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

CINQUIÈME SECTION

AFFAIRE BATOU c. SUISSE

(Requête nº 30781/22)

ARRÊT

Art 11 • Liberté de réunion pacifique • Requérante condamnée à une amende, en sa qualité d'organisatrice d'une manifestation, pour le non-respect des conditions fixées dans l'autorisation de manifester • Caractère général de l'autorisation quant à la mise en place d'un service d'ordre par la requérante et à son devoir de garantir le respect par les participants des termes de l'autorisation • Latitude excessive des autorités nationales pour interpréter la portée des conditions fixées par l'autorisation de manifester et pour recourir aux sanctions de nature pénale • Absence de mise en balance des différents intérêts en jeu par les juridictions nationales • Absence de commission de tout acte répréhensible par la requérante • Manifestation n'ayant engendré aucune perturbation importante ni aucun danger • Condamnation pénale disproportionnée et de nature à avoir un « effet dissuasif » • Juridictions nationales, n'ayant pas présenté de motifs suffisants, n'ont pas appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'art 11 et n'ont pas fondé leurs décisions sur une appréciation acceptable des faits • Ingérence non « nécessaire dans une société démocratique »

Préparé par le Greffe. Ne lie pas la Cour.

STRASBOURG

7 mai 2026

DÉFINITIF

07/08/2026

Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention.
Il peut subir des retouches de forme.

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

En l'affaire Batou c. Suisse,

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

Kateřina Šimáčková*, présidente*,
María Elósegui,
Georgios A. Serghides,
Andreas Zünd,
Diana Sârcu,
Mykola Gnatovskyy,
Sébastien Biancheri*, juges*,

et de Martina Keller, *greffière adjointe de section*,

Vu :

la requête (n° 30781/22) dirigée contre la Confédération suisse et dont une ressortissante de cet État, Mme Nadja Aurelie Anna Batou (« la requérante »), a saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») le 18 juin 2022,

la décision de porter à la connaissance du gouvernement suisse (« le Gouvernement ») les griefs relatifs aux articles 6 §§ 1 et 3 d), 10 et 11 de la Convention et de déclarer irrecevable le grief relatif à l'article 6 § 3 b),

les observations des parties,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 24 mars 2026,

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

INTRODUCTION

1. La requête concerne notamment la condamnation pénale dont la requérante a fait l'objet, en sa qualité d'organisatrice d'une manifestation, pour le non-respect des conditions fixées pour la tenue de celle-ci (article 11 de la Convention).

EN FAIT

2. La requérante est née en 1994 et réside à Cartigny. Elle a été représentée par Me L.L.S. Batou, avocate.

3. Le Gouvernement a été représenté par son agent suppléant, M. A. Scheidegger, de l'Office fédéral de la justice.

4. Les faits de la présente cause peuvent se résumer comme suit.

5. En février 2019, Mme A.H. s'adressa, au nom du collectif organisateur, dont faisait partie la requérante, à la police genevoise pour solliciter l'autorisation d'organiser une manifestation nocturne à Genève à l'occasion de la Journée internationale des femmes, le 8 mars 2019.

6. Afin d'établir les modalités et les conditions de la manifestation, la requérante et le collectif organisateur rencontrèrent les services concernés le 26 février 2019 et échangèrent plusieurs messages avec eux. Le collectif fut

ainsi informé, entre autres, qu'il incombait à l'organisatrice de mettre en place un service d'ordre interne identifiable et constitué d'un nombre de personnes suffisant, et de respecter les prescriptions concernant l'utilisation des flambeaux. Le collectif informa à son tour la police que la requérante serait responsable du processus de l'autorisation et que le service d'ordre serait identifié par un signe distinctif lumineux, le but étant d'éviter le port de gilets jaunes susceptibles d'entraîner une confusion avec les manifestations des gilets jaunes en France.

7. Par une décision du 7 mars 2019, le Département de la sécurité, de l'emploi et de la santé du canton de Genève (ci-après « le DSES ») délivra à la requérante l'autorisation demandée. Cette autorisation précisait les horaires et le parcours du cortège ainsi que les lieux et la durée maximale des prises de parole. Elle indiquait également, entre autres choses, que toutes les précautions devaient être prises pour éviter des incidents avec les flambeaux (point 7), que toutes les mesures devaient être prises afin qu'il ne soit porté atteinte ni à la tranquillité publique ni à la sécurité et à l'ordre public (point 8), que les participants devaient se conformer aux ordres donnés par la police, laquelle interviendrait en cas de débordements (point 14), et qu'il incombait à la requérante de constituer un service d'ordre interne et identifiable durant toute la manifestation (point 15). Il fut précisé que la requérante avait « personnellement l'entière et seule responsabilité de ladite manifestation, de sorte qu'en cas de débordements, ceux-ci pourraient [lui] être imputés », et qu'il lui incombait « donc de tout mettre en œuvre pour que les participants respectent les termes » de l'autorisation (point 16).

Le Service de l'espace public de la Ville de Genève ajouta que les piétons ne devaient pas être importunés, que le site devait être laissé propre et en parfait état et qu'en cas d'utilisation de bougies/flambeaux, toutes les précautions utiles devaient être prises pour empêcher les coulures de cire sur le sol.

8. La manifestation eut lieu le 8 mars 2019 et rassembla environ un millier de femmes.

9. Le lendemain de la manifestation, la police transmit au Service des contraventions du DSES un rapport dénonçant le comportement de la requérante en sa qualité d'organisatrice de la manifestation. Il lui était reproché des manquements aux conditions qui avaient été fixées par le département (apposition de tags sur des vitrines, utilisation d'engins pyrotechniques, tentative de dévier du parcours prévu, identification insuffisante du service d'ordre par de simples colliers lumineux et incapacité de celui-ci d'encadrer correctement la manifestation, manquement à l'obligation de diriger le cortège). Selon la requérante, seule une fontaine pyrotechnique avait été utilisée, à son insu, et la déviation du parcours avait eu lieu en dépit des exhortations du service d'ordre et des siennes ; elle fit valoir que la police n'avait procédé à aucune interpellation.

10. En avril 2019, invitée par la police à convenir d'une date pour la tenue d'une réunion visant à tirer le bilan de la manifestation, la requérante répondit qu'aucune des dates proposées ne lui convenait et que, ayant endossé le rôle d'organisatrice à titre exceptionnel, elle n'était pas convaincue de la pertinence d'une telle réunion. Elle se dit prête à recevoir les remarques de la police par écrit.

11. Par une ordonnance pénale du 21 mai 2019, le Service des contraventions condamna la requérante à une amende de 300 francs suisses (CHF) pour non-respect des conditions assortissant l'autorisation de la manifestation, en vertu des articles 5 à 10 de la loi genevoise sur les manifestations sur le domaine public (LMDPu).

12. La requérante fit opposition à l'ordonnance précitée, soulignant qu'en mettant en place un service d'ordre, elle avait privilégié une formule de proximité (« team bonne ambiance ») pour ne pas susciter d'antagonisme, qu'elle était intervenue, directement ou par l'intermédiaire du service d'ordre, pour faire cesser des incivilités – elle avait notamment interpellé systématiquement les personnes qu'elle avait vues taguer –, et qu'elle s'était immédiatement conformée à l'injonction de la police de rappeler le parcours aux manifestantes qui s'en étaient écartées, de sorte qu'elles avaient rapidement repris l'itinéraire autorisé.

Invité à répondre aux points soulevés par la requérante, l'auteur du rapport de police maintint que celle-ci n'était jamais intervenue pour faire cesser les débordements des manifestantes, qu'elle ne s'était pas tenue à l'avant du cortège comme son rôle l'exigeait, et qu'elle avait été complètement dépassée par la charge que représentait la responsabilité d'une telle manifestation.

13. Le 15 octobre 2019, le Service des contraventions maintint l'ordonnance pénale du 21 mai 2019 et transmit la procédure au Tribunal de police (« le tribunal »). Se fondant sur les faits relatés dans le rapport de police (paragraphe 9 ci-dessus), le Service des contraventions considérait que la requérante n'avait pas tout mis en œuvre pour assurer le respect des termes de l'autorisation par les participantes, contrevenant ainsi aux articles 5 et 10 de la LMDPu.

14. Par un courrier du 5 mai 2020, la requérante sollicita l'audition de trois témoins, à savoir une personne faisant partie du service d'ordre afin qu'elle expose la mission dudit service et les mesures prises durant la manifestation, une participante ayant pris part à l'organisation de la manifestation afin qu'elle s'exprime sur le service d'ordre mis en place, ainsi qu'une autre participante afin qu'elle s'exprime au sujet des mesures prises par la requérante durant la manifestation pour rappeler les manifestantes à l'ordre.

15. Par une ordonnance du 11 mai 2020, le tribunal rejeta ces réquisitions de preuve comme étant non pertinentes compte tenu des faits qui étaient reprochés à la requérante.

16. Lors de l'audience du 18 mai 2020, la requérante, entendue en qualité de prévenue, contesta l'infraction reprochée et conclut qu'elle ne souhaitait plus être organisatrice de manifestation. L'auteur du rapport de police fut entendu en qualité de témoin.

17. Par un jugement rendu le même jour, le tribunal déclara la requérante coupable de non-respect des conditions fixées pour une manifestation (articles 5 et 10 de la LMDPu) et la condamna à une amende de 200 CHF, convertible en deux jours de prison en cas de non-paiement, et aux frais de procédure de 300 CHF. Le tribunal estimait que le service d'ordre, conçu dès le départ comme la « team bonne ambiance », basée sur la prévention et le dialogue, s'était révélé inefficace pour éviter et réguler les débordements (en particulier l'apposition de tags), et qu'il ne s'était pas vu assigner par la requérante un rôle conforme à l'autorisation de manifester, incluant un mode d'intervention un tant soit peu plus incisif de la part du service d'ordre (consistant, par exemple, à faire appel à la police). Le tribunal déclarait que, par conséquent, la manifestation avait donné lieu à des débordements et à des incivilités, qui avaient été établis par des constats de police et admis par la requérante, notamment à l'apposition de tags, à l'usage d'engins pyrotechniques (y compris des feux d'artifice) et au non-respect du parcours par certaines manifestantes, et ce sans intervention efficace du service d'ordre, voire sans aucune intervention de sa part, et sans même parfois que la police en fût informée. Le tribunal considérait que ces débordements, qui étaient contraires aux termes de l'autorisation de manifester, devaient être mis à la charge de la requérante en sa qualité d'organisatrice.

18. La requérante forma appel et renouvela ses réquisitions de preuve. Contestant la version des faits retenue par le tribunal, elle soutenait que les débordements avaient eu lieu contre sa volonté, malgré ses injonctions et celles de son équipe, et sur une partie très réduite du parcours. Elle alléguait une atteinte à sa liberté de réunion, affirmant que, selon la jurisprudence de la Cour, l'organisatrice d'une manifestation ne saurait être tenue pour responsable des agissements d'autrui. Elle ajoutait qu'à cause de sa condamnation pénale, elle avait décidé, avec les co-organisatrices, de ne plus organiser de manifestation à l'avenir. Elle se plaignait également de ne pas avoir bénéficié d'un procès équitable, faute notamment d'avoir pu faire entendre les témoins qu'elle avait proposés.

19. Le 24 août 2020, après avoir rejeté les réquisitions de preuve, la Cour de justice de Genève (« la cour ») ordonna l'instruction de la cause par la voie écrite.

20. Par un arrêt du 17 novembre 2020, la cour rejeta l'appel de la requérante et confirma sa condamnation pour une contravention à l'article 10 de la LMDPu, lui enjoignant le paiement des frais de la procédure d'appel, qui s'élevaient à 1 275 CHF.

Dans son arrêt, la cour exposait qu'étant donné son pouvoir de cognition restreint en matière de contraventions, elle était liée par les faits retenus par

l'instance précédente, ne pouvant revoir que le droit ou les faits établis de manière manifestement inexacte ou en violation du droit. En l'espèce, elle tenait pour établi, sur la base des constatations de la police, que des manifestantes avaient utilisé des engins pyrotechniques (et pas seulement des torches) et apposé des tags, en violation des règles fixées dans l'autorisation (notamment à son point 8), et que la police avait dû intervenir pour faire cesser ces débordements, faute d'une intervention suffisante de la part de la requérante et de sa « team bonne ambiance ». De l'avis de la cour, s'il ne s'agissait pas d'imputer à la requérante chaque incivilité ou débordement commis par des manifestantes, ni de lui reprocher de ne pas avoir assuré la tâche de maintien de l'ordre dévolue à la police, il lui appartenait toutefois, en sa qualité d'organisatrice, de mettre en place un service d'ordre propre à déjouer toutes les manœuvres illicites, comme il convenait à un service de surveillance concrétisant le devoir de collaboration des organisateurs avec la police. Or, selon la cour, le service d'ordre constitué par la requérante s'était révélé défaillant et inadapté à une manifestation d'une telle envergure (point 15 de l'autorisation), et l'intéressée n'avait pas pris toutes les mesures correctives qui s'imposaient pour être à même de signaler à la police les débordements en cause. Enfin, il était reproché à la requérante de ne pas avoir guidé correctement le cortège, alors que, selon l'appréciation de la police, elle devait, en sa qualité d'organisatrice, se trouver en tête de celui-ci.

Au sujet des réquisitions de preuve formulées par la requérante, la Cour de justice estimait que la motivation de ces réquisitions qui était présentée en appel ne permettait pas de démontrer en quoi le Tribunal de police les avait écartées de manière arbitraire.

21. La requérante forma un recours devant le Tribunal fédéral, soulevant à nouveau ses précédents griefs et alléguant que l'ingérence dans l'exercice de sa liberté de réunion n'avait pas de base légale suffisante et qu'elle n'était pas proportionnée. En sus, elle se plaignait d'un déni de justice de la part de la cour à raison de l'absence d'examen par celle-ci de son grief relatif à l'article 11 de la Convention.

22. Par un arrêt du 8 décembre 2021, qui fut notifié à la requérante le 20 décembre 2021, le Tribunal fédéral rejeta le recours dont celle-ci l'avait saisi, confirma sa condamnation et mit à sa charge les frais et dépens, qui s'élevaient à 3 000 CHF.

Rappelant qu'il examinait l'application du droit cantonal uniquement sous l'angle d'une violation de l'interdiction constitutionnelle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral considéra que la requérante n'avait pas démontré le caractère arbitraire des constatations de la cour cantonale relatives à la forme du service d'ordre, à l'usage d'engins pyrotechniques et à l'apposition de tags ; selon lui, elle s'était contentée de leur opposer sa version des faits, de sorte que son argumentation, de nature appellatoire, était irrecevable. Quant aux constatations concernant le fait que, face à la tentative des manifestantes d'emprunter un itinéraire autre que celui qui avait été autorisé, la requérante n'avait réagi

qu'après que le trouble avait été causé, et même après l'intervention de la police lui demandant de rappeler les manifestantes à l'ordre, celles-ci furent considérées suffisantes au regard de ce qui était reproché à la requérante, à savoir le manquement à son devoir de collaboration avec la police.

Concernant le rejet des réquisitions de preuve formulées par la requérante, le Tribunal fédéral confirma que la motivation qui avait été avancée à l'appui de celles-ci dans la procédure d'appel n'apparaissait pas suffisante ; de plus, il estimait qu'au regard de ce qui était reproché à la requérante, l'état d'esprit dans lequel avaient agi les manifestantes était sans pertinence pour l'issue de la procédure.

Enfin, le grief tiré par la requérante de la violation de sa liberté de réunion fut rejeté comme mal fondé, étant donné que la faute qui lui était reprochée était de ne pas avoir rempli son devoir de collaboration avec la police. À cet égard, le Tribunal fédéral invoqua son arrêt 1C_225/2012 du 10 juillet 2013, dont il ressortait en effet que l'obligation de mettre en place un service d'ordre propre à concrétiser le devoir de collaboration des organisateurs avec la police était conforme à la Constitution ; par ailleurs, il estimait que la requérante n'avait pas démontré en quoi ce devoir aurait été excessif, rappelant qu'elle n'avait même pas mis sur pied une organisation suffisante pour être en mesure d'informer la police des débordements qui s'étaient produits.

LE CADRE JURIDIQUE PERTINENT

I. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES

A. La Loi de la république et canton de Genève sur les manifestations sur le domaine public (LMDPu)

23. Les dispositions pertinentes de la LMDPu, entrée en vigueur le 1er novembre 2008, sont ainsi libellées :

Art. 3 Principe de l'autorisation

« L'organisation d'une manifestation sur le domaine public est soumise à une autorisation délivrée par le département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (ci-après : département). »

Art. 4 Procédure d'autorisation

« 1 Les demandes d'autorisation doivent être présentées au département par une ou plusieurs personnes physiques, majeures, soit à titre individuel, soit en qualité de représentant autorisé d'une personne morale, dans un délai fixé par voie de règlement.

(...)

5 Le bénéficiaire de l'autorisation ou une personne responsable désignée par lui est tenu de se tenir à disposition de la police pendant toute la manifestation et de se conformer à ses injonctions. »

Art. 5 Délivrance, conditions et refus de l'autorisation

« [1] Lorsqu'il est saisi d'une demande d'autorisation, le département évalue l'ensemble des intérêts touchés, et notamment le danger que la manifestation sollicitée pourrait faire courir à l'ordre public. Le département se fonde notamment sur les indications contenues dans la demande d'autorisation, sur les expériences passées et sur la corrélation qui existe entre le thème de la manifestation sollicitée et les troubles possibles.

[2] Lorsqu'il délivre l'autorisation, le département fixe les modalités, charges et conditions de la manifestation en tenant compte de la demande d'autorisation et des intérêts privés et publics en présence. Il détermine en particulier le lieu ou l'itinéraire de la manifestation ainsi que la date et l'heure du début et de fin prévues de celle-ci.

[3] A cet effet, le département s'assure notamment que l'itinéraire n'engendre pas de risque disproportionné pour les personnes et les biens et permet l'intervention de la police et de ses moyens sur tout le parcours. Il peut prescrire que la manifestation se tient en un lieu déterminé, sans déplacement.

[4] Lorsque cette mesure paraît propre à limiter les risques d'atteinte à l'ordre public, le département impose au requérant la mise en place d'un service d'ordre. L'ampleur du service d'ordre est proportionnée au risque d'atteinte à l'ordre public. Le département s'assure avant la manifestation de la capacité du requérant à remplir la charge. Le service d'ordre est tenu de collaborer avec la police et de se conformer à ses injonctions.

[5] Lorsque la pose de conditions ou de charges ne permet pas d'assurer le respect de l'ordre public ou d'éviter une atteinte disproportionnée à d'autres intérêts, le département refuse l'autorisation de manifester.

[6] Le département peut modifier ou retirer une autorisation en cas de circonstances nouvelles. »

(...)

Art. 10 Dispositions pénales

« Celui qui a omis de requérir une autorisation de manifester, ne s'est pas conformé à sa teneur (...) ou ne s'est pas conformé aux injonctions de la police est puni de l'amende jusqu'à 100 000 francs. »

B. L'arrêt du Tribunal fédéral 1C_225/2012 du 10 juillet 2013

24. Dans son arrêt 1C_225/2012 du 10 juillet 2013, le Tribunal fédéral a examiné, dans le cadre d'un contrôle abstrait, si l'obligation d'organiser un service d'ordre propre à concrétiser le devoir de collaboration des organisateurs avec la police prévu par l'article 5, alinéa 4, de la LMDPu était conforme à la Constitution. Il a retenu ce qui suit (considérants 3.3.-3.8.) :

« (...) La jurisprudence déduit ainsi des libertés de réunion et d'opinion un droit conditionnel à un usage accru du domaine public pour les manifestations avec appel au public (...). Un tel droit peut être soumis à une procédure d'autorisation dans le cadre de laquelle l'autorité doit tenir compte d'une part des intérêts des organisateurs à pouvoir se réunir et s'exprimer et, d'autre part, à l'intérêt de la collectivité et des tiers à limiter les nuisances, et en particulier à prévenir les actes de violence (...).

L'autorité dispose d'une certaine liberté d'appréciation lorsqu'elle décide de l'octroi ou du refus d'une autorisation de manifester ; elle peut assortir cette dernière de charges et de conditions et exiger une collaboration active des organisateurs (...).

(...)

Les organisateurs de manifestations ont une certaine responsabilité propre s'agissant des mesures destinées à prévenir les risques de violences ou d'abus (...). Une obligation de collaborer avec les autorités et les forces de police apparaît ainsi compatible avec la liberté de réunion et d'expression, dans la mesure où cette obligation demeure conforme au principe de la proportionnalité (...).

Selon l'exposé des motifs à l'appui du projet de loi, la disposition litigieuse tendait à obliger les organisateurs de manifestations de se doter d'un service dont l'ampleur devrait être déterminée en fonction du risque, en prenant les mesures adéquates et en engageant les personnes formées à cet effet. Ce service d'ordre ne devait toutefois pas remplacer la police mais il s'agissait d'une première étape indispensable, ne serait-ce que pour éviter qu'un défilé ne se mette en mouvement en présence de casseurs. En outre, les organisateurs devaient se tenir à disposition de la police durant toute la manifestation pour que cette dernière puisse modifier l'itinéraire ou arrêter le défilé en cas de troubles. (...)

Le libellé de la disposition litigieuse fait suffisamment apparaître que le service d'ordre n'a pas pour but de forcer les organisateurs à assurer eux-mêmes la sécurité publique. Dans tous les cas en effet, le service d'ordre est subordonné aux forces de police avec lesquelles il doit collaborer. Manifestement, ce service est destiné à faire le lien entre la police et les manifestants. Il peut ainsi devoir informer ceux-ci des conditions auxquelles l'autorisation est subordonnée, le cas échéant leur rappeler les obligations ainsi fixées, transmettre les injonctions des forces de police et, le cas échéant, renseigner cette dernière.

Le maintien de l'ordre est une tâche primordiale reconnue constitutionnellement à l'État (...). Il en va de même de la réglementation de l'utilisation du domaine public, de la compétence des cantons (...). C'est donc à l'État qu'il incombe au premier chef de prendre les mesures appropriées, en assurant notamment une protection policière efficace pour que les manifestations publiques puissent avoir lieu, notamment sans être troublées ou empêchées par des opposants (...).

(...) Le message à l'appui de la loi fait d'ailleurs clairement ressortir que le service d'ordre doit être entendu comme un service de surveillance concrétisant le devoir de collaboration des organisateurs avec la police.

Les recourants ne sauraient par ailleurs se plaindre de ce que la norme serait insuffisamment précise. Cette imprécision tient au devoir de l'autorité de s'adapter aux circonstances concrètes, et d'imposer des charges et conditions proportionnées aux risques encourus. L'imprécision relative de la norme permet justement d'en assurer une application adaptée aux multiples situations.

Interprété de la sorte, l'art. 5 al. 4 et 5 de la loi apparaît conforme à la Constitution. »

C. Les rapports de la Coordination genevoise pour le droit de manifester (« CGDM »)

25. Dans son premier rapport « Manifester, c'était mieux avant », datant de décembre 2019, la CGDM estimait que la législation génevoise exigeant une autorisation préalable pour toute manifestation sur le domaine public

allait à l'encontre des recommandations des organisations internationales, et elle a préconisé de passer d'un régime d'autorisation préalable des autorités à une obligation faite aux organisateurs de signaler les manifestations causant un usage accru du domaine public.

26. Dans son deuxième rapport « Autorisation rime avec répression », datant de septembre 2021, la CGDM a maintenu cette recommandation et a demandé que le délai de 30 jours à respecter pour soumettre une demande d'autorisation de manifester ainsi que les dispositions pénales de la LMDPu (article 10) fussent supprimés, et qu'il fût renoncé à poursuivre tout participant à une manifestation pacifique lorsque l'intéressé n'avait pas commis personnellement, à cette occasion, un acte répréhensible et propre à créer un réel danger pour la sécurité d'autrui.

La CGDM affirmait également que, depuis 2015, plusieurs dizaines d'amendes avaient été prononcées, sur le fondement de l'article 10 de la LMDPu, en lien avec des manifestations pacifiques tenues à Genève, contre des personnes qui avaient omis de requérir une autorisation de manifester ou qui ne s'étaient pas conformées à sa teneur.

II. LES SOURCES INTERNATIONALES

A. Le rapport du Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association du 21 mai 2012 (A/HRC/20/27)

27. Dans son rapport en date du 21 mai 2012 (point 28), le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association estimait que l'exercice des libertés fondamentales ne devrait pas être soumis à l'autorisation préalable des autorités, mais tout au plus à une procédure de notification préalable, ayant pour raison d'être de permettre aux autorités publiques de faciliter l'exercice du droit de réunion pacifique et de prendre des mesures pour protéger la sécurité et l'ordre publics et les droits et libertés du reste de la population. Dans ce contexte, le Rapporteur spécial regrettait que la loi sur les manifestations récemment adoptée par référendum dans le canton de Genève eût instauré une amende pouvant aller jusqu'à 100 000 CHF notamment pour toute personne qui avait omis de requérir une autorisation de manifester ou qui ne s'était pas conformée à la teneur de celle-ci.

B. Les observations finales du Comité des droits de l'homme des Nations unies concernant le quatrième rapport périodique de la Suisse (CCPR/C/CHE/CO/4) du 22 août 2017

28. Dans la partie relative au droit de réunion pacifique (points 48 et 49) de ses observations finales du 22 août 2017 concernant le quatrième rapport

périodique de la Suisse (CCPR/C/CHE/CO/4), le Comité des droits de l'homme des Nations unies a exprimé sa préoccupation au sujet de la LMDPu ainsi que de la loi du 14 octobre 2016 concernant la facturation des frais de sécurité lors de manifestations dans le canton de Genève. Il se disait particulièrement inquiet : a) du caractère excessif de la condition à satisfaire pour organiser un événement collectif nécessitant l'engagement de moyens policiers spécifiques et extraordinaires, y compris de caractère politique, dans la mesure où la demande d'autorisation devait être déposée trois mois à l'avance et indiquer la raison sociale d'une entreprise de sécurité mandatée pour assurer la sécurité de la manifestation ; et b) du caractère excessif des amendes – allant jusqu'à 100 000 CHF –, notamment pour manifestation non autorisée. Le Comité invitait l'État suisse à réexaminer sa législation de façon à garantir que toute personne jouissait sans réserve du droit à la liberté de réunion, y compris le droit de réunion spontanée, et que toute restriction imposée à l'exercice de ce droit était conforme aux conditions strictement définies à l'article 21 du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques].

C. L'observation générale n° 37 du Comité des droits de l'homme des Nations unies sur le droit de réunion pacifique du 17 septembre 2020

29. Dans ses observations, la requérante se réfère aux parties ci-après de l'observation générale n° 37 du Comité des droits de l'homme des Nations unies sur le droit de réunion pacifique, en date du 17 septembre 2020 :

> « 36. Le droit de réunion pacifique peut, dans certains cas, être restreint mais il incombe aux autorités de démontrer que toute restriction est justifiée. Les autorités doivent être en mesure de démontrer que toute restriction répond à l'exigence de légalité, et qu'elle est à la fois nécessaire et proportionnée à au moins un des motifs de restriction autorisés énumérés à l'article 21, comme il est expliqué ci-dessous. Lorsque cette preuve n'est pas faite, il y a violation de l'article 21. Lorsque des restrictions sont imposées, il convient de le faire en cherchant à faciliter l'exercice du droit de réunion pacifique et non en s'employant à le limiter par des moyens qui ne sont ni nécessaires ni proportionnés. Les restrictions ne doivent pas être discriminatoires ni porter atteinte à l'essence du droit visé ; elles ne doivent pas non plus avoir pour but de décourager la participation à des réunions ni avoir un effet dissuasif.
>
> 37. L'interdiction d'une réunion ne peut être envisagée qu'en dernier ressort. Lorsqu'elles jugent nécessaire d'imposer des restrictions à une réunion, les autorités devraient d'abord chercher à appliquer les mesures les moins intrusives. Les États devraient également envisager d'autoriser la tenue d'une réunion et de décider seulement après coup des mesures à prendre si des transgressions ont eu lieu pendant l'événement, plutôt que d'imposer des restrictions d'emblée dans l'espoir d'éliminer tous les risques.
>
> (...)
>
> 47. Les restrictions imposées pour protéger « les droits et libertés d'autrui » peuvent concerner la protection des droits garantis par le [Pacte international relatif aux droits civils et politiques] ou d'autres droits de l'homme dont jouissent les personnes qui ne

participent pas au rassemblement. Dans le même temps, les rassemblements constituent une utilisation légitime de l'espace public et d'autres types de lieux, et s'ils peuvent, par leur nature, perturber dans une certaine mesure la vie ordinaire, les perturbations causées doivent être tolérées, à moins qu'elles ne représentent une charge disproportionnée, auquel cas les autorités doivent être en mesure de justifier toute restriction de façon détaillée.

(...)

64. Exiger des participants ou des organisateurs qu'ils assurent l'encadrement et le maintien de l'ordre et la fourniture de soins médicaux pendant les rassemblements pacifiques ou le nettoyage du site après la réunion ou tous autres services publics connexes et qu'ils en assument les coûts n'est généralement pas compatible avec l'article 21.

65. L'on attend des organisateurs et des participants qu'ils respectent les conditions légalement imposées à la tenue d'une réunion, et ils peuvent être tenus responsables de leur propre comportement illicite, y compris de l'incitation d'autres personnes. Dans des circonstances exceptionnelles, des organisateurs peuvent être tenus responsables de dommages ou de blessures dont ils ne sont pas directement responsables, mais cela doit se limiter aux cas dans lesquels il est établi que les organisateurs auraient pu raisonnablement prévoir les dommages ou les blessures et les éviter. Il est de bonne pratique que les organisateurs de réunions désignent des délégués ou des responsables des services d'ordre, si besoin est, mais cela ne devrait pas être imposé par la loi.

(...)

70. Devoir demander l'autorisation des autorités met à mal le principe selon lequel le droit de réunion pacifique est un droit fondamental. Les systèmes de notification qui impliquent que ceux qui ont l'intention d'organiser une réunion pacifique sont tenus d'en informer les autorités à l'avance et de fournir certains détails importants sont autorisés dans la mesure nécessaire pour aider les autorités à faciliter le bon déroulement des réunions pacifiques et à protéger les droits d'autrui. Cependant, cette exigence ne doit pas être utilisée à mauvais escient pour décourager la tenue de réunions pacifiques et, comme dans le cas d'autres ingérences dans ce droit, elle doit être justifiée par l'un des motifs énoncés à l'article 21. L'application d'un régime de notification préalable ne peut pas devenir une fin en soi. Les procédures de notification préalable devraient être transparentes et ne devraient pas être inutilement contraignantes ; les conditions qu'elles imposent aux organisateurs devraient être proportionnées aux répercussions que la réunion est susceptible d'avoir pour la population, et elles devraient être gratuites.

(...)

75. Les organes chargés du maintien de l'ordre devraient, dans toute la mesure possible, chercher à mettre en place des voies qui permettent la communication et le dialogue entre les différentes parties avant et pendant la réunion, afin d'assurer une meilleure préparation, d'apaiser les tensions éventuelles et de résoudre tout différend. S'il est de bonne pratique que les organisateurs et les participants s'associent à ces échanges, ceux-ci ne sauraient y être obligés. »

D. Les lignes directrices de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et du Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (OSCE/BIDDH) sur la liberté de réunion pacifique (3e édition du 15 juillet 2020)

30. Dans ses observations, la requérante se réfère aux parties ci-après des lignes directrices de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE sur la liberté de réunion pacifique, dans leur 3e édition du 15 juillet 2020 :

> « 62. **Les rassemblements comme utilisation légitime de l'espace public.** Compte tenu de l'importance de la liberté de réunion dans une société démocratique, les rassemblements doivent être considérés comme utilisant tout aussi légitimement l'espace public que d'autres utilisations plus courantes de cet espace, telles que les activités commerciales ou la circulation des piétons et des véhicules. Dans ce contexte, la Cour européenne des droits de l'homme et le Rapporteur spécial de la Commission interaméricaine des droits de l'homme pour la liberté d'expression, ont souligné la nécessité de faciliter, plutôt que d'entraver, les réunions dans l'espace public.
>
> (...)
>
> 112. **Notification comme restriction.** Une exigence de notification préalable constitue une interférence de *facto avec le* droit à la liberté de réunion, et toute exigence de ce type doit donc être prescrite par la loi, nécessaire et proportionnée. En outre, « les règlementations de ce type doivent être conçues de manière à ne pas constituer une entrave dissimulée à la liberté de réunion pacifique telle qu'elle est protégée par la Convention. » Par ailleurs, l'application des règles relatives à la notification préalable ne doit pas devenir une fin en soi. En d'autres termes, l'absence de notification ne doit pas rendre l'assemblée illégale et ne doit pas, en soi, entraîner des restrictions pour les participants ou la dissolution d'une assemblée pacifique.
>
> (...)
>
> 138. **La sécurité publique.** (...) Bien que les organisateurs et les responsables puissent apporter leur aide, les États conservent la responsabilité première de la protection de la sûreté et de la sécurité publiques et ont l'obligation positive de mettre en place des dispositifs de police dotés de ressources suffisantes et d'intervenir si nécessaire. Cette tâche ne doit pas être confiée ou déléguée aux organisateurs ou aux délégués d'un rassemblement. D'une manière générale, les autorités publiques doivent également garantir un accès adéquat aux installations de soins d'urgence à proximité pendant les rassemblements (tant pour les personnes participant à un rassemblement que pour le grand public).
>
> (...)
>
> 143. **Protection des droits et des libertés d'autrui.** Les rassemblements peuvent avoir un impact sur les droits et libertés de ceux qui vivent, travaillent, font des achats, commercent et exercent des activités commerciales dans la même localité. Toutefois, l'équilibre entre le droit de se réunir et les droits d'autrui doit toujours viser à garantir que les assemblées puissent se dérouler, à moins qu'elles n'imposent des charges inutiles et disproportionnées aux autres. (...) Un certain degré de perturbation des droits mentionnés ici doit cependant être toléré si l'on ne veut pas que l'essence du droit de se réunir pacifiquement soit privée de tout sens. En outre, ni la perturbation temporaire de la circulation des véhicules ou des piétons, ni l'opposition à un rassemblement ne sont, en soi, des raisons légitimes pour imposer des restrictions à un rassemblement (...).

(...)

156. **Aucune obligation légale d'employer des délégués aux rassemblements.** Les « délégués » et les « commissaires » (ces termes sont souvent utilisés de manière interchangeable) sont des personnes qui aident l'organisateur à faciliter une assemblée. Les délégués travaillent généralement en coopération avec les organisateurs d'une manifestation pour faciliter l'événement et aider à assurer le respect de toute restriction légalement imposée. Leur rôle principal est de guider, d'orienter, d'expliquer et de donner des informations aux participants au rassemblement, ainsi que d'identifier les risques et dangers potentiels avant et pendant le rassemblement. Si la présence de délégués peut amener les autorités chargées de l'application de la loi, à voir la nécessité d'une présence policière moins importante, les délégués ne doivent pas être considérés comme un substitut à une présence adéquate du personnel chargé de l'application de la loi, car l'État reste dans l'obligation positive de fournir des dispositifs de police dotés de ressources suffisantes et nécessaires au maintien de l'ordre et de la sécurité publique.

157. **Aucune obligation légale d'employer des délégués commerciaux.** Dans certaines juridictions, il est courant que des délégués professionnels ou que des sociétés de sécurité privées soient engagés et payés pour assurer l'intendance des rassemblements. Toutefois, il ne devrait y avoir aucune obligation légale obligeant les organisateurs à payer les délégués ou les dispositifs de sécurité. Dans l'ensemble, les dispositifs de sécurité privée ne devraient jamais dispenser l'État de son devoir de faciliter un rassemblement et de prendre les dispositions appropriées pour assurer le maintien de l'ordre lors de ces rassemblements. En particulier, la tenue des rassemblements ne devrait jamais être subordonnée à la possibilité pour les organisateurs ou les participants d'engager des délégués, car cela constituerait une ingérence excessive dans leur liberté de réunion pacifique (et limiterait essentiellement l'organisation des rassemblements pour ceux qui ne peuvent pas payer). (...)

(...)

224. **La responsabilité doit être fondée sur la culpabilité individuelle et doit être étayée par des preuves.** Les organisateurs et les commissaires sont tenus de faire des efforts raisonnables pour se conformer aux exigences légales et pour garantir que leurs rassemblements soient pacifiques. Toutefois, ils ne doivent pas être tenus pour responsables du manquement à leurs obligations dans les cas où ils ne sont pas individuellement responsables, par exemple, lorsque des dommages matériels ou des troubles, ou des actes de violence sont causés par des participants au rassemblement ou par des spectateurs agissant indépendamment. La responsabilité ne sera engagée que si les organisateurs ou les délégués ont personnellement et intentionnellement incité, causé ou participé à des dommages ou des troubles réels. En particulier, un organisateur ne devrait pas être responsable des actions des participants individuels, ou du comportement des commissaires qui n'agissent pas conformément aux termes de leur briefing, à moins que, par exemple, il ne les ait explicitement incités à commettre de tels actes (dans ce cas, l'organisateur serait responsable de ses propres actions - l'incitation - et non de l'action des participants). »

EN DROIT

I. OBSERVATIONS LIMINAIRES SUR L'OBJET DE L'AFFAIRE

31. Dans ses observations, la requérante dénonce d'abord le régime général d'autorisation des manifestations, qui est selon elle contestable au

regard des instruments internationaux de protection des droits de l'homme (à cet égard, elle s'appuie notamment sur les sources internationales citées aux paragraphes 27-30 ci-dessus). Elle déduit de ces instruments ainsi que de la jurisprudence de la Cour (*Berladir et autres c. Russie*, nº 34202/06, §§ 40-41, 10 juillet 2012) que l'exigence d'une autorisation, mais aussi d'une notification, ne se justifie qu'aux fins de permettre aux autorités de faciliter l'exercice de la liberté de réunion et de protéger la sécurité et l'ordre publics ainsi que les droits d'autrui. La requérante trouve donc critiquable l'obligation qui lui a été faite en vertu du droit cantonal de requérir une autorisation de manifester. Elle dénonce également les charges et conditions excessives qui lui ont été imposées en l'espèce, considérant qu'elles sont contraires à l'obligation positive de l'État de faciliter les rassemblements pacifiques et qu'elles témoignent de l'hostilité des autorités genevoises à l'égard de la liberté de réunion. De plus, elle estime que leur multiplicité et la nécessité d'y répondre dans un délai très bref, sous menace de sanctions exorbitantes et intimidantes, ainsi que leur formulation floue, ont offert aux autorités la possibilité d'incriminer une contestation politique dérangeante.

32. Le Gouvernement estime en revanche que la requête ne saurait porter sur les conditions imposées à la requérante en vertu de l'autorisation d'organiser la manifestation, puisque la délivrance de cette autorisation faisait l'objet d'une procédure administrative distincte qui n'est pas contestée devant la Cour.

33. La Cour rappelle que l'article 34 de la Convention n'autorise pas les justiciables à se plaindre *in abstracto* de violations de la Convention. Celle-ci ne reconnaît pas *l'actio popularis*, ce qui signifie qu'un requérant ne peut se plaindre d'une disposition de droit interne, d'une pratique nationale ou d'un acte public simplement parce qu'ils lui paraissent enfreindre la Convention. En effet, pour pouvoir soutenir qu'une loi méconnaît ses droits et libertés garantis par la Convention, un requérant doit démontrer qu'il a subi ou qu'il risque de subir « directement » les effets de la législation en cause (voir, parmi beaucoup d'autres, *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse* [GC], nº 21881/20, §§ 106 et 115, 27 novembre 2023).

34. Dans la présente affaire, force est de constater que la requérante n'allègue pas une méconnaissance de son droit à la liberté de réunion en raison d'un refus des autorités de lui délivrer une autorisation de manifester ou en raison d'une sanction infligée pour avoir organisé une manifestation non autorisée ou y avoir participé. En effet, la requérante a en l'espèce obtenu une décision formelle de la part de l'autorité administrative l'autorisant à organiser la manifestation en question (voir paragraphe 7 ci-dessus). Ce qu'elle dénonçait devant les autorités nationales, et qu'elle dénonce devant la Cour, c'est l'interprétation ultérieure des conditions fixées par cette autorisation, qui a amené les autorités à conclure qu'elle n'avait pas respecté ces conditions et à la condamner au pénal. Ainsi, la Cour constate notamment que, dans son formulaire de requête, la requérante soutient qu'il y a eu

méconnaissance de la Convention du fait des conditions qui lui ont été imposées pour organiser la manifestation ainsi que de la sanction pénale et du paiement des frais qui lui ont été infligés à la suite du non-respect supposé de ces conditions.

35. Dès lors, tout en rappelant que le fait de subordonner la tenue d'une manifestation publique à une notification, voire à une procédure d'autorisation, ne porte pas atteinte, en principe, à la substance du droit consacré par l'article 11 de la Convention, pourvu que de telles règles aient pour but de permettre aux autorités de prendre des mesures raisonnables et adaptées à même d'en garantir le bon déroulement (voir, parmi beaucoup d'autres, *Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], n° 37553/05, § 147, CEDH 2015 ; et *Navalnyy c. Russie* [GC], n°s 29580/12 et 4 autres, § 100, 15 novembre 2018), la Cour estime que, dans la mesure où ils concernent le régime général d'autorisation des manifestations applicable dans le canton de Genève, les arguments développés par la requérante dans ses observations vont au-delà de l'objet de la présente affaire.

36. La Cour ayant pour tâche non pas d'examiner le droit interne dans l'abstrait, mais de rechercher si la manière dont celui-ci a été appliqué à la requérante a emporté violation de la Convention (voir *Perinçek c. Suisse* [GC], n° 27510/08, § 136, CEDH 2015, avec d'autres références), la question dont elle est ici saisie est celle de savoir si la condamnation de la requérante, en sa qualité d'organisatrice d'une manifestation, pour ne pas avoir respecté les conditions fixées par l'autorisation de manifester a porté atteinte à ses droits garantis par la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 10 ET 11 DE LA CONVENTION

37. Invoquant les articles 10 et 11 de la Convention, la requérante soutient que la condamnation pénale dont elle a fait l'objet en sa qualité d'organisatrice d'une manifestation, en raison du non-respect supposé des conditions fixées dans l'autorisation de manifester, qu'elle considère comme étant elles-mêmes excessives, a porté atteinte à ses droits à la liberté d'expression et à la liberté de réunion pacifique.

38. La Cour rappelle qu'elle n'est pas tenue par les moyens de droit avancés par un requérant et qu'elle peut décider de la qualification juridique à donner aux faits d'un grief en examinant celui-ci sur le terrain d'articles ou de dispositions de la Convention autres que ceux qu'il a invoqués (*Radomilja et autres c. Croatie* [GC], n°s 37685/10 et 22768/12, § 126, 20 mars 2018).

39. En l'espèce, la Cour note que, en soumettant les griefs exposés ci-dessus, la requérante se plaint de la procédure pénale qui a été diligentée contre elle pour des faits qui relevaient essentiellement de l'exercice par elle de son droit à la liberté de réunion. La Cour estime que, dans les circonstances

de l'espèce, l'article 11 s'analyse en une *lex specialis* par rapport à l'article 10 (comparer *Kudrevičius et autres*, précité, § 85 ; *Navalnyy*, précité, § 101 ; et *Eckert c. France*, nº 56270/21, § 31, 24 octobre 2024) et qu'il convient dès lors d'examiner les griefs de la requérante uniquement sur le terrain de l'article 11 de la Convention.

40. L'article 11 de la Convention est ainsi libellé :

> « 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.
>
> 2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique (...) à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime (...) ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État. »

A. Sur la recevabilité

41. Le Gouvernement soutient que la requérante n'a pas subi de préjudice important au sens de l'article 35 § 3 b) de la Convention. Il observe à cet égard qu'elle a été condamnée pour une simple contravention de droit cantonal, n'impliquant aucune inscription au casier judiciaire, et qu'elle n'a pas démontré que l'amende imposée, d'un montant modique de 200 CHF, avait eu pour elle une incidence financière significative. Il affirme que, par ailleurs, cette sanction n'était pas de nature à avoir un effet dissuasif, faisant observer que la requérante a décidé dès avril 2019 (paragraphe 10 ci-dessus) de ne pas organiser de manifestation à l'avenir.

42. La requérante affirme que le préjudice qu'elle a subi en l'espèce doit être reconnu comme important. Premièrement, l'amende de 200 CHF, augmentée de frais, n'était pas sans conséquence sur sa situation financière. Deuxièmement, sa condamnation était susceptible d'avoir des conséquences sur sa réputation, et elle avait eu pour effet le refus, dans un premier temps, de lui délivrer un certificat de bonne vie et mœurs qu'elle n'a obtenu que sur recours. De plus, elle avait clairement un effet dissuasif, puisque personne ne s'est porté responsable pour la manifestation du 8 mars 2022, qui s'est donc tenue sans autorisation. Enfin, la requérante estime que le fait de tenir pour pénalement responsable l'organisateur d'une manifestation non seulement pour ses comportements actifs, mais aussi pour la qualité du service d'ordre mis en place ou la nature de la collaboration avec la police soulève une question de principe qui justifie l'application de la clause de sauvegarde, tout comme le caractère systémique des restrictions imposées à la liberté de réunion à Genève (paragraphe 27 ci-dessus).

43. La Cour rappelle que le critère de recevabilité prévu à l'article 35 § 3 b) de la Convention a été conçu pour favoriser un traitement rapide des requêtes à caractère futile afin de lui permettre de se concentrer

sur sa mission essentielle, qui est d'assurer au niveau européen la protection juridique des droits garantis par la Convention et ses Protocoles. Issue du principe de *minimis non curat praetor*, cette condition de recevabilité renvoie à l'idée que la violation d'un droit, quelle que soit sa réalité d'un point de vue strictement juridique, doit atteindre un seuil minimum de gravité pour justifier un examen par une juridiction internationale. Afin de vérifier si la violation d'un droit atteint le seuil minimum de gravité, il y a lieu de prendre en compte notamment les éléments suivants : la nature du droit prétendument violé, la gravité de l'incidence de la violation alléguée dans l'exercice d'un droit et/ou les conséquences éventuelles de la violation sur la situation personnelle du requérant. Dans l'évaluation de ces conséquences, la Cour examinera, en particulier, l'enjeu de la procédure nationale ou son issue (voir, parmi beaucoup d'autres, *Öğrü c. Turquie*, nº 19631/12, § 16, 17 octobre 2017).

44. En l'espèce, la Cour note que le montant de l'amende litigieuse et des frais de 300 CHF mis à charge de la requérante par le Tribunal de police était susceptible d'avoir un certain impact sur sa situation économique. En tout état de cause, au-delà de l'aspect financier du litige, il faut noter que la condamnation pénale a valu à la requérante, dans un premier temps, de se voir refuser la délivrance du certificat de bonne vie et mœurs dont elle avait besoin pour travailler comme enseignante, et que la requérante dénonce également un « effet dissuasif » (*chilling effect*) sur des organisateurs potentiels de manifestations similaires.

45. À la lumière de ce qui précède, et étant donné l'importance cruciale de la liberté de réunion pacifique, qui, à l'instar de la liberté d'expression, constitue un des fondements d'une société démocratique (voir, entre autres, *Öğrü*, précité, § 18), la Cour ne saurait conclure que la requérante n'a pas subi un « préjudice important » (*Berladir et autres c. Russie*, nº 34202/06, § 34, 10 juillet 2012 ; et *Öğrü*, précité, § 18). Le présent grief ne peut donc être déclaré irrecevable en application de l'article 35 § 3 b) de la Convention. Aussi la Cour rejette-t-elle l'exception soulevée par le Gouvernement sur ce point.

46. Constatant que les griefs de la requérante ne sont pas manifestement mal fondés ni irrecevables pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour les déclare recevables.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

a) La requérante

47. La requérante réaffirme (voir paragraphe 31 ci-dessus) que les conditions fixées – au mépris, selon elle, de sa liberté de réunion – dans la décision d'autorisation de manifester sont au cœur de la présente affaire, puisque c'est pour le non-respect de ces conditions qu'elle a été condamnée.

Or elle avance que celles-ci ne lui permettaient pas de prévoir qu'elle se verrait reprocher de ne pas être intervenue contre l'usage supposé d'engins pyrotechniques ou de ne pas s'être tenue en tête du cortège.

La requérante souligne également que l'accusation dont elle a fait l'objet a varié au gré des instances pour aboutir, dans l'arrêt du Tribunal fédéral, à une violation du devoir de collaborer avec la police, notamment de faire remonter à celle-ci les informations sur des débordements, obligation dont l'intéressée affirme qu'elle ne ressortait pourtant ni de l'autorisation de manifester ni de la LMDPu. Elle estime dès lors que sa condamnation était dépourvue de base légale.

48. Invoquant le caractère particulièrement drastique de la LMDPu et le montant exorbitant de l'amende prévue par cette loi, ainsi que le caractère excessif des conditions de manifestations qui lui ont été imposées en l'espèce, la requérante se dit convaincue que l'ingérence litigieuse poursuivait un but prohibé, et inavoué, d'étouffement de la contestation populaire. À cet égard, elle souligne que la manifestation visait en l'espèce à remettre en question l'ordre établi et les dominations de genre, dont la police était désignée comme l'un des principaux agents. La sauvegarde de l'ordre public aurait servi d'alibi, étant donné que la police n'avait procédé à aucune interpellation face aux prétendus débordements constatés.

La requérante affirme par ailleurs qu'il existe à Genève une pratique consistant à condamner pénalement les organisateurs de manifestations, qui s'apparente à un véritable acharnement. Avec le *chilling effect* de la loi, il en résulterait que les associations et syndicats préfèrent organiser des manifestations sans autorisation, comme ce fut le cas pour la marche féministe du 8 mars 2022, qui a eu lieu sans autorisation.

49. La requérante soutient avoir mis en œuvre tout ce qui était raisonnablement exigible d'elle pour assurer le respect des conditions de l'autorisation par les participantes à la manifestation ainsi que la conformité de son service d'ordre, conçu dans un esprit de dialogue et de solidarité, aux exigences formulées par les autorités. Pour ce qui est de l'usage des feux d'artifice, elle affirme qu'il n'a été ni interdit ni encadré par l'autorisation qui lui a été délivrée en l'espèce, de sorte que son illicéité en droit interne n'est pas établie, pas plus que ne l'est celle de la brève hésitation sur le parcours de la marche.

50. Se référant encore une fois aux sources internationales citées aux paragraphes 29-30 ci-dessus, la requérante estime en outre que l'obligation de mettre en œuvre un service d'ordre, et *a fortiori* un service d'ordre efficace, constitue une ingérence inadmissible dans l'exercice de la liberté de réunion, et qu'il ne devrait pas être exigé de ce service qu'il serve de relais à la police. En l'absence de violences ou de menaces de violence, il ne peut selon elle y avoir une obligation *per se* de collaborer avec la police dont la violation pourrait donner lieu à des sanctions pénales, ou alors cette obligation ne peut s'étendre qu'à la nécessité de garantir qu'une réunion

demeure pacifique, et non à la préservation de l'ordre public en général ou à la prévention d'actes illicites. De plus, étant donné que les actions de protestation peuvent légitimement être dirigées contre les autorités de l'État, on ne saurait contraindre les organisateurs à entrer dans une relation de collaboration avec ces mêmes autorités.

51. La requérante note que le Gouvernement ne fait état d'aucune violence contre les personnes ou les biens. Selon elle, le caractère pacifique du rassemblement n'avait jamais été mis à mal, et elle n'avait donc pas eu besoin d'adopter un comportement pacificateur pour s'exonérer d'une éventuelle responsabilité. Elle affirme dès lors que l'obligation qui lui a été faite de collaborer au maintien de l'ordre, que la manifestation en l'espèce visait par ailleurs à dénoncer sous sa forme « hétérocis-sexiste et raciste », et la sanction pénale prononcée contre elle constituent une ingérence disproportionnée dans l'exercice de sa liberté de réunion.

52. La requérante se plaint enfin d'une inégalité des armes choquante puisqu'à aucun moment de la procédure sa version des faits n'a été prise en compte, que ses offres de preuves ont été arbitrairement refusées pour leur prétendue absence de pertinence et que son absence de collaboration avec la police a été établie sur le seul fondement des affirmations de cette dernière.

b) Le Gouvernement

53. Admettant que la condamnation de la requérante constitue une ingérence dans l'exercice de sa liberté de réunion, le Gouvernement soutient que celle-ci se fonde sur l'article 10 lu à la lumière de l'article 5 de la LMDPu, lesquels forment une base légale suffisante. Se référant à l'arrêt 1C_225/2012 du Tribunal fédéral (paragraphe 24 ci-dessus), le Gouvernement note que l'article 5, alinéa 4, de cette loi, relatif au service d'ordre, a été jugé conforme au principe de la liberté de réunion. Il soutient en outre que ladite ingérence poursuivait un but légitime de protection des droits et libertés d'autrui.

54. Le Gouvernement rappelle ensuite que, aux termes de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_225/2012, le service d'ordre mentionné à l'article 5 de la LMDPu doit être entendu comme un service de surveillance concrétisant le devoir de collaboration des organisateurs avec la police et que l'obligation d'organiser un tel service constitue une mesure proportionnée et conforme au principe de la liberté de réunion. Il déduit des principes formulés dans la jurisprudence de la Cour (se référant notamment à *Mesut Yıldız et autres c. Turquie*, n° 8157/10, 18 juillet 2017, et *Kemal Çetin c. Turquie*, n° 3704/13, 26 mai 2020) que les débordements pouvant être commis par certains manifestants ne sont pas imputables à la personne organisatrice dès lors que celle-ci a pris les mesures préventives voulues (notamment en instruisant son service d'ordre) et qu'elle a suivi et communiqué les consignes de la police.

55. Se référant aux faits retenus par les autorités nationales, le Gouvernement souligne que la requérante n'a pas été condamnée pour avoir

elle-même participé aux déprédations ou à toute autre infraction commise par des tiers, et que sa responsabilité pénale n'a pas été engagée pour les agissements d'autrui. Il avance que ce qui lui a été reproché – et sans qu'elle démontre en quoi un tel devoir aurait été excessif –, c'est de ne pas avoir mis sur pied une organisation suffisante pour informer la police des débordements qui ont été commis, d'avoir eu – tout comme sa « team bonne ambiance » – un comportement essentiellement passif, et de n'avoir réagi qu'après que la police fut intervenue et à la demande de celle-ci. Selon le Gouvernement, la requérante ne peut donc pas s'exonérer de sa responsabilité pénale en invoquant un comportement pacificateur qu'elle n'a, en réalité, pas adopté. Dès lors, il estime que l'amende qui lui a été imposée pour sanctionner le non-respect de son devoir de collaborer avec la police doit être considérée comme proportionnée dans les circonstances de l'espèce.

56. Enfin, le Gouvernement juge infondées les allégations de la requérante selon lesquelles les restrictions à la liberté de manifestation ont un caractère systémique à Genève.

2. Appréciation de la Cour

57. La Cour examinera cette affaire, dont l'objet a été délimité ci-dessus (paragraphes 35-36 ci-dessus), à la lumière des principes généraux qu'elle a dégagés notamment dans l'arrêt *Kudrevičius et autres* (précité, §§ 108-110 et 142-160) et réaffirmés dans l'arrêt *Navalnyy* (précité, §§ 98-103, 114-115 et 128).

a) Sur l'existence d'une ingérence

58. Il n'est pas contesté qu'il s'agissait en l'espèce d'une manifestation pacifique, sans intentions ou comportements violents de la part des organisateurs ou des participants. Les garanties de l'article 11 de la Convention trouvent donc à s'appliquer, et la condamnation de la requérante au paiement d'une amende pour ne pas avoir respecté les conditions assortissant l'autorisation de manifester, notamment pour ne pas avoir rempli son devoir de collaboration avec la police, s'analyse en une ingérence dans l'exercice de son droit à la liberté de réunion garanti par cette disposition.

59. Pareille ingérence enfreint l'article 11, sauf si elle est « prévue par la loi », poursuit un ou plusieurs des buts légitimes cités au paragraphe 2 de cette disposition et est « nécessaire dans une société démocratique » pour les atteindre (*Kudrevičius et autres*, précité, § 102). La Cour rappelle à cet égard que le terme « restrictions » figurant au paragraphe 2 de l'article 11 englobe non seulement les mesures prises avant ou pendant une réunion, mais aussi les mesures d'ordre répressif prises ultérieurement (*Kudrevičius et autres*, précité, §§ 100-101 ; *Navalnyy*, précité, § 103 ; et *Eckert*, précité, § 45).

b) Sur la question de savoir si l'ingérence était « prévue par la loi »

60. La Cour note qu'il ne prête pas à controverse entre les parties que les autorités ont en l'espèce agi sur la base de l'article 5, alinéa 4, de la LMDPu, relatif à la mise en place d'un service d'ordre par celui qui se voit délivrer une autorisation de manifester, ainsi que sur la base de l'article 10 de cette loi, qui permet de sanctionner le non-respect de la teneur de l'autorisation de manifester. On peut donc dire que la condamnation de la requérante avait une base légale en droit interne.

61. La Cour note cependant que la requérante critique les conséquences de l'interprétation et de l'application par les autorités internes des dispositions en question. Selon elle, les conditions qui avaient été fixées, sur la base de l'article 5, alinéa 4, de la LMDPu, dans l'autorisation qui lui avait été délivrée étaient floues et excessives et ne lui permettaient pas de prévoir quel comportement pouvait être sanctionné en vertu de l'article 10 de la LMDPu.

62. À cet égard, la Cour observe que, lors du contrôle de constitutionnalité de l'article 5, alinéa 4, de la LMDPu, le Tribunal fédéral a estimé (paragraphe 24 ci-dessus) que l'imprécision relative de cette norme permettait aux autorités d'en assurer une application adaptée aux circonstances concrètes et d'imposer des charges et conditions proportionnées aux risques encourus. Or force est de constater que l'autorisation de manifester obtenue par la requérante ne contenait pas, à son point 15 (voir paragraphe 7 ci-dessus), de précisions supplémentaires sur la qualité et les devoirs du service d'ordre que celle-ci devait mettre en place.

63. Considérant que ce point et les arguments de la requérante qui s'y réfèrent soulèvent des questions qui dépassent la simple analyse de la qualité et de la prévisibilité de la loi, la Cour estime plus opportun de procéder à cette analyse dans le cadre de l'examen plus large de la proportionnalité de l'ingérence (voir*, mutatis mutandis*, *Navalnyy*, précité, § 119 ; et *Bodson et autres c. Belgique*, n°s 35834/22 et 15 autres, § 87, 16 janvier 2025).

c) Sur l'existence d'un ou plusieurs buts légitimes

64. La Cour rappelle qu'il lui appartient en l'espèce de vérifier l'existence d'un but légitime en examinant la finalité de la disposition législative en question non dans l'abstrait, mais compte tenu de sa mise en œuvre dans les circonstances concrètes de la cause (voir *Navalnyy*, précité, § 121). En l'espèce, il y a donc lieu de rechercher si la condamnation pénale dont la requérante a fait l'objet poursuivait, comme le soutient le Gouvernement, le but légitime de la protection des droits et libertés d'autrui (paragraphe 53 *in fine* ci-dessus). La Cour note, au demeurant, que la requérante affirme que sa condamnation témoigne plutôt de la volonté des autorités de dissuader une contestation politique dérangeante.

65. En l'espèce, la Cour observe qu'il n'est pas établi, ni même allégué que la manifestation ait porté atteinte aux droits et libertés des tiers ou qu'elle

ait engendré des perturbations quelconques de la vie quotidienne. Néanmoins, elle n'estime pas utile de se prononcer sur la question de savoir si la mesure litigieuse ait poursuivi le but légitime avancé par le Gouvernement car, en tout état de cause, l'ingérence n'était pas « nécessaire » au sens de l'article 11 § 2 de la Convention, pour les raisons exposées ci-dessous.

d) Sur la question de savoir si l'ingérence était « nécessaire dans une société démocratique »

66. S'agissant de la question de savoir si l'ingérence en cause était « nécessaire dans une société démocratique », la Cour rappelle que la liberté de réunion pacifique, l'un des fondements d'une société démocratique, est assortie d'un certain nombre d'exceptions qui appellent une interprétation étroite et que le besoin de la restreindre doit se trouver établi de façon convaincante. Lorsqu'ils examinent si les restrictions aux droits et libertés garantis par la Convention peuvent passer pour « nécessaires dans une société démocratique », les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation, mais celle-ci n'est pas illimitée. C'est au demeurant à la Cour de se prononcer de manière définitive sur la compatibilité de la restriction avec la Convention, en appréciant les circonstances de la cause (*Kudrevičius et autres*, précité, § 142). 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 (*Kudrevičius et autres*, précité, § 143 ; *Eckert*, précité, § 63).

67. En l'espèce, afin d'apprécier la proportionnalité de l'ingérence litigieuse, la Cour examinera successivement les éléments pertinents qui se dégagent de sa jurisprudence, à savoir l'existence d'une autorisation préalable de la manifestation litigieuse, le comportement de la requérante, des manifestantes et des autorités lors de ladite manifestation, ainsi que la sanction infligée à la requérante (voir *Kudrevičius et autres*, précité, §§ 161-184 ; *Navalnyy*, précité, § 128 ; et *Bodson et autres*, précité, § 93). Elle prendra également en considération l'équité de la procédure menée contre la requérante et les garanties procédurales qui lui ont été accordées.

i. Quant à l'autorisation préalable de la manifestation litigieuse

68. La Cour note que, conformément à la réglementation en vigueur, la manifestation dont la requérante était l'organisatrice a fait l'objet d'une autorisation préalable. Celle-ci a été délivrée le 7 mars 2019 par le Département de la sécurité, de l'emploi et de la santé du canton de Genève et précisait notamment les horaires et le parcours du cortège ainsi qu'un certain nombre de conditions relatives aux modalités de la tenue de cet événement (paragraphe 7 ci-dessus).

69. S'agissant donc d'une manifestation légale et connue des autorités, celles-ci ont pu organiser préalablement les mesures nécessaires afin de garantir son bon déroulement et la sécurité de tous les citoyens.

ii. Quant au comportement de la requérante et des manifestantes

70. La Cour rappelle que lorsque des manifestants perturbent intentionnellement la vie quotidienne et les activités licites d'autrui, ces perturbations, lorsque leur ampleur dépasse celle qu'implique l'exercice normal de la liberté de réunion pacifique, peuvent être considérées comme des « actes répréhensibles » au sens de la jurisprudence de la Cour. Pareil comportement peut justifier l'imposition de sanctions, y compris de nature pénale (voir *Kudrevičius et autres*, précité, § 173, et les références qui y sont citées).

71. Elle rappelle également que la responsabilité pénale des organisateurs de manifestations ne saurait être engagée dès lors que ces derniers ne participent pas directement aux actes incriminés, qu'ils ne les encouragent pas ou qu'ils ne font pas preuve de complaisance en faveur des comportements illégaux. Les organisateurs ne sauraient donc être tenus pour responsables des agissements d'autrui s'ils n'y ont pris part ni explicitement, par une participation active et directe, ni implicitement, en s'abstenant, par exemple, d'intervenir par des avertissements ou des injonctions de cesser les comportements illégaux. Les organisateurs d'une manifestation illégale peuvent donc s'exonérer de leur responsabilité pénale par leurs comportements pacificateurs (voir, entre autres, *Mesut Yıldız et autres c. Turquie*, nº 8157/10, § 34, 18 juillet 2017).

72. Similairement, selon les *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique* (paragraphe 30 ci-dessus, point 224), les organisateurs de réunions ne devraient pas être tenus pour responsables des actes délictueux de participants individuels et ne devraient pas être considérés comme ayant failli à leur responsabilité dès lors qu'ils ont déployé des efforts raisonnables pour prévenir ces agissements.

73. En l'espèce, la Cour constate que la manifestation, réunissant autour de mille personnes (paragraphe 8 ci-dessus), s'est déroulée le 8 mars 2019, sans actes de violence. Elle relève d'emblée qu'il n'a pas été allégué que les débordements commis par des manifestantes, à savoir l'apposition de tags sur des vitrines, l'usage d'engins pyrotechniques et la tentative de dévier du parcours prévu, avaient perturbé la vie quotidienne ou les activités licites d'autrui, ni donc qu'ils s'analysaient ainsi en un comportement pouvant être qualifié de « répréhensible » ou, encore moins, de violent.

74. En venant aux décisions judiciaires portant condamnation de la requérante, la Cour observe qu'il n'était pas reproché à celle-ci d'avoir participé avec des manifestantes à la commission des actes incriminés, de les avoir encouragés ou dirigés ou d'avoir été de quelque manière que ce soit à leur origine. Toutefois, après avoir énuméré les débordements tels qu'établis

par la police, le Tribunal de police a estimé que, puisque le service d'ordre mis en place par la requérante n'était pas intervenu, ou en tout cas pas de manière efficace contre ces débordements, ceux-ci devaient être mis à la charge de la requérante en sa qualité qu'organisatrice (paragraphe 17 ci-dessus). Pour sa part, la Cour de justice a considéré qu'il appartenait à la requérante de mettre en place un service d'ordre propre à déjouer toutes les manœuvres illicites et qu'elle n'avait pas pris toutes les mesures correctives qui s'imposaient (paragraphe 20 ci-dessus). Le Tribunal fédéral a pour sa part retenu que, n'ayant pas mis sur pied une organisation suffisante pour être en mesure d'informer la police des débordements qui s'étaient produits, la requérante avait manqué à son obligation d'organiser un service d'ordre propre à concrétiser le devoir de collaboration des organisateurs avec la police (paragraphe 22 ci-dessus).

75. Procédant à une analyse de ces décisions, la Cour relève que, selon les juridictions nationales, la requérante et le service d'ordre qu'elle avait mis en place n'avaient pas eu une réaction appropriée face aux actes litigieux des manifestants, qui, dès lors, devaient être mis à sa charge. Cette conclusion apparaît, à elle seule, en partie problématique, dans la mesure où la requérante, en sa qualité d'organisatrice, ne saurait être tenue pour responsable des agissements d'autrui. De surcroît, il ne ressort pas du dossier que les tribunaux aient pris en compte les arguments de la requérante, qui soutenait, d'une part, que l'illicéité de certains des actes en question (usage de feux d'artifice) n'était pas établie en droit interne (paragraphe 49 ci-dessus) et, d'autre part, qu'elle s'était désolidarisée d'autres de ces actes (apposition de tags, déviation du parcours) et qu'elle avait appelé à leur cessation (paragraphes 7 et 12 ci-dessus). De plus, les tribunaux ont refusé d'auditionner les témoins que la requérante voulait faire entendre précisément au sujet des mesures qu'elle et son service d'ordre avaient prises durant la manifestation pour rappeler les manifestantes à l'ordre (paragraphes 14-15 ci-dessus).

76. Quoi qu'il en soit, et prenant en compte le caractère général des points 15 et 16 de l'autorisation relatifs à la mise en place d'un service d'ordre et au devoir de la requérante de garantir le respect par les participants des termes de l'autorisation, la Cour n'est pas convaincue que les manquements de la requérante aux obligations que lui fixait l'autorisation aient été suffisamment établis et, surtout, qu'ils aient constitué un acte répréhensible au sens de sa jurisprudence (paragraphe 70 ci-dessus). Dans le contexte spécifique de la responsabilité qui peut être raisonnablement exigée d'un organisateur d'une manifestation, la Cour estime que ne saurait être considéré comme un acte répréhensible le fait, fût-il avéré, d'avoir été « dépassé par la charge » que représentait cette responsabilité (paragraphe 12 *in fine* ci-dessus). De l'avis de la Cour, la présente affaire témoigne ainsi d'une latitude excessive dont semblent jouir les autorités nationales pour interpréter la portée des conditions fixées par une autorisation de manifester, notamment

de celles fondées sur l'article 5, alinéa 4, de la LMDPu, et pour recourir aux sanctions de nature pénale prévues à l'article 10 de cette loi.

iii. Quant au comportement des autorités pendant la manifestation

77. En ce qui concerne le comportement des autorités, la Cour relève que le fait d'avoir délivré l'autorisation permettant la tenue de la manifestation aux horaires et lieux précisés leur a permis de prendre utilement des mesures préventives.

78. Il ressort ainsi du dossier que la police a été présente tout au long de la manifestation, et rien n'indique qu'elle ait été prise au dépourvu face aux incivilités commises par certaines manifestantes. Il semble en effet admis que, celles-ci s'étant conformées aux injonctions les appelant à l'ordre et ayant mis fin à ces actes, la police n'a procédé à aucune interpellation.

iv. Équité de la procédure et garanties procédurales

79. Eu égard aux arguments de la requérante soulevés devant les juridictions nationales ainsi que devant la Cour, il se pose en l'espèce également la question de savoir si la procédure pénale dont la requérante a fait l'objet a revêtu un caractère équitable dans son ensemble, y compris sous l'angle du mode de présentation des moyens de preuve pour l'établissement des faits, et non seulement à l'aune de l'absence de motifs pertinents et suffisants fournis par les juridictions nationales pour justifier l'ingérence litigieuse (*İmrek*, précité, § 40).

80. Elle rappelle à cet égard que l'équité de la procédure et les garanties procédurales accordées au requérant sont des facteurs à prendre en considération lorsqu'il s'agit d'apprécier la proportionnalité d'une ingérence dans l'exercice de la liberté de réunion (voir la jurisprudence citée au paragraphe 39 *in fine* ci-dessus). En effet, la qualité de l'examen judiciaire de la nécessité de la mesure revêt une importance particulière (*Öğrü et autres*, précité, § 67).

81. En venant aux circonstances de l'espèce, la Cour observe que le Tribunal de police a rejeté les réquisitions de preuves formées par la requérante au motif qu'elles n'étaient pas pertinentes compte tenu de ce qui lui était reproché (paragraphe 15 ci-dessus). La portée du contrôle opéré sur ce point par les juridictions supérieures a été très limitée, puisqu'elles étaient appelées uniquement à examiner la question de savoir si ces offres de preuves avaient été écartées de manière arbitraire (paragraphes 20 *in fine* et 22 ci-dessus).

82. Cependant, il est difficile de comprendre comment le juge a pu estimer qu'il n'était pas pertinent d'entendre les membres du service d'ordre mis en place par la requérante lorsqu'il s'agissait d'apprécier la passivité et l'inefficacité supposées de celui-ci et, surtout, le manquement de la requérante aux obligations découlant de l'autorisation de manifester relatives

à la qualité et aux devoirs du service d'ordre (voir également le paragraphe 75 ci-dessus). Force est de constater que les tribunaux se sont référés uniquement aux constats dressés par la police dans le rapport du 9 mars 2019 (paragraphe 9 ci-dessus), dont l'auteur a été entendu en qualité de témoin (paragraphe 16 ci-dessus), et que les arguments soulevés par la requérante ont été écartés sans qu'il fût avancé pour cela de motifs convaincants.

83. De plus, les décisions de la Cour de justice et du Tribunal fédéral donnent à penser que ces juridictions n'ont pas dûment examiné l'ingérence litigieuse à la lumière, notamment, du droit à la liberté de réunion garanti par la Constitution suisse et par la Convention. En effet, il ne ressort pas des décisions en question qu'elles aient cherché à mettre en balance les différents intérêts en jeu, à savoir l'exercice par la requérante du droit de manifestation pacifique d'un côté, et la protection des droits et libertés d'autrui de l'autre (comparer *Kula c. Turquie*, nº 20233/06, § 51, 19 juin 2018).

v. Quant à la sanction infligée à la requérante

84. La Cour rappelle que lorsqu'il s'agit de mesurer la proportionnalité de l'ingérence par rapport au but qu'elle poursuit, la nature et la lourdeur des peines infligées sont aussi des éléments à prendre en considération. Lorsque les sanctions infligées sont de nature pénale, elles appellent une justification particulière. Ainsi, la Cour doit examiner avec un soin particulier les affaires où les sanctions infligées par les autorités nationales pour des comportements non violents impliquent une peine d'emprisonnement (voir *Kudrevičius et autres*, précité, § 146 ; *Chkhartishvili c. Géorgie*, nº 31349/20, § 51, 11 mai 2023 ; et *Russ c. Allemagne*, nº 44241/20, § 51, 20 mai 2025).

85. En l'espèce, la Cour relève que la requérante a fait l'objet d'une condamnation pénale sur le fondement de l'article 10 de la LMDPu, qui permet de sanctionner le non-respect de la teneur d'une autorisation de manifester. Elle s'est vu infliger une amende de 200 CHF, convertible en deux jours de prison en cas de non-paiement, à laquelle se sont ajoutés des frais de procédure devant le Tribunal de police s'élevant à 300 CHF (paragraphe 17 ci-dessus). Au-delà de son aspect financier et de la menace d'emprisonnement en cas de non-paiement de l'amende, la condamnation a eu pour conséquence le refus, redressé par la suite, de délivrer à la requérante le certificat de bonne vie et mœurs qui lui était nécessaire pour pouvoir exercer le métier d'enseignante (paragraphe 42 ci-dessus).

86. La Cour relève que la motivation adoptée par les juridictions nationales ne contient pas d'explication suffisante de la raison pour laquelle il appartenait à la requérante, en sa qualité d'organisatrice, et à son service d'ordre de déjouer « toutes les manœuvres illicites » commises par les manifestantes, eu égard notamment au devoir de maintien de l'ordre dévolu à la police (voir le paragraphe 20 ci-dessus et l'arrêt du Tribunal fédéral du 10 juillet 2013, cité au paragraphe 24 ci-dessus, dans lequel il est reconnu que

le service d'ordre n'a pas pour but de forcer les organisateurs à assurer eux-mêmes la sécurité publique). Puis, reprochant à la requérante de ne pas avoir satisfait à son devoir de collaborer avec la police, les tribunaux n'ont aucunement abordé la question de savoir si la police avait ou non besoin, afin d'intervenir, que la requérante ou son service d'ordre l'informassent des débordements qui s'étaient produits (voir, *mutatis mutandis*, *İmrek*, précité, § 36), ou en quoi le supposé manque de collaboration de la requérante avec la police avait affecté la capacité de celle-ci à maintenir l'ordre et à garantir de manière générale le bon déroulement de l'événement (voir, *mutatis mutandis*, *Şolari c. République de Moldova*, nº 42878/05, § 33, 28 mars 2017).

87. Il en ressort pour la Cour que les juridictions internes n'ont pas mis en balance le droit de la requérante à la liberté de réunion et le but allégué de la protection des droits et libertés d'autrui, et qu'elles n'ont pas non plus pris en compte les caractéristiques de la manifestation (voir *Russ,* précité, § 56), notamment son caractère parfaitement pacifique.

88. Eu égard à ces considérations ainsi qu'à l'absence de commission de tout acte répréhensible par la requérante, et compte tenu du fait que la manifestation n'avait engendré aucune perturbation importante ni aucun danger, la Cour estime que la condamnation pénale de la requérante, quand bien même l'amende infligée était du montant minimal par rapport au seuil fixé par la loi, n'était pas proportionnée au but légitime allégué (comparer *Şolari*, précité, §§ 37-38). Elle était en outre de nature à avoir un « effet dissuasif », en décourageant non seulement la requérante mais aussi d'autres personnes d'organiser des manifestations publiques à l'avenir. La requérante a en effet renoncé à organiser d'autres manifestations et affirme que personne ne s'est porté volontaire pour requérir une autorisation de manifester pour la marche féministe du 8 mars 2022 (paragraphe 48 *in fine* ci-dessus).

e) Conclusion

89. Dès lors, les juridictions nationales n'ayant pas présenté de motifs suffisants pour justifier l'ingérence litigieuse, la Cour estime que l'on ne saurait considérer qu'elles ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 11 de la Convention et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents. Elle juge donc que l'ingérence n'était pas « nécessaire dans une société démocratique ».

90. Partant, il y a eu violation de l'article 11 de la Convention.

III. SUR LES AUTRES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE LA CONVENTION

91. Invoquant l'article 6 §§ 1, 2 et 3 d) de la Convention, la requérante se plaint de ne pas avoir pu faire comparaître et interroger des témoins à décharge et, partant, de l'inégalité des armes entachant l'équité de son procès pénal.

Sur le terrain de l'article 13 de la Convention, elle conteste, enfin, que les juridictions n'ont pas examiné les griefs qu'elle avait soulevés, notamment celui relatif à l'article 11.

92. Ayant conclu à la violation de l'article 11 de la Convention en raison notamment des aspects procéduraux de l'affaire, la Cour considère qu'elle a ainsi examiné la question juridique principale soulevée par la présente requête. Elle estime dès lors qu'il n'y a pas lieu de statuer séparément sur la recevabilité et le fond des autres griefs (*Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Roumanie* [GC], nº 47848/08, § 156, CEDH 2014).

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

93. Aux termes de l'article 41 de la Convention :

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

A. Dommage

94. La requérante estime que son préjudice moral sera suffisamment réparé par un constat de violation, et ne demande pas de somme à ce titre.

95. Compte tenu du fait que la requérante n'a pas formulé de demande d'indemnisation d'un préjudice, la Cour ne lui alloue aucune somme à ce titre.

B. Frais et dépens

96. Notes d'honoraires et reçus établis par son avocate à l'appui, la requérante réclame 12 037,50 CHF, soit environ 12 900 euros (EUR), TVA incluse, au titre des frais et dépens qu'elle a engagés dans le cadre de la procédure menée devant les juridictions internes, et 40 772,53 CHF, soit environ 43 680 EUR, TVA incluse, au titre de ceux qu'elle a engagés aux fins de la procédure menée devant la Cour.

97. Le Gouvernement estime approprié d'allouer à la requérante la somme maximale de 7 000 EUR pour la procédure menée devant les juridictions internes, et il considère comme manifestement excessif le montant qu'elle réclame pour la procédure devant la Cour. La Cour note qu'il ressort des documents soumis par la requérante que les honoraires de son avocate ont été payés, du moins en très grande partie, par M. J. Batou ; aucun montant ne devrait donc lui être alloué à ce titre, ou alors 2 000 EUR tout au plus.

98. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En

l'espèce, compte tenu des documents en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour juge raisonnable d'allouer à la requérante la somme de 10 000 EUR tous frais confondus, plus tout montant pouvant être dû sur cette somme à titre d'impôt.

PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. *Déclare*, à l'unanimité, le grief concernant l'article 11 de la Convention recevable ;

2. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 11 de la Convention ;

3. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas lieu de statuer séparément sur la recevabilité et le fond des autres griefs formulés par la requérante ;

4. *Dit*, à l'unanimité,
   a) que l'État défendeur doit verser à la requérante, dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, la somme de 10 000 EUR (dix mille euros), à convertir dans la monnaie de l'État défendeur au taux applicable à la date du règlement, plus tout montant pouvant être dû sur cette somme à titre d'impôt, pour frais et dépens ;
   b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage.

5. *Rejette*, à l'unanimité, le surplus de la demande de satisfaction équitable.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 7 mai 2026, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Martina Keller Greffière adjointe	Kateřina Šimáčková Présidente

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée du juge Serghides.

OPINION EN PARTIE DISSIDENTE DU JUGE SERGHIDES

(Traduction)

I. Introduction : le constat de violation de l'article 11 de la Convention

1. La présente requête concerne la condamnation pénale dont la requérante a fait l'objet en sa qualité d'organisatrice d'une manifestation publique, à la suite d'un manquement allégué aux conditions qui étaient fixées dans l'autorisation permettant la tenue de l'événement. Invoquant les articles 10 et 11 de la Convention, la requérante soutenait que ces conditions étaient en elles-mêmes excessives et que sa condamnation constituait une ingérence injustifiée dans ses droits à la liberté d'expression et à la liberté de réunion pacifique. Invoquant également l'article 6 §§ 1, 2 et 3 d) de la Convention, elle se plaignait, entre autres, de ne pas avoir pu faire comparaître et interroger de témoins pour sa défense, ce qui avait, selon elle, entraîné une inégalité des armes portant atteinte à l'équité de son procès pénal. Enfin, invoquant l'article 13 de la Convention, elle alléguait que les tribunaux n'avaient pas examiné ses griefs, et qu'elle n'avait donc pas disposé d'un recours effectif.

2. J'ai souscrit au constat de violation de l'article 11 de la Convention établi dans l'arrêt, et j'ai voté en faveur de tous les points du dispositif, sauf le point 3, selon lequel il n'y avait pas lieu de statuer séparément sur la recevabilité et le fond des autres griefs formulés par la requérante, c'est-à-dire ceux qu'elle soulevait sous l'angle des articles 6, 13 et (vraisemblablement) 10. Dans la présente opinion, j'expose mes objections quant à la manière dont la Cour a, une nouvelle fois, évité d'examiner les différents griefs dont elle était saisie en recourant à divers stratagèmes ; je commence par la formule « pas lieu de statuer », avant de m'intéresser à la technique de la « requalification ».

II. Conclusion selon laquelle il n'y a pas lieu de se prononcer séparément sur les griefs soulevés sous l'angle des articles 6 et 13 de la Convention

3. Au paragraphe 92 de son arrêt, la Cour déclare qu'ayant conclu à la violation de l'article 11 de la Convention, en raison notamment des aspects procéduraux de l'affaire, elle considère qu'elle a ainsi examiné la question juridique principale soulevée par la présente requête. Elle estime dès lors qu'il n'y a pas lieu de statuer séparément sur la recevabilité et le fond des « autres » griefs, c'est-à-dire ceux soulevés sous l'angle des articles 6 et 13 de la

Convention (citant l'arrêt *Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Roumanie* [GC], n° 47848/08, § 156, CEDH 2014).

4. J'ai déjà expliqué, dans plusieurs de mes opinions séparées, mon désaccord avec la conclusion de la Cour selon laquelle, dès lors qu'elle a traité les questions « principales » de l'affaire, il n'y a « pas lieu » d'examiner les questions « secondaires » soulevées par les requérants (voir, entre autres, mon opinion en partie dissidente (paragraphes 4-8) jointe à l'arrêt *Adamčo c. Slovaquie* (n° 2) (n°s 55792/20, 35253/21 et 41955/22, 12 décembre 2024) et mon opinion en partie dissidente (paragraphes 3-9) jointe à l'arrêt *Korniyets et autres et 2 autres c. Ukraine* (n°s 2599/16 et 2 autres, 10 juillet 2025).

5. Concernant, en l'espèce, la décision de la Cour selon laquelle il n'y avait pas lieu d'examiner les « autres griefs », j'avancerais une fois de plus que, ces « autres griefs » ayant été soulevés par la requérante, la Cour avait le devoir de les examiner. Sinon, les droits d'un requérant ne bénéficient d'aucune protection de la part de la Cour en cas de violation. Comme pour tout autre droit protégé par la Convention dont une violation est alléguée, la Cour doit examiner les droits en question et leur octroyer une protection concrète et effective, comme l'exigent le principe d'effectivité, le principe de l'indivisibilité des droits[1] et le droit de recours individuel, qui est la pierre angulaire de la Convention.

6. Au bout du compte, la Cour ne peut pas octroyer de protection effective à un requérant si elle décide, comme dans la présente affaire, de ne pas examiner certains griefs en laissant supposer qu'ils ne sont pas pertinents. Avec tout le respect que je dois à mes collègues, je ne puis souscrire à la conclusion que la Cour formule au paragraphe 92 de son arrêt lorsqu'elle déclare que, puisqu'elle a examiné les questions juridiques « principales », il n'y a pas lieu d'examiner les « autres griefs ». J'estime que ces « autres griefs » sont également susceptibles de soulever des questions juridiques « principales ». Je suis en outre opposé à l'idée même d'établir une distinction entre griefs « principaux » et « secondaires ». À mon humble avis, le refus d'examiner une violation alléguée au motif qu'elle est « secondaire » peut s'analyser en un déni de justice partiel. Un tel refus va à l'encontre de la compétence, de la tâche et du rôle de la Cour consistant à interpréter et à appliquer les dispositions pertinentes de la Convention et de ses Protocoles, comme le prévoit l'article 32 de la Convention ; il peut signifier un mépris des droits garantis par la Convention qui ne sont pas examinés et une absence absolue de protection de ces droits ; il peut être considéré comme arbitraire et contraire à l'état de droit ; et il peut saper la légitimité de la Cour et la confiance que le public devrait placer en elle. Par conséquent, le devoir de la

[1] Sur ce principe, voir Daniel Rietiker, « The principle of "effectiveness" in the recent jurisprudence of the European Court of Human Rights: its different dimensions and its consistency with public international law – no need for the concept of treaty sui generis », *Nordic Journal of International Law*, 79 (2010), p. 245 et suiv.

Cour, en tant que gardienne des droits de l'homme en Europe, n'est pas compatible avec le fait de sélectionner d'abord certains griefs comme méritant d'être examinés et, après avoir rendu une décision sur la base de ces seuls griefs, de décider qu'elle a suffisamment rempli son devoir et donc de choisir de ne pas examiner les autres.

7. L'approche de la Cour est critiquable en ce que, tout en abordant la dimension procédurale de l'article 11, elle a refusé d'examiner séparément les griefs soulevés sous l'angle des articles 6 et 13, qui consacrent l'un et l'autre des garanties procédurales fondamentales. En particulier, l'article 6 constitue la principale garantie du droit à un procès équitable offerte par la Convention, tandis que l'article 13 garantit l'existence d'un recours effectif au niveau national. De fait, la Cour a évité de mobiliser les volets distincts et étoffés de sa jurisprudence relatifs à l'équité procédurale et aux voies de recours. On peut considérer que cela diminue l'importance autonome des dispositions non examinées et laisse des questions sans réponse quant à savoir si la requérante a bénéficié de l'intégralité des garanties procédurales requises par la Convention.

8. Au paragraphe 92 de son arrêt, dans lequel elle formule sa décision de ne pas examiner les autres griefs, la Cour renvoie, entre parenthèses, au paragraphe 156 de l'arrêt rendu par la Grande Chambre dans l'affaire *Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Roumanie* ([GC], précité), sans faire d'autres commentaires. À mon humble avis, la décision prise par la Grande Chambre dans l'arrêt *Valentin Câmpeanu* de ne pas se prononcer séparément sur certains griefs, qui se fondait sur les faits de la cause, les arguments des parties et ses propres conclusions, ne visait pas à établir une pratique recommandée pour les affaires dont la Cour aurait à connaître dans l'avenir. Cette affaire soulevait, pour la première fois, la question très spécifique de savoir si une organisation non gouvernementale pouvait avoir qualité pour introduire une requête au nom d'un patient atteint de troubles mentaux qui était décédé. Je rappelle par ailleurs que, dans ce même arrêt, la Grande Chambre a constaté *trois* violations (violations matérielles et procédurales de l'article 2, et violation de l'article 13 combiné avec l'article 2), avant de dire qu'il n'y avait pas lieu d'examiner le reste des griefs. Dans la présente espèce, la majorité *s'est prononcée sur un grief et a décidé de ne pas statuer sur trois autres en tout*. La Cour n'avait donc ni l'intention d'établir ou d'énoncer un principe juridique, ni celle d'instaurer, relativement à une disposition de la Convention, une interprétation et une application visant à faire autorité. Par conséquent, dans la présente espèce, la Cour ne devrait pas se contenter de renvoyer entre parenthèses à l'arrêt *Valentin Câmpeanu* pour justifier l'absence d'examen des griefs dont elle estime qu'ils ne concernent pas les questions juridiques « principales » de l'affaire. Même si l'on pourrait soutenir que, finalement, il existe désormais une pratique établie de la Cour qui consiste à choisir et sélectionner les griefs qu'elle considère comme « principaux » et à ne pas examiner du tout les

autres, cette pratique (appelée, dans le milieu universitaire, *allegation picking*, c'est-à-dire « sélection des allégations ») est selon moi erronée pour les raisons susmentionnées et devrait être abandonnée.

III. Désignation par la Cour de l'article 11 comme *lex specialis* et de l'article 10 comme *lex generalis* justifiant l'absence d'examen séparé du grief relatif à la liberté d'expression

9. Dans son arrêt (paragraphe 37), la Cour observe que la requérante, invoquant les articles 10 et 11 de la Convention, soutient que la condamnation pénale dont elle a fait l'objet en sa qualité d'organisatrice d'une manifestation, en raison du non-respect supposé des conditions fixées dans l'autorisation de manifester, qu'elle considère comme étant elles-mêmes excessives, a porté atteinte à ses droits à la liberté d'expression et à la liberté de réunion pacifique. La Cour rappelle également (paragraphe 38 de l'arrêt) qu'elle n'est pas tenue par les moyens de droit avancés par un requérant et qu'elle peut décider de la qualification juridique à donner aux faits d'un grief en examinant celui-ci sur le terrain d'articles ou de dispositions de la Convention autres que ceux qu'il a invoqués (*Radomilja et autres c. Croatie* [GC], nos 37685/10 et 22768/12, § 126, 20 mars 2018).

10. La Cour observe par ailleurs (paragraphe 39) que la requérante se plaint de la procédure pénale qui a été diligentée contre elle pour des faits qui relevaient essentiellement de l'exercice par elle de son droit à la liberté de réunion. En conséquence, la Cour estime que, dans les circonstances de l'espèce, l'article 11 s'analyse en une *lex specialis* par rapport à l'article 10. Elle cite entre parenthèses les arrêts *Kudrevičius et autres* c. *Lithuanie* ([GC], no 37553/05, § 85 CEDH 2015), *Navalnyy c. Russie* ([GC], no 29580/12 et 4 autres, § 101, 15 novembre 2018), et *Eckert c. France* (no 56270/21, § 31, 24 octobre 2024), et conclut qu'il convient dès lors d'examiner les griefs de la requérante uniquement sur le terrain de l'article 11 de la Convention.

11. Avec tout le respect que je dois à mes collègues, je tiens à marquer mon désaccord avec le paragraphe 39 de l'arrêt, dans la mesure où la Cour décide d'absorber, pour l'essentiel, le grief soulevé sous l'angle de l'article 10 de la Convention dans son examen du grief soulevé sous l'angle de l'article 11, sous prétexte que le second est une *lex specialis* par rapport au premier, qu'elle décide par conséquent de ne pas examiner séparément.

12. J'en viens maintenant à exposer les raisons de mon désaccord avec la majorité quant à son refus d'examiner séparément le grief soulevé sous l'angle de l'article 10 et de l'englober dans le grief soulevé sous l'angle de l'article 11. Pour ce faire, j'analyserai en détail la question soulevée dans la présente affaire, en m'intéressant à la fois à sa mise en œuvre pratique et à ses bases normatives et conceptuelles. Nombre des arguments formulés dans l'examen qui va suivre font inévitablement écho à ceux qui ont été avancés au sujet de la question abordée à la section II ci-dessus.

13. Dans certaines affaires dont elle a eu à connaître, y compris dans la présente espèce, la Cour a invoqué par analogie la maxime d'interprétation *lex specialis derogat legi generali* pour donner la priorité à l'examen d'un grief par rapport à un autre. Le plus souvent, elle traite l'article 11 comme une *lex specialis* par rapport à l'article 10, qui est interprété comme une *lex generalis*, et s'abstient par conséquent d'examiner ce dernier. Cette pratique s'analyse de fait en l'abandon d'un grief distinct.

14. Cependant, la maxime latine *lex specialis derogat legi generali* est un outil normatif de résolution des conflits. Elle a été conçue pour résoudre les situations dans lesquelles deux règles juridiques s'appliquant simultanément produisent des résultats incompatibles, et veut que la règle la plus spécifique l'emporte sur la règle la plus générale, afin de préserver la cohérence au sein d'un système juridique. Elle revêt la même fonction en droit international, où la règle de la *lex specialis* fonctionne en parallèle avec le cadre de la *lex generalis* pour remédier à des incohérences apparentes entre les normes (voir, par exemple, *Nada c. Suisse* [GC], n° 10593/08, § 170, 12 septembre 2012).

15. Toutefois, dans le contexte de la Convention, il n'existe pas de tel conflit entre l'article 10 et l'article 11. Ces dispositions peuvent s'appliquer de manière simultanée, indépendante et synergique. Elles revêtent plutôt un caractère complémentaire, en ce sens qu'elles offrent souvent une protection relativement à des dimensions imbriquées, mais néanmoins distinctes d'une même situation factuelle. Leur applicabilité concomitante ne crée pas d'incohérence, mais reflète la structure stratifiée et synergique de la protection des droits prévue par la Convention. La Cour n'invoque pas la maxime juridique latine parce que l'un des articles contredit l'autre ou entre en conflit avec lui, mais par souci d'économie analytique. Il s'agit d'une application erronée d'un outil de résolution des conflits en l'absence de conflit.

16. Par conséquent, il apparaît conceptuellement inopportun pour la Cour d'invoquer le principe de la *lex specialis* dans ce contexte. Ce faisant, au lieu de chercher à résoudre un véritable conflit de normes, elle restreint de fait la portée du contrôle juridictionnel, risquant ainsi de nuire à l'objectif primordial de la Convention, lequel est d'assurer une protection effective, concrète et complète des droits de l'homme.

17. En particulier, l'application en l'espèce par la Cour du principe de la *lex specialis* ne saurait, selon moi, être conciliée avec l'objet et le but de la Convention. Celle-ci doit être interprétée de manière à garantir des droits concrets et effectifs, et non théoriques et illusoires. Chaque article garantit un champ de protection distinct et autonome. L'article 10 protège la liberté d'expression, tandis que l'article 11 protège le droit de réunion et d'association. Comme indiqué plus haut, ces dispositions ne sont pas simplement des formulations d'une même norme qui font double emploi ; elles protègent des dimensions distinctes de la liberté humaine, et les violations de chacune d'elles ont des implications indépendantes sur le plan

de la morale, du droit et des mesures correctives. En englobant l'une dans l'autre par le biais d'un procédé de classification formel, la Cour réduit de fait la protection de droits matériels à des notes de bas de page procédurales.

18. Eu égard à son refus d'examiner un grief qui avait été soulevé séparément, j'estime que la Cour n'a pas procédé à un contrôle juridictionnel adéquat de tous les aspects de la violation alléguée. De plus, cette pratique soulève des préoccupations au regard du droit de recours individuel garanti par l'article 34. Les requérants ont droit à ce que chacun de leurs griefs défendables soit véritablement examiné au fond. Considérer qu'une disposition en absorbe une autre, en l'absence de véritable conflit juridique, affaiblit indûment cette garantie procédurale et réduit la visibilité de prétentions distinctes en matière de droits.

19. Du point de vue de l'état de droit, la prévisibilité et la transparence du raisonnement judiciaire sont également en jeu. Le non-examen sélectif de certains griefs, justifié par une lecture extensive du principe de la *lex specialis*, risque de créer une incertitude quant à savoir quand et pourquoi certains droits garantis par la Convention seront (ou ne seront pas) appréciés au fond.

20. La tâche et la fonction institutionnelles de la Cour, telles qu'elles sont définies à l'article 19 de la Convention, consistent à assurer le respect par les Parties contractantes des engagements résultant pour elles de la Convention. Ce mandat institutionnel implique un devoir de rigueur. Lorsqu'un grief est défendable et qu'il n'est pas manifestement mal fondé, la Cour n'est pas libre de refuser de l'examiner sur le fondement d'un raccourci interprétatif qui relève de l'emprunt. Ce faisant, outre qu'elle manque à son devoir envers le requérant individuel, elle ne s'attache pas non plus à développer le contenu normatif de la Convention dans les domaines concernés, laissant subsister dans la jurisprudence des lacunes qui peuvent s'aggraver au fil du temps.

21. Enfin, cette approche apparaît difficile à concilier avec l'obligation qui incombe à la Cour d'effectuer un examen complet et motivé des affaires dont elle est saisie. Une méthode plus cohérente consisterait à tenir compte de la complémentarité des droits garantis par la Convention et à examiner, le cas échéant, chaque disposition de manière indépendante, quand bien même, au bout du compte, les conclusions formulées feraient-elles en partie double emploi.

22. Pour être tout à fait clair, chaque droit protégé par la Convention possède une teneur, une portée et un objectif normatif distincts qui lui sont propres. En outre, chaque disposition de la Convention qui garantit un droit de l'homme consacre des valeurs et des dimensions particulières de la dignité humaine. L'article 10 dispose donc d'une force normative autonome. Il fait peser sur l'État l'obligation distincte de garantir la liberté d'expression. Cette obligation ne saurait être absorbée par l'article 11 sans que son effet indépendant ne s'en trouve diminué. Ainsi, un examen sous l'angle de l'article 10 assure une fonction que l'article 11 ne saurait remplir.

23. Plus largement, la pratique judiciaire consistant à englober l'examen d'un grief sous l'angle d'une disposition de la Convention dans le cadre d'une autre disposition n'est ni défendable sur le plan doctrinal ni structurellement compatible avec la logique du système de la Convention. Chaque article protège un intérêt juridique spécifique, s'applique dans ses propres limites conceptuelles et comprend ses propres conditions en matière de restriction et de justification. L'intégrité de cette architecture présuppose qu'une violation alléguée doit être examinée dans les limites du cadre analytique du droit expressément invoqué. Le fait d'englober un article dans un autre risque de créer une confusion entre des critères juridiques distincts et d'engendrer une indétermination doctrinale. Par analogie, chaque article peut être comparé à un navire distinct contenant une substance juridique soigneusement définie. Supposer que l'on puisse verser le contenu d'un navire dans un autre et faire un mélange pour produire un « cocktail » juridique reflète une conception erronée de la structure de la Convention. Chaque disposition est façonnée par son libellé, son objet et son évolution jurisprudentielle propres. Le fait de transférer sa teneur modifie à la fois sa composition et sa fonction. La Convention n'est pas un réservoir indifférencié, mais une charte structurée d'engagements distincts ; les garanties qu'elle offre sont distinctes à dessein et ne sont pas censées être combinées à la discrétion du juge.

24. Cette conclusion est aussi étayée par le préambule de la Convention, qui énonce que le but du Conseil de l'Europe est la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cet objectif ne peut pas être atteint si le droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 est absorbé dans l'examen d'une autre disposition et ne fait plus l'objet d'une appréciation autonome.

25. La pratique ou le principe suivi de longue date par la Cour qui veut que celle-ci soit maîtresse de la qualification juridique des faits n'avait pas pour but d'aboutir à ce qu'un droit fût absorbé par un autre sans faire l'objet d'un examen distinct sur la recevabilité et sur le fond. Elle visait plutôt à assurer la protection effective d'un requérant qui n'aurait pas invoqué la disposition appropriée de la Convention, bien que, en substance, les faits décrits dans sa requête relevassent du champ d'application de celle-ci (voir, pour une présentation plus développée de cet argument, le paragraphe 5 de mon opinion en partie dissidente jointe à l'arrêt *Mandev et autres c. Bulgarie*, n°s 57002/11 et 4 autres, 21 mai 2024, le paragraphe 5 de mon opinion en partie dissidente jointe à l'arrêt *Tomenko c. Ukraine*, n° 79340/16, 10 juillet 2025, et le paragraphe 13 de mon opinion séparée jointe à l'arrêt *B.G. c. France*, n° 70945/17, 18 mars 2026). Dans la présente espèce, la Cour elle-même confirme ce principe, au paragraphe 38 de son arrêt, en indiquant qu'elle peut examiner un grief à la lumière d'articles ou de dispositions de la Convention autres que ceux invoqués par le requérant (voir, entre autres, l'affaire *Elvira Dmitriyeva c. Russie* (n°s 60921/17 et 7202/18, § 66, 30 avril 2019), dans laquelle le grief soulevé sous l'angle de l'article 10 a été

interprété à la lumière de l'article 11, et, inversement, l'affaire *Ekrem Can et autres c. Turquie* (nº 10613/10, §§ 89 et suivants, 8 mars 2022), dans laquelle le grief soulevé sous l'angle de l'article 11 a été examiné à la lumière de l'article 10). Or ce n'est pas ce que la Cour a fait en l'espèce, étant donné qu'elle a non pas examiné le grief sous l'angle d'un article que la requérante n'avait pas invoqué, mais limité son examen à l'un des articles que celle-ci avait effectivement invoqués, évitant ainsi de se placer sur le terrain de l'autre article de la Convention sur lequel se fondait également le grief, à savoir l'article 10.

26. Pareille absorption d'un droit par un autre risque de dénaturer la structure analytique de la Convention, en réduisant des garanties normatives distinctes à une seule et même disposition appliquée de manière trop extensive. Non seulement cette approche affaiblit la cohérence doctrinale du système de la Convention, mais elle prive aussi les droits individuels de leur fonction de protection autonome. Cette approche a pour conséquence non seulement d'affaiblir la cohérence doctrinale du système de la Convention, mais aussi de priver des droits individuels de leur fonction protectrice autonome. La Convention a été volontairement conçue comme une constellation de garanties complémentaires, mais distinctes, et non comme une hiérarchie dans laquelle certaines dispositions peuvent être considérées comme résiduelles ou seulement accessoires par rapport à d'autres. Accepter qu'un droit soit absorbé par un autre nuit encore davantage à la sécurité juridique et à la prévisibilité. Les requérants ne peuvent pas raisonnablement s'attendre à ce qu'un grief soulevé sous l'angle d'une disposition soit de fait neutralisé en étant requalifié comme redondant une fois qu'une autre disposition aura été examinée. Cette imprévisibilité est incompatible avec l'état de droit et risque de saper la confiance placée dans le mécanisme de recours individuel. Par ailleurs, l'absorption de certains droits par d'autres masque les obligations positives et négatives spécifiques qui découlent de chaque droit protégé par la Convention. Des droits différents imposent à l'État défendeur des obligations distinctes, font intervenir des critères de justification différents et nécessitent des formes de contrôle différentes. En s'abstenant d'examiner chaque droit séparément, la Cour risque de méconnaître les critères de contrôle spécifiques dont la Convention exige l'application, et de réduire la profondeur et la précision de son raisonnement. Cette pratique a également des incidences importantes en ce qui concerne l'évolution de la jurisprudence de la Cour. L'interprétation progressive de la Convention repose sur l'explicitation graduelle de la portée et de la teneur de chaque droit. Lorsque des griefs sont rejetés du fait de leur absorption par d'autres et non à l'issue d'un examen raisonné, les perspectives d'évolution jurisprudentielle sont perdues, et une stagnation doctrinale peut en découler.

27. L'absorption de certains droits par d'autres fragilise la position procédurale du requérant. Comme indiqué plus haut, l'article 34, qui consacre le droit de recours individuel et constitue la pierre angulaire de la Convention,

garantit non seulement l'accès à la Cour, mais aussi la conduite d'un véritable examen judiciaire au fond de chaque violation alléguée. Refuser d'examiner un grief au motif qu'il est considéré comme étant absorbé par une autre disposition revient à priver le requérant d'une réponse motivée et, partant, affaiblit la dimension participative que revêt le règlement des affaires dans le cadre de la Convention. Dans le fil des préoccupations déjà exprimées, cette approche risque de transformer le principe qui veut que la Cour soit maîtresse de la qualification en un mécanisme d'économie procédurale, au détriment de la justice matérielle.

28. Un autre point à considérer a trait à la manière dont la Cour choisit d'absorber certains droits dans d'autres sans définir clairement la portée ou la teneur de ce qui est absorbé ou du droit qui est censé recevoir cette absorption, tout en concluant qu'il n'y a pas lieu d'examiner ces droits séparément sur la recevabilité et sur le fond. Cette approche manque de transparence méthodologique et prive le processus décisionnel de clarté analytique. En omettant de préciser quels éléments d'un droit sont considérés comme étant imbriqués dans une autre disposition ou englobés par elle, la Cour laisse les requérants et les États défendeurs dans l'incertitude quant au raisonnement juridique précis qui sous-tend sa conclusion. Cette ambiguïté empêche de déterminer si le droit absorbé a été pleinement et correctement traité, partiellement examiné ou, de fait, ignoré. Par ailleurs, décider de ne pas examiner la recevabilité et le fond d'un grief sans d'abord délimiter les contours du droit qui doit supposément être absorbé s'analyse en une forme de rejet implicite sans motivation. Cette pratique risque de faire passer une mesure d'économie analytique pour un procédé de règlement au fond et de porter atteinte à l'exigence selon laquelle les décisions judiciaires doivent être motivées et intelligibles. Faute d'explication claire quant à savoir ce qui est absorbé et pourquoi, l'approche suivie par la Cour affaiblit également les garanties inhérentes au système de la Convention. À chaque droit protégé par la Convention correspondent des seuils de recevabilité spécifiques, des critères de contrôle distincts et des conséquences juridiques particulières. Se passer de cette analyse structurée sans donner de justification expresse risque de nuire à la cohérence interne du règlement des affaires dans le cadre de la Convention et à la crédibilité du raisonnement de la Cour.

29. Selon moi, l'argument habituellement invoqué par la Cour – à savoir que, compte tenu de la conclusion qu'elle a formulée sur le terrain d'une disposition particulière de la Convention, « aucune question distincte ne se pose » concernant les violations alléguées d'autres dispositions – ne saurait, par principe, être accepté. Le simple fait qu'une violation a été constatée (comme dans la présente espèce) ou qu'aucune violation n'a été établie sur le terrain d'une disposition donnée n'épuise pas les questions juridiques et normatives soulevées sous l'angle d'autres droits conventionnels invoqués par un requérant. Comme indiqué ci-dessus, chaque disposition de la Convention protège un intérêt distinct, poursuit un but spécifique et donne

lieu à un ensemble d'obligations et de critères de contrôle qui lui est propre. Une conclusion formulée à l'égard d'un droit particulier ne saurait, en l'absence d'une analyse plus approfondie, être réputée trancher au fond des griefs soulevés sous l'angle de dispositions différentes, même en cas de chevauchement factuel. Cela revient à confondre concordance factuelle et équivalence normative. En outre, la formule « aucune question distincte ne se pose » risque de passer pour une affirmation injustifiée plutôt que pour le résultat d'une appréciation judiciaire motivée. En l'absence d'un examen exprès démontrant que les éléments essentiels des autres violations alléguées ont été pleinement traités sous l'angle de la disposition examinée, un tel constat demeure non étayé et prive le requérant d'une décision effective sur ses griefs.

30. Il s'ensuit que la Convention ne permet, sous aucune forme, l'absorption d'un droit qu'elle protège par un autre, car cela conduit non seulement à une limitation, mais aussi à une privation du droit en question. Ce résultat va directement à l'encontre du principe de protection effective des droits de l'homme, qui constitue un principe fondamental de la Convention, dont il sous-tend chaque disposition. Une pratique qui aboutit au non-examen d'un droit plutôt qu'à son appréciation rigoureuse et spécifique vide celui-ci de son sens pratique et effectif et est donc incompatible avec l'objet et le but de la Convention.

31. En outre, cette approche est contraire à ce que la Cour exige des tribunaux internes des États parties à la Convention. Selon sa propre jurisprudence, l'article 6 implique notamment, à la charge des « tribunaux », au sens de cette disposition, l'obligation de se livrer à un examen effectif des moyens, arguments et offres de preuve des parties, sauf à en apprécier la pertinence (voir, par exemple, *Perez c. France* [GC], n° 47287/99, § 80, CEDH 2004-I, et *Wagner et J.M.W.L. c. Luxembourg*, n° 76240/01, § 89, 28 juin 2007). Ils ont ainsi une obligation de motiver leurs décisions, obligation dont le respect s'analyse à la lumière des circonstances de chaque espèce. S'ils ne sont pas tenus d'exposer les motifs de rejet de chaque argument des parties, ils ne sont pour autant pas dispensés d'examiner dûment et de répondre aux principaux moyens qu'elles soulèvent (*Wagner et J.M.W.L.*, précité, §§ 90 et 96), et les parties doivent pouvoir s'attendre à une réponse spécifique et explicite aux moyens décisifs pour l'issue de la procédure (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* [GC], nos 55391/13 et 2 autres, § 185, 6 novembre 2018). En d'autres termes, un recours excessif à la pratique instaurée dans l'arrêt *Câmpeanu* est contraire à la jurisprudence que la Cour a elle-même élaborée sur le terrain de l'article 6 § 1 de la Convention.

32. Compte tenu de ce qui précède, il peut à juste titre être soutenu que, lorsqu'un grief est censé être examiné exclusivement sous l'angle d'un droit conventionnel différent, la substance normative distincte de la disposition omise risque de rester informulée et d'échapper à toute appréciation. Il résulte

de cette approche non pas un regroupement raisonné, mais plutôt une érosion subtile. Ce qui est présenté comme une économie analytique peut, en réalité, s'analyser en une dilution du droit absorbé, dont le sens et la fonction protectrice autonomes se trouvent ainsi diminués.

IV. Conclusion

33. En conclusion, j'aurais pour ma part considéré qu'il convenait d'examiner séparément, non seulement sous l'angle de l'article 11, mais aussi sous l'angle de l'article 10, tous les griefs que la requérante formulait sur le terrain de ces deux dispositions, ainsi que les griefs connexes qu'elle soulevait sous l'angle des articles 6 et 13. Selon moi, le fait de n'avoir pas ainsi procédé risque d'être perçu comme un déni de justice partiel.

34. Si je n'ai pas voté contre le point 5 du dispositif, par lequel la Cour a rejeté le surplus de la demande de satisfaction équitable, c'est uniquement parce que la requérante ne réclamait aucune somme pour préjudice moral.