Urteilskopf

109 Ia 208

40. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 18 mai 1983 dans la cause Groupe Action Prison Genève contre Conseil d'Etat du canton de Genève (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 57 BV; Petitionsrecht, Unterschriftensammlung zugunsten von Räumen für intime Besuche in einem Gefängnis, Bewilligungspflicht.

1. Wie auch immer die Unterschriftensammlung auf öffentlichem Grund rechtlich qualifiziert wird (als Gemeingebrauch, gesteigerter Gemeingebrauch oder Sondernutzung), sie kann nicht irgendwo und irgendwie durchgeführt werden; sie untersteht nach einem allgemeinen Grundsatz der Bewilligungspflicht auch dort, wo eine gesetzliche Grundlage dazu fehlt (E. 4a); im übrigen ist im Genfer Recht eine solche gegeben (E. 4b).

2. Das Bewilligungsverfahren darf nicht zu einer politischen Zensurierung führen; der Entscheid muss zudem verhältnismässig sein (E. 5). In Anbetracht der emotionsgeladenen Situation im Kanton Genf im Zeitpunkt der Gesuchstellung hat der Staatsrat durch die Bewilligungsverweigerung weder sein Ermessen überschritten, noch das Verhältnismässigkeitsprinzip verletzt (E. 6 und 7).

Regeste (fr):
Art. 57 Cst., droit de pétition; récolte des signatures, autorisation.

1. Que l'on considère une récolte de signatures sur la voie publique comme un usage commun ou accru du domaine public, on ne saurait la laisser se dérouler n'importe où ou n'importe comment; le principe général de l'autorisation préalable s'applique, même sans base légale (consid. 4a); une telle base existe d'ailleurs en droit genevois (consid. 4b).

2. La procédure d'autorisation ne doit pas confiner à la censure politique; la décision doit en outre respecter le principe de la proportionnalité (consid. 5). Compte tenu de la tension régnant à Genève à l'époque de la demande d'autorisation, le Conseil d'Etat n'a ni outrepassé son pouvoir d'appréciation ni violé le principe de la proportionnalité en la rejetant (consid. 6 et 7).

Regesto (it):
Art. 57 Cost., diritto di petizione; raccolta di firme, autorizzazione.

1. Una raccolta di firme su suolo pubblico, sia essa considerata come un uso comune, accresciuto o particolare del demanio pubblico, non può avvenire ovunque ed in qualsiasi modo: secondo un principio generale, essa soggiace infatti ad autorizzazione preventiva anche in assenza di base legale (consid. 4a); questa base legale esiste d'altronde nel diritto ginevrino (consid. 4b).

2. La procedura autorizzativa non deve sfociare in una censura politica; la decisione deve rispettare inoltre il principio della proporzionalità (consid. 5). Tenendo conto dello stato di tensione regnante a Ginevra al momento in cui l'autorizzazione è stata richiesta, il Consiglio di Stato, negandola, non ha ecceduto il suo potere d'apprezzamento né disatteso il principio di proporzionalità (consid. 6 e 7).

Sachverhalt ab Seite 209

BGE 109 Ia 208 S. 209

Le 29 novembre 1978, l'association Groupe Action Prison Genève (le GAP) a sollicité du Département genevois de justice et police l'autorisation de récolter des signatures à l'appui d'une pétition en faveur de parloirs intimes dans la prison de Champ-Dollon. La récolte devait se faire devant l'entrée de la prison, durant une semaine, tous les après-midi sauf le dimanche. Le Département a refusé l'autorisation requise, l'action envisagée ne pouvant que troubler, par sa nature même, la

BGE 109 Ia 208 S. 210

tranquillité et le bon ordre tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'établissement. Le Conseil d'Etat du canton de Genève a rejeté un recours formé par le GAP; selon cette autorité, en effet, il était réaliste d'admettre que la récolte de signatures pouvait dégénérer en une manifestation contre la prison et contre la personnalité controversée de son directeur, avec tentative d'atteindre les détenus; luttant lui-même contre le régime pénitentiaire genevois, le GAP ne pouvait assurer que l'ordre serait sauvegardé; de nombreuses manifestations s'étaient d'ailleurs déjà déroulées, à cette époque, au sujet de Champ-Dollon. Agissant par la voie du recours de droit public, le GAP requiert le Tribunal fédéral d'annuler l'arrêté et de lui accorder le bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite. Le Conseil d'Etat a conclu au rejet du recours.

Erwägungen

Extrait des considérants:

4. Le GAP fait grief au Conseil d'Etat d'avoir admis que la récolte de signatures sur la place de parc située devant l'entrée de Champ-Dollon était soumise à autorisation. Selon le recourant, une telle exigence porterait une atteinte disproportionnée au droit de pétition; elle serait en outre dépourvue de base légale. a) D'après la jurisprudence, l'usage commun du domaine public n'est pas soumis à une autorisation préalable alors que l'usage accru ou privatif requiert une telle autorisation. Le Tribunal fédéral a admis que l'autorisation préalable ne s'impose pas pour la distribution de tracts par une seule personne (ATF 96 I 589 consid. 4); il en va de même pour le transport de panneaux publicitaires. Mais la récolte de signatures sur la voie publique fait partie des activités qui peuvent être soumises à autorisation. Il ne saurait être question de laisser recueillir des signatures sur la voie publique n'importe où et n'importe quand (ATF 97 I 896 consid. 5). Cependant, la question de savoir si toute récolte de signatures sur la voie publique équivaut à un usage accru ou privatif du domaine public, ce qui la soumettrait au régime de l'autorisation préalable, est demeurée indécise. Il n'est pas davantage nécessaire de la résoudre en l'espèce. En effet, même si l'on aboutissait à la conclusion qu'il n'y a pas en l'espèce d'usage accru du domaine public, il conviendrait de se

BGE 109 Ia 208 S. 211

demander si l'exigence d'une autorisation de police - non plus pour usage accru du domaine public - serait

admissible. La légitimité de l'exigence d'une autorisation préalable en vue de la récolte de signatures - sans qu'il y ait usage accru ou privatif du domaine public, et sans base légale - a déjà été reconnue par le Tribunal fédéral dans un cas où cette récolte était prévue sur la voie publique, même sans installation de tables ou de stands - donc avec possibilité plus grande de troubles - et sans qu'il y ait un lien entre le lieu choisi et l'objet du texte présenté à la signature. S'il y a risque d'incidents, il est indispensable de régler l'organisation de la collecte et d'en fixer les conditions de temps et de lieux. Et même si une réglementation n'était pas indispensable dans certains cas, le simple fait qu'elle soit le plus souvent nécessaire suffit à justifier le principe général de l'autorisation préalable (ATF 97 I 897 /8 consid. 5). b) Ainsi qu'on vient de le voir, une base légale n'est pas nécessaire pour réglementer l'usage commun ni l'utilisation accrue du domaine public. Mais le recourant croit à tort qu'elle fait défaut en droit genevois. En vertu de l'art. 13 al. 3 de la loi sur le domaine public du 24 juin 1961, toute utilisation du domaine public excédant l'usage commun est subordonnée à une autorisation. Selon l'art. 24 al. 2, le Conseil d'Etat peut réglementer l'usage commun de ce domaine. Le règlement concernant la tranquillité publique du 8 août 1956 trouve là son fondement (ATF 101 Ia 479 consid. 4c). Dans sa teneur au 1er décembre 1978, son art. 5 interdisait aux alentours de la prison, sans autorisation, les manifestations "de nature à troubler la tranquillité et le bon ordre tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ce bâtiment". En conséquence, c'est à tort que le recourant estime qu'exiger une autorisation préalable dans son cas violerait la constitution et serait dépourvu d'une base légale suffisante.

5. Les autorités étant ainsi habilitées à faire dépendre l'exercice des droits politiques et individuels sur la voie publique d'une autorisation, encore faut-il déterminer si l'intimé pouvait - sans violer la constitution - refuser l'autorisation demandée par le GAP. Le régime de l'autorisation préalable ne signifie pas que l'autorité puisse accorder ou refuser selon son bon plaisir l'autorisation sollicitée (ATF Küpfer 97 I 898). Pour se conformer à la constitution, l'autorité doit non seulement tenir compte des règles tirées de l'art. 4 Cst. - interdiction de l'arbitraire, égalité

de traitement - mais aussi du contenu particulier de la liberté en cause (ATF ATF 105 Ia 21 consid. 4 et citations). Elle doit apprécier objectivement les intérêts qui s'affrontent et fera preuve de réserve lorsqu'elle examinera le texte, qui doit lui être soumis, afin que le contrôle à exercer en procédure d'autorisation ne confine pas à la censure politique. En outre, la décision doit respecter le principe de la proportionnalité. L'autorité n'opposera pas un refus là où il suffit d'assortir l'autorisation de certaines conditions (ATF 96 I 589 consid. 4a et les arrêts cités, ATF 97 I 898 consid. 6a, ATF 102 Ia 54, 105 Ia 93/4). Dans l'arrêt Küpfer (ATF 97 I 899 /900 consid. 6c, bb), le Tribunal fédéral a évoqué le risque d'incidents et de manifestations naissant dans un climat d'agitation et de violence. S'il a constaté qu'en l'occurrence l'exercice du droit d'initiative et de pétition n'était pas en cause, ajoutant qu'il est possible de prendre des mesures - y compris la révocation de l'autorisation - pour éviter des heurts lorsque des objets et des avis opposés s'affrontent, il n'en a pas moins admis qu'en raison de risques sérieux et imminents pour l'ordre public, engendrés par des circonstances spéciales de temps, de lieu et même d'objet, l'autorisation de récolter des signatures sur la voie publique puisse être refusée d'emblée. Bien que jouissant d'un libre pouvoir d'examen en la matière, le Tribunal fédéral, qui n'a pas la responsabilité du maintien de l'ordre et de la tranquillité publics, use de retenue dans son appréciation des circonstances locales; il ne substitue pas sa propre appréciation à celle des autorités cantonales et communales (ATF 105 Ia 94 consid. 3, ATF 102 Ia 53, ATF 100 Ia 403, 97 I 898). Il n'intervient que lorsque ces autorités ont manifestement dépassé leur marge d'appréciation.

6. Selon la décision attaquée, le Conseil d'Etat ne s'opposerait pas en principe et à priori à une collecte sur la voie publique (comme dans le cas Küpfer: ATF 97 I 899 ss consid. 6b à d), même aux abords d'un établissement pénitentiaire. Il a justifié le rejet du recours formé contre le refus de l'autorisation par les tensions au sein de la prison les mois qui ont précédé la demande, d'une part, et, d'autre part, par un pronostic sur le

déroulement possible de la récolte de signatures. Dans sa requête du 29 novembre 1978, le recourant précisait qu'il entendait appuyer une pétition que les détenus venaient de présenter et qu'il voulait, à cette fin, atteindre leurs proches et amis, lors des visites, dans l'établissement et sur le parking situé

BGE 109 Ia 208 S. 213

devant son entrée; il évoquait aussi la possibilité de recueillir la signature des visiteurs à l'intérieur du Palais de justice, là où les autorisations de visite sont délivrées, mais il ne désirait y procéder que près du portail de Champ-Dollon. C'est cette seule localisation qui est en cause. A cet égard, la situation est comparable à celle qui a donné lieu à l'arrêt concernant le Comité pour l'Indochine, où l'organisation d'une représentation théâtrale eût été autorisée ailleurs que sur la place de la Landsgemeinde à Zoug, ce que le requérant ne voulait pas (ATF 100 Ia 404 consid. 6c). (...) d) Au dire du Conseil d'Etat genevois, l'ordre et la sécurité ne sont pas faciles à garantir à Champ-Dollon. Les détenus sont sensibles à ce qui se passe à l'intérieur et hors les murs à leur sujet. Le contact est aisé de l'extérieur, même sans mégaphones. Onze personnes se sont évadées en trois ans, deux fois avec prise d'otages. Les convois de détenus sont nombreux. Dans le climat de tensions très vives qui régnait à Champ-Dollon ou à son propos à fin 1978, et au lendemain d'une évasion réussie dans des circonstances dangereuses, il était normal de craindre des manifestations et des incidents malgré l'assurance donnée par le GAP de ne pas tenter d'entrer en relation avec les détenus ou de troubler l'ordre de la prison. On pouvait en douter, car le requérant avait pris une part active à la lutte très vive et continue organisée contre Champ-Dollon; de plus, le GAP était parfois débordé par ses sympathisants. Compte tenu de ces faits, on peut admettre que le département compétent avait des raisons sérieuses de penser qu'un risque de troubles existait devant le portail de Champ-Dollon, sur le parking, où l'on voulait atteindre proches, parents et amis des détenus pendant une semaine tous les après-midi. Il pouvait estimer que le GAP ne serait pas maître de la situation, vu la tension existante, ou qu'il entendait y apporter une nouvelle contribution. Des visiteurs ou autres sympathisants pouvaient déborder le cadre de l'action et des heurts se produire avec le personnel de la prison, la police ou les convois de détenus.
Dans ces conditions, on pouvait raisonnablement croire que l'ordre et la sécurité dans la prison et ses alentours étaient en jeu et en péril sans que cela implique un quelconque jugement sur les idées politiques du GAP, ni sur son combat pour une amélioration des conditions carcérales.

7. Dans les circonstances de l'espèce, la proportionnalité de la mesure n'est pas douteuse. Sur ce point également, à savoir

BGE 109 Ia 208 S. 214

lorsqu'il recherche si une autorisation assortie de certaines conditions et charges aurait suffi pour écarter les risques entrevus, le Tribunal fédéral s'impose une certaine retenue en raison des circonstances locales que les autorités cantonales plus proches, sont mieux à même de saisir et d'apprécier (ATF 97 I 898 ss consid. 6). On pourrait certes se demander si l'autorité compétente n'aurait pas pu accorder l'autorisation en l'assortissant de conditions strictes. A cet égard aussi, le Tribunal fédéral s'impose une certaine retenue. En tenant compte des événements et de l'attitude du recourant, force est de constater que l'autorité pouvait opposer un refus pur et simple au lieu de donner une autorisation conditionnelle. En effet, l'importance des dangers que la récolte de signatures projetée faisait courir à l'ordre et à la sécurité, à l'intérieur comme à l'extérieur de la prison, le permettait. De plus, le recourant s'est refusé à demander que les signatures puissent être recueillies à un endroit moins névralgique, ce que l'autorité aurait, dit-elle, admis. Dès lors, le Conseil d'Etat n'a pas excédé son pou-

voir d'appréciation en refusant l'autorisation sollicitée par le GAP, ce refus ne viole pas non plus le principe de la proportionnalité.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Rejette le recours.