Urteilskopf

97 I 911

131. Extrait de l'arrêt du 17 novembre 1971 dans la cause Arnet et consorts contre Cour de justice du canton de Genève
Regeste (de):
Versammlungsfreiheit. Staatsrechtliche Beschwerde gegen Vollzugsmassnahmen. Art. 89 OG.

1. Versammlungsfreiheit: auföffentlichemBoden, aufprivatemBoden. Erfordernis einer vorherigen Bewilligung für eine Demonstration auf öffentlichem Boden (Erw. 3).

2. Staatsrechtliche Beschwerde gegen Vollzugsmassnahmen: Berufung auf unverjährbare und unverzichtbare verfassungsmässige Rechte, Berufung auf andere verfassungsmässige Rechte (Erw. 4 a und b).

Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges (Erw. 4 c).

Aktuelles praktisches Interesse an der Beschwerde (Erw. 4 d).

Regeste (fr):
Liberté de réunion. Recours de droit public contre des mesures d'exécution. Art. 89 OJ.

1. Liberté de réunion: sur domaine public, sur domaine privé. Exigence d'une autorisation préalable pour une manifestation sur le domaine public (consid. 3).

2. Recours de droit public contre des mesures d'exécution: cas des droits constitutionnels imprescriptibles et inaliénables; cas des autres droits constitutionnels (consid. 4 a et b).

Epuisement des instances cantonales (consid. 4 c).

Intérêt actuel et pratique au recours (consid. 4 d).

Regesto (it):
Libertà di riunione. Ricorso di diritto pubblico contro misure d'esecuzione. Art. 89 OG.

1. Libertà di riunione: sul suolo pubblico, sul suolo privato. Requisito di una preventiva autorizzazione per una manifestazione sul suolo pubblico (consid. 3).

2. Ricorso di diritto pubblico contro misure d'esecuzione: caso dei diritti costituzionali inalienabili e imprescrittibili; caso degli altri diritti costituzionali (consid. 4 a e b).

Esaurimento delle istanze cantonali (consid. 4 c).

Interesse attuale e pratico al ricorso (consid. 4 d).

Sachverhalt ab Seite 911

BGE 97 I 911 S. 911

Résumé des faits

A.- Par lettre du 31 mai 1970, un "Comité de solidarité avec les objecteurs de conscience" a demandé au Conseiller administratif responsable du Service des parcs et promenades de la Ville de Genève, ainsi qu'au Conseiller d'Etat chargé du Département de justice et police, l'autorisation "d'organiser une manifestation

BGE 97 I 911 S. 912

non violente de solidarité avec les objecteurs de conscience, du vendredi 5 juin à 11 heures jusqu'au dimanche 7 juin à 22 heures". Cette manifestation devait se tenir au centre de la plaine de Plainpalais. Aucun déplacement n'était prévu, mais de grandes tentes devaient être installées pour servir de stand le jour et de camping la nuit. Selon un tract distribué plus tard pendant la manifestation, il s'agissait d'une "grève de la faim" parallèle à celle qu'avaient décidé de faire pendant leur détention trois objecteurs de conscience condamnés pour avoir refusé de payer la taxe militaire. Il était prévu que, le dimanche 7 juin, trois citoyens enverraient collectivement au Département militaire fédéral une lettre exprimant leur refus de servir dorénavant dans l'armée. Le tract invitait à venir sur la plaine de Plainpalais pour y discuter avec les grévistes, pour signer une pétition destinée à accompagner la lettre de refus de servir, pour écouter la lecturespectacle "Procès d'un objecteur" et pour participer totalement ou partiellement au jeûne. Par lettre du 3 juin 1970, le Conseil administratif de la Ville de Genève a refusé l'autorisation demandée, en considérant qu'il n'était "pas opportun d'admettre qu'une manifestation puisse monopoliser, notamment par l'installation de tentes, une partie de la plaine de Plainpalais pendant trois jours, précédent qui ne manquerait pas d'être invoqué en d'autres occasions". Par lettre du 4 juin, le Conseiller d'Etat chargé du Département de justice et police a, lui aussi, refusé d'autoriser la manifestation, en raison de la décision prise par le Conseil administratif. Les organisateurs ont passé outre au refus d'autorisation et la manifestation a eu lieu, avec des attroupements. Une vingtaine de "grévistes de la faim" ont campé sur la place de Plainpalais du 5 au 7 juin 1970, y faisant signer à 1600 personnes environ la pétition annoncée par le tract. Tout s'est passé sans incident, dans le calme et la dignité. La police n'est pas intervenue, si ce n'est que divers agents de la gendarmerie cantonale se sont rendus à plusieurs reprises sur les lieux pour prendre l'état civil des manifestants et les déclarer en contravention, tout en saisissant des tracts.

B.- Le Service cantonal des contraventions à infligé aux manifestants des amendes allant de 50 à 125 fr.; ces amendes ayant été contestées, le Procureur général a saisi le Tribunal de police pour diverses infractions. Retenant l'infraction au "règlement des parcs, promenades et jardins publics de la Ville

BGE 97 I 911 S. 913

de Genève" du 3 janvier 1969 (en abrégé: RPJ) et se fondant sur l'art. 37 LPG, le Tribunal de police a condamné quatorze contrevenants à 40 fr. d'amende et deux autres à 70 fr. d'amende, ces derniers ayant une responsabilité accrue pour avoir, l'un, signé le tract invitant la population à venir manifester en dépit du refus d'autorisation, et l'autre pour avoir signé lui-même la demande d'autorisation, ce qui aggravait le fait d'avoir passé outre.

C.- Quinze des condamnés ayant appelé de ce jugement, la Cour de justice (2e Section) a, par arrêt du 28 mai 1971, déclaré irrecevable l'appel des contrevenants condamnés à des amendes de 40 fr. et non fondé celui des deux autres, en confirmant le jugement attaqué.

D.- Agissant par la voie du recours de droit public, les quinze condamnés qui avaient fait appel requièrent le Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt de la Cour de justice du canton de Genève du 28 mai 1971. Ils allèguent la violation des art. 4 et 58 Cst. et, subsidiairement, la violation de la liberté de réunion. Ils soutiennent notamment que l'exigence d'une autorisation préalable était, en l'espèce, d'une constitutionnalité douteuse, et que de toute façon le refus de l'autorisation demandée était injustifié.

E.- La Cour de justice se réfère aux considérants de son arrêt. Le Ministère public du canton de Genève conclut au rejet du recours. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours dans la mesure où il était recevable.

Erwägungen

Extrait des motifs:

3. Les recourants invoquent subsidiairement la violation de la liberté de réunion. Ils ne contestent pas la validité formelle du règlement des parcs, promenades et jardins publics de la Ville de Genève. Mais ils mettent en doute la constitutionnalité de l'art. 10 de ce règlement, qui soumet à l'exigence d'une autorisation préalable les manifestations qui doivent se dérouler dans les parcs, promenades et jardins publics de la ville. On peut douter qu'un tel grief puisse être soulevé contre la décision attaquée, qui n'est pas une décision d'application de l'art. 10 RPJ prétendument inconstitutionnel (cf. consid. 4 ci-dessous). Il n'est cependant pas nécessaire de trancher la question, le grief soulevé se révélant de toute façon mal fondé.

a) La liberté de réunion est garantie par le droit constitutionnel non écrit de la Confédération (RO 96 I 224). Comme toute liberté, elle n'est cependant pas absolue; elle n'est garantie que dans les limites de la constitution et de la loi; elle est notamment soumise aux restrictions exigées par la sauvegarde de l'ordre public. Les recourants ne critiquent pas la jurisprudence du Tribunal fédéral dans la mesure où elle a jugé compatible avec la liberté de réunion l'exigence d'une autorisation préalable pour une manifestation sur la voie publique (RO 96 I 224). En revanche, ils mettent en doute la constitutionnalité de l'exigence de l'autorisation préalable pour les manifestations qui doivent se dérouler sur terrain privé, question laissée ouverte par l'arrêt précité. Ils estiment que la manifestation qu'ils ont organisée sur la plaine de Plainpalais, terrain privé de la Ville de Genève, pouvait l'être sans autorisation préalable. Mais ils font confusion sur ce point. Dans l'arrêt précité (Nöthiger et Pinkus c. Zurich, RO 96 I 224, 230), c'est à propos d'une manifestation qui serait organisée sur la propriété privée d'un tiers que la question de l'autorisation préalable de l'autorité a été laissée ouverte. Or il va de soi que le propriétaire civil peut, en vertu de son droit de propriété, s'opposer à ce qu'une réunion ait lieu sur son fonds sans son consentement. Si donc la plaine de Plainpalais était vraiment une pure propriété privée de la Ville de Genève, comme le soutiennent avec insistance les recourants, le Conseil administratif aurait pu, au nom de la commune propriétaire, interdire purement et simplement que la manifestation prévue se déroule sur ce terrain, sans qu'on ait à se demander si un tel refus était compatible ou non avec la liberté de réunion, laquelle ne comprend en tout cas pas le droit de s'assembler sur le fonds d'autrui. b) En réalité, si les recourants estiment qu'ils pouvaient utiliser sans autorisation la plaine de Plainpalais, c'est bien en raison du fait qu'elle sert à l'usage public, étant pratiquement ouverte à tout un chacun comme n'importe quelle place relevant du domaine public cantonal ou communal; en raison de sa destination et de son caractère, elle peut être assimilée en effet à une dépendance du domaine public, quand bien même elle n'en aurait pas le caractère formel selon le droit genevois. D'ailleurs, si l'arrêt Nöthiger distingue entre les manifestations sur terrain privé (soit pratiquement à

l'intérieur de

BGE 97 I 911 S. 915

bâtiments) et celles qui se déroulent sur le domaine public, c'est aussi parce que ces dernières manifestations sont plus difficiles à tenir en main, qu'elles peuvent dégénérer en actes de violence et qu'il faut compter avec le risque de contre-manifestations. C'est bien le cas pour des manifestations qui se dérouleraient sur la plaine de Plainpalais: il y a donc lieu de les assimiler à des manifestations sur le domaine public. Or, comme on l'a dit plus haut, les recourants ne contestent pas que ces manifestations puissent être soumises à l'exigence de l'autorisation préalable.

4. Les recourants s'en prennent surtout au refus de l'autorisation prévue par l'art. 10 RPJ, refus qu'ils qualifient d'incompatible avec le droit constitutionnel invoqué. Mais ils n'ont pas recouru contre le refus lui-même, dans le délai de trente jours dès sa notification. Ils allèguent l'inconstitutionnalité du refus à l'occasion du recours contre la décision qui leur inflige une amende en application de l'art. 15 du règlement. Il faut examiner s'ils peuvent encore le faire valablement.
a) Lorsqu'un justiciable entend alléguer l'inconstitutionnalité d'une disposition de portée générale - légale ou réglementaire, cantonale ou communale - il peut former un recours de droit public soit contre la disposition elle-même, dans le délai de trente jours dès sa promulgation, soit contre une décision appliquant cette disposition à un cas particulier, dans le délai de trente jours dès la notification de ladite décision. Dans le premier cas, il peut demander l'annulation de la disposition générale elle-même et il a qualité pour le faire, à condition d'être touché dans un intérêt personnel et juridique; il n'est pas nécessaire que la disposition dont il se plaint lui soit actuellement applicable, il suffit qu'elle puisse l'être un jour. Dans le second cas, il ne peut plus demander l'annulation de la disposition générale elle-même, mais seulement celle de la décision qui l'applique à un cas particulier; la qualité pour recourir lui est alors reconnue s'il allègue que la décision attaquée le lèse directement dans un intérêt juridique - en principe actuel - qui lui est propre et correspond au droit constitutionnel dont il invoque la violation. Lorsque le recourant allègue l'inconstitutionnalité non pas de la disposition générale elle-même, mais de son application au cas particulier, il doit former son recours de droit public directement contre cette décision, dansle délai de trentejours dès sa notification,

BGE 97 I 911 S. 916

en alléguant que ladite décision le lèse dans des intérêts juridiquement protégés qui lui sont propres et qui correspondent au droit constitutionnel dont il invoque la violation. Il ne peut plus attaquer cette décision ultérieurement, par exemple à l'occasion d'une décision ou d'une mesure d'exécution ou de confirmation (RO 88 I 266, 90 I 349 s., 93 I 351). La jurisprudence fait cependant une exception lorsque le droit constitutionnel dont on allègue la violation est un droit imprescriptible et inaliénable; mais il faut alors également que la décision ou la mesure d'exécution ou de confirmation attaquée lèse le recourant dans un intérêt juridique protégé par un tel droit (cf. RO 95 I 237 consid. 2 a, 88 I 266). b) En l'espèce, c'est la décision refusant l'autorisation qui constitue un cas d'application de la norme; elle devait être attaquée dans les trente jours dès la notification; elle ne peut plus l'être à l'occasion d'une décision qui tire simplement la conséquence de cette première décision, passée en force, faute d'avoir été attaquée. Elle ne pourrait l'être encore que si elle constituait la violation d'un droit constitutionnel imprescriptible et inaliénable. La distinction entre droits constitutionnels inaliénables et imprescriptibles et droits constitutionnels ordinaires ne figure ni dans la constitution, ni dans la loi d'organisation

judiciaire; elle a été introduite par la jurisprudence, qui a rangé dans la première catégorie d'abord la liberté individuelle et la liberté d'établissement, pour en élargir ensuite le catalogue par l'adjonction d'autres droits fondamentaux de la personnalité, savoir la liberté de conscience, de croyance et de culte, la liberté individuelle, la liberté du mariage, l'interdiction de la prison pour dettes et des peines corporelles (RO 88 I 267, 93 I 351; cf. aussi 95 I 237 consid. 2 a; BONNARD, Journal des tribunaux 1963 I 492 ss.). La liberté de réunion ne figure pas dans cette liste, qu'il n'y a pas lieu d'étendre, en raison du caractère exceptionnel des dérogations de procédure accordées aux droits qui y figurent. Au reste, la reconnaissance de la nature imprescriptible et inaliénable à la liberté de réunion ne suffirait pas à rendre recevable le grief formé contre le refus d'autorisation. En effet, le prononcé d'amende ne porte pas en lui-même atteinte à la liberté de réunion, parce qu'il ne prononce aucune interdiction et n'oblige qu'au paiement d'une somme d'argent, d'ailleurs très

modérée. La situation serait en revanche différente si une peine privative de liberté avait été prononcée, car alors la liberté personnelle - droit constitutionnel imprescriptible et inaliénable - serait en jeu. c) On peut sans doute se demander si un prononcé d'amende peut être assimilé à un acte d'exécution ou à une décision de confirmation. C'est en fait un acte différent, qui ne consiste pas à exécuter ou à confirmer une décision précédente, mais qui tire de cette décision - demeurée inattaquée - une certaine conséquence juridique. Le fait cependant qu'il s'agit d'une décision différente n'emporte pas comme conséquence que le grief de violation constitutionnelle dirigé contre la première décision puisse encore être recevable. Une raison en tout cas s'oppose à ce que l'on puisse remettre en cause la constitutionnalité d'une décision administrative à l'occasion d'un prononcé pénal. Sous réserve de certaines exceptions (énumérées par l'art. 86 al. 2, 2e phrase, OJ et complétées par la jurisprudence: cf. notamment RO 93 I 21, 96 I 643 s. et BIRCHMEIER, Organisation der Bundesrechtspflege, p. 349 s.), justifiées par la nature même des affaires en cause, la recevabilité du recours de droit public est subordonnée à l'épuisement des voies de droit cantonal. Si l'administré attend une condamnation pénale pour attaquer ensuite indirectement un refus d'autorisation ou une interdiction contre lesquels il n'avait pas recouru, les juridictions administratives cantonales n'auront pas eu l'occasion de se prononcer au sujet des griefs soulevés contre la décision antérieure prétendument inconstitutionnelle. Selon la jurisprudence, le juge pénal n'a pas à examiner si la décision signifiée sous la menace de la peine prévue à l'art. 292 CP était justifiée quant au fond et opportune (RO 90 IV 81 et les arrêts cités); cette règle vaut à plus forte raison lorsque la sanction pénale est prévue non pas dans la décision elle-même, mais dans une disposition de portée générale, comme c'est le cas en l'espèce (art. 15 du règlement). Ainsi la constitutionnalité du refus d'autorisation - non attaqué dans les délais - n'a pas pu être revue par les autorités cantonales. Il n'y a pas de raison de la faire examiner directement par le Tribunal fédéral, alors que les recourants pouvaient, en attaquant à temps la décision administrative, parcourir normalement les diverses voies de droit jusqu'au Tribunal fédéral. d) Les recourants objecteraient en vain que les circonstances

ne leur permettaient pas d'attendre une décision sur recours au sujet de la constitutionnalité du refus opposé à l'autorisation sollicitée. Comme ils étaient de toute façon décidés à passer outre au refus, ils auraient très bien pu recourir contre ce refus, d'abord par les moyens de droit cantonal, ensuite encore, le cas échéant, par la voie du recours de droit public: dans un cas semblable, qui pouvait se reproduire dans d'autres circonstances, le Tribunal fédéral aurait pu faire abstraction de l'exigence de l'intérêt actuel (cf. RO 96 I 553, 94 I 33 et les arrêts cités). Saisi de là dénonciation, le juge pénal aurait sans doute suspendu l'examen de la cause jusqu'à

droit connu sur le bien-fondé du refus. e) Pour toutes ces raisons, le grief d'inconstitutionnalité dirigé contre le refus d'accorder l'autorisation sollicitée doit être déclaré irrecevable.