



## La requête d'une association portant sur des mesures anti-Covid ayant interdit les manifestations publiques en Suisse, en 2020, est irrecevable

L'affaire [Communauté genevoise d'action syndicale \(CGAS\) c. Suisse](#) (requête n° 21881/20) concerne les mesures prises par le gouvernement suisse dans le cadre de la lutte contre la maladie à coronavirus 2019 (« la Covid-19 ») qui étaient en vigueur du 17 mars au 30 mai 2020.

Invoquant l'article 11 de la Convention (liberté de réunion et d'association), la requérante se plaignait de l'interdiction généralisée de manifester ayant découlé de « l'ordonnance Covid-19 n° 2 » dans sa version en vigueur pendant la période susvisée.

Dans son arrêt de **Grande Chambre**<sup>1</sup>, rendu ce jour dans cette affaire, la Cour européenne des droits de l'homme dit que **la requête est irrecevable au sens de l'article 35 de la Convention**.

**- À l'unanimité, la Cour estime que le grief relatif à la liberté syndicale échappe à l'objet du litige porté devant la Grande Chambre et, en tout état de cause, est irrecevable pour non-respect du délai de six mois (article 35 de la Convention tel qu'en vigueur à l'époque des faits).**

Ce nouveau grief a été soulevé pour la première dans le cadre de la procédure devant la Grande Chambre et aurait dû être introduit devant la Cour au plus tard six mois à compter du 30 mai 2020, date à laquelle l'ordonnance n° 2 Covid-19 a cessé de s'appliquer.

**- À la majorité (12 voix contre 5), la Cour estime que le grief relatif à la liberté de réunion pacifique est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes.**

La Cour relève que la requérante n'a pas fait le nécessaire pour permettre aux juridictions internes de jouer leur rôle fondamental dans le mécanisme de sauvegarde instauré par la Convention. La Cour précise en particulier qu'une contestation préjudicielle de constitutionnalité introduite dans le cadre d'un recours ordinaire dirigé contre un acte d'application des ordonnances fédérales représente une voie de recours directement accessible aux justiciables et permettant d'obtenir, le cas échéant, une déclaration d'inconstitutionnalité. Aucune circonstance particulière ne dispensait la requérante d'épuiser ladite voie de recours. Rappelant le caractère subsidiaire de son rôle, la Cour précise que, dans le contexte inédit et hautement sensible de la pandémie de Covid-19, il était d'autant plus important que les autorités nationales fussent à même de ménager au préalable l'équilibre entre des intérêts privés et publics concurrents ou entre différents droits protégés par la Convention, en tenant compte des besoins et des contextes locaux et de l'état de la situation sanitaire qui existait au moment des faits.

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

### Principaux faits

La requérante, Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) est une association de droit suisse fondée en 1962 et ayant son siège à Genève. Elle regroupe l'ensemble des syndicats du canton de Genève et a pour but statutaire de défendre les intérêts des travailleurs et de ses organisations membres, notamment dans le domaine des libertés syndicales et démocratiques.

<sup>1</sup> Les arrêts de Grande Chambre sont définitifs (article 44 de la Convention).

Tous les arrêts définitifs sont transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Pour plus d'informations sur la procédure d'exécution, consulter le site internet : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

Devant la Cour européenne, la requérante se plaint d'avoir été privée du droit d'organiser des réunions publiques et de prendre part à de pareilles réunions par l'effet des mesures adoptées par le gouvernement suisse dans le cadre de la lutte contre le coronavirus pendant la durée d'application de l'ordonnance n° 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (« l'ordonnance Covid-19 n° 2 »), c'est-à-dire du 17 mars au 30 mai 2020.

### Griefs,

Invoquant l'article 11 (liberté de réunion et d'association) de la Convention, la requérante allègue pour la première fois devant la Grande Chambre que l'interdiction de tout rassemblement, à la fois publics et privés, introduite par ladite ordonnance a également porté atteinte à sa liberté syndicale.

Toujours sous l'angle de l'article 11, la requérante estime que les interdictions introduites par « l'ordonnance Covid-19 n° 2 » ont porté atteinte à sa liberté de réunion pacifique.

### Procédure

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

Dans son [arrêt](#) du 15 mars 2022, la Cour a conclu, par quatre voix contre trois, à la violation de l'article 11 de la Convention.

Le 10 juin 2022, le Gouvernement a demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre conformément à l'article 43 de la Convention (renvoi devant la Grande Chambre).

Le 5 septembre 2022, le collège de la Grande Chambre a accepté ladite demande.

Une audience a eu lieu le 12 avril 2023.

### Composition de la Cour

L'arrêt a été rendu par la Grande Chambre de 17 juges, composée en l'occurrence de :

Síofra O'Leary (Irlande), *présidente*,  
Marko Bošnjak (Slovénie),  
Gabriele Kucsko-Stadlmayer (Autriche),  
Pere Pastor Vilanova (Andorre),  
Arnfinn Bårdsen (Norvège),  
Krzysztof Wojtyczek (Pologne),  
Egidijus Kūris (Lituanie),  
Branko Lubarda (Serbie),  
Armen Harutyunyan (Arménie),  
Stéphanie Mourou-Vikström (Monaco),  
Pauliine Koskelo (Finlande),  
Tim Eicke (Royaume-Uni),  
Lətif Hüseynov (Azerbaïdjan),  
María Elósegui (Espagne),  
Ioannis Ktistakis (Grèce),  
Andreas Zünd (Suisse),  
Diana Sârcu (République de Moldova),

ainsi que de Abel Campos, *greffier adjoint*.

## Décision de la Cour

### Sur la recevabilité du grief relatif à la liberté syndicale

La Cour estime que les éléments relatifs à la liberté syndicale, que la requérante a exposés pour la première fois devant la Grande Chambre, constituent un nouveau grief relatif à des exigences distinctes tirées de l'article 11 de la Convention. Ces éléments échappent dès lors à l'objet du présent litige, tel qu'il est soumis à la Grande Chambre.

La Cour précise en outre qu'en vertu de l'article 35 § 1 de la Convention (conditions de recevabilité), tel qu'en vigueur à l'époque des faits, il incombait à la requérante d'introduire ce nouveau grief au plus tard six mois à compter du 30 mai 2020, date à laquelle l'ordonnance n° 2 Covid-19 a cessé de s'appliquer.

Il s'ensuit que le grief formulé par la requérante sous l'angle de la liberté syndicale est, en tout état de cause, irrecevable pour non-respect du délai de six mois, prévu par l'article 35 de la Convention en vigueur à l'époque des faits.

### Sur la recevabilité du grief relatif à la liberté de réunion pacifique

#### **La qualité de victime de la requérante**

La requérante soutient que l'interdiction de manifester introduite par l'ordonnance Covid-19 n° 2 consistait en une mesure générale. Elle fait valoir que dans la version de l'ordonnance en vigueur à partir du 17 mars 2020, la faculté de demander des dérogations pour l'« exercice des droits politiques » avait été supprimée, ce qui selon elle rendait vaine toute tentative d'organiser des rassemblements visant la poursuite de son but statutaire.

La Cour observe néanmoins que l'octroi de dérogations restait toujours possible « si un intérêt public prépondérant » le justifiait et si l'organisateur présentait un plan de protection jugé adéquat. L'interdiction litigieuse ne saurait dès lors s'analyser en une « mesure générale » au sens de la jurisprudence de la Cour.

Elle note ensuite que la requérante a délibérément décidé de renoncer à poursuivre la procédure d'autorisation qu'elle avait entamée en vue de manifester le 1<sup>er</sup> mai 2020, et ce avant d'obtenir une décision formelle de la part de l'autorité administrative compétente pouvant être attaquée en justice. En outre, la requérante est restée en défaut, par la suite, de présenter une autre demande d'autorisation. Aux yeux de la Cour, un tel comportement, à défaut de justification adéquate, n'est pas sans incidence sur la qualité de victime de la requérante.

S'agissant de la crainte de sanctions pénales que l'association requérante met en avant pour justifier le fait d'avoir renoncé à poursuivre les démarches visant à l'organisation de la manifestation du 1<sup>er</sup> mai, la Cour rappelle qu'en sa qualité d'association de droit privé sans but lucratif, la requérante n'était pas passible de telles sanctions.

La Cour estime donc que le comportement de la requérante a eu pour effet non seulement de lui ôter la qualité de victime « directe » au sens de l'article 34 (droit de requête individuelle) de la Convention, mais également de la priver de la chance de saisir les autorités judiciaires et de se plaindre au niveau national de la violation de la Convention.

Les questions tenant au respect de la règle de l'épuisement des voies de recours internes et à la qualité de victime étant intimement liées, en particulier s'agissant d'une mesure d'application générale telle qu'une loi, la Grande Chambre estime nécessaire de se pencher sur cette question également.

### ***L'épuisement des voies de recours internes***

La Cour estime que sa tâche consiste en l'espèce à examiner si la requérante avait à sa disposition, au moment des faits, une voie de recours qui lui aurait permis d'obtenir un examen de conformité de ladite disposition avec la Convention.

Elle relève qu'en droit suisse un examen de la conformité d'actes normatifs de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral avec le droit de rang supérieur est possible, à titre préjudiciel, dans le cadre d'un recours ordinaire introduit contre une mesure d'application desdits actes devant les instances judiciaires de tous les niveaux. Cette possibilité ressort d'une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, dont le Gouvernement a produit plusieurs exemples, y compris dans le domaine spécifique de la lutte contre l'épidémie de Covid-19. La Cour considère en outre qu'aucune circonstance particulière ne dispensait la requérante, au moment des faits, de l'obligation d'épuiser les voies de recours internes.

Elle rappelle le caractère fondamentalement subsidiaire de son rôle et précise qu'il est souhaitable que les tribunaux nationaux aient initialement la possibilité de trancher les questions de compatibilité du droit interne avec la Convention.

En outre, elle indique qu'elle ne saurait ignorer dans son examen le caractère exceptionnel du contexte qui existait à l'époque des faits de l'espèce. En effet, l'apparition de la pandémie de Covid-19 a confronté les États au défi de protéger la santé publique tout en garantissant le respect des droits fondamentaux de chacun. Ainsi, la totalité des États membres du Conseil de l'Europe décida de restreindre certains droits fondamentaux, y compris la liberté de réunion dans l'espace public. Pendant la première phase de la pandémie, bon nombre d'organisations et d'instances internationales ont souligné la nécessité de prendre des mesures urgentes dans le but d'atténuer les conséquences de la pandémie et de pallier l'absence de vaccin et de traitement médicamenteux. Ces mêmes instances ont appelé les États à veiller à ce que l'État de droit, la démocratie et les droits fondamentaux soient préservés.

La Cour précise que, dans ce contexte inédit et hautement sensible, il était d'autant plus important que les autorités nationales fussent à même de ménager au préalable l'équilibre entre des intérêts privés et publics concurrents ou entre différents droits protégés par la Convention, en tenant compte des besoins et des contextes locaux et de l'état de la situation sanitaire qui existait au moment des faits.

Dès lors, la Cour estime que la requérante n'a pas fait le nécessaire pour permettre aux juridictions internes de jouer leur rôle fondamental dans le mécanisme de sauvegarde instauré par la Convention, à savoir prévenir ou redresser dans leur ordre juridique interne les éventuelles violations de la Convention.

La requête est donc irrecevable (article 35 de la Convention) et doit être rejetée.

### **Opinion séparée**

Les juges Bošnjak, Wojtyczek, Mourou-Vikström, Ktistakis et Zünd ont exprimé une opinion dissidente commune dont le texte se trouve joint à l'arrêt.

*L'arrêt existe en anglais et français.*

---

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur [www.echr.coe.int](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**

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

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

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

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

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

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

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

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