



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

## Séminaire judiciaire de la CEDH 2023

### « En protégeant les droits de l'homme les juges préservent la démocratie »

#### La liberté de réunion et d'association et la démocratie

#### Discours de Mirjana Lazarova Trajkovska

Le droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association est l'une des forces motrices non seulement des sociétés démocratiques modernes, mais aussi – et peut-être de manière plus fondamentale – de la vie en société avec des personnes qui nous ressemblent ou qui sont différentes de nous. À cet égard, je suis d'accord avec le célèbre diplomate et sociologue français Alexis de Tocqueville, selon lequel l'esprit humain et l'art de l'association sont fondamentaux non seulement pour la démocratie mais aussi pour le progrès dans tous les autres domaines de la vie humaine<sup>1</sup>. De ce fait, nous devons contribuer non seulement à la protection de la liberté d'association mais aussi au perfectionnement des aspects juridiques de l'art de l'association et de la réunion.

Cela est d'autant plus pertinent à une époque telle que celle que nous avons connue ces dernières années, où la pandémie de COVID-19 a provoqué l'adoption d'un certain nombre de mesures de protection qui, d'une manière ou d'une autre, menaçaient cette condition préalable fondamentale de l'existence humaine au sein des sociétés démocratiques et civilisées. Nous avons subi différentes formes de restrictions, notamment des fermetures ou encore l'application de restrictions aux réunions publiques et privées. Diverses politiques de distanciation sociale ont empêché les rassemblements, non seulement ceux qui visaient à exprimer un message, mais aussi ceux à caractère privé et intime. Les rassemblements sociaux ont été soit complètement interdits soit limités à un nombre donné de participants. En Europe et dans le reste du monde, de nombreuses manifestations politiques, sportives, culturelles, religieuses ou d'une autre nature ont été annulées. Nous avons accepté et adopté d'autres formes de communication, d'expression et d'association, principalement par l'intermédiaire de réunions en ligne. Cependant, les êtres humains sont des êtres sociaux, qui doivent se réunir, de manière publique comme de manière privée, pour des raisons qui peuvent être sociales, politiques, culturelles, humanitaires ou d'une autre nature.

À cet égard, je voudrais mettre en lumière ici certaines des contributions majeures de la Cour au perfectionnement de l'art de l'association et de la réunion, qui est l'un des droits fondamentaux protégés par la Convention, en reconnaissant que la participation au processus démocratique passe en grande partie par l'appartenance à des associations au sein desquelles les citoyens peuvent se rassembler et atteindre ensemble des objectifs communs<sup>2</sup>.

La Cour a établi que le droit à la liberté d'association et de réunion ne couvre toutefois pas les manifestations et rassemblements organisés dans des intentions violentes. Elle a par exemple conclu à l'absence de violation dans l'affaire *Ayoub et autres c. France*, qui portait sur la dissolution d'une

<sup>1</sup> Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique* (édité et traduit par Harvey C. Mansfield et Delba Winthrop, avec une introduction de Harvey C. Mansfield et Delba Winthrop), © 2000.

<sup>2</sup> *Kudrevičius et autres c. Lituanie*, arrêt de Grande Chambre du 15 octobre 2015, n° 37553/05, § 91.

association à caractère paramilitaire d'extrême-droite à la suite de violences et de troubles à l'ordre public commis par ses membres<sup>3</sup>.

Le droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association avec autrui vise notamment à protéger la liberté de former et d'exprimer des opinions ainsi qu'à donner toute sa place au débat public et à laisser la contestation s'exprimer ouvertement<sup>4</sup>. La Cour a attaché de l'importance au fait que les participants à un rassemblement cherchent non seulement à exprimer leurs opinions, mais encore à le faire en compagnie d'autres personnes qui partagent leurs idées<sup>5</sup>.

Dans l'affaire *Ekrem Can et autres c. Turquie*, une manifestation dans un tribunal – au cours de laquelle les requérants avaient déployé une bannière, clamé des slogans et lancé des brochures, en perturbant de ce fait le service public essentiel qu'est l'administration régulière de la justice – a été examinée sur le terrain de l'article 11 lu à la lumière de l'article 10. La Cour a noté que le grief des requérants portait non seulement sur le fait qu'on les avait empêchés de faire une déclaration, mais aussi – et surtout – sur l'intervention de la police qui avait abouti à leur expulsion forcée des locaux<sup>6</sup>. Le droit d'exprimer ses opinions garanti par l'article 11 comprend la faculté d'exprimer lesdites opinions de manière collective. Dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire *Primov et autres c. Russie*, la Cour a attaché de l'importance au fait que les personnes participant à une réunion cherchaient non seulement à exprimer leurs opinions, mais encore à le faire avec d'autres<sup>7</sup>.

Le droit à la liberté de réunion pacifique comporte des obligations négatives et positives pour l'État contractant<sup>8</sup>. Les obligations positives inhérentes à un respect effectif de la liberté de réunion revêtent une importance toute particulière pour les personnes qui appartiennent à des minorités, du fait qu'elles sont plus exposées aux brimades<sup>9</sup>. La Cour a affirmé qu'outre les partis politiques, les rassemblements et associations qui cherchent à protéger le patrimoine culturel ou spirituel, qui cherchent à atteindre des buts sociaux ou économiques, qui proclament ou enseignent une religion, qui recherchent une identité ethnique ou qui affirment une conscience minoritaire sont également importants pour le bon fonctionnement de la démocratie<sup>10</sup>.

Dans l'affaire *Navalnyy c. Russie*, qui portait sur le fait qu'un militant politique avait à de nombreuses reprises été arrêté et poursuivi pour des infractions administratives liées au caractère illégal de rassemblements publics, la Cour a conclu à la violation de l'article 11 et, en vertu du paragraphe 2 de l'article 46, elle a demandé à l'État défendeur de prendre des mesures générales visant à ce que le cadre juridique qui régit l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique ne constitue pas une entrave dissimulée à cette liberté<sup>11</sup>. Dans une affaire présentant des différences par rapport à celle-ci, à savoir l'affaire *Makarashvili et autres c. Géorgie*, la Cour a adopté une approche plus restrictive, soulignant que les organisateurs de manifestations et les participants à celles-ci devaient, en tant qu'acteurs du processus démocratique, respecter les règles qui régissent ce processus en se conformant à la réglementation en vigueur<sup>12</sup>.

Il se pose alors la question suivante : où placer la limite en matière d'ingérences autorisées dans l'exercice du droit à la liberté d'association et de réunion, lorsqu'il est question des mesures adoptées par les États ? Devant la chambre saisie de l'affaire *Communauté genevoise d'action syndicale c. Suisse*, aucune des parties n'a contesté l'idée que l'interdiction des réunions publiques s'analysait

---

<sup>3</sup> *Ayoub et autres c. France*, arrêt du 8 octobre 2020, requêtes n<sup>os</sup> 77400/14, 34532/15 et 34550/15.

<sup>4</sup> *Éva Molnár c. Hongrie*, arrêt du 7 octobre 2008, requête n<sup>o</sup> 10346/05, § 42.

<sup>5</sup> *Novikova et autres c. Russie*, arrêt du 26 avril 2016, requêtes n<sup>os</sup> 25501/07, 57569/11, 80153/12, 5790/13 et 35015/13.

<sup>6</sup> *Ekrem Can et autres c. Turquie*, arrêt du 8 mars 2022, requête n<sup>o</sup> 10613/10, §§ 68-91.

<sup>7</sup> *Primov et autres c. Russie*, arrêt du 12 juin 2014, requête n<sup>o</sup> 17391/06, § 91.

<sup>8</sup> *Djavit An c. Turquie*, arrêt du 20 février 2003, requête n<sup>o</sup> 20652/92, § 57.

<sup>9</sup> *Bączkowski et autres c. Pologne*, arrêt du 3 mai 2007, requête n<sup>o</sup> 1543/06, § 64.

<sup>10</sup> *Centre des sociétés pour la conscience de Krishna en Russie*, arrêt du 23 novembre 2021, requête n<sup>o</sup> 37477/11, § 46, et *Membres de la Congrégation des témoins de Jéhovah de Gldani et autres c. Géorgie*, arrêt du 3 mai 2007, requête n<sup>o</sup> 71156/01, §§ 143-144.

<sup>11</sup> *Navalnyy c. Russie*, arrêt du 15 novembre 2018, requêtes n<sup>os</sup> 29580/12 et 4 autres.

<sup>12</sup> *Makarashvili et autres c. Géorgie*, arrêt du 1<sup>er</sup> septembre 2022, requêtes n<sup>os</sup> 23158/20, 31365/20 et 32525/20. Cette affaire a fait l'objet d'une demande de renvoi devant la Grande Chambre, qui n'a pas encore été tranchée.

en une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association<sup>13</sup>. La Cour a déjà approuvé des restrictions considérables apportées aux rassemblements publics lorsqu'elles avaient pour but la protection de la sûreté publique ou la défense de l'ordre public, et elle a conclu à l'absence de violation de l'article 11 relativement à la dispersion d'un rassemblement pour protéger la santé et la sécurité des participants<sup>14</sup>. Néanmoins, ces restrictions n'étaient pas liées à une interdiction générale des rassemblements : elles visaient à faire face au risque spécifique que posaient les manifestations en cause<sup>15</sup>.

Tout au long de la pandémie, les citoyens se sont montrés hautement créatifs, et ils ont adopté d'autres modes de réunion et de manifestation. S'il est rare qu'il faille interdire une manifestation en raison de la teneur du message que les participants entendent exprimer, l'objectif d'une manifestation peut lui aussi être un facteur pertinent pour déterminer la proportionnalité d'une ingérence. Les manifestations du mouvement Black Lives Matter pendant la pandémie en sont un exemple, les obligations positives de l'État inhérentes à un respect effectif de la liberté de réunion revêtant une importance toute particulière pour les personnes membres de minorités, qui sont plus exposées aux brimades<sup>16</sup>. Ces manifestations avaient pour but de faire entendre la voix des minorités ethniques, dont le statut de minorités accroît le risque de subir des discriminations. Par ailleurs, lorsqu'il est question d'appliquer des restrictions à une manifestation, l'État doit évaluer le préjudice que causerait l'interdiction de cette manifestation et déterminer si les conséquences positives des restrictions en question sont supérieures à ce préjudice.

La gravité des mesures répressives ainsi que la nature et la sévérité des sanctions imposées en cas de participation à un rassemblement ou à une manifestation font elles aussi partie des facteurs qui doivent être pris en compte dans le cadre de l'appréciation de la proportionnalité<sup>17</sup>. Dans plusieurs affaires où des manifestants avaient commis des actes de violence, la Cour a conclu que, même si les manifestations en question relevaient du champ d'application de l'article 11, les ingérences étaient justifiées car elles visaient la défense de l'ordre et la prévention du crime ou la protection des droits d'autrui<sup>18</sup>. Dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova*, la Cour a souligné que c'est aux autorités qu'il incombe de prouver la réalité des intentions violentes prêtées aux organisateurs d'une manifestation<sup>19</sup>.

Au-delà de ces remarques plutôt générales sur le droit à la liberté d'association et de réunion, je voudrais mettre en avant certains aspects particuliers que revêt ce droit universel lorsqu'il s'applique à la liberté d'association et de réunion des juges. Dans le cadre de leur catégorie professionnelle mais également en leur qualité de fonctionnaires, les juges sont eux aussi membres d'associations, et ils jouissent du droit essentiel de se réunir et de manifester. Une recommandation de 2012 du Conseil de l'Europe sur l'indépendance, l'efficacité et les responsabilités des juges prévoit que « les juges peuvent exercer des activités extérieures à leurs fonctions officielles » et que les juges devraient être libres de créer des organisations professionnelles ayant pour objectifs non seulement de garantir leur indépendance et de promouvoir l'état de droit mais aussi de protéger et de développer leurs intérêts en tant que citoyens et êtres humains<sup>20</sup>.

Dans le même ordre d'idées, la Cour a conclu dans l'affaire *Maestri c. Italie* à la violation de l'article 11 à raison de l'imposition à un juge d'une sanction disciplinaire au motif qu'il était franc-maçon<sup>21</sup>. Elle a

---

<sup>13</sup> *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse*, arrêt du 15 mars 2022, requête n° 21881/20, § 42 (résumé dans la présente publication). Cette affaire a toutefois été renvoyée devant la Grande Chambre le 5 septembre 2022, ce qui signifie que cet arrêt rendu par la troisième section de la Cour n'est pas définitif et que la Grande Chambre rendra un nouvel arrêt relativement à l'affaire.

<sup>14</sup> *Cisse c. France*, arrêt du 9 avril 2022, requête n° 51346/99.

<sup>15</sup> *Christians against Racism and Fascism c. Royaume-Uni*, décision du 16 juillet 1980 sur la recevabilité, requête n° 8440/78.

<sup>16</sup> *Bączkowski et autres c. Pologne*, arrêt du 3 mai 2007, requête n° 1543/06, § 64.

<sup>17</sup> *Kudrevičius et autres c. Lituanie* [GC], 2015, § 92.

<sup>18</sup> *Osmani et autres c. l'ex-République yougoslave de Macédoine* » (déc.), 11 octobre 2001, requête n° 50841/99.

<sup>19</sup> *Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova (n° 2)*, arrêt du 2 février 2010, requête n° 25196/04, § 23.

<sup>20</sup> Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, § 21.

<sup>21</sup> *Maestri c. Italie*, arrêt de Grande Chambre du 17 février 2004, requête n° 39748/98.

jugé que cette ingérence n'était pas prévisible et qu'elle n'était en conséquence pas « prévue par la loi ».

Dans l'affaire *Miroslava Todorova c. Bulgarie*<sup>22</sup>, la requérante, qui était juge, a fait l'objet d'une procédure disciplinaire relativement à des allégations d'inefficacité et de mauvaises performances après avoir fait des déclarations publiques en sa qualité de dirigeante d'une association de juges. L'objectif principal de la procédure disciplinaire dirigée contre la requérante et des sanctions qui lui ont été imposées n'était pas de garantir le respect des délais prévus pour le règlement des affaires, mais plutôt de pénaliser l'intéressée pour ses critiques et de l'intimider<sup>23</sup>. Ces mesures ont eu un « effet dissuasif » sur l'exercice de la liberté d'expression par d'autres juges désireux de participer au débat public sur des questions liées à l'administration de la justice. Cet effet, « (...) qui nuit à la société dans son ensemble, est aussi un facteur à prendre en compte pour apprécier la proportionnalité de la sanction ou de la mesure répressive imposées (...) »<sup>24</sup>.

Ainsi, dans le peu de temps qui m'est imparti, j'ai essayé de montrer certains des nombreux aspects et domaines dans lesquels la Cour a élaboré le droit à la liberté d'association. De fait, dans l'ensemble de sa jurisprudence, la Cour a défini et modelé le droit à la liberté d'association et de manifestation, et elle a soigneusement délimité la portée des ingérences que les États contractants sont autorisés à pratiquer dans l'exercice de ce droit, en cherchant un équilibre entre ce dernier et les droits d'autrui. Dans ce cadre, la Cour tient compte de manière systématique des circonstances, du contexte et des objectifs dans lesquels la liberté d'association et de réunion est exercée, notamment de la question de savoir s'il s'agit d'un contexte extraordinaire, tel que la pandémie, ou d'actes ordinaires du processus démocratique, et si ces actes sont accomplis par des acteurs ordinaires de la démocratie ou par des catégories professionnelles spécifiques, par exemple celle des juges.

Mes chers collègues,

Permettez-moi de conclure en soulignant que le droit à la liberté d'association et de réunion est un élément crucial pour toute société démocratique. Le droit à la liberté d'association touche à toutes les activités humaines, qu'il s'agisse des partis politiques, des syndicats, des organisations non gouvernementales, des associations culturelles ou de toute autre association. Il couvre les organisations, groupes et entités bénévoles, qu'ils soient ou non dotés de la personnalité juridique. Les États ont l'obligation positive de garantir à chacun la possibilité de fonder et de rejoindre une association quelle que soit sa nature et d'exercer de manière indépendante toute activité légale et licite.

Nous vivons actuellement à une époque marquée non seulement par les retombées de la pandémie, mais aussi par la guerre, où la paix est attaquée en Europe ainsi que dans le reste du monde, une époque touchée par une grave crise économique et énergétique qui menace les fondements mêmes de nos sociétés civilisées. Nos réussites en matière de protection et de développement du droit à la liberté d'association et de réunion empêchent nos sociétés, qui sont de plus en plus polarisées – et nos nations, qui sont de plus en plus en conflit – de sombrer dans une nouvelle barbarie.

---

<sup>22</sup> *Miroslava Todorova c. Bulgarie*, requête n° 40072/13, arrêt du 19 octobre 2021.

<sup>23</sup> Commission internationale de juristes et Fondation des juges pour les juges, *Judicial Independence and Accountability in Bulgaria : The Case of Judge Miroslava Todorova* (2017), pp. 2-3 et 16 ; « Bulgaria: ICJ raises concern at dismissal of Judge Todorova » (27 août 2012), <https://www.icj.org/bulgaria-icj-raises-concern-at-dismissal-of-judge-todorova/>

<sup>24</sup> *Baka c. Hongrie*, arrêt du 23 juin 2016, requête n° 20261/12, §§ 162-167.