Urteilskopf

103 Ia 310

51. Extrait de l'arrêt du 21 septembre 1977 en la cause Rassemblement jurassien et Unité jurassienne contre Conseil-exécutif du canton de Berne
Regeste (de):
Versammlungsfreiheit, polizeiliche Generalklausel; Art. 5 BV.

Erlass eines Verbots für jegliche politische Versammlung auf dem Gebiet einer jurassischen Gemeinde durch die bernische Regierung aufgrund der polizeilichen Generalklausel. Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts. Verhältnismässigkeitsprinzip. Rechtsgleiche Behandlung.

Regeste (fr):
Liberté de réunion; clause générale de police; art. 5 Cst.

Interdiction, par l'autorité exécutive bernoise, de toute réunion politique sur le territoire d'une commune jurassienne, en application de la clause générale de police. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral. Principe de la proportionnalité. Egalité de traitement.

Regesto (it):
Libertà di riunione; clausola generale di polizia; art. 5 Cost.

Divieto, da parte dell'autorità esecutiva bernese, di qualsiasi riunione politica sul territorio di un comune del Giura, in applicazione della clausola generale di polizia. Cognizione del Tribunale federale. Principio della proporzionalità. Parità di trattamento.

Sachverhalt ab Seite 310

BGE 103 Ia 310 S. 310

Dans le but de protester contre la proposition de la Délégation pour les affaires jurassiennes au Conseil-exécutif bernois tendant à supprimer, aux art. 1er et 2 de la constitution cantonale, la mention du peuple jurassien, les associations "Rassemblement jurassien" et "Unité jurassienne" organisèrent une manifestation qui devait se tenir à l'Hôtel de la Gare de Moutier, le 2 avril 1977. Le 1er avril 1977, le groupe "Sanglier" convoqua tous ses membres, amis et sympathisants, à se rendre à Moutier, le 2 avril 1977, au restaurant du Moulin. Les autorités communales demandèrent au Préfet du district de Moutier de prévoir des renforts de police. Le 1er avril 1977, le Conseil-exécutif bernois, constatant que la

BGE 103 Ia 310 S. 311

situation s'aggravait dangereusement, décida d'interdire toute réunion politique sur le territoire de la commune

de Moutier les 2 et 3 avril 1977. Une manifestation a cependant eu lieu le 2 avril 1977 à Moutier. Plusieurs centaines de personnes venant du Jura-Nord y ont participé. Les forces de l'ordre ont dû intervenir. Le 4 avril 1977, les mouvements autonomistes, au nombre desquels figurent les associations précitées, convoquèrent toute la population jurassienne à une nouvelle manifestation, pour le 16 avril 1977 à l'Hôtel de la Gare de Moutier. "Force démocratique" invita pour sa part toute la population du Jura bernois à se rendre massivement à Moutier le 16 avril 1977. Le 13 avril 1977, le Conseil-exécutif bernois décida à nouveau d'interdire toute réunion politique à Moutier du vendredi 15 avril à 18 heures au dimanche 17 avril 1977. Il estimait urgent d'éviter des affrontements dont les suites seraient imprévisibles. La manifestation prévue pour le 16 avril 1977 a néanmoins eu lieu. Des affrontements entre forces de l'ordre et manifestants autonomistes se sont produits. Le Rassemblement jurassien et Unité jurassienne ont forme un recours de droit public contre chacune des décisions prises par le Conseil-exécutif bernois les 1er et 13 avril 1977.

Erwägungen

Extrait des considérants:

3. a) Doctrine et jurisprudence admettent que la liberté de réunion peut être restreinte par l'application de la clause générale de police (ATF 99 Ia 694 consid. 7, ATF 97 I 914 consid. 3a, ATF 96 I 224, ATF 92 I 30 consid. 5, ATF 91 I 327 consid. 4 et les arrêts cités; AUBERT, Droit constitutionnel suisse, vol. II, n. 1758 et 1772, p. 633 ss; A. GRISEL, Droit administratif suisse, p. 166; E. GRISEL, La définition de la police, dans: Stabilité et dynamisme du droit dans la jurisprudence du Tribunal fédéral, p. 102; IMBODEN-RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, vol. II, p. 989, n. 134 B/I et B/II; SALADIN, Grundrechte im Wandel, 2e éd., p. 340 ss; en ce qui concerne la République fédérale allemande: DREWS-WACKE, Allgemeines Polizeirecht, 7e éd., p. 11 et 144; pour le droit français, qui fait appel à la notion de "circonstance exceptionnelle": LAUBADÈRE, Traité de droit administratif, 7e éd., p. 278, n. 455; WALINE, Précis de droit

administratif, vol. I, p. 446, n. 867). Ainsi que l'a rappelé le Tribunal fédéral dans son arrêt du 2 mars 1966 en la cause Rassemblement jurassien c. Conseil-exécutif bernois (ATF 92 I 30 /31), l'une des missions essentielles de l'Etat est d'assurer l'harmonie de la vie collective. Le développement harmonieux de cette dernière n'est possible que si règne l'ordre public, que l'Etat doit assurer. Les atteintes à l'ordre public peuvent revêtir des formes si diverses que le constituant ni le législateur ne sauraient les prévoir toutes. Elles doivent être empêchées ou réprimées, puisqu'elles compromettent la réalisation d'une tâche étatique fondamentale. La clause générale de police répond à cette nécessité. Elle confère à l'autorité exécutive le droit, en vertu de son pouvoir général de police, soit sans base constitutionnelle ou légale expresse, de prendre les mesures indispensables pour rétablir l'ordre public s'il a été troublé, ou pour le préserver d'un danger sérieux qui le menace d'une façon directe et imminente. La clause générale de police est ainsi un principe constitutionnel qui limite valablement les libertés garanties par la constitution. b) L'autorité cantonale ne doit user de son pouvoir général de police qu'avec retenue. La liberté est la règle, la restriction à son exercice l'exception. Admise trop largement, l'application de la clause générale de police conduirait à priver d'une part importante de leur substance les libertés garanties par la constitution. En ce qui concerne les atteintes à la liberté de réunion, la jurisprudence distingue selon que la réunion a lieu dans des locaux fermés ou qu'elle se tient sur le domaine public. Des réunions politiques dans des locaux privés ne peuvent être interdites que si des motifs de police particulièrement importants le justifient. En revanche, les autorités peuvent exercer un pouvoir de contrôle plus étendu lorsque la réunion se déroule, en tout ou en partie, sur le domaine public et qu'elle implique donc un usage accru de celui-ci; dans ce cas, en effet, elle ne se distingue plus essentiellement d'une manifestation sur le domaine public. Or il n'existe pas de droit constitutionnel de manifester sur la voie publique; par ailleurs, les risques de troubles sont considérablement

accrus, mettant en plus grand péril les droits et les libertés d'autrui (ATF 100 Ia 398 consid. 4, ATF 99 Ia 695 consid. 7b, ATF 97 I 314 consid. 3b; cf. BOSSHART, Demonstrationen auf öffentlichem Grund, p. 33).

BGE 103 Ia 310 S. 313

c) Les recourantes affirment en l'espèce que les réunions prévues pour les 2 et 16 avril 1977 devaient se tenir dans des locaux fermés, ceux de l'Hôtel de la Gare de Moutier. Une telle allégation ne peut être sérieusement soutenue. Les recourantes, qui ont invité les Jurassiens à participer massivement aux réunions annoncées, devaient s'attendre à ce que tous les participants ne puissent trouver place dans les locaux de l'hôtel. Elles ne pouvaient exclure que les réunions débordent sur le domaine public. Dans leur mémoire complétif, elles admettent d'ailleurs que "le débordement d'une réunion sur la voie publique a toujours été toléré". Il est au surplus établi que des attroupements se sont produits sur la place de la Gare lors des manifestations qui eurent lieu à Moutier les 2 et 16 avril 1977, malgré les interdictions prononcées. Il n'est ainsi pas contestable que le Conseil-exécutif pouvait en l'espèce faire usage du pouvoir de contrôle plus étendu qui est le sien lorsque la réunion prévue doit avoir lieu sur le domaine public.

4. Il convient d'examiner si le Conseil-exécutif pouvait in casu user de son pouvoir général de police pour préserver l'ordre et la tranquillité publics d'un danger qui les menaçait de manière directe et imminente. Il s'agit en d'autres termes de dire si les conditions d'application de la clause générale de police étaient réalisées. Cette question doit être résolue par l'affirmative. Il existe incontestablement un état de tension dans les districts du Jura-Sud qui, lors du plébiscite du 16 mars 1975, optèrent pour le maintien de leur territoire dans celui du canton de Berne. Les plébiscites organisés dans les communes limitrophes de la frontière du canton de Berne et du nouveau canton du Jura furent l'occasion de heurts et d'affrontements, en particulier à Moutier. Dans cette ville, où séparatistes et antiséparatistes sont presque de force égale, la situation ne s'est guère apaisée depuis septembre 1975. En juin 1976, le Conseil municipal de Moutier a décidé d'interdire les manifestations sur la voie publique, craignant qu'elles ne soient la cause de troubles graves. Le 31 mars 1977, il a d'ailleurs rappelé cette décision aux recourantes, en les priant de s'y conformer. Devant le Tribunal fédéral, le Conseil-exécutif a produit une liste des délits enregistrés "en relation avec la question jurassienne" au cours des années 1975, 1976 et 1977

BGE 103 Ia 310 S. 314

(premier trimestre); il en ressort que le district de Moutier est de loin celui où les atteintes à l'ordre et à la tranquillité publics ont été les plus nombreuses. Dans ces conditions, le Conseil-exécutif pouvait légitimement craindre que l'ordre et la tranquillité publics ne soient sérieusement mis en péril lorsque les recourantes organisèrent des réunions auxquelles devaient participer de nombreuses personnes. Certes, le Rassemblement jurassien et Unité jurassienne soulignent que les réunions organisées et présidées par eux n'ont jamais provoqué, au cours de la partie officielle, des heurts et des affrontements. Mais cela n'est pas décisif. On sait d'expérience que les organisateurs de réunions politiques, se déroulant entièrement ou en partie sur la voie publique, ne sont pas toujours à même d'assurer le comportement correct des participants, pendant et surtout après la partie officielle de la manifestation. Par ailleurs, les appels lancés par les recourantes n'étaient pas de nature à calmer les passions. Enfin, les réunions projetées et auxquelles devaient participer massivement des habitants du Jura-Nord, se tenaient dans une ville que divise profondément la question jurassienne. Les associations recourantes insistent sur le fait que l'on ne saurait les tenir pour responsables des risques de désordres dus uniquement, selon elles, au comportement des organisations pro-bernoises. Ce serait en effet l'annonce, par ces dernières, de contre-manifestations qui serait à l'origine du danger menaçant l'ordre et la tranquillité publics. C'est donc

contre ces mouvements que devait agir le Conseil-exécutif bernois, car l'autorité doit s'en prendre au perturbateur si l'ordre juridique est menacé ou violé. Cette argumentation ne peut être retenue. La jurisprudence récente a tendu à élargir la notion de perturbateur, en considérant comme tel non seulement l'auteur d'un risque ou d'un dommage, mais également celui qui, par son comportement, crée le risque d'une violation, par des tiers, de l'ordre public (ATF 99 Ia 511 et les arrêts cités). En réalité, la notion de perturbateur paraît susceptible de varier selon le domaine du droit considéré, les intérêts protégés et les buts visés (voir par exemple, en ce qui concerne la législation sur la protection des eaux contre la pollution, ATF 101 Ib 414 consid. 5 et ATF 102 Ib 206 ss). Il n'y a cependant pas lieu d'examiner plus avant cette question.

En effet, la clause générale de police, si elle est applicable, permet à l'autorité d'adopter les mesures qu'impose la sauvegarde de l'ordre et de la tranquillité publics, en s'écartant, le cas échéant, du principe selon lequel l'administration doit agir contre le perturbateur (cf. MATHYS, Zum Begriff des Störers im Polizeirecht, thèse Zurich 1974, p. 11 à 13). En l'espèce, on doit admettre que le Conseil-exécutif bernois se trouvait dans l'impossibilité de ne prendre que des mesures partielles, soit qu'il interdise uniquement les contre-manifestations, soit qu'il autorise toutes les réunions en veillant à séparer, par des forces de police, les groupements séparatistes et pro-bernois. Il ne lui suffisait donc pas d'agir contre tel ou tel groupement dont l'activité était de nature à troubler l'ordre public, mais il s'agissait de prendre envers les uns et les autres les mesures qu'exigeait l'intérêt de la collectivité tout entière. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'examiner si seul l'un des groupements en présence doit être qualifié de perturbateur, pas plus qu'il ne convient de déterminer la part que ces mouvements ont éventuellement prise à l'instauration du climat de tension et d'insécurité justifiant la mesure d'interdiction générale prononcée par l'autorité bernoise.

5. Les recourantes soutiennent que le Conseil-exécutif a violé le principe de la proportionnalité en interdisant toutes les réunions sur le territoire de Moutier. A leur avis, l'autorité cantonale aurait pu et dû autoriser les réunions qu'elles avaient organisées et interdire les contre-manifestations annoncées par les groupements pro-bernois; elle aurait aussi pu autoriser toutes les réunions prévues, en prenant les mesures de police nécessaires pour éviter des affrontements entre partisans et adversaires du maintien des districts du Jura-Sud dans le territoire du canton de Berne. Le Conseil exécutif aurait ainsi exagéré les risques de troubles; il aurait pris des mesures qui vont bien au-delà de celles que demandaient les autorités locales. Le Tribunal fédéral examine ici librement si le principe de la proportionnalité a été respecté. Pour que tel soit le cas, il faut que les mesures prises par l'autorité cantonale aient été propres à atteindre le but visé tout en sauvegardant dans la mesure du possible l'exercice des libertés individuelles. L'autorité cantonale jouit à cet égard d'un certain pouvoir d'appréciation. Le Tribunal fédéral, qui n'est pas une autorité supérieure

de surveillance, doit en tenir compte et ne pas substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité cantonale. Il ne doit intervenir que si celle-ci a abusé de son pouvoir ou qu'elle en a excédé les limites. En l'espèce, on ne saurait soutenir qu'il en est ainsi et que le Conseil-exécutif a violé le principe de la proportionnalité en interdisant toutes les réunions, dans le but d'assurer le maintien de l'ordre et de la tranquillité publics. Certes, les autorités de Moutier n'avaient pas requis du Conseil-exécutif qu'il interdise toutes les réunions. Cela n'est cependant pas décisif. L'autorité cantonale n'était pas liée par les propositions du Conseil municipal de Moutier. Cette commune n'était pas la seule concernée en l'espèce, les recourantes ayant demandé aux habitants du Jura-Nord de participer massivement aux réunions prévues. Celles-ci se rapportaient au surplus au problème

particulièrement complexe et controversé de la réunification du Jura. Enfin, la ligne de conduite des autorités de Moutier, qui avaient rappelé aux recourantes l'interdiction de toute manifestation sur le domaine public, n'a pas été toujours bien définie. Le 31 mars 1977, la Municipalité de Moutier informa la préfecture du district que le Conseil municipal demandait que soient prévus des renforts de police en uniforme, patrouillant dans la ville dès le début de l'après-midi du 2 avril 1977 jusqu'à la fermeture des établissements publics. Le 1er avril 1977, ce même conseil exprimait le désir que soient prises les dispositions nécessaires pour que l'ordre et la tranquillité puissent être assurés sur le territoire de la commune. Il demandait que des forces de sécurité soient stationnées à proximité du territoire communal, l'intervention de ces forces ne devant être effective "que si la manifestation du Rassemblement jurassien et la contre-manifestation du Groupe Sanglier provoquaient des troubles et des affrontements". Il précisait qu'il n'entendait pas requérir l'intervention des forces spéciales en cas d'attroupement sur la place de la Gare ou lors de déplacement de personnes, si ces dernières ne manifestaient pas d'intentions délibérément agressives. Le 2 avril 1977, le Conseil municipal de Moutier demanda au Conseil-exécutif de rapporter sa décision d'interdire toutes les réunions politiques. Cette requête fut écartée, le même jour, par le Président du Conseil-exécutif bernois. Le 12 avril 1977, le Conseil municipal requit du Gouvernement

BGE 103 Ia 310 S. 317

qu'il mette à sa disposition des forces de sécurité, pour éviter des affrontements. Il relevait que l'intervention des forces spéciales ne devrait être effective que si la manifestation du Rassemblement jurassien et la contre-manifestation de Force démocratique provoquaient des troubles et des affrontements, ou si les participants faisaient montre d'intentions délibérément agressives. Ainsi, l'autorité municipale, qui souhaitait que les réunions prévues se déroulent dans le calme, n'excluait cependant nullement que des heurts se produisent. Il est vrai qu'elle paraît avoir estimé que les risques d'atteintes à la tranquillité et à la paix publiques n'étaient pas tels que toute manifestation devait être interdite; son appréciation de la situation n'était cependant pas la seule possible. Ainsi, les maires du district de Moutier, après avoir pris connaissance des événements du 2 avril 1977, approuvèrent à l'unanimité les mesures de sécurité prises par les autorités, mesures qui, à leur sens, permirent d'éviter de dangereux affrontements. Pour sa part, le Mouvement pour la tolérance et la non-violence, dans un communiqué de presse du 14 avril 1977 se refusait d'admettre "que les Jurassiens de toutes tendances auraient perdu le sens de la fraternité ou de la simple dignité humaine pour souhaiter en découdre samedi (16 avril) dans un affrontement dont nul ne peut prévoir l'ampleur ni la violence, mais dont tout porte à croire qu'il devrait servir d'épreuve de force sans précédent". En l'espèce, le Conseil-exécutif avait de sérieux motifs de craindre que la situation déjà très tendue ne s'aggrave au risque d'engendrer des affrontements violents entre éléments incontrôlés, participants aux réunions et forces de l'ordre. Il n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en considérant que la seule interdiction des contre-manifestations ne suffirait pas pour assurer l'ordre et la tranquillité publics. Il pouvait également craindre que les forces de sécurité ne soient pas à même d'empêcher les affrontements, si les réunions prévues et les contre-manifestations annoncées étaient toutes autorisées. Le fait que trois "cocktails Molotov" aient été découverts près de la préfecture de Moutier après la manifestation du 16 avril 1977 permet de penser que le Conseil exécutif n'a pas surestimé le danger et que les mesures prises, propres à atteindre le but visé, étaient raisonnables. Le grief de violation du principe de la proportionnalité doit ainsi être rejeté.

BGE 103 Ia 310 S. 318

6. Les recourantes reprochent au Conseil-exécutif d'avoir violé le principe de l'égalité de traitement en interdisant, sous la pression des organisations pro-bernoises, toutes les réunions sur le territoire de la commune

de Moutier. L'autorité cantonale reconnaîtrait ainsi aux mouvements précités le pouvoir de faire interdire toute réunion tenue par les partisans du rattachement des districts du Jura-Sud au nouveau canton du Jura, en organisant systématiquement des contre-manifestations.
Les décisions déférées ont interdit toutes les réunions, qu'elles soient autonomistes ou pro-bernoises. A l'avis des recourantes, c'est précisément dans cette mesure d'interdiction générale que résiderait la violation de l'art. 4 Cst. Il faut certes admettre que les réunions politiques dans le Jura-Sud seront organisées en premier lieu par des mouvements qui entendent obtenir la modification de la situation actuelle; l'activité des organisations pro-bernoises aura ainsi tendance à se limiter à la mise sur pied de contre-manifestations. Une telle situation pourrait engendrer une inégalité de traitement si l'annonce de contre-manifestations suffisait, à elle seule, pour que toute réunion soit interdite. Mais tel n'a pas été le cas en l'espèce. Au surplus, le grief soulevé par les recourantes doit être écarté pour d'autres motifs. Le territoire du futur canton du Jura a été déterminé à la suite des plébiscites de 1974 et de 1975. Les habitants des districts de Moutier, de Courtelary et de La Neuveville ont opté pour le maintien de ces territoires dans celui du canton de Berne. Même si elle nécessite encore la modification de dispositions de la Constitution fédérale, la création du nouveau canton, dont les frontières ont été ainsi définies, est devenue un fait dont il convient de tenir compte. Il est de notoriété publique que le canton de Berne s'est depuis lors abstenu d'exercer toute influence politique dans le Jura-Nord et qu'il se limite pour l'essentiel à des tâches d'administration courante. Dans un communiqué de presse paru le 16 avril 1977, le Bureau de l'Assemblée constituante déclare d'ailleurs qu'il entend assumer pleinement, au nom de cette assemblée, ses responsabilités sur le territoire du nouveau canton du Jura, où règne une tranquillité parfaite. Dans ces conditions, on doit reconnaître au canton de Berne le droit de protéger son territoire contre les atteintes qui pourraient y être portées par

les districts du Jura-Nord, de la même manière qu'il pourrait le défendre des atteintes provenant d'un autre canton. En l'espèce, il a été établi que les réunions organisées par les recourantes les 2 et 16 avril 1977 devaient être ouvertes non seulement aux habitants du Jura-Sud, mais également, et largement, à ceux du Jura-Nord. Certes, on ne saurait suivre le Conseil-exécutif bernois lorsqu'il soutient que le territoire du canton de Berne était menacé par le nouveau canton; le fait que le Secrétaire général du Rassemblement jurassien, Vice-Président de l'Assemblée constituante du canton du Jura, ait participé à l'organisation des réunions, au cours desquelles il devait prendre la parole, ne suffit pas à étayer une telle allégation. Mais la garantie qu'accorde l'art. 5 Cst. vise non seulement les atteintes qu'un canton porte à l'intégrité territoriale d'un autre canton, mais également celles qui sont le fait d'habitants d'autres cantons agissant en leur nom personnel. Si tel n'était pas le cas, l'intégrité territoriale des cantons ne pourrait plus être sérieusement garantie, car il suffirait aux gouvernements cantonaux de laisser agir les membres d'organisations ayant leur siège sur leur territoire tout en restant eux-mêmes à l'arrière-plan. Pour ces motifs, il faut admettre que le Conseil-exécutif pouvait traiter différemment les réunions organisées et soutenues par des organisations ayant leur siège dans le canton (à l'exclusion du Jura-Nord) et celles qui sont organisées et soutenues par des mouvements rattachés au nouveau canton du Jura. Il ne s'agit pas de situations de fait semblables nécessitant un traitement juridique identique. Cela ne signifie toutefois pas qu'un traitement diffèrent des organisations séparatistes et antiséparatistes se justifierait en soi. Si une organisation séparatiste, dont les membres sont domiciliés dans le Jura-Sud, entendait tenir une réunion à laquelle ne participeraient pas massivement des habitants du Jura-Nord, le Conseil-exécutif devrait veiller à ce qu'une telle manifestation puisse avoir lieu dans les mêmes conditions que des réunions des mouvements pro-bernois, et cela même si des orateurs du Jura-Nord devaient y prendre part. Les présents recours doivent ainsi être rejetés dans la mesure où ils sont recevables.