



## Les restrictions imposées au choix du lieu de manifestations publiques n'ont pas été étayées par des raisons convaincantes et impérieuses

Dans son arrêt de chambre<sup>1</sup>, rendu ce jour dans l'affaire [Pleshkov et autres c. Russie](#) (requêtes n°s 29356/19 et 31119/19), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

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

L'affaire concerne des restrictions imposées par les autorités concernant le lieu où seraient organisées des manifestations publiques qui avaient été programmées. Le requérant de la requête n° 29356/19 fut empêché d'organiser une petite manifestation le 11 octobre 2018 devant le bâtiment de la Douma d'État (la chambre basse du Parlement russe), dans le centre de Moscou, par laquelle il entendait protester contre le report de l'âge légal du départ en retraite qui venait d'être voté. Dans la requête n° 31119/19, des militants pour les droits de l'homme furent empêchés d'organiser une manifestation publique le 22 décembre 2018 sur la place Pouchkine, au centre de Moscou, qui avait pour but de commémorer l'anniversaire de la première manifestation politique d'après-guerre qui s'était tenue en ce même lieu en décembre 1965 et d'exhorter les autorités à respecter les droits à la liberté d'expression et de réunion. Les autorités proposèrent d'autres lieux pour chaque manifestation.

La Cour juge en particulier que les autorités et les juridictions nationales n'ont pas avancé de raisons pertinentes et suffisantes pour justifier les restrictions imposées aux requérants dans l'exercice de leur droit à la liberté de réunion.

### Principaux faits

Les requérants sont sept ressortissants russes nés entre 1942 et 1990.

Le 5 octobre 2018, le requérant de la requête n° 29356/19, M. Pleshkov, notifia au préfet du district administratif central de Moscou son intention d'organiser une manifestation de trois heures le 11 octobre 2018 devant le bâtiment de la Douma d'État (la chambre basse du Parlement russe), dans le centre de Moscou, pour protester contre le report de l'âge légal du départ en retraite qui venait d'être voté par la Douma d'État. Vingt personnes étaient attendues.

Le lieu choisi par le requérant pour sa manifestation ne fut pas approuvé. Le préfet du district administratif central de Moscou indiqua que le site n'était pas adapté à la tenue de manifestations publiques, avançant qu'il y était impossible de satisfaire aux impératifs de sécurité et que les manifestations risquaient d'y perturber la circulation des véhicules et des piétons. Un autre lieu, situé dans le parc Lermontov de Moscou, à environ 3 kilomètres du bâtiment de la Douma d'État, fut proposé.

<sup>1</sup> Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet. Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

M. Pleshkov contesta cette décision devant le tribunal du district Taganskiy de Moscou, avançant que s'il entendait organiser la manifestation devant le bâtiment de la Douma, c'était aux fins de faire prendre conscience aux députés de la Douma d'État qu'il était inacceptable de relever l'âge légal du départ en retraite. Il ajouta qu'il y avait suffisamment de place devant ce bâtiment pour ne pas gêner la circulation des piétons ni l'accès à l'édifice. Le 10 octobre 2018, le tribunal du district Taganskiy rejeta son recours. Ce jugement fut confirmé en appel. Les pourvois en cassation formés devant le tribunal de Moscou et la Cour suprême ne furent pas admis.

Le 10 décembre 2018, les requérants de la requête n° 31119/19, des militants pour les droits de l'homme, notifièrent aux autorités moscovites leur intention d'organiser une manifestation de trois heures dans l'après-midi du 22 décembre 2018 sur la place Pouchkine, au centre de Moscou, dans le but de célébrer l'anniversaire de la première manifestation politique d'après-guerre qui s'y était tenue le 5 décembre 1965, et d'exhorter les autorités à respecter les droits à la liberté d'expression et de réunion. Un millier de personnes étaient attendues.

Le département de la sécurité régionale de Moscou répondit qu'un autre événement public était prévu ce jour-là sur la place Pouchkine et il proposa que la manifestation se tienne dans un lieu spécialement réservé aux rassemblements publics dans le parc Sokolniki.

Avançant que le parc Sokolniki était trop éloigné du siège des autorités publiques visées par le message qu'ils entendaient faire passer, certains requérants sollicitèrent des informations complémentaires sur l'autre manifestation qui était prévue sur la place Pouchkine, en particulier ses horaires et les coordonnées de ses organisateurs. Ils demandèrent aux autorités de proposer un créneau horaire qui n'empiéterait pas sur celui de l'autre manifestation et d'assister aux négociations avec ses organisateurs. Ils ne reçurent pas de réponse.

Les requérants contestèrent devant le tribunal du district Tverskoy de Moscou le refus d'autoriser le rassemblement public sur la place Pouchkine, indiquant que les autorités n'avaient pas expliqué pourquoi il était impossible que les deux manifestations se tiennent au même moment et qu'elles ne leur avaient pas communiqué d'informations sur les horaires de l'autre manifestation ni examiné s'il était possible de programmer les deux événements l'un après l'autre. Ils invoquèrent une décision antérieure de la Cour suprême, laquelle avait dit que toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit à la liberté de réunion publique devait être justifiée au moyen de preuves attestant de faits précis qui rendaient impossible la tenue d'une manifestation publique en un lieu ou à un moment donnés.

Le 20 décembre 2018, le tribunal du district Tverskoy rejeta le recours des requérants, déclarant que les autorités répressives avaient respecté les obligations légales, que les droits des requérants n'avaient pas été méconnus et que le bureau du préfet du district administratif central de Moscou avait fait savoir aux autorités moscovites que les « célébrations traditionnelles du Nouvel An » se dérouleraient sur la place Pouchkine le 22 décembre 2018, décision qui avait été validée le 21 novembre 2018.

Un appel fut interjeté immédiatement. Le tribunal de Moscou confirma le jugement du tribunal de district le 21 décembre 2018 et rejeta un autre appel le 6 juin 2019. Deux pourvois en cassation distincts formés devant le tribunal de Moscou et la Cour suprême furent rejetés.

## Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant les articles 10 (liberté d'expression), 11 (liberté de réunion et d'association) et 13 (droit à un recours effectif) de la Convention, les requérants se plaignaient de restrictions imposées au choix du lieu de leurs manifestations publiques. Invoquant l'article 14 (interdiction de la discrimination) combiné avec les articles 10 et 11, M. Pleshkov alléguait en outre avoir subi une discrimination fondée, selon lui, sur ses opinions politiques.

Les requêtes ont été introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme le 16 mai 2019 et le 25 mai 2019.

Les requêtes ayant le même objet, la Cour les a examinées dans un seul arrêt.

La procédure suivie par la Cour pour le traitement des requêtes dirigées contre la Russie est exposée [ici](#).

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

Pere **Pastor Vilanova** (Andorre), *président*,  
Yonko **Grozev** (Bulgarie),  
Georgios A. **Serghides** (Chypre),  
Darian **Pavli** (Albanie),  
Ioannis **Ktistakis** (Grèce),  
Andreas **Zünd** (Suisse),  
Oddný Mjöll **Arnardóttir** (Islande),

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

## Décision de la Cour

La Cour se déclare compétente pour connaître de l'affaire, les faits à l'origine des violations alléguées de la Convention ayant eu lieu avant le 16 septembre 2022, date à laquelle la Russie a cessé d'être partie à la Convention européenne.

La Cour rejette l'argument formulé par le Gouvernement consistant à dire que les requérants de la requête n° 31119/19 n'avaient pas fait usage de [toutes les voies de droit qui étaient disponibles au niveau national](#). La Cour confirme le caractère effectif du contrôle juridictionnel des restrictions à la liberté de réunion effectué au regard du code de procédure administrative tel qu'interprété par les juridictions nationales à la lumière de l'arrêt de la Cour suprême du 26 juin 2018. Les requérants ont sollicité un contrôle juridictionnel du refus d'autoriser le lieu choisi pour leur rassemblement public, et ils ont notamment formé un pourvoi en cassation devant la Cour suprême de la Fédération de Russie.

### [Article 11 \(interprété, le cas échéant, à la lumière de l'article 10\)](#)

La Cour note que les refus d'autoriser les requérants à organiser leurs manifestations publiques dans les lieux qu'ils avaient choisis étaient officiellement motivés par des impératifs de sécurité publique et de protection des droits et libertés d'autrui. Toutefois, un refus devait être motivé de manière claire et étayée. Le droit de réunion pacifique est l'un des fondements de toute société démocratique, et seules des raisons convaincantes et impérieuses peuvent justifier une ingérence dans l'exercice de ce droit.

Requête n° 29356/19 : Lorsqu'elles ont examiné la décision rendue dans l'affaire de M. Pleshkov, les juridictions nationales auraient dû mettre en balance les droits de celui-ci en sa qualité d'organisateur d'un événement avec les considérations d'intérêt public avancées par les autorités. Le refus a été motivé exclusivement par des considérations liées à la circulation. La Cour rappelle que toute manifestation dans un lieu public est susceptible d'entraîner des perturbations de la vie quotidienne, notamment de la circulation routière. S'il n'appartient pas à la Cour de déterminer si ce risque était bien réel en l'espèce, l'exclusion catégorique d'un lieu aussi emblématique au motif qu'il ne se serait pas prêté à une manifestation publique pour des raisons de sécurité appelait une justification solide de la part des autorités et des juridictions nationales. Or, allant à l'encontre de la décision de la Cour suprême, les juridictions nationales n'ont pas examiné les raisons pour lesquelles il n'était pas possible pour un groupe de vingt personnes de manifester devant le bâtiment de la

Douma d'État et elles n'ont pas démontré en quoi les impératifs de sécurité l'emportaient clairement sur les intérêts de l'organisateur de la manifestation.

De plus, allant là encore à l'encontre de la décision de la Cour suprême, les juridictions nationales n'ont pas recherché si le lieu de remplacement proposé à M. Pleshkov aurait permis à sa manifestation d'avoir un impact significatif. Faisant référence aux « lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique » adoptées conjointement par l'OSCE et la Commission de Venise, ainsi qu'à la « Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise sur la liberté de réunion » et au « Rapport du Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association », la Cour rappelle que les autorités auraient dû veiller à ce que le lieu de remplacement permette toujours à la manifestation d'être vue et entendue par le public visé. Or les juridictions internes n'ont guère prêté attention à l'importance du lieu prévu pour la manifestation, se bornant à déclarer qu'« un autre lieu accessible au public » avait été proposé.

Par conséquent, les juridictions nationales n'ont pas appliqué des règles conformes aux principes consacrés par l'article 11 de la Convention et n'ont pas ménagé un juste équilibre entre les intérêts concurrents en jeu. Il y a donc eu violation de l'article 11.

Requête n° 31119/19 : La Cour relève que les autorités moscovites, pour rejeter la demande des requérants, ont avancé que les célébrations du Nouvel An étaient déjà prévues sur la place Pouchkine, sans livrer de détails tels que le nombre attendu de participants à ces célébrations ou la raison pour laquelle l'espace disponible était trop restreint pour accueillir les deux événements. Les juridictions nationales ont confirmé cette décision, concluant que la présence simultanée de deux manifestations aurait représenté un risque pour l'ordre et la sécurité publics.

La Cour rappelle que, pour prévenir les risques liés à une affluence excessive, il n'est pas rare que l'on impose des limites quant au lieu, au moment, à la forme ou aux modalités de la tenue d'un rassemblement public prévu, *a fortiori* lorsque plusieurs événements sont programmés au même endroit et au même moment. Cependant, faisant référence aux lignes directrices conjointes de l'OSCE et de la Commission de Venise, elle rappelle que cela ne devrait pas servir de justification à une interdiction générale d'accueillir plus d'une réunion au même endroit et au même moment s'il n'y a pas de menace directe pour la sécurité publique.

La Cour relève que les juridictions nationales ont approuvé l'évaluation des risques pour l'ordre et la sécurité publics qui avait été effectuée par les autorités de Moscou, mais qu'elles n'ont pas livré d'estimation concernant la fréquentation des célébrations du Nouvel An ou la capacité globale du lieu. Les autorités n'ont pas fait de véritable effort pour explorer les moyens d'accueillir les deux manifestations sur la place Pouchkine, et elles n'ont pas non plus proposé un autre lieu qui se serait prêté à une transmission efficace du message que la manifestation prévue était censée véhiculer, en gardant à l'esprit le public visé et le fait que le parc Sokolniki se trouvait à huit kilomètres de distance et qu'il était moins fréquenté.

La Cour considère que les autorités et les juridictions nationales n'ont donc pas avancé de raisons pertinentes et suffisantes pour justifier les restrictions qui ont été imposées aux requérants dans l'exercice par eux de leur droit à la liberté de réunion. Dans ces conditions, ces restrictions n'étaient pas nécessaires dans une société démocratique. Partant, il y a eu violation de l'article 11.

### [Autres articles](#)

La Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément les griefs fondés sur les articles 13 et 14.

### [Satisfaction équitable \(article 41\)](#)

La Cour dit, par six voix contre une, que le constat d'une violation constitue en lui-même une satisfaction équitable suffisante pour le préjudice moral subi par les requérants. Elle dit, à

l'unanimité, que la Russie doit verser 50 euros (EUR) à M. Pleshkov (n° 29356/19) et 3 000 EUR conjointement à tous les autres requérants (n° 31119/19) pour les frais et dépens.

### Opinion séparée

Le juge Serghides a exprimé une opinion séparée dont le texte se trouve joint à l'arrêt.

*L'arrêt n'existe qu'en anglais.*

---

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

### Contacts pour la presse

[echrpess@echr.coe.int](mailto:echrpess@echr.coe.int) | tel: +33 3 90 21 42 08

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

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

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

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

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

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

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