



Des mesures anti-Covid générales interdisant les manifestations publiques pendant un temps considérable ont violé la Convention

Dans l'affaire [Communauté genevoise d'action syndicale \(CGAS\) c. Suisse](#) (requête n° 21881/20), l'association requérante se plaint d'avoir été privée du droit d'organiser des manifestations publiques et de prendre part à de telles manifestations à la suite des mesures adoptées par le Gouvernement dans la lutte contre le coronavirus.

Dans son arrêt de **chambre**¹, rendu ce jour, la Cour européenne des droits de l'homme dit, à la majorité (4 voix contre 3), qu'il y a eu **violation de l'article 11 (liberté de réunion et d'association)** de la Convention européenne des droits de l'homme

La Cour, ne méconnaissant nullement la menace que représente le coronavirus pour la société et la santé publique, conclut néanmoins, à la lumière de l'importance de la liberté de réunion pacifique dans une société démocratique, et en particulier des thématiques et des valeurs que l'association requérante défend en vertu de ses statuts, du caractère général et de la durée considérablement longue de l'interdiction des manifestations publiques entrant dans le champ des activités de l'association requérante, ainsi que de la nature et de la sévérité des sanctions pénales prévues, que l'ingérence dans l'exercice des droits protégés par l'article 11 n'était pas proportionnée aux buts poursuivis. La Cour relève par ailleurs que les tribunaux internes n'ont pas procédé à un contrôle effectif des mesures litigieuses pendant la période pertinente. Dès lors, l'État défendeur a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce. Par conséquent, l'ingérence n'était pas nécessaire dans une société démocratique au sens de l'article 11 de la Convention.

Principaux faits

La requérante, la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS), est une association de droit suisse ayant son siège à Genève. Elle a pour but statuaire de défendre les intérêts des travailleurs et de ses organisations membres, notamment dans le domaine des libertés syndicales et démocratiques. Elle indique organiser et participer chaque année à des dizaines de manifestations dans le canton de Genève.

Dans cette affaire, elle se plaint d'avoir été privée du droit d'organiser des manifestations publiques et de prendre part à pareilles manifestations à la suite des mesures adoptées par le Gouvernement dans la lutte contre le coronavirus en vertu de l'Ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (O.2 Covid-19) adopté le 13 mars 2020 par le Conseil fédéral. Sur cette base, les manifestations publiques et privées furent interdites à partir du 16 mars 2020. L'interdiction fut assortie d'une sanction pénale privative de liberté ou pécuniaire en cas de non-respect.

Le 26 mai 2020, l'association requérante saisit la Cour européenne des droits de l'homme, se plaignant d'avoir été contrainte à la suite de l'adoption de l'O.2 Covid-19, de renoncer à l'organisation d'une manifestation prévue le 1^{er} mai 2020 et avoir retiré sa demande d'autorisation.

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>.

À partir du 30 mai 2020, l'interdiction de rassemblement fut assouplie (maximum 30 personnes). Les événements réunissant plus de 1000 personnes furent interdits jusqu'à la fin du mois d'août.

Le 20 juin 2020, l'interdiction des manifestations fut levée, avec obligation de porter le masque.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant l'article 11 (liberté de réunion et d'association) de la Convention, l'association requérante se plaint d'avoir été privée du droit d'organiser des manifestations publiques et de prendre part à de telles manifestations à la suite des mesures adoptées par le Gouvernement en vertu de l'O.2 Covid-19.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 26 mai 2020.

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

Georges Ravarani (Luxembourg), *président*,
Georgios A. Serghides (Chypre),
Darian Pavli (Albanie),
Anja Seibert-Fohr (Allemagne),
Peeter Roosma (Estonie),
Andreas Zünd (Suisse),
Frédéric Krenc (Belgique),

ainsi que de Milan Blaško, *greffier de section*.

Décision de la Cour

[Article 11 \(liberté de réunion et d'association\)](#)

La recevabilité

En ce qui concerne la qualité de victime, la Cour conclut que, l'association requérante – ayant été obligée d'adapter son comportement, voire de renoncer, afin d'éviter des sanctions pénales, à organiser des manifestations publiques qui auraient contribué à la réalisation de son but statutaire – peut se prétendre victime d'une violation de la Convention.

En ce qui concerne l'épuisement des voies de recours internes, la Cour note que l'association requérante n'a pas bénéficié, au moment des faits, d'un recours effectif et disponible en pratique qui lui aurait permis de se plaindre d'une violation de sa liberté de réunion au sens de l'article 11 de la Convention. En particulier que, bien que les ordonnances fédérales puissent en général faire l'objet d'un contrôle préjudiciel de constitutionnalité par le Tribunal fédéral, y compris en l'absence d'un intérêt actuel, la haute juridiction suisse, dans les circonstances très particulières du confinement généralisé déclaré par le Conseil fédéral dans la lutte contre le coronavirus, s'est abstenue de procéder à un examen sur le fond des recours introduits en matière de liberté de réunion et n'a pas contrôlé la compatibilité de l'O.2 Covid-19 avec la Constitution.

La Cour déclare donc la requête recevable.

Le fond

La Cour estime que l'interdiction de se réunir publiquement, s'inscrivant dans le cadre des mesures prises par le Gouvernement dans la lutte contre le coronavirus, constitue une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté de réunion de la requérante. Cette ingérence était prévue par l'O.2 Covid-19 et visait la protection de la santé ainsi que des droits et libertés d'autrui.

Concernant la nécessité de la mesure dans une société démocratique, la Cour rappelle les principes énumérés dans l'affaire *Kudrevičius et autres*².

Ensuite, elle reconnaît, en l'espèce, que la menace pour la santé publique provenant du coronavirus était très sérieuse, que les connaissances sur les caractéristiques et la dangerosité du virus étaient très limitées au stade initial de la pandémie et, dès lors, que les États ont dû réagir rapidement pendant la période considérée dans la présente affaire. Elle tient également compte des intérêts opposés en jeu dans le contexte très complexe de la pandémie, et notamment de l'obligation positive imposée aux États parties à la Convention de protéger la vie et la santé des personnes se trouvant sous leur juridiction en vertu, notamment, des articles 2 et 8 de la Convention.

La Cour estime d'emblée qu'une interdiction générale d'un certain comportement est une mesure radicale qui exige une justification solide et un contrôle particulièrement sérieux par les tribunaux autorisés à opérer une pesée des intérêts pertinents en jeu.

Il s'ensuit que, entre le 17 mars et le 30 mai 2020, toutes les manifestations par lesquelles l'association requérante aurait pu poursuivre ses activités en vertu de son but statutaire ont fait l'objet d'une interdiction générale. Selon la jurisprudence de la Cour, une telle mesure générale exigeait une justification solide et un contrôle particulièrement sérieux par les tribunaux autorisés à opérer une pesée des intérêts pertinents en jeu. Or, même à supposer qu'une justification solide existait, à savoir la lutte efficace contre la pandémie mondiale de la maladie à coronavirus, il découle des conclusions tirées lors de l'examen de l'épuisement des voies de recours internes qu'un tel contrôle n'a pas été effectué par les tribunaux internes, et notamment pas par le Tribunal fédéral. Dès lors, la mise en balance des intérêts opposés en jeu, telle que l'exige la Cour dans le cadre de l'examen de la proportionnalité d'une mesure aussi radicale, n'a pas pu être opérée. Cela se révèle d'autant plus préoccupant au regard de la Convention que l'interdiction générale a été maintenue pendant un laps de temps considérable.

En outre, la Cour précise que, compte tenu de l'urgence d'apporter une réponse appropriée à la menace inédite du coronavirus à ses débuts, l'on ne saurait certes s'attendre nécessairement au niveau interne à des débats très approfondis, en particulier impliquant le parlement, en vue de l'adoption des mesures urgentes jugées nécessaires dans la lutte contre ce fléau mondial. Dans de telles circonstances, toutefois, un contrôle juridictionnel indépendant et effectif des mesures prises par le pouvoir exécutif s'avère d'autant plus impérieux.

Quant à la sanction à infliger en cas de violation de l'interdiction de manifester énoncée par l'O.2 Covid-19, la Cour rappelle que lorsque les sanctions infligées sont de nature pénale, elles appellent une justification particulière et qu'une manifestation pacifique ne doit pas, en principe, faire l'objet d'une menace de sanction pénale. Dans le cas d'espèce, le 17 mars 2020, l'article 10d a été inséré dans l'O.2 Covid-19. Cette disposition prévoyait une peine privative de liberté de trois ans maximum ou une peine pécuniaire (sauf commission d'une infraction plus grave au sens du code pénal), pour quiconque s'opposait intentionnellement à l'interdiction de manifester au sens de l'article 6. La Cour estime qu'il s'agit de sanctions très sévères susceptibles de produire un effet dissuasif auprès de potentiels participants ou groupes désireux d'organiser de telles manifestations.

Enfin, la Cour estime important de rappeler que la Suisse n'a pas, face à la crise sanitaire mondiale, fait usage de l'article 15 de la Convention permettant à un État partie de prendre certaines mesures dérogeant aux obligations prévues par la Convention en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation. Elle était, dès lors, tenue de respecter la Convention en vertu de son article premier et, s'agissant du cas d'espèce, de se conformer pleinement aux exigences de l'article 11, tenant compte de la marge d'appréciation qui doit lui être reconnue.

² *Kudrevičius et autres*, n° 37553/05, §§ 142-146, CEDH 2015.

La Cour, ne méconnaissant nullement la menace que représente le coronavirus pour la société et la santé publique, conclut néanmoins, à la lumière de l'importance de la liberté de réunion pacifique dans une société démocratique, et en particulier des thématiques et des valeurs que l'association requérante défend en vertu de ses statuts, du caractère général et de la durée considérablement longue de l'interdiction des manifestations publiques entrant dans le champ des activités de l'association requérante, ainsi que de la nature et de la sévérité des sanctions prévues, que l'ingérence dans l'exercice des droits protégés par l'article 11 n'était pas proportionnée aux buts poursuivis. Elle relève par ailleurs que les tribunaux internes n'ont pas procédé à un contrôle effectif des mesures litigieuses pendant la période pertinente. Dès lors, l'État suisse a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce. L'ingérence n'était donc pas nécessaire dans une société démocratique au sens de l'article 11 de la Convention et il y a donc violation de cette disposition.

Satisfaction équitable (Article 41)

La Cour dit, par 4 voix contre 3, que le constat de violation de l'article 11 constitue une satisfaction équitable suffisante pour tout dommage moral subi par l'association requérante. Elle dit aussi que la Suisse doit verser à l'association requérante 3 000 euros (EUR) pour frais et dépens.

Opinions séparées

Le juge Krenč a exprimé une opinion concordante à laquelle se rallie le juge Pavli.

Les juges Ravarani, Seibert-Fohr et Roosma ont exprimé une opinion dissidente commune.

Les textes de ces opinions sont joints à l'arrêt.

L'arrêt n'existe qu'en français.

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 Twitter [@ECHR_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

Contacts pour la presse

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

Les journalistes sont invités à privilégier les demandes de renseignement par courriel.

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

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

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

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

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.