



L'interdiction d'une manifestation syndicale en plein pic de la pandémie de Covid était justifiée

Dans son arrêt de **chambre**¹ rendu ce jour dans l'affaire [Central Unitaria de Traballadores/as c. Espagne](#) (requête n° 49363/20), la Cour européenne des droits de l'homme dit, par 6 voix contre 1, qu'il y a eu :

non-violation de l'article 11 (liberté de réunion et d'association) de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'affaire concernait le rejet par les autorités locales de Galice, à raison des restrictions liées à la Covid en vigueur à l'époque des faits, de la demande par laquelle un syndicat avait sollicité l'autorisation d'organiser un convoi à Vigo pour manifester le 1^{er} mai.

La Cour relève les circonstances difficiles dans lesquelles les autorités espagnoles ont dû prendre leurs décisions – au début de la pandémie, sans avoir une pleine connaissance de l'origine et de l'incidence de la maladie et avec une forte pression pesant sur le système de santé. Elle juge, en particulier, que les autorités espagnoles ont mis en balance la nécessité de protéger la santé publique et les droits du syndicat, et que l'interdiction était justifiée dans ces conditions.

Un résumé juridique de cette affaire sera disponible dans la base de données HUDOC de la Cour ([lien](#)).

Principaux faits

Le requérant, Central Unitaria de Traballadores/as, est un syndicat espagnol créé en 1998 et dont le siège se trouve à Vigo (Galice, Espagne). Son objet est la défense des droits et intérêts des travailleurs en Galice.

Le contexte

Le 31 janvier 2020, la COVID-19 fut détectée pour la première fois sur le territoire espagnol, créant rapidement une situation difficile pour le gouvernement espagnol qui déclara l'état d'urgence (*estado de alarma*) en mars de la même année et instaura un confinement strict, dont les conditions évoluèrent au fil du temps. Le 2 avril 2020, 950 personnes moururent de la maladie en Espagne. Au 25 avril 2020, 22 900 personnes étaient décédées après avoir contracté la maladie, dont 388 en Galice.

En mai 2020, certaines restrictions furent assouplies et l'état d'urgence fut levé le 21 juin 2020.

Les faits de la cause

Le 20 avril 2020, le syndicat communiqua aux autorités (la sous-délégation du gouvernement à Pontevedra) son intention d'organiser un convoi pour manifester à Vigo le 1^{er} mai de cette même année. Les participants devaient venir avec leurs propres véhicules et le convoi commencer à 11 heures Plaza de España pour se rendre devant la Xunta, un bâtiment administratif situé rue

¹ Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet.

Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

Concepción Arenal. Les autorités répondirent qu'elles n'étaient « pas en mesure de définir un critère permettant à [la manifestation] de se dérouler » (*no puede trasladarle un criterio sobre su celebración*). Se référant à l'état d'urgence et à la crise de santé publique en cours, elles constatèrent que les rassemblements tels que celui envisagé par le syndicat ne relevaient pas des activités exclues des restrictions générales apportées à la libre circulation et rappelèrent que « la réglementation en vigueur à la date où la manifestation [devait] se tenir [devait] être respectée ». Le syndicat saisit les tribunaux.

Le 28 avril 2020, le Tribunal supérieur de justice de Galice (*Tribunal Superior de Xustiza de Galicia*) le débouta. Il estima que la manifestation était de nature à porter atteinte de manière disproportionnée à d'autres droits et valeurs protégés par la Constitution, en particulier la santé publique. Il conclut que si une réponse plus explicite assortie d'une réflexion plus approfondie et d'une mise en balance plus soignée des intérêts juridiques en jeu aurait été souhaitable, la décision initiale n'était pas dépourvue de toute motivation. Il considéra que la législation relative au droit de réunion avait été respectée.

Le syndicat forma un recours d'*amparo*, que le Tribunal constitutionnel déclara irrecevable le 30 avril 2020 par une décision motivée (*auto*). Les juridictions considérèrent ainsi à deux reprises que l'interdiction était fondée sur l'article 21 § 2 de la Constitution espagnole et sur l'article 10 de la loi sur le droit de réunion et qu'elle s'analysait en une atteinte proportionnée à la liberté de réunion du syndicat. Elles estimèrent que la manifestation-convoi pouvait avoir des conséquences négatives sur la sécurité des participants et d'autres personnes, en raison notamment d'un afflux massif de personnes au départ et à l'arrivée de la manifestation et d'éventuelles interactions entre les participants eux-mêmes et entre les manifestants et les membres des forces de sécurité et des services médicaux qui auraient dû être présents pour assurer le déroulement pacifique de la manifestation.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 11 (liberté de réunion et d'association), le syndicat requérant contestait l'interdiction de sa manifestation.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 30 octobre 2020.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges composée de :

Mattias Guyomar (France), *président*,
Lado Chanturia (Géorgie),
Stéphanie Mourou-Vikström (Monaco),
María Elósegui (Espagne),
Kateřina Šimáčková (République tchèque),
Mykola Gnatovskyy (Ukraine),
Artūrs Kučs (Lettonie),

ainsi que de Victor Soloveytchik, *greffier de section*.

Décision de la Cour

Le Gouvernement a admis, et la Cour convient, que l'interdiction de la manifestation s'analyse en une ingérence dans l'exercice par le syndicat requérant de son droit à la liberté de réunion. La Cour relève toutefois qu'il ne s'agissait pas d'une interdiction générale, mais d'une interdiction concernant la seule manifestation du 1^{er} mai en question. Elle se dit convaincue que cette interdiction n'était pas fondée sur le contenu de la protestation.

La Cour se dit également convaincue que la restriction en question était « prévue par la loi » – plus précisément l'article 21 § 2 de la Constitution et l'article 10 de la loi sur le droit de réunion – qui était accessible et prévisible. Les parties n'ont pas contesté que l'interdiction poursuivait le but de la protection de la santé et des droits et libertés d'autrui.

La liberté de réunion pacifique fait l'objet d'un certain nombre d'exceptions qu'il convient d'interpréter de manière étroite. La nécessité de chacune de ces restrictions doit être établie de façon convaincante. La Cour examine si, dans les circonstances particulières de l'espèce, l'ingérence répondait à un « besoin social impérieux » et si elle était « proportionnée au but légitime poursuivi ».

La Cour tient compte de la marge d'appréciation accordée aux autorités espagnoles, mais rappelle que la décision sur le respect de la Convention lui appartient toujours. Les questions de santé relèvent généralement de la marge d'appréciation des autorités nationales. La Cour estime qu'en l'espèce la restriction imposée n'était pas fondée sur le contenu de la protestation. Pareille restriction ferait l'objet d'un examen plus sérieux, mais les États contractants doivent jouir d'une plus grande latitude en ce qui concerne les restrictions relatives aux modalités géographiques, temporelles et pratiques de l'exercice de la liberté de réunion, lorsque ces restrictions ne sont pas fondées sur le contenu de la réunion en question. Par conséquent, les autorités espagnoles jouissaient en l'espèce d'une ample marge d'appréciation.

Compte tenu de l'urgence de santé publique à laquelle l'Espagne était alors confrontée, qu'il convient de considérer comme une situation exceptionnelle et imprévisible susceptible d'avoir des conséquences considérables, et étant donné que de nombreux pays européens avaient déclaré l'état d'urgence sanitaire, la Cour estime que la restriction en cause a été apportée dans le contexte d'un besoin social impérieux.

Les juridictions espagnoles ont examiné les griefs formulés par le syndicat requérant dans des décisions détaillées qui ont été rendues avant la date programmée de la manifestation. Les autorités espagnoles étaient tenues de prendre des mesures pour protéger la santé publique et les juridictions espagnoles, lorsqu'elles ont mis en balance le droit à la liberté de réunion, d'une part, et le droit à la vie et à l'intégrité physique ainsi que l'obligation constitutionnelle imposant à l'État de protéger la santé publique, d'autre part, ont souligné « l'ampleur considérable » des effets de la pandémie de COVID-19 sur la population et le système de santé publique espagnols à ce moment-là, et ont pris en compte les conditions locales pertinentes et les indicateurs de santé spécifiques au début de la pandémie. Elles ont estimé que l'obligation de protéger la santé publique l'emportait sur la liberté de réunion.

Les juridictions espagnoles ont considéré que le type de manifestation envisagé par le syndicat requérant – un convoi de voitures individuelles – n'était en tout état de cause pas suffisant pour prévenir le risque d'infection. Les juridictions internes ont souligné « l'état d'ignorance scientifique quant à l'origine et à l'incidence de la COVID-19 » à cette époque et la pression exercée sur le système de santé dans son ensemble, et ont rappelé que la minimisation des contacts était le seul moyen avéré de réduire la propagation de l'infection. La Cour juge que, dans ces conditions, même une approche trop prudente dans des domaines tels que ceux en cause en l'espèce ne saurait passer pour disproportionnée. Les juridictions espagnoles ont fourni des raisons pertinentes et suffisantes, dans les circonstances de l'espèce, pour interdire la manifestation.

La Cour conclut que les autorités espagnoles ont ménagé un juste équilibre entre la nécessité de protéger la santé et les droits et libertés d'autrui en l'espèce. L'interdiction de la manifestation était « nécessaire dans une société démocratique » et il n'y a pas eu violation du droit à la liberté de réunion du syndicat.

Opinion séparée

La juge Mourou-Vikström a exprimé une opinion dissidente dont le texte se trouve joint à l'arrêt.

L'arrêt n'existe qu'en anglais.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur X (Twitter) [@ECHR CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

Contacts pour la presse

echrpess@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Les demandes des journalistes peuvent être formulées auprès de l'Unité de la presse par courriel ou téléphone.

Neil Connolly (tel : + 33 3 90 21 48 05)

Tracey Turner-Tretz (tel : + 33 3 88 41 35 30)

Denis Lambert (tel : + 33 3 90 21 41 09)

Inci Ertekin (tel : + 33 3 90 21 55 30)

Jane Swift (tel : + 33 3 88 41 29 04)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.