Urteilskopf

107 Ia 226

46. Arrêt de la Ire Cour de droit public du 24 juin 1981, dans la cause Unité jurassienne Corgémont c. Commune de Corgémont et Conseil-exécutif du canton de Berne (recours de droit public)
Regeste (de):
Demonstrationsfreiheit.

- Die Organisation eines Volksmarsches beschlägt sowohl die Versammlungs- wie die Meinungsäusserungsfreiheit. Diese Grundrechte schützen auch Tätigkeiten, welche einen gesteigerten Gemeingebrauch des öffentlichen Grundes bedingen und aus diesem Grund bewilligungspflichtig sein können (Bestätigung der Rechtsprechung, E. 4).

- Die Bewilligungsbehörde darf ihre Zustimmung zum geplanten Volksmarsch nicht einzig deswegen verweigern, weil dieser politischen Charakter hat und er der Erreichung des statutarischen Zwecks des Organisationskommitees dient; sie hat vielmehr in jedem konkreten Bewilligungsverfahren die Gefahr für die öffentliche Ordnung abzuschätzen, die von der geplanten Manifestation ausgehen kann (E. 5).

Regeste (fr):
Liberté de manifestation.

- L'organisation d'une marche populaire relève à la fois de la liberté de réunion et de la liberté d'opinion, qui protègent des activités liées à l'usage commun accru du domaine public et qui peuvent, dès lors, être soumises à autorisation (confirmation de la jurisprudence, consid. 4).

- L'autorité compétente ne saurait refuser une telle autorisation en se fondant uniquement sur le caractère politique de la manifestation et sur les buts statutaires poursuivis par les organisateurs; il lui appartient plutôt d'évaluer, dans chaque situation concrète, le danger que la manifestation prévue pourrait faire courir à l'ordre public (consid. 5).

Regesto (it):
Libertà di manifestazione.

- L'organizzazione di una marcia popolare concerne nel contempo la libertà di riunione e la libertà d'espressione, che tutelano anche attività vincolate all'uso accresciuto del suolo pubblico e suscettibili quindi d'essere soggette ad autorizzazione (conferma della giurisprudenza, consid. 4).

- L'autorità competente non può negare tale autorizzazione fondandosi esclusivamente sul carattere politico della manifestazione e sugli scopi statutari perseguiti dagli organizzatori; le incombe, per converso, di valutare, in ogni situazione concreta, il pericolo che la manifestazione potrebbe comportare per l'ordine pubblico (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 227

Unité jurassienne Corgémont est une association au sens des art. 60 ss CC, dont l'activité s'inscrit dans le cadre du programme de l'association faîtière "Unité jurassienne" constituée dans le Jura méridional à la suite de la consultation populaire du 16 mars 1975, au cours de laquelle la majorité des électeurs de cette région s'est prononcée pour son maintien dans le canton de Berne. Le 5 mars 1976, Unité jurassienne Corgémont a informé le Conseil municipal de son intention d'organiser, le samedi 19 juin 1976, sur le territoire de la commune de Corgémont, une marche populaire avec départ et arrivée au pâturage des Carollines où un pique-nique devait avoir lieu en fin de journée. Par lettre du 16 septembre 1976, Unité jurassienne a informé le Conseil municipal qu'elle désirait reporter cette manifestation au samedi 25 septembre 1976; elle a en outre requis l'autorisation de poser une signalisation fléchée dans le village en vue d'indiquer aux participants leur lieu de rassemblement. Le Conseil municipal de Corgémont a, par décision du 23 septembre 1976, interdit la marche populaire pour le motif que les organisateurs avaient avisé l'autorité communale qu'ils rejetaient sur elle l'entière responsabilité des incidents qui pourraient se produire pendant son déroulement. Unité jurassienne Corgémont a porté plainte contre cette décision auprès du préfet du district de Courtelary. Après les diverses précisions apportées par les parties le préfet a rejeté la plainte d'Unité jurassienne Corgémont, par décision du 30 novembre 1978. Il a considéré en bref que la marche populaire envisagée avait un caractère politique évident et que la pétition signée par 169 personnes opposées à la manifestation révélait que celle-ci aurait été ressentie comme une provocation par la majorité des citoyens de Corgémont. Unité jurassienne Corgémont a recouru contre la décision préfectorale auprès du Conseil-exécutif du canton de Berne. Par décision du 30 avril 1980, le Conseil-exécutif a rejeté le recours. Il retient notamment que les organisateurs de la marche populaire poursuivent le but de renverser l'ordre légalement établi par les plébiscites dans le Jura méridional et sont prêts à user, pour y parvenir, de moyens sur la nature desquels le vocabulaire qu'ils utilisent ne laisse planer aucune équivoque. La publicité faite dans le territoire du futur canton du Jura en faveur de cette marche laissait prévoir l'arrivée de participants innombrables en provenance de celui-ci. La manifestation aurait ainsi été propre à

porter atteinte à l'intégrité territoriale du canton de Berne que garantit l'art. 5 Cst. Au demeurant, la pétition parvenue au Conseil municipal était révélatrice de la situation tendue qui régnait à l'époque dans la région. Dans ces circonstances, le fait que les organisateurs aient rejeté la responsabilité de tout incident objectivement prévisible sur la commune légitimait le Conseil municipal à interdire, sans tomber dans l'arbitraire, la manifestation projetée. Le Tribunal fédéral a admis le recours de droit public formé par Unité jurassienne Corgémont contre la décision du Conseil exécutif du 30 avril 1980, notamment pour les motifs suivants.

Erwägungen

Considérant en droit:

3. La recourante soutient que la décision entreprise est entachée d'une inégalité de traitement. Elle fait valoir que les autorités communale et cantonale auraient traité différemment, dans des situations analogues à la sienne, Force démocratique et le groupe "Sanglier" et que ce dernier aurait "organisé une marche populaire, en mai 1976, sans en demander l'autorisation et sans encourir d'interdiction". La jurisprudence admet qu'il y a inégalité de traitement lorsque, sans motifs sérieux, deux décisions soumettent deux situations de fait semblables à des règles juridiques différentes (ATF 102 Ia 87 consid. 3 et arrêts cités). En l'occurrence, la recourante ne démontre cependant pas que les circonstances de fait à la base de la décision attaquée étaient semblables à celles qui ont entouré la marche populaire que le groupe "Sanglier" aurait organisée sans requérir l'autorisation du Conseil municipal et sans que celui-ci intervienne d'office pour en empêcher le déroulement. Au demeurant,

pour reprendre les termes utilisés par le Conseil exécutif dans sa décision, la manifestation organisée par les probernois avait lieu sur le territoire de leurs partisans alors que, pour sa marche populaire, Unité jurassienne comptait sur une participation massive de citoyens provenant du futur canton du Jura. Dans ces conditions, l'autorité cantonale pouvait, sans violer le principe de l'égalité de traitement, considérer qu'il ne s'agissait pas de situations de fait semblables nécessitant un traitement juridique identique (ATF 103 Ia 319).

4. La recourante invoque que la décision entreprise viole les libertés d'association, de réunion et d'opinion telles qu'elles sont garanties par l'art. 56 Cst., le droit constitutionnel non écrit, ainsi

que par les art. 77 et 79 Cst. bern. du 4 juin 1893 et les art. 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH); elle fait aussi appel à la liberté de manifestation. a) L'art. 77 Cst. bern. garantit à chacun le droit de communiquer ses pensées par parole, par écrit, par la presse et par des emblèmes. De son côté, l'art. 79 Cst. bern. reconnaît aux citoyens le droit de se grouper en associations et de se réunir en assemblées publiques dans la mesure où, dans leurs buts et dans leurs moyens, elles n'ont rien d'illégal. Quant aux art. 10 et 11 CEDH, ils garantissent également la liberté d'opinion et les libertés d'association et de réunion. La recourante se borne à citer ces dispositions sans y apporter de commentaire. Elle ne prétend ni ne démontre qu'elles lui accorderaient des garanties plus étendues que celles qui lui sont offertes par le droit constitutionnel fédéral. On peut d'ailleurs inférer d'une décision de la Commission européenne des droits de l'homme du 10 octobre 1979, déclarant irrecevable une requête du Rassemblement jurassien et d'Unité jurassienne, que la liberté de réunion n'a pas un contenu très différent en droit conventionnel européen et en droit constitutionnel fédéral (Décisions et rapports de la Commission, vol. 17, 1980 p. 93 ss). Il en résulte que, dans le cas particulier, les griefs que la recourante entend tirer du droit constitutionnel cantonal et du droit conventionnel n'ont pas de portée propre et doivent, par conséquent, être examinés à la seule lumière du droit constitutionnel fédéral. b) Les droits individuels dont la recourante invoque la violation ressortissent soit au droit constitutionnel écrit, soit au droit constitutionnel non écrit. aa) La liberté d'opinion et la liberté de réunion ont été reconnues comme droits constitutionnels non écrits. Condition indispensable à l'exercice de la liberté personnelle, la liberté d'opinion comprend la faculté d'exprimer librement ses idées et de les répandre en usant de moyens légaux; elle n'implique pas la faculté de faire pression sur autrui pour le convaincre et ne peut s'exercer que dans le respect de la liberté d'autrui (ATF 97 I 896 consid. 4; ATF 96 I 592 consid. 6). De son côté, la liberté de réunion comporte, parmi d'autres garanties, celle d'assurer aux membres et aux sympathisants d'une association la possibilité de se réunir sur la propriété privée ou sur le domaine public, afin de réaliser les buts statutaires ou le programme d'action de cette association (ATF 96 I 224 consid. 4 et arrêts et doctrine cités). bb) En ce qui concerne la liberté de manifestation, le Tribunal

fédéral a jugé qu'elle n'était ni une condition nécessaire à l'exercice d'autres libertés, ni un élément indispensable de l'ordre démocratique fondé sur le droit. Elle n'est, par conséquent, pas garantie par le droit constitutionnel non écrit (ATF 99 Ia 693 E. 6; ATF 96 I 224). S'agissant de l'organisation d'une marche populaire par une association, il y a lieu de constater qu'elle relève sans équivoque de la liberté de réunion et qu'elle dépend également de la liberté d'opinion. Or, la jurisprudence admet que la liberté de réunion et celle d'opinion protègent des activités liées à l'usage du domaine public et qui peuvent, pour cette raison, être soumises à autorisation (ATF 101 Ia 481 in fine). A cet égard, les autorités chargées de réglementer l'usage accru du do-

maine public doivent poursuivre des buts d'intérêt public et agir selon des critères objectifs, en prenant en considération, dans la pesée des intérêts en présence, le contenu idéal des libertés dont l'exercice est en jeu. Les limitations apportées à un tel usage peuvent se baser sur des motifs autres que purement policiers; elles doivent cependant respecter les principes de la proportionnalité et de l'égalité de traitement (ATF 105 Ia 21 consid. 4; ATF 101 Ia 481 consid. 6; ATF 100 Ia 402 consid. 5 et les arrêts cités). c) La recourante ne met pas en discussion la base légale de la décision attaquée par laquelle le Conseil exécutif a, en définitive, confirmé la décision municipale d'interdiction de sa marche populaire du 25 septembre 1976. Il résulte de l'argumentation peu explicite du recours que cette interdiction ne répondrait pas à un intérêt public et qu'elle violerait le principe de la proportionnalité. Saisi d'un tel recours, le Tribunal fédéral jouit en principe d'un pouvoir de libre examen. Le grief d'arbitraire évoqué par la recourante n'a dès lors pas de portée propre. Le Tribunal fédéral ne substitue cependant pas son pouvoir d'appréciation à celui de l'autorité cantonale qui porte la responsabilité directe du maintien de l'ordre. Il fera preuve d'une certaine retenue en raison des circonstances locales que celle-ci est mieux à même d'apprécier; il en sera ainsi, notamment, lorsqu'il s'agit d'évaluer le danger qu'une manifestation déterminée peut faire courir à la tranquillité et à la sécurité publiques (ATF 100 Ia 403 consid. 5; ATF 99 Ia 695 consid. 7b; ATF 97 I 898 consid. 6a).

5. a) La marche populaire d'Unité jurassienne Corgémont était la première que cette association organisait sur le territoire de la commune. Elle devait, à l'origine, avoir lieu le 19 juin 1976; en raison d'un tournoi de football qui se déroulait à cette date, elle

a été reportée au 25 septembre 1976. Le parcours projeté, qui n'a pas été modifié dans l'intervalle, couvrait une distance de 15 km, comportant une dénivellation de 450 m, avec départ et arrivée au lieu dit "Les Carollines", en passant par les pâturages de Jean Guisboden et de Jeanbrenin. Les premiers départs avaient été fixés à 7 h et les dernières arrivées à 18 h, des postes de ravitaillement étant disséminés tout au long du parcours; un pique-nique était envisagé à l'arrivée. Les organisateurs ont ouvert une campagne publicitaire dans le territoire de ce qui était alors le futur canton du Jura, afin d'appeler leurs sympathisants à participer nombreux à leur manifestation. Dès l'annonce de son organisation, celle-ci s'est heurtée à une pétition adressée par 169 citoyennes et citoyens du village de Corgémont au Conseil municipal et au préfet du district de Courtelary. Cette pétition avait la teneur suivante: "1. Les citoyennes et citoyens ci-dessous surpris par la décision du Conseil municipal d'accorder aux mouvements satellites du R.J. (Jeunesse-Sud, Unité jurassienne) le droit à l'organisation d'une manifestation sur le territoire communal (pique-nique, marche populaire) invitent le Conseil municipal à revoir sa position. 2. Considérant en outre l'incursion préméditée des membres d'Unité jurassienne - serait-ce par le biais d'une prétendue activité sportive ou gastronomique - comme une grave provocation à l'encontre de la population antiséparatiste de notre village, les signataires de la présente se considéreront à cette occasion en état de légitime défense et agiront avec les moyens qu'offre cette alternative. 3. La lecture du journal séparatiste "L'Objectif" a permis à toute la population du Jura bernois de prendre connaissance des activités de Jeunesse-Sud, particulièrement celle du 19 juin prochain. Ayant démocratiquement à deux reprises, clairement exprimé sa volonté de rester bernoise, elle ne tolérera pas les agissements d'une minorité agressive révolutionnaire et profondément antisuisse." b) L'autorité cantonale affirme que la situation politique dans le Jura bernois était à l'époque particulièrement tendue. La recourante ne le conteste pas, le texte de la pétition lancée par ses adversaires étant, au reste, un élément révélateur à cet égard. Elle prétend, en revanche, que sa manifestation était purement sportive et n'avait aucun caractère politique. Ceci n'est guère soutenable si l'on prend notamment en considération les buts exclusifs qu'elle poursuit aux termes de ses statuts, son association pour la circonstance avec Jeunesse-Sud et l'appel lancé à ses sympathisants domiciliés dans l'actuel canton du Jura. Ce caractère politique, en relation avec l'état de tension régnant dans la région, n'était

cependant pas, à lui seul, de nature à fonder une décision d'interdiction. Il en est de même des arguments que l'autorité cantonale tire des buts statutaires de la recourante et des formules verbales dont elle aurait coutume d'user, qui ne sont pas décisifs pour la motivation d'une telle décision. En effet, l'autorité appelée à se prononcer sur une mesure restrictive de la liberté de réunion ou de la liberté d'opinion ne peut pas refuser une autorisation uniquement parce qu'elle ne partage pas ou n'approuve pas le point de vue des requérants, mais doit bien plutôt adopter une attitude neutre et objective (ATF 105 Ia 21 in fine). Seul est déterminant pour elle le danger qu'une manifestation pourrait faire courir à l'ordre public, compte tenu des circonstances concrètes de chaque cas. c) La décision d'interdire la manifestation litigieuse a été prise le 23 septembre 1976, soit deux jours avant la date prévue pour son déroulement, alors que les organisateurs avaient, le 15 mars 1976 déjà, informé de leur projet le Conseil municipal. Cette décision se fonde essentiellement sur le fait que, dans sa lettre du 22 septembre 1976, écrite en réponse à une demande de renonciation de l'autorité municipale, la recourante avait rejeté sur celle-ci l'entière responsabilité d'éventuels incidents. Cette déclaration doit être replacée dans le contexte évoqué ci-après.

Le dossier révèle que le Conseil municipal et les organisateurs de la marche populaire ont eu une entrevue le 1er mai 1976. Le 6 du même mois, la recourante a envoyé au Conseil municipal une copie du procès-verbal qu'elle avait établi à cette occasion; dans la plainte qu'elle a adressée à la préfecture de Courtelary, le 15 novembre 1976, elle se réfère aussi aux engagements pris lors de cette séance. Cette relation n'a pas été contestée par l'autorité communale. Il en ressort que la recourante a assuré cette dernière qu'elle ne provoquerait aucun trouble, qu'elle ne donnerait pas à sa manifestation un caractère politique extérieur avec déploiement de drapeaux et discours et que les marcheurs ne traverseraient pas la localité. Ces engagements répondent aux exigences posées par le Conseil municipal. L'expression, peu heureuse il est vrai, adoptée par la recourante dans sa lettre du 22 septembre 1976 quant à la responsabilité des incidents qui pourraient se produire, n'a, dans ce contexte, qu'une portée relative. Elle doit avant tout être considérée comme une réponse à la pétition dont la teneur pouvait paraître provocatrice, mais ne démontre nullement que la recourante aurait été décidée à violer ses engagements. Il faut bien plutôt en inférer que les organisateurs entendaient simplement que

l'autorité communale veille, en contrepartie de leurs concessions, à ce que leur manifestation ne soit pas perturbée par des tiers. d) Invoquant l'art. 5 Cst., l'autorité cantonale attache également une grande importance à l'appel lancé par Unité jurassienne Corgémont à ses sympathisants dans l'actuel canton du Jura. L'art. 5 Cst. vise, certes, 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 (ATF 103 Ia 319 consid. 6). Il ne saurait toutefois avoir pour conséquence de limiter indûment la libre circulation des citoyens sur l'ensemble du territoire de la Confédération. A cet égard, il n'est ni allégué ni établi que la recourante ait lancé une publicité démesurée dans le Jura-Nord pour stimuler la participation de ses sympathisants. Au contraire, la recourante a clairement démontré qu'elle désirait éviter toute provocation, mais en l'occurrence, celle-ci venait en premier lieu de ses adversaires. Or il est évident que s'il suffisait, dans chaque cas, d'une pétition d'un groupe opposé et majoritaire pour interdire une manifestation, les minorités n'auraient plus le droit de s'exprimer. Il est donc important que, dans un pays démocratique, les manifestations soient tolérées réciproquement pour permettre l'exercice des libertés individuelles. Dans cette situation, l'autorité compétente ne doit pas opter forcément pour la mesure la plus restrictive. Il lui appartient plutôt d'examiner, en présence d'une demande concrète, si les intérêts publics sont prépondérants par rapport à l'intérêt d'une minorité à pouvoir s'exprimer. En l'espèce, malgré la situation tendue du moment, les risques de troubler l'ordre public n'étaient

pas aussi grands que le Conseil exécutif l'a relevé dans la décision attaquée. On doit en effet constater que la manifestation litigieuse se serait déroulée en dehors des zones d'habitation de la commune de Corgémont et à l'écart des grandes voies de communication. Les marcheurs auraient traversé une région de pâturages et de forêts avant de participer à un pique-nique terminal en un lieu sensiblement distant de la localité. D'autre part, il n'est pas contesté que la marche populaire du groupe "Sanglier" prévue pour les 8 et 9 mai 1976 se soit déroulée sans incidents. En outre, la décision attaquée rapporte qu'un pique-nique, organisé le 27 juin 1976 par Unité jurassienne elle-même sur un pacage communal, n'a pas non plus donné lieu à des

désordres. On ne voit pas dès lors pour quelle raison objective il n'en serait pas allé de même de la manifestation du 23 septembre 1976. Dans ces circonstances particulières, les craintes de l'autorité bernoise de voir dégénérer la marche populaire projetée par la recourante n'étaient pas fondées; sa décision interdisant cette manifestation n'était ainsi pas justifiée au regard de l'ordre public à sauvegarder. Portant une atteinte inadmissible à la liberté de réunion de la recourante, la décision entreprise viole le principe de la proportionnalité et doit dès lors être annulée.