

## **BGE 20220315\_21881\_20 vom 15. März 2022**

Bundesgericht (BGE), 2022-03-15, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge\\_20220315\\_21881\\_20](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_20220315_21881_20)

FR: BGE 20220315\_21881\_20 du 15 mars 2022

IT: BGE 20220315\_21881\_20 del 15 marzo 2022

### **Regeste**

Regeste Diese Zusammenfassung existiert nur auf Französisch. SUISSE: Art. 11 CEDH. Interdiction générale des réunions publiques, pendant deux mois et demi au début de la pandémie de Covid-19, assortie de sanctions pénales et sans contrôle juridictionnel de proportionnalité. L'association qui a été obligée d'adapter son comportement et de renoncer à organiser des manifestations pour éviter des sanctions pénales, peut se prétendre victime d'une violation de la Convention (ch. 36-42). Selon la Cour, la requérante ne bénéficiait pas d'un recours effectif lui permettant de se plaindre d'une violation de sa liberté de réunion. La haute juridiction suisse s'est abstenue de procéder à un examen sur le fond des recours introduits en matière de liberté de réunion et n'a pas contrôlé la compatibilité de l'Ordonnance 2 COVID-19 avec la Constitution. En conséquence, l'exception de non-épuisement des voies de recours internes formulée par le Gouvernement est rejetée (ch. 52-60). La Cour reconnaît que le coronavirus constitue une menace sérieuse pour la santé publique. Au vu de l'importance de la liberté de réunion pacifique dans une société démocratique, et en particulier des thématiques et des valeurs que l'association requérante défend en vertu de ses statuts, du caractère général et de la durée considérablement longue de l'interdiction des manifestations publiques, ainsi que de la nature et de la sévérité des sanctions pénales prévues, la Cour conclut néanmoins que l'ingérence dans l'exercice des droits protégés par l'art. 11 CEDH n'était pas proportionnée aux buts poursuivis. Par ailleurs, les tribunaux internes n'ont pas procédé à un contrôle effectif des mesures litigieuses pendant la période pertinente. Dès lors, l'État défendeur a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce. Par conséquent, l'ingérence n'était pas nécessaire dans une société démocratique (ch. 75-92). Conclusion: violation de l'art. 11 CEDH. N.B. Cette affaire a été renvoyée devant la Grande Chambre qui a rendu son arrêt le 27.11.2023. Inhaltsangabe des BJ (1. Quartalsbericht 2022) Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 11 EMRK); Verbot der Organisation von und der Teilnahme an Veranstaltungen, das zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie erlassen wurde. Der Fall betrifft eine Vereinigung, die gemäss Statuten die Interessen von erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Arbeitnehmenden und ihrer Mitgliedorganisationen namentlich im Bereich der gewerkschaftlichen und demokratischen Freiheiten vertritt. Diese wurde im Rahmen der Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie daran gehindert, eine für den 1. Mai 2020 geplante Kundgebung zu organisieren und an öffentlichen Versammlungen teilzunehmen. Nach eigenen Angaben organisiert die Vereinigung jährlich Dutzende von Veranstaltungen im Kanton Genf und nimmt daran teil. Sie berichtet von mehreren Fällen, in denen Kundgebungsteilnehmende strafrechtlich verfolgt wurden, weil sie gegen Artikel 6 Absatz 1 der Covid-19-Verordnung 2 verstossen haben. Der Gerichtshof befindet, dass ein allgemeines Verbot eines bestimmten Verhaltens ausreichend begründet sein muss und einer gründlichen Prüfung durch die Justizbehörden bedarf, die zu einer entsprechenden Interessenabwägung berechtigt sind. Der Gerichtshof erachtet das Fehlen einer solchen

Verhältnismässigkeitsprüfung durch die innerstaatlichen Gerichte, wozu auch das Bundesgericht zählt, angesichts einer parlamentarischen Beratung, die wegen der Dringlichkeit der zu ergreifenden Massnahmen wenig fundiert war, als besorgniserregend. Nach Auffassung des Gerichtshofs vermochten die Schweizer Behörden nicht zu begründen, weshalb andere Arten von Aktivitäten beibehalten werden durften, sofern Gesundheitsmassnahmen getroffen wurden, während Veranstaltungen im Freien selbst dann verboten blieben, wenn vergleichbare Gesundheitsmassnahmen vorgesehen waren. Gemäss dem Gerichtshof erfordern der strafrechtliche Charakter der in der Covid-19-Verordnung 2 vorgesehenen Sanktionen sowie deren abschreckende Wirkung zudem eine besondere Rechtfertigung. Und schliesslich hält der Gerichtshof fest, dass die Schweiz nicht von Artikel 15 EMRK Gebrauch gemacht hat, wonach bestimmte Massnahmen getroffen werden können, die von den in der Konvention vorgesehenen Verpflichtungen abweichen. Die Schweiz hat daher ihren Ermessensspielraum überschritten, und die Verletzung von Artikel 11 EMRK ist nicht verhältnismässig. Verletzung von Artikel 11 EMRK (4 zu 3 Stimmen).

Regeste SUISSE: Art. 11 CEDH. Interdiction générale des réunions publiques, pendant deux mois et demi au début de la pandémie de Covid-19, assortie de sanctions pénales et sans contrôle juridictionnel de proportionnalité. L'association qui a été obligée d'adapter son comportement et de renoncer à organiser des manifestations pour éviter des sanctions pénales, peut se prétendre victime d'une violation de la Convention (ch. 36-42). Selon la Cour, la requérante ne bénéficiait pas d'un recours effectif lui permettant de se plaindre d'une violation de sa liberté de réunion. La haute juridiction suisse s'est abstenue de procéder à un examen sur le fond des recours introduits en matière de liberté de réunion et n'a pas contrôlé la compatibilité de l'Ordonnance 2 COVID-19 avec la Constitution. En conséquence, l'exception de non-épuisement des voies de recours internes formulée par le Gouvernement est rejetée (ch. 52-60). La Cour reconnaît que le coronavirus constitue une menace sérieuse pour la santé publique. Au vu de l'importance de la liberté de réunion pacifique dans une société démocratique, et en particulier des thématiques et des valeurs que l'association requérante défend en vertu de ses statuts, du caractère général et de la durée considérablement longue de l'interdiction des manifestations publiques, ainsi que de la nature et de la sévérité des sanctions pénales prévues, la Cour conclut néanmoins que l'ingérence dans l'exercice des droits protégés par l'art. 11 CEDH n'était pas proportionnée aux buts poursuivis. Par ailleurs, les tribunaux internes n'ont pas procédé à un contrôle effectif des mesures litigieuses pendant la période pertinente. Dès lors, l'État défendeur a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce. Par conséquent, l'ingérence n'était pas nécessaire dans une société démocratique (ch. 75-92). Conclusion: violation de l'art. 11 CEDH. N.B. Cette affaire a été renvoyée devant la Grande Chambre qui a rendu son arrêt le 27.11.2023. Synthèse de l'OFJ (1er rapport trimestriel 2022) Liberté de réunion et d'association (art. 11 CEDH) ; interdiction d'organiser et de participer à des manifestations adoptée dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19. L'affaire concerne une association ayant pour but statutaire de défendre les intérêts des travailleurs actifs et non actifs et de ses organisations membres, notamment dans le domaine des libertés syndicales et démocratiques, qui a été empêchée, dans le cadre des mesures adoptées pour lutter contre la pandémie de Covid-19, d'organiser une manifestation prévue le 1er mai 2020 et de prendre part à des réunions publiques. Elle prétend organiser et participer à des dizaines de manifestations annuelles dans le canton de Genève. Elle fait état de plusieurs cas de manifestants ayant fait l'objet de poursuites pénales pour avoir contrevenu à l'article

6 al. 1 OCovid-19 2. La Cour juge qu'une interdiction générale d'un certain comportement exige une justification solide et un contrôle sérieux par les autorités judiciaires autorisés à opérer une pesée des intérêts en jeu. La Cour estime ainsi que l'absence d'un tel contrôle de la proportionnalité par les tribunaux internes, dont le Tribunal fédéral, en présence d'un examen parlementaire peu étayé en raison du caractère urgent des mesures à adopter, est préoccupant. La Cour a également relevé que les autorités suisses n'ont pas su justifier le maintien d'autres types d'activités au moyen de mesures sanitaires alors que des manifestations en plein air demeuraient interdites, même en présence de mesures sanitaires analogues. Selon la Cour, le caractère pénal des sanctions prévues par l'OCovid-19 2, ainsi que leur caractère dissuasif, appelait de plus à une justification particulière. Finalement la Cour relève que la Suisse n'a pas fait usage de l'art. 15 CEDH lui permettant de prendre certaines mesures en dérogation aux obligations prévues par la Convention. La Suisse a ainsi outrepassé la marge d'appréciation dont elle jouissait et l'atteinte à l'art. 11 CEDH n'est pas proportionnelle. Violation de l'art. 11 CEDH (4 voix contre 3).

Regesto Questo riassunto esiste solo in francese. SUISSE: Art. 11 CEDH. Interdiction générale des réunions publiques, pendant deux mois et demi au début de la pandémie de Covid-19, assortie de sanctions pénales et sans contrôle juridictionnel de proportionnalité. L'association qui a été obligée d'adapter son comportement et de renoncer à organiser des manifestations pour éviter des sanctions pénales, peut se prétendre victime d'une violation de la Convention (ch. 36-42). Selon la Cour, la requérante ne bénéficiait pas d'un recours effectif lui permettant de se plaindre d'une violation de sa liberté de réunion. La haute juridiction suisse s'est abstenue de procéder à un examen sur le fond des recours introduits en matière de liberté de réunion et n'a pas contrôlé la compatibilité de l'Ordonnance 2 COVID-19 avec la Constitution. En conséquence, l'exception de non-épuisement des voies de recours internes formulée par le Gouvernement est rejetée (ch. 52-60). La Cour reconnaît que le coronavirus constitue une menace sérieuse pour la santé publique. Au vu de l'importance de la liberté de réunion pacifique dans une société démocratique, et en particulier des thématiques et des valeurs que l'association requérante défend en vertu de ses statuts, du caractère général et de la durée considérablement longue de l'interdiction des manifestations publiques, ainsi que de la nature et de la sévérité des sanctions pénales prévues, la Cour conclut néanmoins que l'ingérence dans l'exercice des droits protégés par l'art. 11 CEDH n'était pas proportionnée aux buts poursuivis. Par ailleurs, les tribunaux internes n'ont pas procédé à un contrôle effectif des mesures litigieuses pendant la période pertinente. Dès lors, l'État défendeur a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce. Par conséquent, l'ingérence n'était pas nécessaire dans une société démocratique (ch. 75-92). Conclusion: violation de l'art. 11 CEDH. N.B. Cette affaire a été renvoyée devant la Grande Chambre qui a rendu son arrêt le 27.11.2023. Sintesi dell'UFG (1° rapporto trimestriale 2022) Libertà di associazione e di riunione (art. 11 CEDU); divieto di organizzare e partecipare a manifestazioni adottato nel quadro della lotta contro la pandemia di COVID-19. La causa riguarda un'associazione il cui scopo statutario è difendere gli interessi dei lavoratori e delle sue organizzazioni membri, in particolare nell'ambito delle libertà sindacali e democratiche, alla quale è stato impedito, nel quadro delle misure adottate per lottare contro la pandemia di COVID-19, di organizzare una manifestazione prevista il 1o maggio 2020 e di prendere parte a riunioni pubbliche. L'associazione sostiene di organizzare e partecipare ogni anno a decine di manifestazioni nel Cantone di Ginevra. Ha segnalato vari casi di manifestanti perseguiti penalmente per violazione dell'articolo 6 capoverso 1 dell'ordinanza 2 COVID-19. La Corte ha ritenuto che

per vietare in generale un determinato comportamento occorre una giustificazione solida e un controllo serio da parte delle autorità giudiziarie autorizzate ad effettuare una ponderazione degli interessi. La Corte ha considerato che, in presenza di un esame parlamentare poco approfondito a causa dell'urgenza delle misure adottate, l'assenza di un tale controllo della proporzionalità da parte dei tribunali interni, tra cui il Tribunale federale, è preoccupante. Ha pure rilevato che le autorità svizzere non hanno saputo giustificare il mantenimento di altri tipi di attività grazie a provvedimenti sanitari, mentre manifestazioni all'aria aperta restavano vietate, anche in presenza di provvedimenti sanitari analoghi. Secondo la Corte, la natura penale delle sanzioni previste dall'ordinanza 2 COVID-19 nonché il loro carattere dissuasivo imponevano a maggior ragione una giustificazione particolare. La Corte ha infine ritenuto che la Svizzera non ha fatto ricorso all'articolo 15 CEDU, che le permetteva di adottare determinate misure in deroga agli obblighi previsti dalla Convenzione. La Svizzera ha pertanto oltrepassato il margine di apprezzamento di cui gode e la violazione dell'articolo 11 CEDU non rispetta il principio di proporzionalità. Violazione dell'articolo 11 CEDU (4 voti contro 3).

## **Erwägungen**

### **E. 28**

L'association requérante se plaint d'avoir été privée du droit d'organiser des réunions publiques et de prendre part à pareilles réunions à la suite des mesures adoptées par le Gouvernement dans la lutte contre le coronavirus en vertu de l'O.2 Covid-19. Elle invoque l'article 11 de la Convention, qui 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 sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, 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 1. La qualité de victime a) Thèses des parties i. Le Gouvernement

### **E. 29**

Le Gouvernement rappelle que le 13 mars 2020, les manifestations de plus de 100 personnes ont été interdites jusqu'au 30 avril 2020 et que, le 16 mars 2020 (avec entrée en vigueur le 17 mars 2020), cette restriction a été remplacée par une interdiction des manifestations publiques, initialement valable jusqu'au 19 avril 2020, puis prorogée trois fois pour des périodes limitées. Il soutient, par ailleurs, que l'O.2 Covid-19 ne s'appliquait pas de manière discriminatoire à certaines catégories de population, mais qu'elle couvrait au contraire tous les événements énumérés dans son article 6 sans distinction. Il ajoute qu'en outre, l'autorité cantonale compétente pouvait consentir à des exceptions en vertu de son article 7. Il estime que dès lors, on ne saurait prétendre que cette ordonnance, en tant que telle, interdisait absolument toute manifestation ou tout rassemblement public.

### **E. 30**

Le Gouvernement rappelle ensuite que l'association requérante a elle-même retiré sa demande d'autorisation pour une manifestation publique. Il indique que par ailleurs, elle ne

mentionne aucun cas concret dans lequel elle se serait vu interdire l'organisation d'une manifestation publique ni aucune demande de dérogation en application de l'article 7 de l'O.2 Covid-19 qu'elle aurait déposée et dont le rejet aurait pu faire l'objet d'un recours devant les instances judiciaires.

### **E. 31**

Enfin, l'association requérante n'aurait pas démontré ni même allégué l'existence d'une probabilité qu'elle fût directement touchée par les mesures litigieuses, alors qu'il s'agit là selon le Gouvernement d'une condition imposée par la jurisprudence de la Cour. Sa requête constituerait dès lors une *actio popularis* qui, pour ce motif, ne saurait être examinée par la Cour. ii. L'association requérante

### **E. 32**

La requérante soutient que, pour autant que le Gouvernement allègue que l'interdiction de manifester concernait tout le monde et, par conséquent, ne visait pas certaines catégories de population de manière discriminatoire, la Convention n'exige pas que la personne intéressée soit touchée plus que quiconque, mais simplement qu'elle soit directement concernée par la décision. Ainsi, dans la mesure où l'interdiction avait une portée générale, elle concernait également l'association requérante, qui peut donc se dire victime de l'ordonnance. Elle considère que cette conclusion se justifie d'autant plus qu'une faitière syndicale organisant très régulièrement des manifestations, cortèges, assemblées, piquets de grève et autres événements publics est particulièrement touchée par l'interdiction de toute réunion publique et privée, même de nature politique ou syndicale.

### **E. 33**

En réponse à l'allégation du Gouvernement selon laquelle l'association requérante n'aurait pas démontré qu'elle fût directement touchée par les mesures litigieuses puisqu'elle aurait elle-même retiré sa demande d'autorisation pour la manifestation du 1er mai et qu'elle n'aurait jamais reçu de décision formelle lui refusant l'autorisation d'organiser une manifestation, l'intéressée soutient que si elle a retiré sa demande, c'est après que les services de police genevois eurent annoncé qu'aucune manifestation ne serait autorisée en application de l'ordonnance en question. Elle estime que ce retrait confirme qu'elle avait souhaité organiser, comme chaque année, une manifestation pour le 1er mai mais que, du fait de l'interdiction prévue par l'ordonnance, elle a été empêchée de le faire.

### **E. 34**

La requérante allègue que le mouvement syndical devait se conformer à l'interdiction d'organiser des manifestations, assemblées ou piquets de grève sous peine d'exposer ses membres à des peines de prison. Elle ajoute que, dès lors, aucune manifestation syndicale n'a pu être organisée entre le 17 mars et le 30 mai 2020. Elle indique que même en l'absence d'une décision négative formelle elle s'est ainsi trouvée contrainte de changer son comportement sous la menace de sanctions graves, allant jusqu'à des peines de prison et que, par conséquent sa qualité de victime vaut également pour le reste de la période concernée.

### **E. 35**

Partant, l'association requérante conclut qu'elle était directement concernée par l'interdiction générale de manifester et que, dès lors, la qualité de victime devra lui être reconnue. b) Appréciation de la Cour

### **E. 36**

La Cour rappelle que la notion de « victime » au sens de l'article 34 de la Convention doit être interprétée de façon autonome et indépendante des notions internes telles que celles d'intérêt ou de qualité pour agir ( Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne , no 62543/00, § 35, CEDH 2004-III, et Tourkiki Enosi Xanthis et autres c. Grèce , no 26698/05 , § 38, 27 mars 2008). Elle concerne au premier chef les victimes directes de la violation alléguée, soit les personnes directement touchées par les faits prétendument constitutifs de l'ingérence ( Norris c. Irlande, 26 octobre 1988, § 31, série A no 142 ; Open Door et Dublin Well Woman c. Irlande , 29 octobre 1992, § 43, série A no 246-A ; Otto-Preminger-Institut c. Autriche , 20 septembre 1994, §§ 39-41, série A no 295-A ; Tanrıkulu et autres c. Turquie (déc.), no 40150/98, 6 novembre 2001, et SARL du Parc d'Activités de Blotzheim c. France , no 72377/01, § 20, 11 juillet 2006).

### **E. 37**

Par ailleurs, la Cour reconnaît également à titre très exceptionnel la qualité de victime à certaines personnes susceptibles d'être touchées par les faits prétendument constitutifs de l'ingérence. C'est ainsi qu'elle a admis la notion de victime potentielle, dans les cas suivants : lorsque le requérant n'était pas en mesure de démontrer que la législation qu'il incriminait lui avait été effectivement appliquée, du fait du caractère secret des mesures qu'elle autorisait ( Klass et autres c. Allemagne , 6 septembre 1978, § 34, série A no 28) ; lorsque le requérant était obligé de changer de comportement sous peine de poursuites pénales ( Dudgeon c. Royaume-Uni , 22 octobre 1981, §§ 40-41, série A no 45 ; Norris, précité, § 29, et Bowman c. Royaume-Uni , 19 février 1998, § 29, Recueil 1998-I) ou lorsque le requérant faisait partie d'une catégorie de personnes risquant de subir directement les effets de la législation critiquée ( Marckx c. Belgique , 13 juin 1979, § 27, série A no 31 ; Johnston et autres c. Irlande , 18 décembre 1986, § 42, série A no 112, et Burden c. Royaume-Uni [GC], no 13378/05, § 35, CEDH 2008).

### **E. 38**

En tout état de cause, que la victime soit directe, indirecte ou potentielle, il doit exister un lien entre le requérant et le préjudice qu'il estime avoir subi du fait de la violation alléguée. En effet, la Convention n'envisage pas la possibilité d'engager une actio popularis aux fins de l'interprétation des droits qui y sont reconnus ; elle n'autorise pas non plus des requérants à se plaindre d'une disposition de droit interne simplement parce qu'il leur semble, sans qu'ils en aient directement subi les effets, qu'elle enfreint la Convention ( Norris , précité, § 31, et Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine [GC], nos 27996/06 et 34836/06 , § 28, CEDH 2009).

### **E. 39**

S'agissant des associations sans but lucratif, la Cour considère qu'elles ne sauraient se prétendre elles-mêmes victimes de mesures qui auraient porté atteinte aux droits que la Convention reconnaît à leurs membres ( Association des amis de Saint-Raphaël et de Fréjus et autres c. France (déc.), no 45053/98, 29 février 2000, et Monka et Ligue des droits de l'homme c. Belgique (déc.) no 51564/99, 13 mars 2001).

### **E. 40**

En l'espèce, la Cour relève qu'avant la pandémie, l'association requérante avait organisé de nombreuses manifestations, en particulier de défense des libertés syndicales et

démocratiques, ce qui n'est pas contesté par le Gouvernement. À la suite de l'introduction des mesures de lutte contre le coronavirus, elle s'est trouvée empêchée de le faire, sous peine de poursuites pénales pouvant déboucher sur des peines de prison. Elle prétend s'être vue contrainte de renoncer, en particulier, à organiser une manifestation prévue pour le 1er mai 2020 et avoir retiré sa demande d'autorisation.

#### **E. 41**

Par ailleurs, dans la mesure où l'association requérante s'est ainsi vue privée de moyens importants pour la poursuite de son but statutaire, il existe un lien suffisant entre elle et le préjudice qu'elle estime avoir subi à la suite de la violation alléguée de l'article 11 de la Convention.

#### **E. 42**

Compte tenu de ce qui précède, la Cour conclut que, l'association requérante ayant été obligée d'adapter son comportement, voire de renoncer, afin d'éviter des sanctions pénales, à organiser des manifestations publiques qui auraient contribué à la réalisation de son but statutaire, elle peut se prétendre victime d'une violation de la Convention. 2. Épuisement des voies de recours internes a) Thèses des parties i. Le Gouvernement

#### **E. 43**

Le Gouvernement reconnaît, certes, que les actes législatifs fédéraux ne sont pas soumis à un contrôle judiciaire in abstracto, c'est-à-dire sans qu'il y ait eu un acte d'application, mais il estime qu'ils peuvent cependant faire l'objet d'un contrôle judiciaire à titre préjudiciel dans le cadre d'un recours contre un acte d'application de droit.

#### **E. 44**

Le Gouvernement fonde son exception de non-respect de l'article 35 § 1 de la Convention sur la possibilité alléguée, pour l'association requérante, de demander à tout moment l'autorisation d'organiser une manifestation publique en vertu des dérogations prévues à l'article 7 de l'Ordonnance 2 Covid-19. Selon le Gouvernement, les autorités auraient, le cas échéant, été tenues d'examiner pareille demande à la lumière du droit applicable, c'est-à-dire le droit constitutionnel et international.

#### **E. 45**

Le Gouvernement soutient que, plus concrètement, un refus de dérogation aurait pu faire l'objet d'un recours dans un premier temps devant la Chambre administrative de la Cour de Justice du canton de Genève (article 6 al. 1 de la LPA-GE), qui, dit-il, a dans un cas similaire effectivement procédé à un tel examen (Chambre administrative, arrêt du 18 août 2020 mentionné au paragraphe 27 ci-dessus). Il ajoute que dans un second temps, au cas où elle aurait succombé en première instance, l'association requérante aurait pu saisir le Tribunal fédéral d'un recours en matière de droit public (article 82, let. a, de la LTF, paragraphe 17 ci-dessus) pour, entre autres, violation du droit fédéral et du droit international, y compris de la Convention (article 189 al. 1, let. a et b, de la Cst ; article 95, let. a et b, de la LTF, aux paragraphes 16 et 17 ci-dessus). Il indique que de la même manière, d'éventuelles condamnations pénales auraient pu en dernier lieu être portées devant le Tribunal fédéral pour les mêmes motifs (articles 78 al. 1 et 95, let. a et b, de la LTF, au paragraphe 17 ci-dessus). Il explique que dans le cadre de telles procédures, la compatibilité de l'O.2 Covid-19 avec le droit de rang supérieur aurait fait l'objet d'un examen à titre préjudiciel.

**E. 46**

Enfin, le Gouvernement rappelle que toutes les autorités compétentes sont tenues « de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation » en vertu de l'article 35 al. 2 de la Cst. Il estime qu'il leur incombe donc, dans un cas d'application, de résoudre une éventuelle contradiction entre les droits fondamentaux énoncés dans la Constitution et les garanties de la Convention, d'une part, et une ordonnance du Conseil fédéral, d'autre part, à la lumière de cette obligation également. De son point de vue, il s'ensuit qu'une procédure concernant l'octroi d'une dérogation au sens de l'article 7 de l'O.2 Covid-19 n'aurait pas été dépourvue de chances de succès. Cette possibilité de contrôle juridictionnel distingue, selon le Gouvernement, le cas d'espèce de la situation qui caractérise l'affaire S.A.S. c. France ([GC], no 43835/11, § 61, CEDH 2014 (extraits)), dans laquelle la conformité de la loi en question avec les droits fondamentaux avait déjà été examinée par les plus hautes juridictions du pays, soit le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation.

**E. 47**

Le Gouvernement considère que, compte tenu de ce qui précède, les autorités nationales, notamment le Tribunal fédéral, ne doivent pas être privées de la possibilité d'être les premières à examiner le litige avant qu'une juridiction internationale n'en connaisse. ii. L'association requérante

**E. 48**

L'association requérante ne partage pas l'avis du Gouvernement lorsqu'il pense qu'elle aurait pu faire en sorte d'obtenir une décision de refus d'autorisation dans un cas concret puis l'attaquer devant les autorités cantonales qui auraient alors dû examiner à titre préjudiciel la compatibilité de l'O.2 Covid-19 avec le droit de rang supérieur. Elle estime, à cet égard, que sa requête ne concerne pas le refus d'autoriser une manifestation particulière, mais bien la mise en place d'un cadre légal strict qui, durant deux mois et demi, a selon elle interdit toute manifestation politique et syndicale sous la menace d'une peine allant jusqu'à trois ans de prison. Or elle considère qu'une telle mesure ne pouvait pas être directement attaquée dans le cadre d'une décision individuelle.

**E. 49**

Par ailleurs, l'association requérante allègue que, contrairement à ce que laisse entendre le Gouvernement, si le recours contre une décision peut conduire la juridiction à examiner la compatibilité de l'acte avec le droit supérieur, cela n'est pas garanti. Elle expose qu'en application du principe *jura novit curia*, le juge suisse peut fonder son jugement sur les principes juridiques de son choix, sans avoir l'obligation d'examiner des problématiques soumises par les parties. Elle ajoute que, dans la mesure où le juge suisse n'a pas, selon elle, la compétence pour statuer sur la compatibilité d'une norme de droit avec la norme supérieure, il est exclu qu'il procède à un examen à titre préjudiciel de la compatibilité du droit national avec le droit supérieur.

**E. 50**

Elle indique enfin que le constat éventuel d'une violation motivé par un refus d'autoriser une manifestation particulière ne permettrait nullement de reconnaître et de réparer le dommage causé par une interdiction générale en place pendant deux mois et demi, alors que tel est l'objet de la présente requête. 51. L'association requérante considère qu'au vu des circonstances particulières du cas d'espèce, il s'agira de constater qu'elle ne disposait

d'aucun moyen lui permettant de faire examiner la violation alléguée de ses droits, découlant selon elle de deux mois et demi d'interdiction générale de manifester et des menaces de sanctions y relatives. Elle conclut qu'en d'autres termes, aucune instance suisse ne pouvant être saisie, elle pouvait se prévaloir de la possibilité exceptionnelle de saisir directement la Cour. b) Appréciation de la Cour i. Les principes applicables 52. Les dispositions de l'article 35 § 1 de la Convention ne prescrivent l'épuisement que des recours à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats. Ces recours doivent exister à un degré suffisant de certitude non seulement en théorie mais aussi en pratique, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues ; il incombe à l'État défendeur de démontrer que ces exigences se trouvent réunies (voir, notamment, les arrêts Vernillo c. France , 20 février 1991, § 27, série A no 198, ou Dalia c. France , 19 février 1998, § 38, Recueil des arrêts et décisions 1998 -I). De plus, selon les « principes de droit international généralement reconnus », certaines circonstances particulières peuvent dispenser le requérant de l'obligation d'épuiser les recours internes qui s'offrent à lui (voir, par exemple, Ringeisen c. Autriche , 16 juillet 1971, §§ 89 et 92, série A no 13). 53. L'article 35 § 1 de la Convention prévoit une répartition de la charge de la preuve. Il incombe au Gouvernement qui plaide le non-épuisement de convaincre la Cour que le recours était effectif et disponible tant en théorie qu'en pratique à l'époque des faits, c'est-à-dire qu'il était accessible, était susceptible d'offrir au requérant le redressement de ses griefs et présentait des perspectives raisonnables de succès. Cependant, une fois cela démontré, c'est au requérant qu'il revient d'établir que le recours évoqué par le Gouvernement a en fait été employé ou bien, pour une raison quelconque, n'était ni adéquat ni effectif compte tenu des faits de la cause ou encore que certaines circonstances particulières le dispensaient de cette obligation ( Akdivar et autres c. Turquie , 16 septembre 1996, § 68, Recueil des arrêts et décisions 1996-IV). 54. La Cour souligne qu'elle doit appliquer cette règle en tenant dûment compte du contexte de l'affaire. Elle a ainsi reconnu que l'article 35 § 1 de la Convention doit s'appliquer avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif ( Cardot c. France , 19 mars 1991, § 34, série A no 200). Elle a de plus admis que la règle de l'épuisement des voies de recours internes ne s'accommode pas d'une application automatique et ne revêt pas un caractère absolu ; en en contrôlant le respect, il faut avoir égard aux circonstances de la cause ( Ringeisen , précité, §§ 89 et 92). Cela signifie notamment que la Cour doit tenir compte de manière réaliste non seulement des recours prévus en théorie dans le système juridique de la Partie contractante concernée, mais également du contexte juridique et politique dans lequel ils se situent ainsi que de la situation personnelle des requérants ( Akdivar et autres, précité, § 69). ii. Applications des principes susmentionnés 55. S'agissant du cas concret, le Gouvernement, se fondant sur le droit et la pratique internes pertinents exposés ci-dessus, estime que rien n'aurait empêché l'association requérante de demander l'autorisation d'organiser une manifestation publique en vertu des dérogations prévues à l'article 7 de l'Ordonnance 2 Covid-19 combinées avec les articles 3 à 5 de la LMDPu-GE (paragraphe 23 ci-dessus). Il expose qu'un refus des autorités cantonales aurait, le cas échéant, pu faire l'objet d'un recours devant la Cour de Justice du canton de Genève en vertu des dispositions pertinentes de la LPA-GE (paragraphe 24 ci-dessus), puis devant le Tribunal fédéral par le biais d'un recours en matière de droit public (article 82 de la LTF, paragraphe 17 ci-dessus) visant à faire constater à titre préjudiciel, en particulier, une violation du droit international, y compris de la Convention. 56. S'agissant tout d'abord de la possibilité de demander une dérogation, certaines, notamment pour des manifestations ayant pour but l'exercice des droits politiques ou de formation, pouvaient en effet être

accordées par l'autorité cantonale en vertu de l'article 7, let. a) de l'O.2 Covid-19 dans sa version du 13 mars 2020. Néanmoins, une fois que l'état de « situation extraordinaire » au sens de l'article 7 de la loi sur les épidémies a été déclaré par le Conseil fédéral le 16 mars 2020 (paragraphe 18 ci-dessus), toutes les manifestations publiques et privées ont été interdites. Dans la version de l'ordonnance en vigueur à partir du 17 mars 2020, la mention d'une autorisation exceptionnelle visant l'exercice des droits politiques avait été supprimée (paragraphe 20 ci-dessus). Dès lors, la Cour constate que la possibilité de dérogation pour l'exercice des droits politiques n'a été prévue que dans la version du 13 mars 2020 de l'O.2 Covid-19, qui est restée en vigueur seulement jusqu'au 16 mars 2020, c'est-à-dire pendant un laps de temps très court. Par ailleurs, le Gouvernement n'a pas fourni d'exemple d'un cas provenant du canton de Genève dans lequel les autorités compétentes auraient favorablement accueilli une demande de dérogation en vue de l'organisation d'une manifestation publique pendant la période pertinente. Il n'a dès lors pas prouvé que cette possibilité existait effectivement en pratique. 57. La Cour s'intéresse ensuite à la possibilité, alléguée par le Gouvernement, de contester devant les juridictions suisses le rejet éventuel d'une demande d'autorisation pour une réunion pacifique. Pour autant que le Gouvernement se réfère à l'affaire 2D\_32/2020 (arrêt du 24 mars 2021, paragraphe 26 ci-dessus, dans lequel le Tribunal fédéral a conclu que la disposition litigieuse de l'Ordonnance Covid dans le secteur de la culture était contraire à l'article 29a de la Cst. en ce qu'elle excluait tout recours contre les décisions prises en exécution de ladite ordonnance et qu'elle était de ce fait inconstitutionnelle et inapplicable), la Cour rappelle que cet arrêt n'a été rendu que le 24 mars 2021, soit approximativement une année après l'époque considérée dans la présente requête, qui porte sur les semaines qui ont suivi l'adoption de l'O.2 Covid-19 le 13 mars 2020. Surtout, cette affaire concernait le droit d'accès à la justice dans le cas de prestations dans le domaine de la culture, en d'autres termes un droit et un domaine bien distincts de ceux en question dans le cas d'espèce, qui porte sur l'exercice de la liberté de réunion au sens de l'article 11 de la Convention. Cet arrêt du Tribunal fédéral n'est, dès lors, pas pertinent pour la question de savoir si la requérante pouvait, dans les circonstances de l'espèce, se prévaloir d'un recours effectif en vue de se plaindre d'une violation de l'article 11 de la Convention. 58. S'agissant plus spécifiquement de la liberté de réunion, le Tribunal fédéral, par un arrêt du 12 août 2021 (1C\_524/2020, au paragraphe 27 ci-dessus), a déclaré irrecevable un recours pour défaut d'intérêt actuel dans la mesure où la demande d'autorisation de manifester portait sur une date déjà échue au moment du prononcé de l'arrêt attaqué et où les restrictions auparavant en vigueur avaient été levées et ne se répéteraient très probablement pas de la même manière à l'avenir. Le Tribunal fédéral n'a dès lors pas statué sur le fond du recours et n'a pas procédé à un contrôle préjudiciel de constitutionnalité de l'ordonnance fédérale. La Cour note que, dans cette affaire, même la première instance avait rendu son arrêt après la date de la réunion pour laquelle une autorisation avait été demandée. Or un tel retard n'est pas compatible avec le principe découlant de la jurisprudence bien établie de la Cour selon lequel un recours effectif requiert que le contrôle d'un refus d'autorisation intervienne avant la date même de la réunion ou de l'assemblée prévue (Lashmankin et autres c. Russie, nos 57818/09 et 14 autres, § 345, 7 février 2017, et Baczkowski et autres c. Pologne, no 1543/06, §§ 81-83, 3 mai 2007). Cet exemple démontre qu'il est peu probable que les tribunaux suisses aient procédé, dans le contexte très spécifique de l'espèce, à un contrôle préjudiciel de l'ordonnance du Conseil fédéral pertinente dans un délai utile bien que, dans des circonstances normales, les tribunaux suisses, en particulier le Tribunal fédéral, se livrent à

un tel examen. 59. Compte tenu de ce qui précède et eu égard au contexte sanitaire et politique global, la Cour n'est pas convaincue que l'association requérante bénéficiât au moment des faits pertinents d'un recours effectif et disponible en pratique qui lui aurait permis de se plaindre d'une violation de sa liberté de réunion au sens de l'article 11 de la Convention. En effet, il ressort de la pratique interne pertinente, en particulier de l'arrêt du Tribunal fédéral du 12 août 2021 (paragraphe 27 ci-dessus) que, bien que les ordonnances fédérales puissent en général faire l'objet d'un contrôle préjudiciel de constitutionnalité par le Tribunal fédéral, y compris en l'absence d'un intérêt actuel, la haute juridiction suisse, dans les circonstances très particulières du confinement généralisé déclaré par le Conseil fédéral dans la lutte contre le coronavirus, s'est abstenue de procéder à un examen sur le fond des recours introduits en matière de liberté de réunion et n'a pas contrôlé la compatibilité de l'O.2 Covid-19 avec la Constitution. 60. En conséquence, la Cour rejette l'exception de non-épuisement de voies de recours internes formulée par le Gouvernement.

3. Conclusions sur la recevabilité 61. Constatant que la requête n'est pas manifestement mal fondée ni irrecevable pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour la déclare recevable. B. Sur le fond 1. Thèses des parties a) L'association requérante 62. L'association requérante soutient que l'interdiction générale de manifester reposait sur une simple ordonnance du Gouvernement, qui n'aurait pas été approuvée par le parlement, ce qui poserait déjà un problème sérieux quant à la qualité de la base légale au vu de la durée des mesures et de l'intensité de l'atteinte qu'elle emportait selon elle. Par ailleurs, l'association requérante estime que les mesures qui pouvaient être adoptées par le Conseil fédéral en application de l'article 6 alinéa 2 de la LEp n'étaient pas suffisamment définies par la loi. 63. L'association requérante ajoute que le Gouvernement a profité d'une compétence qu'elle qualifie d'illimitée pour prendre des mesures qui - matériellement - correspondaient selon elle à une dérogation à un droit fondamental garanti par la Convention, sans respecter aucunement les conditions posées par son article 15. Elle considère qu'au vu de l'intensité de la restriction des droits garantis, l'O.2 Covid-19 ne constituait pas une base légale suffisante pour justifier l'ingérence dans l'exercice des droits consacrés à l'article 11. 64. L'association requérante ne conteste pas qu'il existait des buts légitimes pour l'ingérence alléguée dans l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique. Quant à la nécessité des mesures litigieuses dans une société démocratique, elle soutient que toutes les manifestations étaient interdites, qu'une dérogation exceptionnelle n'était pas applicable aux manifestations relatives à l'exercice des droits politiques et que, pour cette raison, aucune manifestation n'a été autorisée durant la période concernée. 65. Pour autant que le Gouvernement se réfère à une « courte période » pendant laquelle les restrictions étaient applicables, l'association requérante observe que le laps de temps en question allait du 17 mars au 30 mai 2020. Elle estime que, compte tenu de la gravité des mesures, cette durée devrait donc être considérée comme particulièrement longue. 66. Par ailleurs, l'association requérante soutient que la simple participation à une manifestation durant la période concernée était passible d'une peine de trois ans de prison ferme en application de l'article 10 d) de l'O.2 Covid-19. Elle estime que, au vu de la gravité de la peine, ainsi que de l'effet dissuasif qu'elle impliquait selon elle, l'ingérence était extrêmement lourde. 67. L'association requérante allègue également que, alors que le Gouvernement justifie les restrictions par la situation épidémiologique, il s'est toujours refusé à imposer un confinement généralisé. En effet, selon la requérante, le Gouvernement a toujours autorisé l'accès aux lieux de travail, tels que des usines ou des bureaux, même lorsque ces lieux accueillait des centaines de personnes. La requérante expose que le maintien de ce type

d'activités était possible à la simple condition que les employeurs prissent des mesures organisationnelles et techniques à même de garantir le respect des recommandations en matière d'hygiène et d'éloignement social. Elle ajoute qu'en d'autres termes, tandis qu'il était ainsi permis de réunir trente personnes dans une grande surface commerciale, sur un chantier ou dans une usine, rassembler ces mêmes personnes - en assurant le respect des gestes barrières - sur un piquet de grève ou dans une manifestation était en revanche puni d'une peine de trois ans de prison. 68. L'association requérante considère également pertinent de rappeler que d'autres États membres du Conseil de l'Europe, confrontés à une situation épidémiologique similaire, n'ont pas interdit toute manifestation politique et syndicale, mais qu'ils se sont au contraire bornés à restreindre ce droit en conditionnant son exercice au respect des mesures de précaution (distances, masques, désinfection) afin de limiter les risques sanitaires. Elle relate que, par ailleurs, certains États, conscients de l'incompatibilité d'une interdiction générale de manifester avec l'article 11 de la Convention, ont choisi de déroger formellement à la Convention en informant le Secrétaire général du Conseil de l'Europe sur la base de l'article 15 de la Convention. 69. Par conséquent, l'association requérante conclut qu'une interdiction générale constituait une mesure manifestement excessive qui n'était pas nécessaire dans une société démocratique. Dès lors, elle estime qu'il y a eu violation de l'article 11. b) Le Gouvernement 70. Le Gouvernement soutient que l'interdiction des manifestations publiques était prévue par l'article 6 et suivants de l'O.2 Covid-19. Il estime en outre que ces dispositions poursuivaient en particulier deux buts au sens de l'article 11 § 2, à savoir la protection de la santé et la protection des droits et libertés d'autrui. 71. Quant à leur caractère nécessaire dans une société démocratique, le Gouvernement admet que l'interdiction de toute manifestation publique constituait une ingérence grave dans le droit à la liberté d'assemblée et de réunion. Il observe qu'il n'est donc pas surprenant que le Conseil fédéral n'ait pas immédiatement recouru à cette mesure radicale, mais qu'il ait pris ses décisions à la lumière de l'évolution de la situation épidémiologique et qu'il ait durci les mesures adoptées dès lors que la propagation du virus s'accélérait. Il ajoute, à cet égard, que ce n'est qu'à partir du 17 mars 2020 que l'article 6 de l'O.2 Covid-19 a interdit toutes les manifestations publiques. 72. Le Gouvernement précise également que l'O.2 Covid-19 prévoyait dès le début, en son article 7, la possibilité d'accorder des dérogations. Il indique que, de plus, la validité de l'interdiction a été limitée dans sa durée et que les prolongations n'ont été décidées que pour de courtes périodes et à la lumière de l'évolution de la situation épidémiologique. Il ajoute que les différentes interdictions ont été assouplies et levées par étapes, en fonction de l'amélioration de la situation. 73. En ce qui concerne la possibilité d'infliger des sanctions pénales à tous ceux qui ne respectaient pas l'interdiction énoncée à l'article 6 de l'O.2 Covid-19, le Gouvernement estime que la sévérité de la menace pour la santé publique émanant du coronavirus était telle qu'à titre tout à fait exceptionnel, il était indispensable que les mesures épidémiologiques fussent accompagnées de sanctions décourageant les infractions. Par conséquent, le Gouvernement conclut qu'il n'a pas outrepassé sa marge d'appréciation en exerçant son pouvoir de sanctionner ceux qui participaient à une manifestation ne satisfaisant pas à l'exigence d'autorisation. 74. Au vu de ce qui précède, le Gouvernement conclut que le grief formulé sous l'angle de l'article 11 de la Convention est manifestement mal fondé. 2. Appréciation de la Cour a) Ingérence dans l'exercice des droits protégés par l'article 11 de la Convention 75. Il n'est pas contesté par les parties que l'interdiction de se réunir publiquement s'inscrivant dans le cadre des mesures prises par le Gouvernement dans la lutte contre le coronavirus constitue une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté de

réunion de la requérante tel que garanti par l'article 11 § 1 de la Convention. b) Justification de l'ingérence 76. Une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté de réunion ne peut se justifier que si les exigences du paragraphe 2 de l'article 11 sont remplies. Reste donc à savoir si l'ingérence était « prévue par la loi », inspirée par un ou des buts légitimes au regard de ce paragraphe et « nécessaire dans une société démocratique » pour les atteindre. La Cour est dès lors appelée à vérifier si ces conditions étaient réunies dans le cas d'espèce.

i. Base légale et but légitime 77. Dans le cas présent, il n'est pas contesté que l'ingérence reposait sur l'article 6 et suivants de l'O.2 Covid-19. Pour autant que l'association requérante invoque certains arguments relatifs à la qualité de la base légale, notamment le fait que l'interdiction générale de manifester reposait sur une simple ordonnance du Gouvernement, non approuvée par le parlement, et qu'elle allègue un défaut de précision concernant les mesures prévues, la Cour rappelle sa jurisprudence selon laquelle les mots « prévue par la loi » qui figurent aux articles 8 à 11 de la Convention imposent non seulement que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais visent aussi la qualité de la loi en cause : ainsi, celle-ci doit être accessible au justiciable et prévisible quant à ses effets (voir, parmi d'autres, Kudrevičius et autres c. Lituanie [GC], no 37553/05, § 108, CEDH 2015, avec d'autres affaires citées). 78. La Cour rappelle par ailleurs que, pour répondre aux exigences de qualité de la loi, le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention et que, lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limite (voir, parmi d'autres, Hassan et Tchaouch c. Bulgarie [GC], no 30985/96, § 84, CEDH 2000-XI, Maestri c. Italie [GC], no 39748/98, § 30, CEDH 2004-I, et Lashmankin et autres, précité, § 411). En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante (ibidem.). 84-89 ci-dessous), la Cour ne s'estimera pas obligée de répondre à la question de savoir si la qualité de la loi était en l'espèce conforme aux exigences de l'article 11 § 2 de la Convention. 80. S'agissant des buts légitimes au sens de l'article 11 § 2 de la Convention, le Gouvernement soutient que les mesures litigieuses poursuivaient en particulier deux buts au sens de l'article 11 § 2, à savoir la protection de la santé et la protection des droits et libertés d'autrui. La partie requérante ne remet pas ces buts en question et la Cour est prête à les accepter. ii. Nécessité dans une société démocratique 1) Les principes applicables 81. Les principes devant guider la Cour dans l'appréciation de la question de savoir si les mesures litigieuses étaient nécessaires dans une société démocratique ont été énumérés dans l'affaire Kudrevičius et autres, précitée (références omises) : « 142. 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 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 et elle le fait en appréciant les circonstances de la cause (...). 143. Lorsqu'elle exerce son contrôle, la Cour n'a point pour tâche de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article 11 les décisions qu'elles ont rendues. Il ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'État défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable : il lui faut considérer

l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer, après avoir établi qu'elle poursuivait un « but légitime », si elle répondait à un « besoin social impérieux » et, en particulier, si elle était proportionnée au but poursuivi et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants » (...). 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 (...). 144. La proportionnalité appelle à mettre en balance les impératifs des fins énumérées au paragraphe 2 de l'article 11 avec ceux d'une libre expression par la parole, le geste ou même le silence des opinions de personnes réunies dans la rue ou en d'autres lieux publics (...). (...) 146. La nature et la lourdeur des peines infligées sont aussi des éléments à prendre en considération lorsqu'il s'agit de mesurer la proportionnalité de l'ingérence par rapport au but qu'elle poursuit (...). Lorsque les sanctions infligées sont de nature pénale, elles appellent une justification particulière (...). Une manifestation pacifique ne doit pas, en principe, faire l'objet d'une menace de sanction pénale (...), notamment d'une privation de liberté (...). 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 (...). 82. La Cour ajoute encore que l'État peut, dans le respect des dispositions de la Convention, adopter des mesures générales qui s'appliquent à des situations prédéfinies indépendamment des circonstances propres à chaque cas individuel, même si ces mesures risquent de conduire à des difficultés dans certains cas particuliers ( *Animal Defenders International c. Royaume-Uni* [GC], no 48876/08 , § 106, CEDH 2013 (extraits), ou *Ždanoka c. Lettonie* [GC], no 58278/00, §§ 112-115, CEDH 2006-IV). 83. Enfin, la Cour estime également que l'examen de la proportionnalité des mesures doit tenir compte de l'effet dissuasif que celles-ci sont susceptibles de produire, et notamment du fait que l'interdiction préalable d'une réunion risque de dissuader de potentiels participants d'y prendre part (voir, dans ce sens, *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova* , no 28793/02, § 77, CEDH 2006-II).

2) Application des principes susmentionnés 84. S'agissant de la présente affaire, il découle des principes susmentionnés que la Suisse jouissait d'une certaine marge d'appréciation dans la détermination des restrictions aux droits et libertés garantis par la Convention, mais que celle-ci n'était néanmoins pas illimitée. C'est au demeurant à la Cour, dans le cadre de son contrôle et à la lumière des circonstances concrètes de l'espèce, de se prononcer de manière définitive sur la compatibilité de la restriction avec la Convention. À cet égard, elle reconnaît que la menace pour la santé publique provenant du coronavirus était très sérieuse, que les connaissances sur les caractéristiques et la dangerosité du virus étaient très limitées au stade initial de la pandémie et, dès lors, que les États ont dû réagir rapidement pendant la période considérée dans la présente affaire. De surcroît, la Cour ne méconnaît pas non plus que la Convention doit se lire comme un tout et s'interpréter en veillant à l'harmonie et à la cohérence interne de ses différentes dispositions ( *Mihalache c. Roumanie* [GC], no 54012/10 , § 92, 8 juillet 2019, et *Stec et autres c. Royaume-Uni (déc.)* [GC], nos 65731/01 et 65900/01 , §§ 47-48, CEDH 2005-X). Il s'ensuit, s'agissant du cas d'espèce, que la Cour tient compte des intérêts opposés en jeu dans le contexte très complexe de la pandémie, et notamment de l'obligation positive imposée aux États parties à la Convention de protéger la vie et la santé des personnes se trouvant sous leur juridiction en vertu, notamment, des articles 2 et 8 de la Convention ( *Vavřička et autres c. République tchèque* [GC], nos 47621/13 et 5 autres, § 282, 8 avril 2021). 85. La Cour estime d'emblée qu'une interdiction générale d'un certain comportement est une mesure radicale qui exige une justification

solide et un contrôle particulièrement sérieux par les tribunaux autorisés à opérer une pesée des intérêts pertinents en jeu (voir, par exemple, *Lacatus c. Suisse*, no 14065/15, § 101, 19 janvier 2021, *Hirst c. Royaume-Uni* (no 2) [GC], no 74025/01, § 82, CEDH 2005-IX, et *Schlumpf c. Suisse*, no 29002/06, § 115, 8 janvier 2009). En vertu de l'article 6, alinéa premier, de l'O.2 Covid-19 (version du 13 mars 2020), les manifestations publiques ou privées accueillant simultanément 100 personnes ou plus ont été interdites (paragraphe 19 ci-dessus). Comme exposé lors de l'examen de l'épuisement des voies de recours internes (paragraphe 56 ci-dessus), certaines dérogations exceptionnelles, notamment pour des manifestations ayant pour but l'exercice des droits politiques ou de formation, ont pu être accordées par l'autorité cantonale pendant quelques jours en vertu de l'article 7 lettre a) de l'ordonnance. En revanche, une fois que le Conseil fédéral eut déclaré l'état de « situation extraordinaire » au sens de l'article 7 de la loi sur les épidémies le 16 mars 2020, toutes les manifestations publiques et privées ont été interdites. Dans la version de l'ordonnance en vigueur à partir du 17 mars 2020, la mention d'une autorisation exceptionnelle visant l'exercice des droits politiques avait été supprimée (paragraphe 20 ci-dessus). Le 20 mars 2020, le Conseil fédéral a durci encore ces mesures en interdisant les rassemblements de plus de cinq personnes dans l'espace public, sans dérogation possible. Ce n'est qu'à partir du 30 mai 2020 que les rassemblements réunissant jusqu'à 30 personnes ont à nouveau été autorisés. Puis, à partir du 6 juin 2020, les manifestations privées et publiques jusqu'à 300 personnes ont été à nouveau autorisées (paragraphe 14 ci-dessus). 86. Il s'ensuit que, entre le 17 mars et le 30 mai 2020, toutes les manifestations par lesquelles l'association requérante aurait pu poursuivre ses activités en vertu de son but statutaire ont fait l'objet d'une interdiction générale. Selon la jurisprudence précitée, une telle mesure générale exigeait une justification solide et un contrôle particulièrement sérieux par les tribunaux autorisés à opérer une pesée des intérêts pertinents en jeu. Or, même à supposer qu'une justification solide existait, à savoir la lutte efficace contre la pandémie mondiale de la maladie à coronavirus, il découle des conclusions tirées lors de l'examen de l'épuisement des voies de recours internes (paragraphe 57-59 ci-dessus) qu'un tel contrôle n'a pas été effectué par les tribunaux internes, et notamment pas par le Tribunal fédéral. Il s'ensuit que la mise en balance des intérêts opposés en jeu, telle que l'exige la Cour dans le cadre de l'examen de la proportionnalité d'une mesure aussi radicale, n'a pas pu être opérée ( *Kudrevičius et autres*, précité, § 144, avec d'autres références). Cela se révèle d'autant plus préoccupant au regard de la Convention que l'interdiction générale a été maintenue pendant un laps de temps considérable. 87. Par ailleurs, la Cour rappelle que la requérante fait valoir que l'accès aux lieux de travail, tels que des usines ou des bureaux, était toujours autorisé, même lorsque ces lieux accueillait des centaines de personnes. À cet égard, la Cour estime que le Gouvernement n'a pas répondu à la question de la partie requérante de savoir pour quelles raisons le maintien de ce type d'activités était possible à la condition que les employeurs prissent des mesures organisationnelles et techniques à même de garantir le respect des recommandations en matière d'hygiène et d'éloignement social, tandis que l'organisation d'une manifestation, dans l'espace public, à savoir en plein air, ne l'était pas, même en respectant les consignes sanitaires nécessaires. La Cour observe à cet égard que, pour qu'une mesure puisse être considérée comme proportionnée et nécessaire dans une société démocratique, l'existence d'une mesure portant moins gravement atteinte au droit fondamental en cause et permettant d'arriver au même but doit être exclue (voir, dans ce sens, *Glor c. Suisse*, no 13444/04, § 94 CEDH 2009, *Association Rhino et autres c. Suisse*, no 48848/07, § 65, 11 octobre 2011, et *Fédération croate de golf c. Croatie*, no 66994/14,

§ 98, 17 décembre 2020). 88. De surcroît, la Cour rappelle que la qualité de l'examen parlementaire et judiciaire de la nécessité de la mesure réalisée au niveau national revêt une importance particulière dans la détermination de la proportionnalité d'une mesure générale, y compris pour ce qui est de l'application de la marge d'appréciation pertinente ( Animal Defenders International , précité, § 108), avec d'autres références). Compte tenu de l'urgence d'apporter une réponse appropriée à la menace inédite du coronavirus à ses débuts, l'on ne saurait certes s'attendre nécessairement au niveau interne à des débats très approfondis, en particulier impliquant le parlement, en vue de l'adoption des mesures urgentes jugées nécessaires dans la lutte contre ce fléau mondial. Dans de telles circonstances, toutefois, un contrôle juridictionnel indépendant et effectif des mesures prises par le pouvoir exécutif s'avère d'autant plus impérieux. 89. Quant à la sanction à infliger en cas de violation de l'interdiction de manifester énoncée par l'O.2 Covid-19, la Cour rappelle que lorsque les sanctions infligées sont de nature pénale, elles appellent une justification particulière et qu'une manifestation pacifique ne doit pas, en principe, faire l'objet d'une menace de sanction pénale ( Kudrevičius et autres, précité, § 146). Dans le cas d'espèce, le 17 mars 2020, l'article 10d a été inséré dans l'O.2 Covid-19. Cet article, qui a été maintenu par la suite, prévoyait une peine privative de liberté de trois ans maximum ou une peine pécuniaire (sauf commission d'une infraction plus grave au sens du code pénal), pour quiconque s'opposait intentionnellement à l'interdiction de manifester au sens de l'article 6. La Cour estime qu'il s'agit de sanctions très sévères susceptibles de produire un effet dissuasif auprès de potentiels participants ou groupes désireux d'organiser de telles manifestations. 90. Enfin, la Cour estime important de rappeler que la Suisse n'a pas, face à la crise sanitaire mondiale, fait usage de l'article 15 de la Convention permettant à un État partie de prendre certaines mesures dérogeant aux obligations prévues par la Convention en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation. Elle était, dès lors, tenue de respecter la Convention en vertu de son article premier et, s'agissant du cas d'espèce, de se conformer pleinement aux exigences de l'article 11, tenant compte de la marge d'appréciation qui doit lui être reconnue. 91. La Cour, ne méconnaissant nullement la menace que représente le coronavirus pour la société et la santé publique, conclut néanmoins, à la lumière de l'importance de la liberté de réunion pacifique dans une société démocratique, et en particulier des thématiques et des valeurs que l'association requérante défend en vertu de ses statuts, du caractère général et de la durée considérablement longue de l'interdiction des manifestations publiques entrant dans le champ des activités de l'association requérante, ainsi que de la nature et de la sévérité des sanctions prévues, que l'ingérence dans l'exercice des droits protégés par l'article 11 n'était pas proportionnée aux buts poursuivis. Elle relève par ailleurs que les tribunaux internes n'ont pas procédé à un contrôle effectif des mesures litigieuses pendant la période pertinente. Dès lors, l'État défendeur a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce. Par conséquent, l'ingérence n'était pas nécessaire dans une société démocratique au sens de l'article 11 § 2 de la Convention. 92. Partant, il y a eu violation de l'article 11 de la Convention. II. 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. L'association requérante demande 10 000 EUR (euros) pour le dommage qu'elle estime avoir subi à raison de la violation alléguée de l'article 11 de la Convention. Ce montant permettrait, selon elle, de compenser très

partiellement les difficultés qu'elle a rencontrées en conséquence des mesures à ses yeux radicales prises par le Gouvernement durant la période concernée. 95. Le Gouvernement estime que l'association requérante ne spécifie pas le dommage matériel qu'auraient entraîné pour elle les mesures litigieuses. Quant à un préjudice moral éventuel, il soutient que le constat de violation de l'article 11 représenterait en soi une satisfaction équitable suffisante. 96. La Cour estime que, même à supposer que l'association requérante fasse valoir un dommage matériel, celui-ci n'est de toute façon pas suffisamment étayé et qu'aucun montant n'est dès lors dû à ce titre. La Cour estime par ailleurs que le constat d'une violation de l'article 11 constitue en soi une satisfaction équitable suffisante pour tout dommage moral pouvant avoir été subi par la requérante. B. Frais et dépens 97. L'association requérante réclame également 3 000 EUR au titre des frais et dépens qu'elle dit avoir engagés dans le cadre de la procédure menée devant la Cour. 98. Le Gouvernement ne s'y oppose pas. 99. 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 3 000 EUR, tous frais confondus, pour la procédure menée devant elle, plus tout montant pouvant être dû sur cette somme à titre d'impôt. C. Intérêts moratoires 100. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

Entscheid

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.