Urteilskopf

99 Ia 689

79. Arrêt du 11 juillet 1973 dans la cause Praz contre Conseil d'Etat du canton de Genève
Regeste (de):
Demonstration auf öffentlicher Strasse; Verweigerung der Bewilligung.

1. Kassatorische Natur der staatsrechtlichen Beschwerde; Ausnahme (Erw. 2).

2. Aktuelles und unmittelbares Interesse an der Beschwerde; Ausnahme (Erw. 3).

3. Begründung des kantonalen Entscheides (Erw. 5).

4. Erfordernis der Bewilligung für eine Demonstration auf öffentlichem Grund (Erw. 6).

5. Gründe, die eine Verweigerung der Bewilligung rechtfertigen; Verhältnismässigkeit (Erw. 7).

Regeste (fr):
Manifestation sur la voie publique. Refus d'autorisation.

1. Caractère cassatoire du recours de droit public; exception (consid. 2).

2. Intérêt actuel et pratique au recours; exception (consid. 3).

3. Motivation de la décision cantonale (consid. 5).

4. Exigence de l'autorisation pour une manifestation sur le domaine public (consid. 6).

5. Motifs justifiant le refus de l'autorisation; proportionnalité (consid. 7).

Regesto (it):
Manifestazione su suolo pubblico. Diniego d'autorizzazione.

1. Natura cassatoria del ricorso di diritto pubblico; eccezione (consid. 2).

2. Interesse attuale e pratico al ricorso; eccezione (consid. 3).

3. Motivazione della decisione cantonale (consid. 5).

4. Esigenza dell'autorizzazione per una manifestazione su suolo pubblico (consid. 6).

5. Motivi che giustificano il diniego dell'autorizzazione; proporzionalità (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 690

BGE 99 Ia 689 S. 690

A.- Par lettre du 23 juin 1972, Narcisse René Praz a demandé au Département de justice et police du canton de Genève, au nom du journal "La Pilule" dont il est l'éditeur et le rédacteur en chef, l'autorisation "d'organiser une manifestation de rue pacifique, dans le but d'attirer l'attention des gens sur la nécessité urgente d'obtenir que soient désarmés tous les policiers suisses, tous les douaniers suisses, tous les gardes-chasse suisses". La manifestation devait avoir lieu le 28 juin, à 18 h 15, du boulevard Carl-Vogt à la place du Bourg-de-Four.
Le 26 juin, Praz a adressé au Département de justice et police un télégramme l'informant que, sans réponse affirmative jusqu'à midi, il reporterait la manifestation au 30 juin. N'ayant pas reçu de réponse, il a écrit dans le même sens des lettres au Département de justice et police et au Conseil d'Etat le 28 juin. Ce même jour, le Département de justice et police a écrit à Praz pour l'informer que sa demande avait été soumise au Conseil d'Etat, qui avait décidé de refuser l'autorisation demandée.

B.- Agissant par la voie du recours de droit public, Praz et "La Pilule" concluent à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat. Praz demande de plus au Tribunal fédéral de dire que luimême

BGE 99 Ia 689 S. 691

et le journal "La Pilule", dont il est l'éditeur, sont autorisés à organiser une manifestation de rue pacifique dans le but d'attirer l'attention de l'opinion publique sur la nécessité urgente d'obtenir que soient désarmés tous les policiers suisses, tous les douaniers suisses et tous les gardes-chasse suisses. Ils se plaignent d'une violation des droits constitutionnels des citoyens, en particulier de l'art. 4 Cst. Ils affirment que la décision du Conseil d'Etat viole la liberté d'expression et la liberté de réunion, ainsi que le principe de la proportionnalité.
Le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. (Question de procédure.)

2. Le recours de droit public ne peut tendre en principe qu'à l'annulation de la décision attaquée. Est dès lors irrecevable la conclusion qui demande au Tribunal fédéral d'accorder luimême l'autorisation sollicitée. En revanche, lorsqu'il s'agit d'une autorisation de police, le recourant peut requérir la cour de céans d'enjoindre à l'autorité cantonale d'accorder une autorisation refusée prétendument à tort.

3. La manifestation envisagée aurait dû se dérouler le 28 juin 1972, éventuellement le 30 juin. Déposé le 28 juillet 1972, le présent recours est postérieur à ces deux dates, de sorte que même s'il était admis, la manifestation ne pourrait avoir lieu aux dates envisagées. Mais le recours n'est pas irrecevable pour autant: le Tribunal fédéral renonce en effet à l'exigence de l'intérêt actuel et pratique à l'admission d'un recours lorsque cette exigence fait obstacle au contrôle de la constitutionnalité d'un acte qui peut se reproduire dans les mêmes conditions (RO 97 I 918 et les arrêts cités). La recevabilité du recours doit d'autant plus être admise en l'espèce que les recourants ont déclaré vouloir reporter la manifestation à une date ultérieure. 4. - (Epuisement des instances cantonales.)

5. Les recourants déclarent expressément ne pas contester la base légale invoquée par le Conseil d'Etat pour

refuser l'autorisation sollicitée, dès lors que ce refus peut être fondé aussi bien sur la clause générale de police que sur l'art. 2 lettre d du règlement genevois sur la tranquillité publique que le Conseil d'Etat a édicté le 8 août 1956 en application de la loi pénale genevoise du 20 septembre 1941. Selon cette disposition, sont interdits:

BGE 99 Ia 689 S. 692

"les sérénades et aubades, "répétitions marchantes", roulements de tambours, cortèges, rassemblements, assemblées, meetings, réunions ou autres manifestations analogues qui ont lieu sur la voie publique et pour lesquels le département de justice et police n'a pas accordé préalablement son autorisation. L'autorisation doit être requise au moins quarante-huit heures d'avance avec tous renseignements à l'appui." Les recourants entendent en revanche contester "les raisons ayant amené le Conseil d'Etat à refuser la demande d'autorisation ou plutôt ... l'absence de motif à l'appui de ladite décision". Ils ne paraissent cependant pas vouloir tirer d'une telle absence de motif le grief de violation du droit d'être entendu. A tout le moins, s'ils entendaient le faire, leur recours ne satisferait pas aux prescriptions de forme prévues à l'art. 90 al. 1 lettre b OJ, selon lequel le recours doit contenir un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés, précisant en quoi consiste la violation. Les recourants ne font état d'aucune disposition du droit cantonal qui eût imposé au Conseil d'Etat l'obligation de motiver sa réponse; ils ne se plaignent pas non plus d'une violation du droit d'être entendu découlant directement de l'art. 4 Cst. Selon la jurisprudence, on ne saurait d'ailleurs formuler des exigences trop grandes à l'égard de l'administration, lorsque le droit cantonal ne prévoit pas l'obligation de motiver, notamment lorsque l'intéressé peut se rendre compte des motifs qui ont conduit l'autorité à opposer un refus à sa requête (RO 96 I 723). En l'espèce, l'absence de motif pouvait s'expliquer par le temps très bref qui s'est écoulé entre le moment où l'autorité cantonale a reçu la demande du vendredi 23 juin et le moment où elle a dû y répondre (mercredi 28 juin). Mais l'absence de motif dans la décision attaquée n'a pas entravé les recourants dans la défense de leurs droits: le Conseil d'Etat a indiqué les motifs de son refus dans sa réponse au recours de droit public, au sujet de laquelle les recourants ont pu largement s'exprimer dans un mémoire complétif, en application de l'art. 93 OJ.
En réalité, c'est au bien-fondé de ces motifs que les recourants s'en prennent essentiellement, et c'est la question qu'il y a lieu d'examiner spécialement.

6. La constitution fédérale garantit de façon expresse la liberté de conscience et de croyance (art. 49), la liberté de la presse (art. 55) et la liberté d'association (art. 56); le Tribunal fédéral reconnaît en outre l'existence de droits constitutionnels

BGE 99 Ia 689 S. 693

non écrits, notamment la liberté de réunion et la liberté d'expression (RO 96 I 224 et 592, 97 I 896 et 914), qu'il considère comme la condition de l'exercice d'autres libertés et le fondement indispensable de l'ordre juridique suisse et de la démocratie. Mais le Tribunal fédéral admet lui-même qu'il ne faut user qu'avec prudence du procédé consistant à reconnaître l'existence de droits constitutionnels non écrits (RO 96 I 107 et 223; cf. AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, no 312 p. 125). Au sujet de la liberté de manifestation, qui ne figure pas parmi les garanties expresses de la constitution, le Tribunal fédéral a examiné, dans l'arrêt Nöthiger et Pinkus (RO 96 I 224), s'il y avait lieu de lui reconnaître le caractère de droit constitutionnel non écrit, à côté de la liberté d'expression et de la liberté de réunion. Aussi longtemps, a-t-il relevé, que la manifestation prend la forme d'une réunion et se déroule sur propriété privée, la protection découlant de la liberté d'expression et de la liberté de réunion apparaît pleinement suffisante; en revanche, le problème se pose de façon différente lorsqu'il s'agit de manifestations sur le domaine public, notamment de cortège sur une voie publique: dans ce

cas, il y a usage accru du domaine public, de sorte que les autorités ont la faculté d'exercer, en vue de sauvegarder l'intérêt public, un contrôle plus étendu que s'il s'agit d'une réunion sur propriété privée. Aussi a-t-il pu se dispenser de trancher la question dans l'arrêt Nöthiger. On peut également se dispenser de la trancher ici. En effet, le Conseil d'Etat ne conteste pas aux citoyens le droit de manifester dans la rue, mais il déclare vouloir être juge de l'opportunité ou de l'inopportunité d'une manifestation, des limites qu'il s'impose de lui assigner quant aux lieux où elle doit se dérouler, quant aux formes et modalités qu'elle doit revêtir sur la voie publique, quant à la fréquence aussi de telles manifestations. De leur côté, les recourants reconnaissent expressément la légalité de l'art. 2 du règlement genevois du 8 août 1956 et admettent que la manifestation envisagée ne pouvait avoir lieu sur la voie publique qu'avec l'autorisation du Département de justice et police. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ils ont eux-mêmes requis une telle autorisation.

7. Le point essentiel à examiner est ainsi celui de savoir si le Conseil d'Etat était fondé à refuser l'autorisation sollicitée in casu. Selon la jurisprudence, l'autorité compétente n'est pas libre

d'accorder ou de refuser une autorisation de police; lorsqu'il s'agit de manifestation sur la voie publique, elle ne saurait donner la préférence inconditionnelle au seul trafic; saisie d'une demande d'autorisation, elle doit peser les intérêts en présence selon des critères objectifs et prendre sa décision en appréciant équitablement la situation (RO 96 I 232). a) Le Conseil d'Etat affirme avoir procédé de cette façon. Il relève que les manifestations sont nombreuses à Genève et produit un dossier dont il résulte que, durant la période du 17 mai 1968 au 13 juin 1972, 27 manifestations ont été autorisées - totalement ou partiellement - sur la voie publique, tandis que 10 manifestations étaient interdites. Sur les 27 manifestations autorisées, 13 l'ont été avec cortège; en revanche, pour 4 d'entre elles, les cortèges ont été interdits. Il ajoute qu'à diverses reprises des manifestants, généralement étrangers aux organisateurs de la manifestation, ont commis diverses déprédations (bris de vitres, dégâts à des voitures). Les raisons qui ont amené le Conseil d'Etat à refuser en l'espèce l'autorisation sollicitée sont exposées dans son mémoire de réponse; elles sont, en bref, les suivantes: Praz, qui édite un journal satirique, s'en prend constamment aux corps constitués, et notamment à la police; ses écrits ont contribué à préparer le climat d'agitation et d'opposition dans lequel s'est déroulée la visite à Genève du Shah d'Iran, donnant lieu, le 13 juin 1972, à une manifestation interdite et à des affrontements violents entre les participants et la police, causant pour quelque 10 000 francs de dégâts matériels. La demande d'autorisation des recourants a été déposée 10 jours après la manifestation du 13 juin, et la manifestation envisagée présentait un caractère provocateur évident, le cortège devant se former aux abords de l'Hôtel de police, pour gagner le Bourg-de-Four, siège des autorités politiques et judiciaires. Cette manifestation était prévue dans une période où un état de tension régnait au sein du corps de police, à la suite des articles parus dans "La Pilule" et dans "une certaine presse à grand tirage", et où, à la suite des événements précités, un climat de malaise s'était institué entre la population et le corps de police. Le Conseil d'Etat a craint dès lors que la manifestation envisagée par Praz ne créât "chez les esprits déjà sensibilisés un climat franchement hostile aux corps constitués visés". Et la situation déjà tendue aurait pu s'aggraver au risque d'engendrer

des affrontements violents entre éléments incontrôlés, manifestants et forces de l'ordre. Il ajoute qu'il ne se justifie pas, pour donner satisfaction à quelques esprits animés d'une obsession anti-policière, antidouanière, voire anti-uniforme, de créer un climat d'insécurité et de paralyser des voies de circulation. Les contribuables

genevois auraient difficilement admis que l'on oblige les forces de police à accomplir des heures supplémentaires dans un climat de tension pour sauvegarder des intérêts privés pour le moins discutables. Il déclare enfin qu'il lui appartient de prendre en considération le renom international de Genève, qui est terni lorsque de telles manifestations dégénèrent et que leurs participants s'en prennent à des biens étrangers. b) Le recourant a sans doute le droit - qui ne lui est d'ailleurs pas contesté - de défendre son opinion tendant au désarmement des forces de police et des corps similaires. Il peut ainsi organiser en salle une réunion publique dans laquelle il défendrait les thèses exposées dans sa requête au Département. Mais s'il entend organiser un cortège pour défendre ces thèses, il appartient alors aux autorités, responsables de l'ordre et de la sécurité publics, d'examiner la demande d'autorisation en fonction notamment du règlement sur la tranquillité publique. Le Tribunal fédéral n'est pas une autorité supérieure de surveillance qui puisse se substituer au Conseil d'Etat pour apprécier les circonstances de fait et se prononcer librement sur le point de savoir si les craintes de l'autorité cantonale étaient fondées ou non. Même là où son pouvoir d'examen n'est pas limité à l'arbitraire parce qu'est en jeu la liberté individuelle - invoquée également par les recourants à côté de l'art. 4 Cst. -, le Tribunal fédéral s'impose une certaine retenue à l'égard des constatations de fait de la décision attaquée (RO 92 I 33).
Dans la présente espèce, le Tribunal fédéral constate qu'effectivement la requête des recourants a fait suite à des affrontements sérieux qui ont opposé certains éléments de la population aux forces de police et qui ont provoqué des désordres et des déprédations. Comme une certaine tension régnait à Genève à l'époque, il n'était pas exclu que la manifestation projetée par les recourants pût donner lieu à de nouveaux affrontements. Des désordres et des déprédations étaient d'autant plus à craindre que le recourant Praz n'agissait pas au nom d'un groupe de citoyens, mais entendait prendre à lui tout seul l'initiative

d'organiser un cortège; ainsi n'offrait-il pas les garanties que peut en général présenter, pour l'organisation d'une manifestation publique, un groupe structuré, tel qu'un parti politique ou une organisation analogue. L'expérience a démontré que lorsqu'il s'agit de problèmes politiques délicats, les organisateurs doivent disposer d'une structure suffisante pour pouvoir maintenir une certaine discipline parmi les manifestants et rester maîtres de la manifestation. Les recourants n'ont ni prouvé ni même allégué qu'une telle structure existât au sein du journal "La Pilule". On ne saurait dès lors reprocher au Conseil d'Etat d'avoir abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant d'accorder l'autorisation sollicitée. c) Les recourants allèguent également la violation du principe de la proportionnalité, en soutenant que le Conseil d'Etat, plutôt que d'interdire la manifestation, aurait pu se contenter d'en modifier le parcours, voire l'horaire. Le Conseil d'Etat estime qu'il n'en est rien; une telle modification, dit-il, n'aurait entraîné aucun apaisement ni prévenu les désordres que l'on pouvait craindre. Le cortège projeté devait suivre un certain parcours, c'est-à-dire conduire les manifestants de l'Hôtel de police au Palais de justice et au Département de justice et police; cette circonstance a été considérée par le Conseil d'Etat comme un élément provocateur. Mais les manifestants auraient pu envisager eux-mêmes une modification du parcours; il n'en ont rien fait. D'ailleurs le Conseil d'Etat a rendu plausible que ce n'est pas seulement le parcours, mais le principe même du cortège envisagé qui pouvait le rendre dangereux pour l'ordre public. Il n'a donc pas porté atteinte au principe de la proportionnalité en refusant l'autorisation sollicitée.

Dispositiv

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