu égard à leur similitude quant aux faits et aux questions juridiques qu’elles posent.

II. Sur la procédure devant le conseil d’état et les violations alléguées de l’article 6 § 1 de la Convention

40. Invoquant l’article 6 de la Convention, les requérantes allèguent que les substitutions de motifs opérées par le juge pour valider les dissolutions se sont faites en violation du principe du contradictoire. Elles se plaignent également de l’impossibilité de présenter des observations orales devant le Conseil d’État. L’article 6 § 1 est ainsi libellé:

“Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...), qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...)”

41. À titre liminaire, la Cour rappelle que, bien que dissoutes, les associations requérantes peuvent se prétendre victimes au sens de l’article 34 de la Convention (*mutatis mutandis*, *AGVPS-Bacau c. Roumanie*, no 19750/03, § 38 et 39, 9 novembre 2010). Elle rappelle également que l’article 6, sous son volet civil, s’applique à toute procédure concernant l’existence juridique d’une association (*idem*, § 41; *Les témoins de Jéhovah de Moscou c. Russie*, no 302/02, § 193, 10 juin 2010).

A. Sur le grief tiré de la violation du principe du contradictoire du fait de la substitution de motifs opérée par le Conseil d’État

1. Sur la recevabilité

42. La Cour constate que le grief n’est pas manifestement mal fondé au sens de l’article 35 § 3 a) de la Convention et qu’il ne se heurte par ailleurs à aucun autre motif d’irrecevabilité. Elle le déclare donc recevable.

2. Sur le fond

a) Thèses des requérantes

i. La première requérante, les Authentiks

43. La requérante soutient que la substitution de motif n'a pas été sollicitée par le ministre de l'Intérieur, de telle sorte que n'ayant pas été avisée d'une telle possibilité, elle a été prise au dépourvu et n'a pas eu la possibilité de présenter, ne fut-ce que par une note en délibéré, ses observations sur le motif en définitive retenu pour fonder sa dissolution. Elle observe que, dans le mémoire en défense du 10 juin 2010, la mention selon laquelle les seuls faits du 28 février 2010 pourraient suffire à justifier la dissolution, se situe au dernier paragraphe d'un développement relatif "aux faits du 9 février 2010" et non dans un paragraphe conclusif sur la légalité interne du décret attaqué au regard de la matérialité des faits (paragraphe 19 ci-dessus). Le ministre utilise par ailleurs l'expression d'"actes suffisamment graves" et non celle, tel que requis par l'article 332-18 du CDS, d'acte d'une particulière gravité. Il en résulte, selon la requérante, que même un acteur de la justice administrative raisonnablement averti ne pouvait déceler dans les écritures du ministère une demande de substitution de motif.

44. La requérante ne conteste pas que les faits du 28 février 2010 faisaient partie du débat. Elle indique toutefois que la Commission n'avait été saisie qu'à raison d'actes répétés et non d'un acte d'une particulière gravité. La substitution de motif l'a donc privée d'une garantie légale, ce qui faisait obstacle à ce qu'elle soit prononcée. Cela expliquerait d'ailleurs pourquoi le ministre de l'Intérieur ne l'a pas sollicitée devant le Conseil d'État.

ii. La seconde requérante, Supras Auteuil 91

45. La requérante souligne que le ministre de l'Intérieur a conclu au rejet de la requête dans son mémoire du 10 juin 2010 et qu'il n'a pas demandé au Conseil d'État de procéder à une substitution de motif. Elle considère que son droit à un procès équitable a été méconnu dès lors qu'elle n'a pas été en mesure de se défendre utilement sur la question de savoir si les faits du 28 février 2010 constituaient un "acte d'une particulière gravité", dont elle pouvait légitimement penser qu'elle n'était tout simplement pas soumise au juge. Tel était d'ailleurs le point de vue du rapporteur public devant le Conseil d'État (paragraphe 24 ci-dessus). La requérante ajoute que la méconnaissance de ses droits de la défense est *a fortiori* acquise par le fait qu'à aucun moment de la procédure administrative, préalable à la procédure juridictionnelle, elle n'a été invitée à présenter sa défense sur la gravité des événements du 28 février 2010, de nature à justifier la dissolution.

b) Le Gouvernement

46. Contrairement aux requérantes, le Gouvernement considère que le ministre de l'Intérieur a invoqué clairement la particulière gravité des faits du 28 février 2010 pour justifier la dissolution et que, ce faisant, il sollicitait bien une substitution de motif. Le mémoire du 10 juin ayant été communiqué aux requérantes, ces dernières ne peuvent affirmer qu'elles ont été prises au dépourvu et qu'elles n'ont pas eu l'occasion de répondre au motif finalement retenu par le Conseil d'État.

47. Le Gouvernement ajoute que les faits du 28 février 2010 figuraient dans le débat contentieux dès l'origine et qu'ils étaient ainsi retenus comme fondement de la dissolution. Il en déduit que les requérantes pouvaient s'expliquer sur ces événements tout au long de la procédure, aussi bien devant la Commission que devant le Conseil d'État. De même, la gravité des faits a été mentionnée par le ministre dans ses écritures des 10, 15 et 28 juin 2010, et les requérantes en ont débattu tout au long de la procédure.

48. Le Gouvernement considère enfin que la substitution de motif n'a pas privé les requérantes d'une garantie procédurale dès lors que la Commission disposait, pour rendre son avis, de l'ensemble des griefs notifiés aux requérantes dont celui lié aux faits survenus le 28 février 2010, lesquels ont donc été débattus devant elle.

c) Appréciation de la Cour

i. Principes généraux

49. Quant au droit à une procédure contradictoire, la Cour renvoie aux principes généraux rappelés dans l'arrêt *Cepek c. République tchèque* (no 9815/10, §§ 44 à 50, 5 septembre 2013).

50. La Cour rappelle en particulier que le juge doit lui-même respecter le principe du contradictoire lorsqu'il tranche un litige sur la base d'un motif invoqué d'office ou d'une exception soulevée d'office (*Clinique des Acacias et autres c. France*, nos 65399/01, 65406/01, 65405/01 et 65407/01, § 38, 13 octobre 2005; *Prikyan et Angelova c. Bulgarie*, no 44624/98, § 42, 16 février 2006; *Amirov c. Arménie* (déc.), no 25512/06, 18 janvier 2011). L'élément déterminant est alors de savoir si une partie a été "prise au dépourvu" par le fait que le tribunal a fondé sa décision sur un motif invoqué d'office (*Villnow c. Belgique* (déc.), no 16938/05, 29 janvier 2008; *Clinique des Acacias et autres*, précité, § 43). Une diligence particulière s'impose au tribunal lorsque le litige prend une tournure inattendue, d'autant plus s'il s'agit d'une question laissée à la discrétion du tribunal. Le principe du contradictoire commande que les tribunaux ne se fondent pas dans leurs décisions sur des éléments de fait ou de droit qui n'ont pas été discutés durant la procédure et qui donnent au litige une tournure que même une partie diligente n'aurait pas été en mesure d'anticiper (*Cepek*, précité, § 48).

ii. Application en l'espèce

51. La Cour observe que le Conseil d'État a décidé dans les deux espèces de procéder à une substitution de motif en indiquant que l'administration, en la personne du ministre de l'Intérieur, en avait fait la demande dans son mémoire du 10 juin 2010. De plus, cette juridiction a considéré que le motif substitué fondait légalement les dissolutions et aurait conduit le Premier ministre à prendre la même décision (paragraphe 26 ci-dessus). La Cour n'entend pas se prononcer sur la technique de substitution de motif en tant que telle, mais sur le seul point de savoir si le recours à celle-ci par le Conseil d'État a porté atteinte au droit des requérantes à une procédure contradictoire.

52. Certes, la Cour constate que les requérantes n'ont pas présenté d'observations devant le Conseil d'État sur le seul motif finalement retenu pour prononcer leur dissolution, à savoir les faits survenus le 28 février 2010 pris isolément, en tant qu'"acte d'une particulière gravité", mais seulement sur ces faits parmi d'autres en tant qu'"actes répétés" de dégradations de biens et de violences sur des personnes. Elle observe toutefois que les faits du 28 février 2010 étaient reprochés aux requérantes dès le début de la procédure, en tant que grief retenu contre elles par la Commission, et repris par le Premier ministre dans son décret de dissolution. Ainsi, le motif substitué retenu par le Conseil d'État s'appuyait sur des éléments de fait et de droit déjà dans le débat, que les requérantes ont pu discuter sans être prises au dépourvu. Elle relève en outre que le ministre de l'Intérieur a expressément soutenu, dans son mémoire du 10 juin 2010, que ces faits "constituaient à eux seuls des actes suffisamment graves de nature à justifier la dissolution" (paragraphe 19 ci-dessus), et que les requérantes n'ont pas spécifiquement répondu sur ce point, comme elles pouvaient le faire, dans leurs mémoires en réponse des 21, 23 et 30 juin 2010 (paragraphe 21 et 23 ci-dessus).

53. Ainsi, la Cour observe que les parties ont été en mesure de débattre tant des faits retenus pour motiver la mesure de dissolution que de la substitution de motif opérée pour en faire la justification unique et suffisante. Dès lors, elle estime que la substitution de motif à laquelle a procédé le Conseil d'État n'a pas porté atteinte au droit de celles-ci à un procès équitable. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

B. Sur le grief tiré de l'impossibilité de présenter des observations orales devant le Conseil d'État

54. Les requérantes dénoncent l'impossibilité de présenter des observations orales devant cette juridiction sans l'intermédiaire d'un avocat aux conseils, alors que leur requête et mémoire en annulation de la décision litigieuse pouvaient être présentés par un avocat inscrit au barreau en vertu de l'article R. 432-1 du CJA.

55. Dans ses observations, la première requérante reconnaît avoir été régulièrement informée de l'inscription au rôle de son affaire et du sens des conclusions du rapporteur public, et n'entend pas maintenir son grief, au vu de la jurisprudence de la Cour concernant le monopole de la prise de parole des

avocats spécialisés (*Marc-Antoine c. France* (déc.), no 54984/09, 4 juin 2013), y compris lorsqu'il statue en premier et dernier ressort.

56. La seconde requérante reconnaît avoir été informée des éléments précités mais dénonce l'impossibilité pour un avocat d'un barreau ordinaire de prendre la parole au cours de l'audience publique. Citant l'arrêt *Meftah et autres c. France* ([GC], nos 32911/96, 35237/97 et 34595/97, CEDH 2002-VII), qui légitime le recours à un barreau spécialisé en raison de la spécificité du rôle de la Cour de cassation, elle considère que cette jurisprudence ne peut s'appliquer en l'espèce compte tenu des particularités suivantes: le Conseil d'État statue en premier et dernier ressort, le ministère d'un avocat aux conseils n'est pas imposé pour déposer la requête en annulation devant lui, il est la seule instance juridictionnelle devant laquelle les parties sont susceptibles de s'expliquer oralement et il ne statue pas seulement en droit puisqu'il lui appartient, et à lui seul, d'assurer le "contrôle de pleine juridiction" portant sur la légalité de la mesure. En outre, la requérante estime que, compte tenu de la célérité de la procédure d'instruction devant le Conseil d'État, il est normal que les parties puissent confier aux mêmes conseils le soin de les défendre dans la procédure préalable devant la Commission puis dans la procédure juridictionnelle, comme cela est le cas dans les instances de référé (paragraphe 14 ci-dessus).

57. Le Gouvernement confirme que les requérantes ont été informées de l'inscription au rôle de leur affaire devant le Conseil d'État par l'envoi d'avis d'audiences qui rappelaient les dispositions de l'article R. 733-1 du CJA selon lesquelles seuls les avocats aux conseils peuvent prendre la parole à l'audience (paragraphe 35 ci-dessus). Il rappelle que la Cour a jugé compatible avec la Convention le fait de réserver aux seuls avocats spécialisés le monopole de la prise de parole (*G.L. et S.L. c. France* (déc.), no 58811/00, CEDH-2003; *Escoffier c. France* (déc.), no 8615/08, 8 mars 2011; *Marc-Antoine*, précitée). Le Gouvernement fait enfin valoir, en tout état de cause, que les parties pouvaient présenter une note en délibéré après l'audience.

58. La Cour prend acte du désistement de la première requérante quant à ce grief. Quant à la seconde requérante, la Cour constate la particularité des dispositions combinées des articles R. 432-2 et R. 733-1 du CJA. Cependant, elle n'entend pas revenir sur sa jurisprudence constante en la matière, à savoir que la spécificité de la procédure devant une Cour suprême peut justifier de réserver aux seuls avocats spécialisés le monopole de la prise de parole (*G.L. et S.L.* précitée; *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox c. France*, no 75218/01, § 15, 12 juin 2007; *Escoffier* et *Marc-Antoine*, précités). Elle note au demeurant que la requérante conservait la possibilité de produire une note en délibéré et qu'elle n'établit pas en quoi elle en aurait été empêchée dans les circonstances de l'espèce. Eu égard à ce qui précède, la Cour considère que le grief est manifestement mal fondé et qu'il doit être rejeté par application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

III. Sur les autres violations alléguées de l'article 6 de la Convention

59. Les requérantes se plaignent du caractère inéquitable de la procédure devant la Commission, qui n'a pas été menée de façon contradictoire. Elles allèguent également une violation de l'article 6 de la Convention au motif que la procédure, dans son ensemble, est sous l'emprise de membres du Conseil d'État (les deux membres de la Commission, un membre chargé de représenter le ministère de l'Intérieur), de sorte que l'impartialité objective de cette juridiction s'en trouve affectée.

60. Quant à la première partie du grief, à supposer même que l'article 6 ait été applicable à la procédure devant la Commission, la Cour observe que cette procédure a fait l'objet d'un contrôle ultérieur "d'un organe judiciaire de pleine juridiction" (paragraphe 53 ci-dessus). Partant, cette partie du grief doit être rejetée pour défaut manifeste de fondement conformément à l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention. Quant à la seconde partie du grief, la Cour observe que les requérantes ne l'ont pas soulevé dans leur mémoire devant le Conseil d'État, et qu'il doit en conséquence être rejeté pour non-épuisement des voies de recours internes conformément à l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

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

61. Les requérantes allèguent que leur dissolution constitue une ingérence disproportionnée dans leur droit garanti par l'article 11 de la Convention. Elles estiment que cette mesure ne repose pas sur une base factuelle adéquate et que leur dissolution administrative ne répond à aucune nécessité. Elles indiquent qu'en cas de fautes graves, elles peuvent être dissoutes judiciairement. S'agissant des individus eux-mêmes, elles font valoir qu'il existe des dispositifs préventifs (IDS) et répressifs dans le cadre pénal classique qui permettent d'assurer les missions de prévention et de répression des atteintes à l'ordre public. L'article 11 de la Convention est ainsi libellé:

“1. Toute personne a droit (...) à la liberté d'association (...)

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 (...)”

A. Sur la recevabilité

62. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention et qu'il ne se heurte par ailleurs à aucun autre motif d'irrecevabilité. Elle le déclare donc recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des requérantes

63. Seule la première requérante a présenté des observations sur le grief, la seconde s'en remettant aux termes de son formulaire de requête (paragraphe 61 ci-dessus).

64. En premier lieu, la requérante considère que la mesure litigieuse ne repose pas sur une base factuelle adéquate. Elle ne conteste pas que certains de ses membres ont été impliqués dans la rixe survenue le 28 février 2010, en réponse à l'agression de membres des Tribunes de Boulogne. Elle dément en revanche la participation de l'un de ses membres au lynchage ayant abouti au décès d'un supporter. Elle souligne que, tout au long de la procédure devant le Conseil d'État, le Gouvernement n'a jamais soutenu qu'un ou plusieurs de ses membres aurait porté des coups à Y.L. En tout état de cause, si deux sympathisants, J.B. et M.K., ont effectivement été mis en examen par un juge d'instruction, ils n'ont jamais été condamnés pour ces faits et continuent de bénéficier de la présomption d'innocence. En l'état des éléments connus, M.K. reconnaît avoir été présent sur les lieux, au même titre que trois cents personnes, et a toujours nié avoir participé à l'agression; il n'a jamais été placé en détention provisoire. S'agissant de J.B., il aurait reconnu avoir donné des coups dans une bagarre mais pas à Y.L.; placé initialement en détention provisoire, il a été ultérieurement libéré. Enfin, la requérante soutient que les faits consistant en des jets de projectiles sur des fonctionnaires de police n'ont donné lieu à aucune suite judiciaire et que le Gouvernement ne démontre pas l'implication de l'un quelconque de ses membres dans cet évènement.

65. En second lieu, la requérante conteste la nécessité de la mesure litigieuse. Elle désapprouve les observations déduites par le Gouvernement d'une note de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales intitulées “Violences, incivilités et autres infractions spécifiques aux activités physiques et sportives en France de 2005 à 2011” et selon lesquelles les actes de violence en lien avec une manifestation sportive n'auraient cessé de croître en 2005 et 2010. Au contraire, elle estime qu'il ressort de cette note que les incidents en ligue de football au cours de la période 2006/2010 n'ont pas significativement augmenté; seul le nombre d'interpellations a augmenté, ce qui démontre simplement une meilleure implication des services de police. De même, elle déplore l'absence de données chiffrées postérieures à sa dissolution qui permettrait d'établir que celle-ci a eu une incidence sur la commission d'infractions, et tout particulièrement sur les faits de violence. À cet égard, la requérante souligne que la dissolution de l'association nouvelle des *Boulogne boys* n'a pas permis d'éradiquer les faits de violence et de racisme commis par certains de ses membres. La requérante ajoute que si la dissolution de

groupements radicaux présente un intérêt, celle d'associations structurées de supporters qui permettent un contrôle endogène sur les franges les plus violentes est improductive, *a fortiori* lorsque, comme en l'espèce, la dissolution est prononcée à raison de l'activité de certains membres ou sympathisants et non à raison des valeurs véhiculées par l'association ou l'activité de ses dirigeants.

66. La requérante dénonce la confusion faite par le Gouvernement de sa situation avec celle de l'association des *Boulogne Boys*. À la différence de cette dernière, directement impliquée dans des actes de violence commis au cours de ses activités et en présence de son président, tel que l'indique le décret 17 avril 2008 ayant prononcé sa dissolution, la requérante fait valoir qu'aucun grief ne lui a été reproché à raison de faits s'étant déroulés lors d'une activité qu'elle et/ou ses dirigeants encadraient. Elle souligne à cet égard que ses dirigeants n'ont fait l'objet d'aucune procédure policière ou judiciaire, si ce n'est le 5 juillet 2010, date de l'audience devant le juge des référés du Conseil d'État, où trois de ses dirigeants ont été perquisitionnés et placés en garde à vue.

67. Eu égard à ce qui précède, et arguant de la promotion qu'elle faisait des valeurs de solidarité et de la lutte contre la violence et le racisme, la requérante conclut que la mesure de dissolution était disproportionnée au but recherché et non nécessaire dans une société démocratique.

2. Le Gouvernement

68. Le Gouvernement admet que la dissolution des associations requérantes constitue une ingérence dans la liberté d'association. Cette mesure était prévue par la loi, l'article L. 332-18 du CDS, et visait un but légitime, à savoir la défense de l'ordre et la prévention du crime, menacé par la répétition d'actes de violence au cours des deux dernières saisons de championnat.

69. Le Gouvernement soutient que la dissolution des associations répondait à un besoin social impérieux en vue du maintien de l'ordre public. Il considère que les faits du 28 février 2010 justifiaient les mesures de dissolution prononcées, lesquelles étaient nécessaires et proportionnées au but légitime poursuivi.

70. S'agissant des faits du 28 février 2010, il souligne que les requérantes se limitent à concentrer leur critique sur un des événements survenus ce jour-là, la mort d'un supporter, alors qu'une rixe généralisée avec d'autres supporters a eu lieu et que de nombreux projectiles ont été lancés aux forces de l'ordre. De l'avis du Gouvernement, les autres événements décrits, dont la participation à la rixe généralisée, ne sont pas sérieusement contestées par les requérantes, l'origine de celle-ci n'étant pas déterminante: si les supporters de la tribune Boulogne sont venus prendre violemment à partie certains de leurs membres, ces derniers ont rétorqué et passé à tabac les premiers. En outre, il rappelle qu'à la suite de ces affrontements généralisés, trois membres de la première requérante et dix-neuf membres de la seconde ont fait l'objet d'une mesure d'IAS. Dans le cadre de la procédure pénale relative à la mort de Y.L., deux membres de la première requérante ont par ailleurs été mis en examen et un membre de la seconde a été placé sous le statut de témoin assisté. Le Gouvernement a ultérieurement transmis à la Cour un extrait du rôle de la cour d'assises de Paris faisant apparaître que J.B., membre de la première requérante, a été renvoyé devant cette juridiction, pour violences commises en réunion ayant entraîné la mort sans intention de la donner, et que l'audience aura lieu au mois de novembre 2016. Cette pièce a été communiquée aux associations requérantes.

Eu égard à ce qui précède, le Gouvernement estime que les comportements ainsi relevés à l'encontre des associations, et plus particulièrement de certains de leurs membres, constituent, ainsi que le Conseil d'État l'a confirmé, des actes de violence sur des personnes commis en réunion, justifiant les mesures de dissolution prononcées. Il ajoute que si la procédure judiciaire n'a pas abouti à ce jour à la détermination des responsabilités individuelles, il n'en demeure pas moins que les associations, par le comportement de certaines de leurs membres, sont impliquées dans les actes de violence.

71. Sur l'existence d'un "besoin social impérieux" de la mesure litigieuse, le Gouvernement souligne que les actes de violence perpétrés lors ou à l'occasion de manifestations sportives n'ont cessé de croître entre 2005 et 2010. Il indique que, selon la note précitée (paragraphe 65 ci-dessus), 2 587 infractions dans les enceintes sportives ou aux abords de celles-ci ont été constatées par les services de police ou de

gendarmerie. Par ailleurs, au cours des matchs de ligue 1 et de ligue 2 disputés lors de la saison 2010/2011, 914 interpellations ont été recensées soit 1,2 interpellations par match alors que ce taux n'était que de 0,7 pour la saison 2005/2006. Enfin, deux supporters sont décédés entre 2006 et 2010 au cours d'affrontements. La persistance de ces violences a rendu nécessaire l'élaboration d'un cadre normatif renforcé. Au dispositif préexistant ciblé sur le traitement des actes personnellement commis a succédé un cadre législatif privilégiant une approche collective des moyens de prévention et de lutte contre les violences. C'est dans cet esprit qu'ont été adoptées les lois précitées de 2006 et 2010, l'une des caractéristiques de la violence entourant les manifestations sportives étant qu'elle est presque toujours exercée en groupe. Le Gouvernement ajoute que ces actes de violence portent atteinte à l'image du sport et détournent un certain nombre de personnes, notamment le public familial, qui juge dangereux de se rendre à une manifestation sportive. De même, les riverains des abords des stades vivent dans un climat d'insécurité.

72. Contrairement aux requérantes, le Gouvernement est convaincu que la dissolution est une réponse nécessaire et adaptée pour prévenir les troubles à l'ordre public aux abords des stades. Il insiste sur la particulière gravité des faits commis par certains de leurs membres, et les troubles graves à l'ordre public qui en ont résulté. La menace que représentent les associations pour la défense de l'ordre public et la prévention des crimes trouve sa source dans les possibilités d'action collective de leurs membres. Aussi, le but légitime poursuivi ne peut être atteint que par la suppression de l'appui organisationnel que l'association fournit à ses membres pour ces actions violentes. À l'instar de ce qui a été décidé dans l'affaire *Association nouvelle des Boulogne Boys* précitée, le Gouvernement considère que les mesures litigieuses étaient proportionnées au but légitime poursuivi.

3. *Appréciation de la Cour*

a) Principes généraux

73. Dans les affaires *Sidiropoulos et autres c. Grèce* (10 juillet 1998, § 40, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-IV) et *Gozelik et autres c. Pologne* ([GC], no 44158/98, §§ 88 à 96, CEDH 2004-I), la Cour a rappelé le rôle essentiel joué par les associations pour le maintien du pluralisme et de la démocratie et la stricte interprétation qu'il convenait de faire des exceptions visées à l'article 11. Toute ingérence doit répondre à un "besoin social impérieux"; le vocable "nécessaire" n'a pas la souplesse de termes tels qu'"utile" ou "opportun". Il appartient en premier lieu aux autorités nationales d'évaluer s'il existe un "besoin social impérieux" d'imposer une restriction donnée dans l'intérêt général. Si la Convention laisse à ces autorités une certaine marge d'appréciation à cet égard, leur évaluation est soumise au contrôle de la Cour, portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, y compris celles rendues par des juridictions indépendantes.

Dans son contrôle, la Cour n'a point pour tâche de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article 11 les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Il ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'État défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable: il lui faut considérer l'ingérence litigieuse compte tenu de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était "proportionnée au but légitime poursuivi" et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent "pertinents et suffisants". Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés par l'article 11 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents.

74. Dans l'affaire *Vona c. Hongrie* (no 35943/10, §§ 57 et 58, CEDH 2013), la Cour a opéré une distinction entre les partis politiques, dont la dissolution ne peut se trouver justifiée qu'en cas d'atteinte à la société démocratique, et les autres associations, nommées les organisations sociales. S'agissant de la dissolution de ces dernières, la Cour y a vu une mesure qui "doit être justifiée par des motifs pertinents et suffisants, tout comme pour la dissolution d'un parti politique bien que dans le cas d'une association, dont les possibilités d'exercer une influence au plan national sont plus réduites, il est légitime que la justification de restrictions préventives soit moins forte que lorsqu'il s'agit d'un parti politique. Étant donné qu'un parti politique et une association non politique n'ont pas la même importance pour une

démocratie, seul le premier mérite que l'on procède à l'examen le plus rigoureux de la nécessité d'une restriction au droit d'association. Cette distinction doit être exercée avec suffisamment de souplesse".

b) Application en l'espèce

75. La Cour relève d'emblée que les parties s'accordent à considérer que la mesure litigieuse s'analyse en une ingérence dans le droit à la liberté d'association, tel que garanti par l'article 11 de la Convention. C'est également l'analyse de la Cour.

76. Elle constate ensuite que l'ingérence était "prévue par la loi", à savoir l'article L. 332-18 du CDS, ce que les requérantes ne contestent pas.

77. Les parties conviennent également de ce que l'ingérence tendait à la défense de l'ordre et à la prévention du crime. La Cour n'aperçoit pas de raison d'adopter un point de vue différent.

78. Il reste donc à examiner si cette ingérence était "nécessaire dans une société démocratique", ce qui requiert de vérifier si elle était proportionnée au but légitime poursuivi et si les motifs invoqués par les juridictions internes étaient pertinents et suffisants.

79. La Cour note que, pour rejeter la demande d'annulation des décisions de dissolution, le Conseil d'État a considéré que les faits du 28 février 2010, consistant en des jets de projectiles sur les forces de l'ordre et en la participation à des faits graves de violence ayant notamment conduit au décès d'un supporter, étaient avérés. Il les a alors retenus à l'encontre des requérantes en tant qu'acte d'une particulière gravité, et a considéré qu'ils justifiaient la dissolution de celles-ci au regard des risques pour l'ordre public que présentaient les agissements de certains de leurs membres. La Cour relève également que le Conseil d'État a exclu que d'autres faits reprochés aux requérantes puissent fonder la dissolution au motif qu'ils n'étaient pas avérés ou qu'ils ne leur étaient pas imputables.

80. La Cour rappelle d'emblée que la dissolution pure et simple d'une association constitue une mesure extrêmement sévère (*Tunceli Kültür ve Dayanisma Derneği c. Turquie*, no 61353/00, § 32, 10 octobre 2006; *Association Rhino et autres c. Suisse*, no 48848/07, § 62, 11 octobre 2011; *Vona*, précité, § 58). Elle observe à ce titre qu'aucun acte de violence n'a été retenu contre les associations requérantes, en tant que personnes morales, ni contre leurs dirigeants. Elle note également qu'il ne ressort pas du dossier que les associations requérantes avaient un objet illicite ou autre que la défense de l'intérêt sportif.

81. Cela étant, la Cour constate que le Conseil d'État a considéré, au regard des pièces du dossier, que l'implication de certains membres des associations requérantes, qui faisaient partie de la mouvance "ultras" du PSG (paragraphe 11 ci-dessus), dans la rixe du 28 février 2010, n'était pas sérieusement contestable, ce qui, sous réserve de la gravité des faits, pouvait constituer un motif de dissolution des associations auxquelles ils appartenaient, en vertu des dispositions de l'article L. 332-18 du CDS (paragraphe 30 et 31 ci-dessus). Ces membres ont été identifiés, certains d'entre eux ont fait l'objet d'interdictions administratives de stade et trois autres ont été poursuivis pénalement; l'un d'entre eux, d'après les informations à la disposition de la Cour, sera jugé prochainement devant la cour d'assises de Paris (paragraphe 70 ci-dessus). S'il n'a donc pas été retenu de manquement à l'encontre des associations requérantes, la participation aux événements ayant conduit à des troubles à l'ordre public de certains supporters, agissant en tant que membres de l'association, est établie.

82. La Cour relève que pour lutter contre les phénomènes de violence dans les stades, le législateur a considéré nécessaire de permettre la dissolution d'une association de supporters en tant que mesure collective, et non exclusivement individuelle, de prévention des graves dérives constatées à l'occasion des manifestations sportives. La loi du 5 juillet 2006 a instauré cette possibilité, en cas d'actes répétés, et la loi du 2 mars 2010 l'a élargi à un acte d'une particulière gravité tout en introduisant une mesure intermédiaire permettant seulement de suspendre les activités d'une association (paragraphe 30 et 31 ci-dessus).

83. La Cour comprend qu'un État juge essentiel de lutter efficacement contre les violences dans les stades afin de satisfaire à l'aspiration légitime des individus à pouvoir assister à des manifestations sportives en toute sécurité. La récente Convention du Conseil de l'Europe rappelle cet impératif avec force (paragraphe 38 ci-dessus). Avec les lois précitées, le législateur entendait répondre à des actes d'une extrême violence ayant conduit à des atteintes à l'intégrité physique de supporters et à la mort de deux d'entre eux. L'application de ces dispositions législatives a été décidée en l'espèce à la suite de comportements commis en réunion, à savoir des jets de projectiles à l'encontre des forces de police, et de violents affrontements ayant abouti à la mort de Y.L., et alors que les compétitions du PSG allaient reprendre. Ces décisions s'inscrivaient dans un contexte particulièrement difficile, qui menaçait la tenue des compétitions de football et qui a conduit à la dissolution d'autres associations ou groupements de supporters du PSG (paragraphe 13 ci-dessus et paragraphe 84 ci-dessous). Appliquant l'article 11, la Cour a déjà déclaré que des atteintes à la liberté de réunion sont en principe justifiées quand il s'agit d'assurer la défense de l'ordre, la prévention du crime ou la protection des droits et libertés d'autrui lorsque des manifestants se livrent à des actes de violence (*Giuliani et Gaggio c. Italie* [GC], no 23458/02, § 251, CEDH 2011 (extraits); *Austin et autres c. Royaume-Uni* [GC], nos 39692/09, 40713/09 et 41008/09, § 55, CEDH 2012). En l'espèce, et eu égard au contexte dans lequel les mesures litigieuses ont été prises, la Cour admet que les autorités nationales ont pu considérer qu'il existait un "besoin social impérieux" d'imposer des restrictions drastiques à l'égard des groupes de supporters, et partant de porter atteinte à la substance même de la liberté d'association, pour prévenir les risques de troubles à l'ordre public et y mettre fin (*mutatis mutandis, Association nouvelle les Boulogne Boys* précité). Ainsi, les mesures litigieuses étaient nécessaires dans une société démocratique à la défense de l'ordre et à la prévention du crime.

84. Il reste à vérifier si ces mesures étaient proportionnées par rapport à ce but. La Cour relève que le ministre de l'Intérieur a souligné qu'avant de recourir à la dissolution, la préfecture de police avait été amenée à prendre de nombreuses mesures d'interdictions de stade qui s'étaient révélées insuffisantes (paragraphe 20 ci-dessus). Il est vrai que la possibilité d'une suspension, introduite par la modification législative du 2 mars 2010, et moins attentatoire à la liberté d'association, ne semble pas avoir été envisagée, compte tenu de la gravité des faits commis par les membres des associations requérantes et de l'imminence des matchs à venir. Les autorités ont fait le choix de "casser la spirale de la violence" et "d'éviter l'émulation malsaine entre les différentes associations, au demeurant toutes dissoutes" (paragraphe 19 ci-dessus), et considéré qu'il n'existait pas de possibilité réelle pour les requérantes de prévenir à ce moment-là les troubles à l'ordre public causés par leurs membres. À cet égard, la Cour rappelle que là où il y a incitation à l'usage de la violence à l'égard d'un individu, d'un représentant de l'État ou d'une partie de la population, les autorités nationales jouissent d'une marge d'appréciation plus large dans leur examen de la nécessité d'une ingérence dans l'article 11 (*Schwabe et M.G. c. Allemagne*, nos 8080/08 et 8577/08, § 113, CEDH 2011 (extraits); *mutatis mutandis, Giuliani et Gaggio*, précité, § 251). Enfin, s'agissant d'associations dont le but officiel est de promouvoir un club de football, la Cour admet qu'elles n'ont pas la même importance pour une démocratie qu'un parti politique et qu'en conséquence la rigueur avec laquelle il convient d'examiner la nécessité d'une restriction au droit d'association n'est pas la même (paragraphe 74 ci-dessus). Compte tenu de l'ampleur de cette marge d'appréciation, de cette distinction et des circonstances particulières de l'affaire, la Cour conclut que les mesures de dissolution peuvent passer pour proportionnées au but poursuivi.

85. En conclusion, l'ingérence était nécessaire dans une société démocratique. Partant, il n'y a pas eu de violation de l'article 11 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

1. *Décide* de joindre les requêtes;
2. *Déclare* les requêtes recevables quant aux griefs tirés de l'article 6 § 1 (substitution de motif) et de l'article 11 de la Convention, et irrecevables pour le surplus;
3. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention;

4. *Dit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 11 de la Convention;*

»Annotatie

1. In deze zaak diende het Europese Hof de rechtsvraag te beantwoorden of de bestuurlijke ontbinding van een supportersvereniging door de Franse regering een schending oplevert van het recht op vrijheid van vereniging in art. 11 EVRM. Leden van die vereniging maakten zich in vereniging schuldig aan gewelddadigheden tegenover onder meer politie en veiligheidsmedewerkers, met een dode tot gevolg.

Bij de beantwoording van deze rechtsvraag doet zich een aantal interessante punten voor. Hieronder ga ik in op de volgende drie: het Franse verenigingsrecht en de mogelijkheden tot ontbinding van een vereniging binnen het Franse recht (randnrs. 2-3); de wijziging van de ontbindingsgrondslag (randnr. 4); en de noodzakelijkheidstoets door het Hof, waarbij het opvallend genoeg niet ingaat op de toerekenbaarheid van de daden van sommige leden aan de vereniging als geheel (randnrs. 5-6). Vervolgens sta ik stil bij de vraag hoe deze benadering van het Hof zich verhoudt tot het toerekenbaarheidsvereiste in de rechtspraak van de Hoge Raad (randnr. 7) en ga ik in op de vraag of deze uitspraak kan leiden tot een verruiming van de verbodsmogelijkheden in het Nederlandse recht (randnr. 8). Het geheel wordt afgesloten met enkele rechtsvergelijkende opmerkingen (randnr. 9).

2. Het recht van vereniging is in Frankrijk neergelegd in de Wet op de vereniging van 1901 ('Loi du 1er juillet 1901 relative au Contrat d'Association'). Als gevolg van een uitspraak van 16 juli 1971 ('Décision no 71-44 DC du 16 juillet 1971') van het Franse Constitutionele Hof ('Conseil Constitutionnel') heeft dit recht een grondwettelijke status gekregen. Art. 1 van de Wet op de vereniging definieert een vereniging als een overeenkomst waarbij twee of meer personen op permanente basis hun kennis of activiteiten delen met een bepaald doel, anders dan om winst te delen. Volgens art. 2 staat het een ieder vrij om een vereniging op te richten zonder voorafgaande toestemming of zonder dat hiervan kennis moet worden gegeven. Voor het verkrijgen van rechtspersoonlijkheid is ingevolge art. 5 een verklaring vereist van de Prefectuur en het overleggen van de verenigingsstatuten.

Op grond van de art. 3 en 7 van diezelfde Wet op de vereniging kan een vereniging waarvan de grondslag of het doel strijdig is met de wet of de goede zeden of die tot doel heeft de integriteit van het nationale grondgebied en de republikeinse staatsvorm te ondermijnen, op verzoek van iedere belanghebbende of het Openbaar Ministerie worden ontbonden door de rechtbank ('Tribunal de Grande Instance').

3. Een andere mogelijkheid in het Franse recht om een vereniging te ontbinden is die door de regering. Zij beschikt daartoe over drie verschillende bevoegdheden. De eerste staat in de Wet op de binnenlandse veiligheid ('Code de la Sécurité Intérieure'). Art. L212-1 somt limitatief zeven expliciete ontbindingsgronden op. Een vereniging of groepering kan onder meer worden ontbonden indien zij oproept tot gewapende manifestaties op straat (lid 1), een militant karakter heeft (lid 2) of als zij aanzet tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon of een groep personen vanwege bijvoorbeeld nationaliteit, ras of afkomst (lid 6).

De tweede bevoegdheid van de regering is te vinden in art. L332-18 van de Franse Sportwet ('Code du Sport'). In de onderhavige zaak staat de toepassing van deze bevoegdheid ter discussie. Volgens deze bepaling van 5 juli 2006 kan een supportersvereniging bij regeringsbesluit worden ontbonden indien leden daarvan zich met betrekking tot of tijdens een sportevenement in vereniging herhaaldelijk schuldig maken aan vernielingen, aan gewelddadigheden jegens personen of aan het aanzetten tot haat of discriminatie vanwege afkomst, seksuele geaardheid, geslacht, politieke voorkeur, etniciteit, nationaliteit, ras of religie. Bij wet van 2 maart 2010 is deze bepaling van de Franse Sportwet aangevuld. Ontbinding is sindsdien niet alleen gerechtvaardigd in geval van 'herhaalde vernielingen en gewelddadigheden in vereniging gepleegd', maar ook in geval van een eenmalige 'daad van bijzondere ernst in vereniging gepleegd'. Ook is toen de mogelijkheid ingevoerd van een tijdelijke schorsing: maximaal twaalf maanden.

In art. 6-1 van de Wet op de noodtoestand ('Loi no 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'Etat d'Urgence') is op 20 november 2015 een derde ontbindingsbevoegdheid geïntroduceerd. De regering kan een vereniging

sindsdien ook ontbinden in het geval van betrokkenheid bij handelingen die een ernstige verstoring van de openbare orde inhouden of waarvan de activiteiten daartoe aanzetten of vergemakkelijken.

4. Het Hof behandelt eerst de klacht van de supportersverenigingen dat hun recht op een eerlijk proces ex art. 6 EVRM is geschonden, nu de Franse Raad van State (Conseil d'État) de oorspronkelijke ontbindingsgrond – 'herhaalde vernielingen en gewelddadigheden in vereniging gepleegd' – tijdens het proces heeft vervangen door de ontbindingsgrond 'een daad van bijzondere ernst in vereniging gepleegd'. Op deze wijze heeft de rechter de bewijslast ten aanzien van het herhaaldelijkheidsvereiste volgens hen trachten te omzeilen.

Saillant detail is dat die ontbindingsgrond nog niet bestond ten tijde van de begane feiten in deze zaak. De verenigingen werden ontbonden vanwege 'een daad van bijzondere ernst in vereniging gepleegd' op 28 februari 2010. Deze ontbindingsgrond ging echter pas twee dagen later (!), namelijk na een wetswijzing van 2 maart 2010, deel uitmaken van de wet.

Weliswaar is hier niet het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel van art. 7 lid 1 EVRM in het geding, maar het grote belang van de verenigingsvrijheid in een democratische samenleving rechtvaardigt de toepassing ervan naar analogie alleszins. In beginsel zou een vereniging niet ontbonden moeten kunnen worden wegens een handeling van haar leden die ten tijde van die gedraging volgens het nationale of internationale recht geen ontbindingsgrond oplevert.

Goed beschouwd past de Conseil d'État hier de anticiperende interpretatiemethode toe. In het sanctierecht is dat ongebruikelijk, die uitleg staat immers op gespannen voet met het legaliteitsvereiste. Gelet echter op de rechtspraak van het EHRM is toepassing van deze interpretatiemethode mogelijk wel verdedigbaar, nu er *in casu* sprake is van een evident bijzonder ernstige normschending. Het Hof oordeelde in *C.R. t. Verenigd Koninkrijk* dat de evidentie van de ernst en het karakter van de normschending dit kunnen rechtvaardigen (EHRM 22 november 1995, nr. 20190/92, *NJ* 1997, 1 m.nt. G. Knigge, par. 42). In die zaak ging het om een poging tot verkrachting binnen het huwelijk. Strikt genomen was dit op het moment van het begaan (nog) niet strafbaar gesteld in de Engelse wet. Het Hof typeerde die daad echter als evident vernederend en achtte om die reden de strafrechtelijke veroordeling niet in strijd met het doel en de strekking van het legaliteitsbeginsel ex art. 7 lid 1 EVRM.

5. Bij de beoordeling van de vraag of het verenigingsrecht ex art. 11 EVRM *in casu* is geschonden, staat het Hof vervolgens stil bij een aantal algemene uitgangspunten. Het wijst daarbij op de essentiële rol van verenigingen in een pluralistische democratische rechtsstaat. Elke beperking van de verenigingsvrijheid ex art. 11 EVRM moet volgens het Hof voorzien in een dringende maatschappelijke behoefte. Het is niet voldoende als een beperking enkel 'nuttig' of 'gewenst' is. Zij dient werkelijk noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving.

De beoordeling of een beperking noodzakelijk is, is volgens het Hof primair aan de nationale autoriteiten. Het Hof beoordeelt slechts of de beperking gelet op alle omstandigheden van het geval in verhouding staat tot het nagestreefde doel en of de door de autoriteiten aangevoerde feiten ter rechtvaardiging van de beperking 'voldoende en relevant' zijn.

Gaat het om ontbinding van een politieke partij, dan zal de toets aanzienlijk strenger zijn dan in het geval van niet-politieke partijen of niet-politiek georiënteerde partijen, aangezien politieke partijen van groot belang zijn in een democratie. In zijn arrest *Vona t. Hongarije* wijst het Hof op het vergelijkbare onderscheid dat het maakt tussen 'political speech' en 'speech which does not concern matters of public interest' (EHRM 9 juli 2013, nr. 35943/10, «EHRC» 2013/218 m.nt. De Morree, par. 58; *Lingens t. Oostenrijk*, EHRM 8 juli 1986, nr. 9815/82, par. 42; *Tammer t. Estland*, EHRM 6 februari 2001, nr. 41205/98, «EHRC» 2001/20 m.nt. A.W. Heringa, par. 62). Zie in dit verband ook de overwegingen van de Rechtbank Den Haag in het Wilders-proces (Rb. Den Haag 9 december 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:15014, par. 5.4.3.1).

6. Bij de toepassing van de algemene uitgangspunten gaat het Hof in het geheel niet in op de vraag in hoeverre de daden van de leden zijn toe te rekenen aan de vereniging. Dit is opmerkelijk, temeer daar de

ontbinding niet gebaseerd is op het doel van de vereniging, maar uitsluitend op de activiteiten ervan. Juist in een dergelijk geval zou de vraag naar de toerekening mijns inziens aan bod moeten komen. Het gegeven dat enkele leden zeer ernstige feiten hebben gepleegd, dat maatregelen tegen individuele leden onvoldoende effectief blijken te zijn en dat er minder strenge voorwaarden gelden nu het een niet-politieke partij betreft, doet hieraan niet af.

De benadering van het Hof staat ook op gespannen voet met aanbevelingen van internationale organisaties als het OVSE-Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten alsmede de Venetië Commissie van de Raad van Europa ten aanzien van het recht op vreedzame vergadering ex art. 11 EVRM. De essentie daarvan is om enkel op te treden tegen individuen die zich strafbaar gedragen en niet zozeer tegen een vergadering/betoging als zodanig (zie hun 'Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, second edition', Warschau/Straatsburg, 2010, p. 57-58). In deze zaak oordeelt het Hof nu juist dat 'een daad van bijzondere ernst', in vereniging begaan door enkele leden, reeds een ontbinding van een vereniging als geheel kan rechtvaardigen.

Aan de toerekenbaarheidsvraag werd eerder, in de procedure voor de Raad van State, wel aandacht besteed. Volgens de supportersverenigingen zijn zij niet de aanstichters van het geweld. Zij hebben zich juist ingespannen om het geweld te voorkomen (par. 21). De zich misdragende leden hebben buiten het bereik van de verenigingen gehandeld (par. 17). De ontbinding is volgens hen dan ook volkomen disproportioneel (par. 23).

De Franse Raad van State vindt in de ernst van de feiten die door leden van de supportersverenigingen in vereniging zijn gepleegd, echter reeds voldoende grondslag voor de ontbinding. Evenals later het Europese Hof, gaat de Raad niet expliciet in op de vraag of de gedragingen de vereniging kunnen worden toegerekend (de uitspraak van 13 juli 2010, no 339293, is te vinden via www.conseil-etat.fr).

7. In het *Hells Angels*-arrest van 26 juni 2009 van de Hoge Raad was de toerekenbaarheidskwesitie nu juist het breekpunt om het Harlinger Chapter van de Outlaw Motorcycle Gang te verbieden en te ontbinden. De Hoge Raad overweegt in die zaak dat (strafbare) gedragingen van leden niet aan een vereniging kunnen worden toegerekend als eigen 'werkzaamheid', alleen doordat de vereniging daarvan, of van de cultuur waarin die gedragingen plaatsvinden, geen of onvoldoende afstand heeft genomen. 'Wanneer de rechtspersoon bij gedragingen van derden, zoals members of binnen- of buitenlandse zusterorganisaties, zelf niet rechtstreeks betrokken is in die zin dat het bestuur daaraan leiding heeft gegeven of daartoe doelbewust gelegenheid heeft gegeven, kunnen die gedragingen aan de rechtspersoon slechts als eigen "werkzaamheid" worden toegerekend indien bijzondere feiten en omstandigheden daartoe grond geven.' Het Openbaar Ministerie heeft de Hoge Raad er niet van kunnen overtuigen dat hiervan sprake was bij de Harlinger Hells Angels (HR 26 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1124, par. 3.6, zie in dit verband ook de punten 4-5 van de annotatie van E. Schmieman, «JOR» 2009/222).

In het *Vereniging Martijn*-arrest van 18 april 2014 van de Hoge Raad treffen we daarentegen geen expliciete overwegingen aan over de toerekenbaarheidskwesitie. In deze zaak is dit echter verdedigbaar. De vereniging maakte zichzelf – bij monde van haar website – schuldig aan de gedragingen die (mede) zouden moeten leiden tot de ontbinding van de vereniging, te weten het bagatelliseren van de gevaren van seksueel contact met jonge kinderen en het verheerlijken en propageren van dergelijke contacten. De Hoge Raad overweegt letterlijk: 'Hoewel in het algemeen grote terughoudendheid moet worden betracht bij het verbieden en ontbinden van een vereniging, dwingen de uitzonderlijk ernstige aard van de onderhavige gedragingen, de aard van de werkzaamheid van de vereniging – die erop is gericht bij haar leden en anderen die haar website bezoeken, eventuele drempels weg te nemen om seksueel contact met kinderen te hebben, en aldus dergelijk contact te bevorderen – en de daarmee strokende kennelijke bedoeling van haar leden, tot het oordeel dat het, bij afweging van alle betrokken rechten en belangen, in een democratische samenleving noodzakelijk is dat de vereniging wordt verboden en ontbonden (...)' (HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948, par. 3.11.3).

8. Verlaagt de uitspraak van het Straatsburgse Hof de drempel voor de ontbinding van bijvoorbeeld Outlaw Motorcycle Gangs waarvan niet kan worden aangetoond dat zij zelf criminele intenties hebben, maar waarvan (enkele) leden zich wel crimineel gedragen? Dit is een niet onbelangrijke vraag, nu het

Openbaar Ministerie recentelijk de Rechtbank Utrecht heeft verzocht Motorcycle Club Bandidos te verbieden omdat haar werkzaamheid in strijd zou zijn met de openbare orde ex art. 2:20 lid 1 BW.

Art. 53 EVRM bepaalt dat het nationale recht prevaleert indien dit meer bescherming biedt dan het verdragsrecht. Aangezien het Nederlandse verenigingsrecht meer bescherming biedt dan art. 11 EVRM, kan het ontvrichtingsvereiste zoals dit voortvloeit uit de totstandkomingsgeschiedenis van art. 2:20 BW (*Kamerstukken II* 1984/85, 17 476, nr. 5, p. 3) alsmede het toerekenbaarheidsvereiste zoals dat voortvloeit uit de jurisprudentie (*Hells Angels*-arrest, par. 3.6) niet zomaar terzijde worden geschoven (zie in dit verband ook punt 10 van de annotatie van J.G. Brouwer & G. Molier onder het *Vereniging Martijn*-arrest, *AB* 2014/348).

Daar waar er in de zaak van de Vereniging Martijn nog betoogd zou kunnen worden dat er sprake was van een botsing van grondrechten op basis waarvan art. 53 EVRM geen toepassing kan vinden (zie hierover uitgebreider de annotatie van E.A. Alkema onder HR 18 april 2014, *ECLI:NL:HR:2014:948*, *NJ* 2014/507), lijkt me dat ten aanzien van Outlaw Motorcycle Gangs wel erg vergezocht.

9. Mocht in Nederland de wens bestaan om de drempel voor het beperken van het verenigingsrecht te verlagen – daarvan lijkt tegenwoordig sprake te zijn vanwege de recente toename van Outlaw Motorcycle Gangs in aantal en omvang, met alle gevolgen van dien –, dan is niet de rechter, maar de wetgever aan zet. Het Franse recht zou daarbij als inspiratiebron kunnen dienen. Ik doel dan niet zozeer op de Franse regeling van de gerechtelijke ontbinding die veel overeenkomsten vertoont met onze regeling van art. 2:20 BW – die indertijd overigens ook is overgenomen van de Fransen –, maar op de verschillende bepalingen in het Franse recht op grond waarvan de regering een vereniging kan ontbinden. Deze regelingen hebben als voordeel dat zij verfijnder zijn: zij maken onderscheid naar aard van de rechtspersoon, bevatten heldere en concrete criteria en bieden de mogelijkheid om een minder vergaande beperking dan een ontbinding – namelijk een tijdelijke schorsing – op te leggen.

mr. B. Roorda, Docent aan de Rijksuniversiteit Groningen en onderzoeker bij het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid (RuG)