Urteilskopf

92 I 24

7. Arrêt du 2 mars 1966 dans la cause Rassemblement jurassien contre Conseil-exécutif du canton de Berne.
Regeste (de):
1. Legitimation eines idealen Vereins zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen Entscheid, der seine statutarische Tätigkeit behindert; Zulässigkeit der Beschwerde trotz Fehlens eines aktuellen praktischen Interesses (Erw. 1).

2. Fehlen eines kantonalen Rechtsmittels zur Anfechtung eines Erlasses der vollziehenden Behörde (Erw. 2).

3. Darf das Bundesgericht die materielle Prüfung einer staatsrechtlichen Beschwerde ablehnen, weil die Beschwerde als missbräuchlich erscheint? Frage offen gelassen, da die vorliegende Beschwerde nicht missbräuchlich ist (Erw. 3).

4. Unzulässigkeit von Begehren, die sich nicht auf den angefochtenen Entscheid, sondern auf Ausführungsmassnahmen beziehen, oder auf Feststellung einer Rechtslage gerichtet sind (Erw. 4).

5. Die zuständige Behörde darf, auf Grund ihrer allgemeinen Polizeigewalt, die verfassungsmässigen Freiheitsrechte beschränken, z.B. den Veranstaltern einer Kundgebung ein bestimmtes Gebiet für diese vorschreiben zur Vermeidung von Zusammenstössen mit der Bevölkerung eines Dorfes oder mit Teilnehmern einer andern, in der Nachbarschaft veranstalteten Kundgebung (Erw. 5 und 6).

6. Verhältnismässigkeit der auf die allgemeine Polizeigewalt gestützten Massnahmen (Erw. 7).

Regeste (fr):
1. Qualité d'une association à but idéal pour former un recours de droit public contre une décision qui entrave son activité statutaire; recevabilité d'un recours de droit public malgré l'absence d'un intérêt actuel et pratique (consid. 1).

2. Absence de moyen de droit cantonal pour attaquer un arrêté de l'autorité exécutive (consid. 2).

3. Le Tribunal fédéral pourrait-il refuser d'examiner le fond d'un recours de droit public qui lui paraîtrait abusif? Question laissée indécise, le recours n'étant pas abusif en l'espèce (consid. 3).

4. Irrecevabilité de conclusions visant non l'arrêté attaqué, mais les mesures d'exécution, voire la constatation d'une situation juridique (consid. 4).

5. L'autorité compétente peut, en vertu de son pouvoir général de police, limiter les libertés garanties par la constitution, par exemple assigner un secteur déterminé aux initiateurs d'une manifestation, afin d'éviter des heurts avec la population d'un village ou avec les participants à une autre manifestation tenue simultanément dans une localité voisine (consid. 5 et 6).

6. Proportionnalité des mesures fondées sur la clause générale de police (consid. 7).

Regesto (it):
1. Veste di un'associazione a scopo ideale per interporre un ricorso di diritto pubblico contro una decisione che ostacola la sua attività statutaria; ricevibilità del ricorso nonostante l'assenza di un interesse attuale e pratico (consid. 1).

2. Assenza di rimedi di diritto cantonale per impugnare un decreto dell'autorità esecutiva (consid. 2).

3. Il Tribunale federale potrebbe rifiutarsi di esaminare il merito di un ricorso di diritto pubblico che gli sembrerebbe abusivo? Questione lasciata indecisa, perchè il presente ricorso non è abusivo (consid. 3).

4. Irricevibilità di domande che concernono non il decreto impugnato, ma le misure di esecuzione, o la constatazione di una situazione giuridica (consid. 4).

5. L'autorità competente può, in virtù del suo potere generale di polizia, limitare le libertà garantite dalla costituzione, per esempio assegnare agli organizzatori d'una manifestazione un determinato settore, al fine di evitare scontri con la popolazione di un villaggio o con i partecipanti ad un'altra manifestazione che si svolge simultaneamente in una località vicina (consid. 5 e 6).

6. Proporzionalità delle misure fondate sulla clausola generale di polizia (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 25

BGE 92 I 24 S. 25

A.- Le Rassemblement jurassien est une association régie par les art. 60 ss. CC. Selon l'art. 1er de ses statuts, il a pour but principal "d'affranchir le peuple jurassien de la tutelle bernoise par la création d'un canton du Jura au sein de la Confédération suisse..., le cas échéant par d'autres solutions". Il publie un hebdomadaire, le Jura Libre. Au Rassemblement jurassien s'oppose l'Union des patriotes jurassiens, dont les membres sont favorables au maintien du Jura dans le canton de Berne.

B.- En automne 1965, l'Union des patriotes jurassiens décida de célébrer à St-Imier, le 21 novembre 1965, le 150e anniversaire du rattachement du Jura et de Bienne au canton de Berne. A la même époqee, le Grand Conseil du canton de Berne s'occupa de problèmes fiscaux. Il prit des décisions que le Rassemblement jurassien n'approuva pas. Dans le Jura Libre du 17 novembre 1965 parut un communiqué disant notamment:

BGE 92 I 24 S. 26

"Le Comité directeur du Rassemblement jurassien s'est réuni d'urgence... Il a entendu un rapport sur la hausse des impôts d'Etat, décidée par le Grand Conseil bernois contre la volonté de la grande majorité des députés du Jura... Estimant que la majorité bernoise pratique une politique financière et fiscale contraire aux intérêts des catégories sociales et professionnelles du Jura..., le Rassemblement jurassien est résolu à étendre sa lutte sur ce terrain-là. Vu les circonstances, l'assemblée commémorative organisée par l'UPJ le 21 novembre à St-Imier est un acte de servilité que rejettent la grande majorité des Jurassiens de langue française... le Rassemblement jurassien a décidé de répondre à la provocation de l'UPJ... en organisant une contre-manifestation le... 21 novembre. Le Comité directeur a choisi Courtelary... comme lieu de la manifestation populaire...". Entre-temps, le 16 novembre 1965, le Conseil-exécutif du canton de Berne, par son président, avait demandé au Rassemblement jurassien de faire savoir à la Chancellerie d'Etat, jusqu'au 17 novembre 1965 à 18 h., "quand, où et dans quel cadre" la contre-manifestation aurait lieu et quels étaient les organes et les personnes qui en assumaient la responsabilité. La lettre ajoutait: "Au cas où les questions posées ci-dessus demeureraient sans réponse, le

Conseil-exécutif se réserve de prendre toutes mesures utiles". Le Rassemblement jurassien ne répondit pas à cette lettre. En revanche, le 17 novembre, il informa l'Office bernois de la circulation routière de son projet d'organiser, le 21 novembre à 15 heures, sur la place du Collège à Courtelary, une manifestation publique précédée d'un cortège qui, partant de la gare, suivrait la route principale. Il demandait que la circulation fût détournée durant la mani festation. Le Rassemblement jurassien adressa en outre à ses membres et à ceux de divers groupements qui lui sont affiliés un appel ainsi conçu: "MANIFESTATION POPULAIRE
Dimanche, 21 novembre 1965, à 15 h., place du Collège à Courtelary CONTRE LA HAUSSE DES IMPÔTS ET LA POLITIQUE FINANCIÈRE DES AUTORITÉS BERNOISES CONTRE L'ANNEXION DU JURA AU CANTON DE BERNE
Citoyens! Citoyennes!
Chers amis!
Pour faire face aux événements, et à la demande des fédérations de Courtelary, La Neuveville et Moutier, le comité directeur du Rassemblement jurassien a décidé d'organiser la contre-manifestation

BGE 92 I 24 S. 27

mentionnée ci-dessus. Nous ne pouvons laisser le champ libre à ceux qui trahissent les intérêts de notre patrie au moment où Berne, contre l'avis de nos députés, cherche à nous écraser un peu plus. L'année 1965 restera mémorable. Il faut que la manifestation de Courtelary soit le dernier acte de libération, celui qui fera avancer considérablement notre cause, tout en annihilant les effets de la propagande bernoise. NOUS VOUS DEMANDONS DE VENIR DIMANCHE AU CHEF-LIEU DU DISTRICT DE COURTELARY. LA MANIFESTATION SERA PRECEDEE D'UN CORTÈGE QUI SE FORMERA À 14 H. 30 PRÈS DE LA GARE DE COURTELARY. Soyez présents! Nous comptons sur vous tous! Que tous ceux qui le peuvent passent, en voiture, par La Ferrière et Saint-Imier, pour montrer l'emblème du Jura aux Bernois et valets de Berne présents en ce lieu. À 14 H. 30 À COURTELARY!"

C.- Le 18 novembre 1965, la municipalité de St-Imier requit le Conseil-exécutif d'interdire sur le territoire communal, le 21 novembre, toute manifestation quelconque à l'exception de celle de l'Union des patriotes jurassiens. Le même jour, la municipalité de Courtelarly sollicita le Conseil-exécutif d'interdire dans cette localité, le 21 novembre, toutes les manifestations en rapport avec celle qu'avait annoncée le Rassemblement jurassien. Elle ajoutait: "D'après les renseignements qui nous sont parvenus et tenant compte de l'état d'esprit qui règne dans notre village depuis l'annonce de cette manifestation, il est à craindre que la sécurité ne puisse être maintenue et que l'ordre public soit troublé". Le 19 novembre 1965, le Conseil-exécutif prit l'arrêté suivant: "8172. Manifestation projetée dans le Vallon de St-Imier par le Rassemblement jurassien; interdiction quant au lieu. - Le Conseil-exécutif du canton de Berne,
considérant:
- que les autorités compétentes de police locale de Courtelary et St-Imier ont demandé par lettres du 18 novembre 1965 au Conseilexécutif, en vue du maintien de la tranquillité et de l'ordre, d'interdire sur leur territoire communal toute manifestation du Rassemblement jurassien organisée ou à prévoir pour dimanche, 21 novembre 1965, - que les autorités de police localc de Courtelary et St-Imier considerent comme extrêmement grave et probable le danger de collisions

BGE 92 I 24 S. 28

entre les membres du Rassemblement jurassien et des organisations qui lui sont affiliées, d'une part, et les citoyens de la commune de Courtelary et les participants à la fête commémorative de St-lmier, d'autre part, - que les autorités de police locale de Courtelary et St-Imier, qui peuvent juger la situation de près, sont le mieux à même de dire si une manifestation envisagée éveille des craintes du point de vue du maintien de l'ordre public, - que l'assemblée prévue par le Rassemblement jurassien pour protester contre la politique financière de l'Etat de Berne est sans rapport avec le choix de la région et que manifestement le Vallon de St-Imier n'a été retenu qu'en fonction de la célébration du 150e anniversaire du rattachement du Jura et de Bienne au canton de Berne organisée par l'Union des patriotes jurasiens pour le même jour à St-Imier, - que toute manifestation en un lieu public nécessite une autorisation de police de sûreté et du trafic à cause de l'usage extraordinaire des routes et des places qui en résulte, - que la liberté de réunion prévue dans les Constitutions fédérale et cantonale n'est garantie que sous réserve des restrictions générales de police (ATF 61 I 103ss.), - que les organes compétents du Rassemblement jurassien et les organisations qui lui sont affiliées se sont refusés, malgré sommation, à fournir au Conseil-exécutif du canton de Berne des indications précises concernant l'heure, le lieu, le genre de la manifestation projetée et le nom des organisateurs responsables, - que le Conseil-exécutif n'a dès lors même pas été en mesure d'examiner la question d'une autorisation à donner en vue de cette assemblée de protestation dans le Vallon de St-Imier, - qu'il existe dans le Jura suffisamment d'endroits se prêtant à l'organisation de cette assemblée de protestation sans qu'il en résulte un danger de collision et sans que d'autres réunions soient troublées, arrête: 1. Il est assigné au Rassemblement jurassien et aux organisations qui lui sont affiliées, en vue de tenir l'assemblée de protestation projetée, le secteur sis au nord de la ligne La Cibourg - Mont-Soleil -Mont Crosin - Pierre-Pertuis. 2. Les intéressés auront, avant la manifestation projetée, à prendre contact avec les organes compétents de l'autorité de police locale du lieu choisi à cet effet. 3. Le Rassemblement jurassien et les organisations qui lui sont affiliées ont l'interdiction de tenir au sud de la ligne mentionnée sous chiffre 1 ci-dessus toute manifestation projetée ou envisagée. 4. Les infractions à la présente interdiction seront punies de l'amende ou des arrêts, ces deux peines pouvant être cumulées. 5. L'interdiction est applicable dimanche, 21 novembre 1965, de 0000 à 2400.

6. La Police cantonale est chargée de l'application du présent arrêté. Elle veillera en outre, en collaboration avec la Direction des travaux publics, que les voies d'accès vers le Vallon de St-Imier restent ouvertes."

D.- Le 21 novembre, la manifestation préparée par l'Union des patriotes jurassiens eut lieu à St-Imier. Celle du Rassemblement jurassien se déroula aux Breuleux, dans le secteur délimité par l'arrêté du 19 novembre. Elles ne furent troublées ni l'une ni l'autre. Cependant, plusieurs automobilistes, qui désiraient se rendre des Breuleux à St-Imier par le Mont-Crosin se sont plaints de la grossièreté et de la brutalité de la police bernoise, qu'ils accusent d'avoir usé de gaz lacrymogène et coupé la route aux porteurs d'emblèmes jurassiens.

E.- Par le présent recours de droit public, le Rassemblement jurassien requiert le Tribunal fédéral d'annuler l'arrêté du Conseil-exécutif du 19 novembre 1965 et de déclarer contraires à l'ordre public suisse "les procédés utilisés par la police cantonale bernoise envers la population jurassienne et les Confédérés". Ses moyens seront repris ci-après dans la mesure utile. Le Conseil-exécutif conclut à l'irrecevabilité, éventuellement au rejet du recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Le recourant est une association à but idéal. L'arrêté attaqué l'a entravé dans son activité statutaire. Il allègue

qu'un certain nombre de libertés individuelles qui lui sont garanties par la constitution ont été violées à son préjudice. Il a dès lors qualité pour agir (art. 88 OJ; RO 91 I 1931ettre c et 325/6). Peu importe qu'il se soit conformé à l'arrêté attaqué. S'il voulait tenir la manifestation prévue tout en demeurant dans la légalité, il n'avait pas d'autre issue. Il ne s'est pas pour autant privé du droit de plaider l'inconstitutionnalité des mesures prises à son égard. Certes, l'assemblée en vue de laquelle le Conseil-exécutif a pris l'arrêté attaqué a déjà eu lieu. Le recourant n'a donc plus l'intérêt actuel et pratique qui est en principe nécessaire pour recourir. Toutefois, la jurisprudence renonce à cette exigence lorsque le recours vise un acte dont le Tribunal fédéral ne pourrait sinon jamais revoir la constitutionnalité et qui peut se reproduire en tout temps (RO 91 I 326 consid. 1). Or ces conditions sont remplies en l'espèce.

2. Sous réserve d'exceptions qui ne sont pas réalisées ici (art. 86 al. 2, 2e phrase, OJ), le recours de droit public pour violation de droits constitutionnels n'est recevable qu'après épuisement des moyens de droit cantonal (art. 86 al. 1 et 2, 1e phrase, et art. 87 OJ). Constituent de tels moyens les voies de droit qui sont ouvertes au recourant lui-même afin de faire disparaître le préjudice juridique allégué et qui sont de nature à obliger l'autorité saisie à statuer (RO 88 I 153, 90 I 204 et 230). Le Rassemblement jurassien ne possédait aucun moyen de ce genre pour attaquer l'arrêté du 19 novembre 1965. Certes, le Conseil-exécutif devait le porter à la connaissance du Grand Conseil, qui avait le pouvoir de prendre "des dispositions ultérieures" (art. 39 al. 2 Cst. bern.). Toutefois, cette communication n'incombait pas au recourant et ne requérait pas nécessairement des mesures du Grand Conseil. Les moyens de droit cantonal sont donc épuisés.

3. Le Conseil-exécutif soutient que le présent recours, accompagné d'une publicité insolite, n'a été déposé que dans un but de propagande. Il en déduit qu'il est abusif et, partant, irrecevable. Point n'est besoin de décider aujourd'hui si le Tribunal fédéral peut refuser d'examiner le fond d'un recours de droit public qu'il considère comme abusif. Sans doute, le Rassemblement jurassien a fait publier le texte de son recours par la presse dans le dessein manifeste de stimuler ses adhérents et de gagner la sympathie d'autres milieux. Rien ne laisse supposer cependant qu'il se soit estimé battu d'avance et qu'il ait agi à seule fin de pouvoir, une fois débouté, se plaindre des insuffisances de l'ordre juridique ou de l'incompréhension des autorités judiciaires. Son recours ne saurait dès lors être considéré comme abusif.

4. Le recourant demande au Tribunal fédéral de déclarer contraires à l'ordre public suisse certains "procédés utilisés par la police cantonale bernoise". Cette conclusion est irrecevable tout d'abord parce que le recours de droit public ne pcut viser qu'un arrêté ou une décision au sens de l'art. 84 OJ et non de simples actes d'exécution comme le sont les agissements de la police bernoise. Elle l'est aussi parce que, sous réserve d'exceptions qui ne sont pas réalisées ici, le recours de droit public permet de faire non pas constater une situation juridique, mais exclusivement annuler un arrêté ou une décision.

5. L'une des missions essentielles de l'Etat est d'assurer

l'harmonie de la vie collective. Le développement harmonieux de la vie collective n'est possible que si règne l'ordre public. Il incombe dès lors à l'Etat d'assurer cet ordre. Toutefois, les atteintes à l'ordre public, par exemple aux institutions ellesmêmes, à l'activité de l'administration, aux libertés individuelles, à d'autres valeurs morales ou matérielles reconnues par la majorité des individus, peuvent revêtir des formes si diverses

que le constituant ni le législateur ne sauraient les prévoir toutes. Ces atteintes doivent néanmoins pouvoir être empêchées ou réprimées, puisqu'elles compromettent la réalisation d'une tâche étatique fondamentale. C'est pour répondre à cette nécessité que la jurisprudence a forgé la clause générale de police. Au regard des considérations qui précèdent, celle-ci ni saurait, comme le recourant paraît vouloir le faire, être contestée dans son principe même. Elle a acquis aujourd'hui, tant en droit fédéral qu'en droit cantonal, la valeur d'un principe constitutionnel non écrit. Elle confère à l'autorité exécutive le droit, en vertu de son pouvoir général de police, c'est-à-dire 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 (RO 91 I 327). En se fondant sur elle, l'autorité peut notamment limiter l'exercice des libertés individuelles. Une jurisprudence constante et déjà ancienne lui a reconnu ce pouvoir en ce qui concerne par exemple la liberté d'association (RO 60 I 209 et 353, 61 I 39 et 269), la liberté de réunion (RO 55 I 235 ss., 57 I 272), la liberté de presse (RO 60 I 121 s.), la liberté du commerce et de l'industrie (RO 63 I 222, 67 I 76) et le droit de propriété (RO 20, p. 796, 35 I 148, 88 I 176) (voir en outre l'arrêt RO 91 I 326/327). Dans son ensemble, la doctrine suisse admet aussi la validité de la clause générale de police (FLEINER, Schw. Bundesstaatsrecht, p. 321; MÜLLER, Über Präventivpolizei, p. 91; RUCK, Schw. Verwaltungsrecht, p. 46 ss.; VOIGT, Der liberale Polizeibegriff und seine Schranken in der bundesgerichtlichen Judikatur, p. 48; plus réservé H. HUBER dans ZBl vol. 33, p. 238). Seul GIACOMETTI paraît avoir eu, à un moment donné, une opinion contraire (Schw. Bundesstaatsrecht, p. 384, spéc. note 52, et p. 247, spéc. note 37). Aujourd'hui cependant, il semble se rallier à l'opinion dominante, qu'il avait du reste

autrefois professée (Allg. Lehren, p. 282, spéc. note 32; Staatsrecht der schw. Kantone, p. 176, note 47). Les avis divergent davantage lorsqu'il s'agit de savoir si l'autorité exécutive peut fonder sur la clause de police non seulement des décisions d'espèce, mais aussi des ordonnances (en faveur du pouvoir large: MARTI, Das Verordnungsrecht des Bundesrates, p. 111 ss.; MOSER, Die Verordnung des Bundesrates, p. 60 ss.; SCHINDLER, RSJ vol. 31, p. 305 ss.; contra: GIACOMETTI, Staatsrecht der schw. Kantone, p. 503 ss., Schw. Bundesstaatsrecht, p. 791 ss., RSJ vol. 31, p. 257 ss., 369 ss.). Pour sa part, le Tribunal fédéral l'a admis une fois au moins (RO 64 I 370 ss.). Point n'est besoin de décider aujourd'hui si cette jurisprudence doit être maintenue. En effet, l'arrêté attaqué ne constituait pas une ordonnance, c'est-à-dire un ensemble de règles à la fois générales et abstraites. Même s'il visait un nombre indéterminé de personnes, il s'est appliqué dans un cas concret. Il se caractérise dès lors comme une décision, d'une espèce particulière il est vrai, mais qui diffère d'une ordonnance au sens précisé ci-dessus. La clause générale de police s'est également imposée à l'étranger. A ce sujet, le droit allemand se rapproche des conceptions helvétiques, qu'il a manifestement influencées (cf. l'ouvrage classique de DREWS-WACKE, Allgemeines Polizeirecht, spéc. p. 10). En France, non seulement les traités de droit administratif admettent l'existence de la police générale, dont la définition s'apparente à celle de la clause générale de police (DUEZ et DEBEYRE, nos 736 ss.; LAUBADERE, nos 1005 ss.; WALINE, 8e éd., nos 1019 ss.), mais le Conseil d'Etat applique fréquemment la même notion, d'une façon plus ou moins libérale suivant les circonstances (LONG, WEIL et BRAIBANT, Les Grands arrêts de la jurisprudence administrative, 4e éd., spéc. p. 212 ss.). En définitive, l'étude de la doctrine suisse et étrangère plaide pour le maintien de la jurisprudence fédérale. Il ne se justifie pas d'y déroger dans le cas particulier en vertu de l'art. 111 Cst. cant., qui proscrit les lois, ordonnances, décrets et arrêtés inconstitutionnels. La clause générale de police est un principe constitutionnel qui limite valablement les libertés garanties par la constitution. Dès lors, l'arrêté attaqué n'aura violé aucun droit constitutionnel dans la mesure où il pourra s'appuyer sur cette clause.

6. Pour décider si le Conseil-exécutif était fondé, en vertu de son pouvoir général de police, à prendre l'arrêté attaqué, il faut déterminer si l'assemblée que le recourant se proposait de réunir à Courtelary le 21 novembre 1965 menaçait l'ordre public d'un danger sérieux, de façon directe et imminente. A cet égard, la Cour de céans ne reverra qu'avec retenue les constatations de fait de l'arrêté attaqué. En revanche, elle examinera librement les questions de droit (cf. RO 23 II 1498 ss.).
Se fondant sur les demandes d'intervention que lui avaient adressées les autorités de Courtelary et de St-Imier, le Conseilexécutif invoque premièrement "le danger de collisions entre les membres du Rassemblement jurassien et des organisations qui lui sont affiliées, d'une part, et les citoyens de la commune de Courtelary", d'autre part. Sur cette question de fait, le Tribunal fédéral n'a aucune raison de s'écarter de la manière de voir de l'autorité cantonale. La manifestation qui devait avoir lieu le 21 novembre 1965 à Courtelary était en réalité une contre-manifestation. Si le Rassemblement jurassien voulait protester contre la politique financière du canton de Berne, il entendait aussi et surtout témoigner sa réprobation à ceux qui s'assemblaient le même jour à St-Imier. Le communiqué et l'appel mentionnés sous lettre B ci-dessus en sont la preuve éclatante. Dès lors, les adversaires du recourant devaient se sentir directement visés par le projet d'une réunion à Courtelary. Le risque qu'elle ne fût troublée par les habitants de la localité paraissait d'autant plus grave que, selon les déclarations du président de commune, une grande partie d'entre eux ne sont pas acquis au mouvement séparatiste. Dans ces circonstances, les appréhensions émises par le Conseil municipal de Courtelary, puis partagées par le Conseil-exécutif au sujet d'un affrontement entre les séparatistes et la population du village n'étaient pas vaines. Qu'elles s'inspirent de raisons électorales ou autres, elles n'en sont pas affaiblies pour autant. L'arrêté attaqué fait état d'un second "danger de collision" entre les manifestants de St-Imier et de Courtelary. Le Tribunal fédéral n'a pas lieu non plus de mettre en doute cette considération, qui ressortit aussi au domaine des faits. Certes, St-Imier et Courtelary sont distants d'une dizaine de kilomètres. Toutefois, pour se rendre en automobile à la fête de St-Imier, les Jurassiens du Nord devaient pour la plupart franchir Courtelary. De même, pour gagner cette localité, les Suisses romands

que le recourant avait invités à sa réunion, auraient traversé en grand nombre St-Imier. D'où le risque de rencontres et, partant, de conflits entre adversaires. Le recourant est d'autant plus mal venu à sous-estimer cette menace que, dans son appel, il avait recommandé à ses partisans de passer "en voiture, par La Ferrière et St-Imier, pour montrer l'emblème du Jura aux Bernois et valets de Berne présents en ce lieu". Nul ne saurait affirmer que les antiséparatistes assemblés à St-Imier eussent assisté sans réagir à des comportements qu'ils auraient pu tenir pour provocateurs. Les dangers redoutés paraissaient d'autant plus sérieux que le Rassemblement jurassien avait omis de répondre aux questions que le président du Conseil-exécutif lui avait posées par lettre le 16 novembre 1965. Même si, en principe, les assemblées publiques ne sont pas soumises à autorisation dans le canton de Berne, il n'en est pas moins vrai qu'à l'annonce de la réunion de Courtelary, soit en face d'une situation alarmante, le Conseilexécutif était fondé à se renseigner sur les intentions des organisateurs. Le recourant devait s'en rendre compte et fournir les indications qui lui étaient demandées, sous peine de faire naître des soupçons justifiés. Il ne pouvait se contenter d'adresser à l'Office cantonal de la circulation routière une lettre que celui-ci n'était pas tenu de transmettre au Conseilexécutif. En présence de cet état de choses, l'autorité cantonale craignait avec raison que, si les partisans du Rassemblement jurassien se réunissaient à Courtelary et ceux de l'Union des patriotes jurassiens à St-Imier, les uns et les autres ne se heurtent sur la voie publique et que des actes de violence ne s'ensuivent. Un risque de ce genre est un des plus graves auxquels l'ordre public puisse être exposé. D'autre part, vu la tension qu'avait créée l'annonce des deux manifestations simultanées, la menace était directe et imminente. Dès lors, toutes les conditions d'application de la clause générale de police étant remplies, l'arrêté attaqué l'invoque à juste titre. Le recourant ne saurait objecter que, jusqu'à présent, ses membres se sont, selon lui, toujours assemblés paisiblement. Une manifestation qui groupe les adhérents d'une même cause est évidemment moins dangereuse pour l'ordre public que la réunion d'adversaires dans des

localités voisines où ils ont l'occasion d'entrer en contact (RO 91 I 329).

BGE 92 I 24 S. 35

7. Pour que les mesures incriminées se justifient, il ne suffit pas qu'elles se fondent à bon droit sur la clause générale de police. Encore faut-il qu'elles obéissent au principe de proportionnalité, c'est-à-dire qu'elles ne dépassent pas le but visé (RO 91 I 327). Elles satisfont cependant à cette exigence. Certes, au lieu d'obliger le recourant à déplacer sa manifestation, le Conseil-exécutif aurait pu en tolérer le maintien et prendre les dispositions nécessaires au respect de l'ordre public. Toutefois, l'intérêt du recourant à tenir sa réunion à Courtelary plutôt que dans une autre localité ne motivait pas la mobilisation des forces considérables qui eussent prévenu tout risque de trouble en l'occurrence. Au reste, il n'y a pas lieu de se demander si, dans l'exécution de l'arrêté attaqué, la police bernoise a observé ou non le principe de proportionnalité. Il ressort du considérant 4 que cette question échappe à la connaissance du Tribunal fédéral dans la présente procédure.

8. Enfin, le recourant reproche à tort au Conseil-exécutif d'avoir menacé de l'amende ou des arrêts les contrevenants à l'arrêté attaqué, en prévoyant la possibilité de cumuler ces peines (art. 4). L'art. 335 ch. 1 CP attribue aux cantons "le pouvoir de Iégiférer sur les contraventions de police qui ne sont pas l'objet de la législation fédérale", et celui "d'édicter des peines pour les contraventions aux prescriptions cantonales d'administration et de procédure". En vertu de ce texte, les cantons sont notamment compétents pour réprimer l'organisation d'une réunion de nature à troubler l'ordre public (HAFTER, RDS, 1940 p. 27 a ss.; PANCHAUD, eodem loco, p. 65 a s. et 75 a s.). Or il n'y a aucune raison de contester à l'autorité exécutive qui se fonde sur la clause générale de police et se substitue ainsi au législateur, le pouvoir de prendre les dispositions dont le Code pénal réserve l'adoption aux cantons. On ne saurait lui reconnaître la faculté d'ordonner des mesures et lui refuser celle d'en assurer l'efficacité. En tout cas, rien n'empêchait le Conseil-exécutif d'édicter des sanctions qui caractérisent les contraventions (cf. RO 86 IV 74). Ce qu'il convient simplement d'ajouter, c'est qu'il ne pouvait déduire sa compétence de l'art. 292 CP, qui s'applique aux décisions signifiées à des individus déterminés (RO 78 IV 238 s.).

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Rejette le recours en tant qu'il est recevable.