



Note du professeur Jean-Philippe Dunand

La Suisse, qui est membre du Conseil de l'Europe depuis le 6 mai 1963 (RS 0.192.030), a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 (CEDH) en date du 28 novembre 1974 (RS 0.101). A ce jour, plus de 200 procédures contre notre pays ont été portées devant la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) ; dans plus de la moitié des causes, une violation de la CEDH a été constatée.

Les arrêts de la CourEDH ont force obligatoire pour les Etats parties au litige (art. 46 CEDH). Ces derniers sont toutefois libres des moyens utilisés pour parvenir à leur exécution et à leur respect : modification des normes contraires aux principes de la CEDH, octroi de dommages-intérêts aux victimes de violation, révision des arrêts des juridictions internes, etc. (PASCAL MAHON, Droit constitutionnel, volume I, Bâle 2014, N 384).

L'affaire qui nous occupe ici nous replonge en 2020 au moment de la propagation fulgurante du Covid-19 en Suisse et dans le monde. Dans l'ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus du 13 mars 2020 (Ordonnance 2 COVID-19) (RS 818.101.24), abrogée depuis lors, le Conseil fédéral a décrété l'interdiction générale des manifestations publiques ou privées accueillant simultanément 100 personnes, assortie de sanctions pénales, sans que cette interdiction ait pu faire l'objet d'un contrôle juridictionnel de proportionnalité effectif et disponible en pratique.

La Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS), association ayant pour but statutaire de défendre les intérêts des travailleurs et de ses organisations membres, notamment dans le domaine des libertés syndicales et démocratiques, s'est dit s'être trouvée contrainte, à la suite de l'adoption de l'Ordonnance 2 COVID-19, de renoncer à l'organisation d'une manifestation prévue le 1^{er} mai 2020. D'une manière générale, la CGAS affirma n'avoir plus pu organiser de réunions publiques ni prendre part à pareilles réunions. Portant l'affaire devant la CourEDH, elle invoqua une violation de l'art. 11 CEDH.

En vertu de l'art. 11 § 1 CEDH, toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association. Selon l'art. 11 § 2, une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté de réunion ne peut se justifier que si : l'ingérence était « prévue par la loi » (condition 1), inspirée par un ou des buts légitimes (condition 2) et « nécessaire dans une société démocratique » pour les atteindre (condition 3) (pour un commentaire de l'art. 11 CEDH, cf. LUC GONIN, *ad* art. 11 CEDH, in : GONIN/BIGLER (édit.), Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), Commentaire Stämpfli, Berne 2018, pp. 643 ss).

Considérant que les restrictions litigieuses étaient de toute manière excessives à la lumière du critère de la nécessité dans une société démocratique (troisième condition), la CourEDH ne s'est pas estimée obligée de répondre à la (délicate) question de savoir si la qualité de la loi

(soit l'Ordonnance 2 COVID-19) était conforme aux exigences de l'art. 11 § 2 CEDH (première condition). L'existence de buts légitimes (deuxième condition), soit en l'espèce la protection de la santé et la protection des droits et libertés d'autrui, n'était pas contestée.

Selon la CourEDH, le gouvernement suisse n'a pas répondu à la question (légitime) de la partie requérante de savoir pour quelles raisons l'accès aux lieux de travail était toujours autorisé, même lorsque ces lieux accueillait des centaines de travailleurs, 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 par un syndicat d'une manifestation, dans l'espace public (en plein air), ne l'était pas, même en respectant les consignes sanitaires nécessaires !

En substance, la CourEDH a considéré ce qui suit (cf. § 91) : compte tenu de l'importance de la liberté de réunion pacifique dans une société démocratique, et de la durée considérablement longue de l'interdiction des manifestations publiques (deux mois et demi), ainsi que de la nature et de la sévérité des sanctions prévues (peine privative de liberté jusqu'à trois ans), l'ingérence dans l'exercice des droits protégés par l'art. 11 CEDH n'était pas proportionnée aux buts poursuivis. En outre, les tribunaux internes n'ont pas procédé à un contrôle effectif des mesures litigieuses pendant la période pertinente. La CourEDH en a conclu que la Suisse a outrepassé la marge d'appréciation dont elle jouissait en l'espèce et que l'ingérence n'était pas nécessaire dans une société démocratique au sens de l'art. 11 § 2 CEDH. Partant, il y a eu violation de l'art. 11 CEDH.

La CourEDH a considéré que le constat d'une violation de l'art. 11 constituait en soi une satisfaction équitable suffisante pour tout dommage moral pouvant avoir été subi par la CGAS. On rappellera que les normes contestées se trouvaient dans l'Ordonnance 2 COVID 19 qui n'est plus en vigueur. L'arrêt de la CourEDH, troisième section, du 15 mars 2002 (requête n° 2188/20) a toutefois une portée indéniable pour l'avenir : une pandémie même virulente ne justifie en principe pas une interdiction générale des réunions publiques, en particulier celles de nature syndicale. Si l'adoption de nouvelles règles s'avérait indispensable dans le futur, les autorités compétentes devraient au préalable se pencher sur la qualité de la loi (loi ou ordonnance), la proportionnalité des mesures (quelle durée, quels aménagements et quelles exceptions notamment), la nature et la proportionnalité des sanctions, ainsi que les possibilités de contrôle par les tribunaux internes.