

# **BGer 1C\_122/2025 vom 4. März 2026**

Bundesgericht, 2026-03-04, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_122\\_2025](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_122_2025)

FR: TF 1C\_122/2025 du 4 mars 2026

IT: TF 1C\_122/2025 del 4 marzo 2026

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Formé contre une décision finale ( art. 90 LTF ) prise par le Tribunal administratif fédéral ( art. 86 al. 1 let. a LTF ) et ayant pour objet l'utilisation du domaine public ( art. 82 let. a LTF ), le présent recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public au sens des art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Il a en outre été déposé dans le délai prévu par la loi ( art. 100 al. 1 LTF ).

### **E. 1.2**

L' art. 89 al. 1 let . c LTF exige que la partie recourante ait un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée. Cet intérêt doit être actuel et exister tant au moment du dépôt du recours qu'à celui où l'arrêt est rendu ( ATF 142 I 135 consid. 1.3.1). Il est reconnu un intérêt digne de protection à la constatation de violations du droit lorsqu'une manifestation n'a pas été autorisée ou ne l'a pas été conformément à la demande et que la date de la manifestation est déjà passée au moment du dépôt du recours (cf. ATF 151 I 257 consid. 2.2; 127 I 164 consid. 1a). Dans la mesure où des droits protégés par la CEDH sont par ailleurs en jeu ( ATF 142 I 135 consid. 1.3.1 avec les références), il convient par conséquent d'entrer en matière.

### **E. 2**

La recourante invoque en premier lieu un établissement manifestement inexact et arbitraire des faits.

#### **E. 2.1**

Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente ( art. 105 al. 1 LTF ), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . La partie recourante ne peut critiquer la constatation de faits que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause ( art. 97 al. 1 LTF ; ATF 142 II 355 consid. 6). Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. Le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur des critiques de type appellatoire portant sur l'état de fait ou sur l'appréciation des preuves ( ATF 145 V 188 consid. 2).

#### **E. 2.2**

Selon la recourante, le TAF aurait constaté de manière erronée qu'elle n'avait pas été ouverte à une collaboration avec les autorités fédérales pour l'organisation de la manifestation et ses modalités. De telles considérations ne sont toutefois pas déterminantes, puisque l'instance précédente a nié le droit à tenir la manifestation litigieuse au terme d'une pesée globale des intérêts, et après avoir examiné la nécessité de la mesure y compris l'étude

de solutions alternatives (cf. arrêt attaqué consid. 8.2), sans qu'il ne ressorte de sa motivation qu'elle aurait aussi tenu compte d'un défaut de collaboration de la recourante. Par ailleurs, la recourante ne conteste pas que sa requête tendait à ce que la manifestation se tienne en un lieu déterminé et à une date précise, compte tenu de l'aspect symbolique que ce choix représentait pour elle, de sorte qu'il n'est pas arbitraire de considérer qu'elle n'était par exemple pas ouverte à une date ou un lieu alternatifs.

Dans la mesure où le tronçon concerné est une autoroute, respectivement le débouché de celle-ci sur le giratoire de la Maladière, il n'était pas insoutenable de retenir qu'il n'aurait pas été accessible à pied ou en mobilité douce. Ces infrastructures sont uniquement destinées au trafic routier, leur accès sont ceints de barrières de sécurité et ils ne comprennent pas d'aménagements pédestres ni d'installations pour la mobilité douce.

La recourante estime ensuite qu'il serait arbitraire de retenir que la manifestation aurait entravé l'accès aux services d'urgence de la clinique de Vidy. Ce grief ne porte pas, dès lors que l'accès à cette clinique serait inévitablement plus chargé en cas de fermeture du giratoire de la Maladière et de l'autoroute en raison du trafic routier qui serait reporté sur le réseau secondaire. Cet élément pouvait être pris en compte dans la pesée des intérêts.

Le TAF a considéré que le lieu revendiqué pour y tenir la manifestation n'aurait qu'une visibilité réduite pour les passants. Cela n'apparaît pas choquant, compte tenu de la configuration des lieux, à savoir un tronçon autoroutier qui ne permet pas un accès aisé à des observateurs externes. L'examen de l'effet d'appel au public de la manifestation souhaitée, y compris dans une plus large mesure par le biais de la couverture médiatique notamment, sera examiné ci-après dans le cadre de la pesée des intérêts.

En dernier lieu, la recourante fait grief au TAF d'avoir retenu que les travaux de nettoyage et de remise en état du site auraient duré plusieurs jours. Elle se réfère à cet égard à un exercice des forces aériennes qui s'était déroulé entre le 4 et le 6 juin 2024 sur l'autoroute A1; le tronçon en question avait pu rouvrir à la circulation le 6 juin 2024 à 4h30, alors que les derniers tests avaient été effectués le 5 juin 2024 par quatre avions de combat de type F/A-18 (qui avaient atterri et décollé sept fois sur l'autoroute A1). De prime abord, une remise en état de "longue durée" étendue sur plusieurs jours, y compris sur les jours de semaine selon les précédents juges alors que la manifestation était censée se tenir un samedi, apparaît effectivement peu vraisemblable. Certes, les activités envisagées selon le programme de la manifestation litigieuse auraient sûrement entraîné des travaux de nettoyage plus importants qu'après une occupation par des avions de combats et du personnel de l'armée; le décollage et l'atterrissage des F/A-18 a cependant aussi nécessité le démontage puis la réinstallation des glissières de sécurité situées aux abords et au centre des voies de circulation de l'autoroute A1, ce qui n'aurait pas été le cas de la manifestation en question. Cela étant, l'argument de l'instance précédente reposait non seulement sur les travaux de remise en état rendus nécessaires après la manifestation, mais également sur les préparatifs liés aux déviations et contrôles qui auraient dû être effectués avant et pendant celle-ci. Dans cette mesure, il n'était pas arbitraire de retenir que l'ensemble de ces interventions auraient mobilisé les services publics sur plusieurs jours, ce qui conduit en définitive au rejet de ces premiers griefs liés à l'établissement des faits.

### **E. 3**

Le refus d'autoriser la manifestation est contesté. La recourante remet premièrement en cause le fondement d'une autorisation préalable, estimant qu'elle violerait l' art. 11 CEDH et

l'art. 21 du Pacte ONU II. À son avis, la procédure d'autorisation ne pourrait avoir que comme but de permettre à l'autorité de prendre les dispositions nécessaires au bon déroulement du rassemblement, mais ne pourrait en revanche pas l'interdire complètement.

### **E. 3.1**

Le droit de manifester est protégé par la liberté de réunion ( art. 22 Cst. ) et la liberté d'expression ( art. 16 Cst. ). L' art. 16 Cst. garantit la liberté d'opinion (al. 1), toute personne ayant le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion (al. 2). À l'instar de l' art. 16 Cst. , l' art. 10 par. 1 CEDH garantit à toute personne le droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend notamment la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Cela comprend les formes les plus diverses d'expression de l'opinion ( ATF 143 I 147 consid. 3.1; arrêt 1C\_451/2018 du 13 septembre 2019 consid. 3.1.1).

L' art. 22 Cst. garantit la liberté de réunion (al. 1), toute personne ayant le droit d'organiser des réunions et d'y prendre part ou non (al. 2). Quant à l' art. 11 par. 1 CEDH , qui offre des garanties comparables ( ATF 148 I 33 consid. 6.2; 147 I 161 consid. 4.2), il prescrit que toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association. Selon l'art. 21 du Pacte ONU II, le droit de réunion pacifique est reconnu (première phrase); l'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui (seconde phrase). Sont considérées comme des réunions les formes les plus diverses de regroupements de personnes dans le cadre d'une organisation déterminée, dans le but, compris dans un sens large, de former ou d'exprimer mutuellement une opinion ( ATF 148 I 33 consid. 6.3; 147 I 161 consid. 4.2; 144 I 281 consid. 5.3.1; 132 I 256 consid. 3).

### **E. 3.2**

La liberté d'expression et la liberté de réunion constituent une condition essentielle à la libre formation de la volonté démocratique et à l'exercice des droits politiques; elles sont un élément indispensable de tout ordre constitutionnel démocratique. Les manifestations sont un moyen d'expression collectif des opinions et se distinguent des autres rassemblements notamment par leur fonction spécifique d'appel au public (

Appellwirkung ), c'est-à-dire par leur objectif d'attirer l'attention du public sur une cause défendue par les participants ( ATF 151 I 257 consid. 3.2; 148 I 33 consid. 6.3; Giorgio Malinverni, in: Commentaire romand Constitution fédérale, 2021, n° 24 ad art. 22 Cst. ; Kiener/Kälin/Wyttenbach, Grundrechte, 4e éd. 2024, p. 314). La particularité des manifestations politiques réside notamment dans le fait qu'elles contribuent à la formation démocratique de l'opinion en permettant d'exprimer publiquement des préoccupations et des opinions qui sont moins présentes dans les procédures ou les institutions démocratiques existantes ( ATF 151 I 257 consid. 3.2).

Il existe en principe, sur la base de la liberté d'opinion, d'information et de réunion, un droit conditionnel à l'usage accru du domaine public pour des manifestations avec appel au public ( ATF 151 I 257 consid. 3.3.4; 144 I 50 consid. 6.3; 138 I 274 consid. 2.2.2; 132 I 256 consid. 3). De telles manifestations impliquent la mise à disposition d'une partie du domaine public, en limitent l'usage simultané par des non-manifestants et ne permettent

plus, localement et temporairement, un usage commun. Cette situation exige qu'un ordre de priorité soit fixé entre les divers usagers. Cela implique de soumettre la tenue de telles réunions à autorisation ( ATF 151 I 257 consid. 3.3.2 et 3.3.3; 135 I 302 consid. 4.1; 132 I 256 consid. 3).

### **E. 3.3**

Selon la CourEDH, l'exigence d'une autorisation n'est pas contraire à l' art. 11 CEDH pour autant que le but de la procédure est de permettre aux autorités de prendre des mesures raisonnables et adaptées permettant de garantir le bon déroulement des événements de ce type (arrêt de la CourEDH

Sergueï Kouznetsov c. Russie du 23 octobre 2008, § 42). Les organisateurs de rassemblements publics doivent obéir aux normes régissant ce processus en se conformant aux réglementations en vigueur (arrêts de la CourEDH

Primov et autres c. Russie du 12 juin 2014, § 117;

Oya Ataman c. Turquie du 5 décembre 2006, § 38;

Berladir et autres c. Russie du 12 juillet 2012, § 39). La Cour européenne a précisé que, si les règles régissant les réunions publiques, telles qu'un système d'autorisation, sont essentielles pour le bon déroulement des manifestations publiques, leur mise en oeuvre ne doit pas devenir une fin en soi (arrêt 6B\_246/2022 du 12 décembre 2022 consid. 3.2.2; arrêts de la CourEDH

Cisse c. France du 9 avril 2002, § 50;

Oya Ataman c. Turquie du 5 décembre 2006, § 37-39;

Gafgaz Mammadov c. Azerbaïdjan du 15 octobre 2015, § 59;

Bumbes c. Roumanie du 3 mai 2022, § 100).

### **E. 3.4**

Les art. 11 CEDH et 21 Pacte ONU II offrent des garanties comparables à celles de la Constitution fédérale et ne vont pas au-delà s'agissant du contenu et de l'étendue de la protection, y compris pour les manifestations sur le domaine public (cf. ATF 151 I 257 consid. 4.1; 148 I 33 consid. 6.2; 132 I 256 consid. 3).

Comme exposé, ces différents droits fondamentaux ne s'opposent pas à une obligation d'autorisation préalable pour une manifestation sur le domaine public, compte tenu de la nature de son usage accru et de son effet sur l'usage commun des autres utilisateurs des routes concernées. S'il ne doit pas devenir une fin en soi, ce régime d'autorisation permet par ailleurs de mettre en balance les intérêts concernés et peut, le cas échéant, lorsque les intérêts contraires sont prépondérants et qu'il n'existe pas de solution alternative, conduire à un refus. En ce sens, le but de cette procédure d'autorisation n'est pas contraire aux art. 22 Cst. , 11 CEDH et 21 Pacte ONU II.

La requérante ne saurait donc être suivie lorsqu'elle estime qu'une autorisation aurait dans tous les cas dû lui être accordée et qu'elle disposerait d'un droit absolu à organiser une manifestation. La liberté de manifestation ne lui confère pas un droit inconditionnel et illimité à l'usage du domaine public (cf. arrêt 1C\_360/2019 du 15 janvier 2020 consid. 3.2; Giorgio Malinverni, op. cit., n° 29 ad art. 22 Cst. ) et peut faire l'objet de restrictions aux conditions de l' art. 36 Cst. comme toute autre liberté fondamentale. La requérante

considère à tort que seul son intérêt personnel devrait être protégé et perd ainsi de vue qu'il existe aussi d'autres intérêts légitimes qui sont atteints par la manifestation, en particulier la sûreté publique, la défense de l'ordre et la protection des droits et libertés d'autrui, et qui doivent nécessairement être mis en balance avec son droit fondamental à la liberté de réunion et d'expression (cf. art. 36 al. 2 Cst. ; ATF 151 I 257 consid. 4.1; arrêts de la CourEDH,

Navalnyy c. Russie du 15 novembre 2018 § 128;

Kudrevicius et autres c. Lituanie du 15 octobre 2015 § 147 ss). Le régime de l'autorisation permet justement de procéder à cette pesée des intérêts (cf. Giorgio Malinverni, op. cit., n° 88 ad art. 22 Cst. ), au terme d'un examen qui doit être impartial et aussi objectif que possible et qui interdit toute censure préalable en raison du contenu des opinions des organisateurs (cf. ATF 138 I 274 consid. 2.2.2). Selon les circonstances, les autorités peuvent ainsi refuser une manifestation et sanctionner ceux qui participent à un rassemblement non autorisé, sans quoi une procédure d'autorisation serait illusoire (arrêt 6B\_246/2022 du 12 décembre 2022 consid. 3.2.3; arrêt de la CourEDH

Ziliberg c. République de Moldova du 1er février 2005, n° 61821/00).

Les promesses invoquées par la recourante que la Suisse a faites dans le cadre de sa présidence de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (ci-après: OSCE) étaient au demeurant de nature politique. Cela étant, les autorités doivent se fonder sur le droit en vigueur (cf. arrêt 7B\_683/2023 du 5 septembre 2024 consid. 4.4). Quant aux observations générales du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, plus précisément du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, selon lequel toute procédure d'autorisation préalable en vue de la tenue d'une manifestation serait contraire à l'art. 21 Pacte ONU II, elles ne sont pas contraignantes pour les États membres (cf. arrêts 6B\_702/2023 du 13 mai 2024 consid 8.2; 6B\_1462/2022 du 18 janvier 2024 consid. 6.3). Cette observation générale reconnaît au demeurant l'existence de restriction à la liberté de réunion qui, selon son auteur, devrait se limiter à régler l'heure, le lieu et les modalités d'une réunion (cf. Nesa Zimmermann, La liberté de réunion pacifique, garante d'un espace civique menacé: commentaire en marge de l'observation générale n° 37 du Comité des droits de l'homme, in: Revue trimestrielle des Droits de l'Homme 2021/4 N° 128, pp. 844 et 845).

Infondé, ce grief est par conséquent rejeté.

#### **E. 4**

La recourante invoque une violation des obligations positives de l'État découlant des libertés de réunion et d'expression. Selon elle, l'OFROU aurait dû faciliter la tenue de la manifestation et son bon déroulement, ainsi que permettre aux participants d'atteindre leurs objectifs, au lieu de l'interdire. En outre, une exclusion à raison du lieu, à savoir sur des routes nationales, du droit de manifester violerait les art. 11 CEDH et 21 Pacte ONU II.

##### **E. 4.1**

Dans le contexte des manifestations, la liberté d'expression et la liberté de réunion revêtent un caractère qui dépasse les simples droits de défense et impliquent parfois de l'État qu'il fournisse des prestations positives, dont les plus importantes sont la mise à disposition du domaine public et l'adoption de mesures efficaces contre les perturbateurs (cf. Giorgio Malinverni, op. cit., n° 38 ad art. 22 Cst. ). Selon les circonstances, d'autres espaces que

ceux envisagés, qui répondent d'une autre manière au besoin de publicité de la manifestation, devront ainsi être mis à disposition (cf. ATF 151 I 257 consid. 3.3.4 avec les références).

Le droit à la liberté de réunion inclut le droit de choisir les horaires et la date, le lieu et les modalités du rassemblement, dans les limites établies notamment au paragraphe 2 de l'article 11 CEDH (arrêts CourEDH

Tuskia et autres contre Géorgie du 11 octobre 2018, § 72;

Sáska contre Hongrie du 27 novembre 2012, § 21). Dans les affaires dans lesquelles le lieu d'un rassemblement revêt une importance cruciale pour les participants, l'ordre de le modifier peut constituer une ingérence dans l'exercice par les participants du droit à la liberté de réunion garanti par l'art. 11 CEDH ( ATF 147 IV 297 consid. 3.1.3; arrêt CourEDH

Lashmankin et autres contre Russie du 7 février 2017, § 405 et les références citées).

#### **E. 4.2**

En l'occurrence, comme relevé par l'instance précédente, la compétence de l'OFROU était limitée à des mesures concernant la réglementation locale du trafic sur les routes nationales (cf. art. 2 al. 3bis de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 [LCR; RS 741.01]). Elle n'était en revanche pas compétente pour régler l'usage des lieux aux alentours du tronçon de l'autoroute qui auraient pu accueillir la manifestation litigieuse; ces lieux alternatifs relevaient principalement du domaine public cantonal ou communal. Cela étant, la recourante avait également entrepris des démarches auprès des autorités locales afin de pouvoir disposer de leurs domaines publics respectifs. Comme l'admet la recourante, elle a ensuite obtenu une autorisation pour organiser une manifestation sur le domaine public communal le 20 avril 2024, laquelle a réuni quelque 300 personnes en ville de Lausanne qui ont défilé depuis le parc de Milan jusqu'à la Vallée de la Jeunesse après avoir passé par le giratoire de la Maladière (cf. allégué 26 du recours). Un lieu alternatif a par conséquent été mis à disposition de la recourante par les autorités communales. Les critiques qu'elle soulève au surplus dans ce grief seront examinées dans la pesée des intérêts.

Contrairement à ce que soutient la recourante, il n'existe pas un droit d'utiliser le domaine public à n'importe quel endroit, à n'importe quel moment et de n'importe quelle manière (cf. ATF 127 I 164 consid. 3c; arrêt 1C\_360/2019 précité consid. 3.1; Giorgio Malinverni, op. cit., n° 40 ad art. 22 Cst ); ce qui est déterminant, c'est que les possibilités d'utilisation soient suffisantes (cf. ATF 138 I 274 consid. 2.2.2). Si le lieu de rassemblement revêtait certes une importance symbolique pour la recourante, les art. 22 Cst. et 11 CEDH ne lui conféraient toutefois pas un droit absolu d'organiser une manifestation à l'endroit voulu et ne dispensaient pas les autorités de procéder à l'examen des restrictions prévues notamment par l'art. 11 par. 2 CEDH (cf. ATF 147 IV 297 consid. 3.1.3). Un refus systématique et général de manifester sur un type de tronçon n'est cependant pas compatible avec les libertés d'expression et de réunion et suppose, de toute manière, un examen concret à l'aune du principe de la proportionnalité (cf. ATF 151 I 257 consid. 5.4). L'exercice militaire lors duquel des avions militaires ont atterri et décollé depuis l'autoroute A1 en juin 2024, de même que le passage du Tour de France en 2022 (ayant en particulier entraîné la fermeture de l'autoroute Lausanne-Sud et le giratoire de la Maladière le 9 juillet 2022) montrent qu'une telle mesure est possible. Ce faisant, l'instance précédente a refusé la manifestation

litigieuse au terme d'une pesée des intérêts.

## **E. 5**

La recourante estime que les conditions d'une restriction à son droit fondamental de manifester ne seraient pas réunies.

### **E. 5.1**

Au regard de l'importance du droit à la liberté de réunion, tout particulièrement lorsqu'il prend forme au travers d'une manifestation ( ATF 148 I 19 consid. 5.2 et les références citées), il ne doit pas faire l'objet d'une interprétation restrictive (arrêts de la CourEDH

Navalnyy c. Russie du 15 novembre 2018 [GC], § 98;

Kudrevicius et autres c. Lituanie , § 91;

Taranenko c. Russie du 15 mai 2014 [GC], § 65). Néanmoins, son exercice, tout comme celui du droit à la liberté d'expression, est soumis aux restrictions qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui (cf. art. 10 par. 2 et 11 par. 2 CEDH ). De manière similaire, mais sous l'angle constitutionnel, toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale ( art. 36 al. 1 Cst. ), être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui ( art. 36 al. 2 Cst. ) et être proportionnée au but visé ( art. 36 al. 3 Cst. ). Lorsque l'État intervient à titre préventif, seules des conditions restrictives peuvent justifier une ingérence de sa part (cf. arrêt 1C\_360/2019 du 15 janvier 2020 consid. 3.2).

Dans le cadre de l'octroi d'une autorisation de manifester, l'autorité doit tenir compte, d'une part, des intérêts des organisateurs à pouvoir se réunir et s'exprimer et, d'autre part, de l'intérêt de la collectivité et des tiers à limiter les nuisances, notamment à prévenir les actes de violence ( ATF 127 I 164 consid. 3 et les références). Plus simplement, il s'agit d'assurer l'utilisation adéquate des installations publiques disponibles dans l'intérêt de la collectivité et du voisinage ainsi que de limiter l'atteinte portée par la manifestation aux libertés des tiers non manifestants ( ATF 143 I 147 consid. 3.2; ATF 132 I 256 consid. 3). Les différents intérêts doivent être mis en balance et pondérés selon des critères objectifs. Il n'est donc pas déterminant que les opinions et les revendications des manifestants semblent plus ou moins valables aux yeux de l'autorité compétente ( ATF 151 I 257 consid. 3.3.5). Lors de la procédure d'autorisation, il ne faut pas seulement examiner l'admissibilité ou l'inadmissibilité de la requête, mais aussi les conditions cadres, les éventuelles charges ainsi que les alternatives possibles. Les organisateurs ne peuvent dès lors pas exiger de pouvoir effectuer une manifestation à un endroit et à un moment déterminés ainsi qu'à des conditions cadres qu'ils auraient eux-mêmes définies. En revanche, ils ont droit à ce que l'effet d'appel au public qu'ils ont prévu soit pris en considération. L'autorité dispose ainsi d'une certaine liberté d'appréciation lorsqu'elle décide de l'octroi d'une autorisation de manifester; elle peut assortir celle-ci notamment de charges et de conditions et exiger une collaboration active des organisateurs ( ATF 132 I 256 consid. 3 et les références citées).

### **E. 5.2**

La recourante remet premièrement en cause l'existence d'une base légale suffisante.

Le tronçon litigieux se situe sur l'autoroute N01 qui est une route nationale de première classe exclusivement ouverte aux véhicules à moteur et qui n'est accessible qu'à certains points (cf. art. 2 LRN ). Les routes nationales sont les voies de communication les plus importantes (cf. art. 1 LRN ) et constituent l'épine dorsale du réseau routier suisse en absorbant une part considérable du trafic (cf. arrêt 1C\_27/2022 du 20 avril 2023 consid. 10.3). Il n'est dès lors pas surprenant que ni la LRN ni la LCR ne contiennent de disposition spécifique relative à une autorisation d'usage accru du domaine public, puisqu'une utilisation autre que celle faite par les véhicules automobiles est par principe interdite. Ainsi, seuls les véhicules des catégories désignées par le Conseil fédéral peuvent circuler sur les routes réservées à la circulation automobile; l'accès y est interdit aux piétons (cf. art. 2 LRN , 43 al. 3 LCR et 35 al. 1 de l'ordonnance fédérale sur les règles de la circulation routière du 13 novembre 1962 [OCR; RS 741.11]). Une restriction de la circulation ou une interdiction temporaire sur certaines routes est néanmoins envisageable si les besoins de l'armée ou de la protection civile l'exigent (cf. art. 2 al. 4 LCR ) et des mesures de polices peuvent être prises dans des cas exceptionnels, en particulier pour restreindre ou détourner temporairement la circulation (cf. art. 3 al. 6 LCR ).

Une obligation d'obtenir une autorisation de manifester sur une route nationale ne saurait par conséquent être invalidée au motif qu'il n'existerait pas de base légale précise dans la législation topique. Compte tenu de la destination de ce type de tronçon, qui interdit par principe la tenue d'une manifestation publique pour des motifs évidents, l'exigence d'une base légale pour la restriction à la liberté de manifester est satisfaite. La recourante ne peut pas se plaindre que la législation ne serait pas suffisamment précise et prévisible, puisque le principe même de cette législation est d'interdire l'utilisation qu'elle souhaite faire du domaine public.

Cela étant dit, la destination d'une route nationale ne saurait d'emblée s'opposer à toute manifestation. Le domaine public est en effet ouvert à tous, en principe de manière libre, égale et gratuite, pour autant que l'usage commun ne s'en trouve pas entravé outre mesure; dès lors qu'un usage accru peut être autorisé pour exercer des droits fondamentaux sur le domaine public, la forme de cet usage n'est en soi pas déterminant; il serait par ailleurs absurde de n'autoriser une manifestation sur une route nationale qu'à la condition qu'elle se fasse à bord de véhicules. La délivrance d'une autorisation dépend dans une large mesure de la pesée des intérêts qui doit être effectuée par les autorités (cf. ATF 151 I 257 consid. 5.4). Le grief est partant infondé.

### **E. 5.3**

Pour la recourante, la mesure litigieuse ne poursuivrait pas un but légitime dans une société démocratique. Elle considère que le véritable motif serait exclusivement de garantir la circulation automobile.

Son grief est inopérant, dans la mesure où le maintien de la circulation publique et privée constitue déjà un intérêt public devant être pris en compte dans la coordination et la définition des priorités dans le cadre de la mise à disposition du domaine public pour des manifestations (cf. ATF 151 I 257 consid. 6 et 7.2; 127 I 164 consid. 3b; arrêt de la CourEDH

Kudrevicius et autres c. Lituanie du 15 octobre 2015, § 148 et 150). Au demeurant, les précédents juges ont correctement relevé que l'absence de perturbation du trafic, la garantie de la sécurité ou de l'ordre publics, ou encore le maintien de la tranquillité publique étaient

autant d'autres motifs d'ordre public pouvant être pris en considération (cf. ATF 132 I 49 consid. 6.3; arrêt 1C\_360/2019 du 15 janvier 2020 consid. 3.4; Giorgio Malinverni, op. cit., n° s 54 et 57 ad art. 22 Cst. ). Contrairement à ce que prétend la recourante, ces autres intérêts publics ne sont pas artificiels mais bien réels, au vu du report du trafic que la fermeture de l'autoroute entraînerait inévitablement sur les infrastructures secondaires. La question de savoir si ces buts poursuivis étaient suffisants pour refuser l'autorisation de manifester sera examinée ci-après.

#### **E. 5.4**

Il convient en dernier lieu d'examiner si le refus d'accorder l'autorisation de manifester respecte le principe de la proportionnalité.

##### **E. 5.4.1**

Le principe de proportionnalité ( art. 36 al. 3 Cst. ) commande que la mesure étatique soit nécessaire et apte à atteindre le but prévu et qu'elle soit raisonnable pour la personne concernée ( ATF 149 I 291 consid. 5.8; 140 I 257 consid. 6.3.1). Une mesure est nécessaire lorsque le résultat visé ne peut pas être atteint par des mesures moins contraignantes ( ATF 147 I 346 consid. 5.5 avec les références). L'atteinte ne doit pas être plus importante que nécessaire sur le plan matériel, spatial, temporel et personnel pour atteindre l'objectif poursuivi ( ATF 142 I 49 consid. 9.1). Le caractère raisonnable de l'atteinte est apprécié sur la base d'une pesée globale des intérêts privés et publics ( ATF 143 I 147 consid. 3.1).

##### **E. 5.4.2**

Le critère de l'adéquation n'est pas remis en cause, dès lors qu'il n'est pas contestable que le refus de l'autorisation sollicitée est apte à garantir les intérêts publics poursuivis, à savoir l'absence de perturbation du trafic, la garantie de la sécurité et de l'ordre publics ou encore la tranquillité publique.

##### **E. 5.4.3**

Sous l'angle de la nécessité, après avoir relevé qu'il n'était pas possible d'autoriser la manifestation en un autre lieu, l'instance précédente a considéré qu'il n'était pas non plus envisageable de fermer l'une des voies de l'autoroute et de reporter tout le trafic sur l'autre voie, en bidirectionnel et à vitesse réduite. Ces mesures n'étaient pas suffisantes pour prévenir la survenance d'un accident, au vu des familles avec enfants qui auraient été attirées par les activités ludiques envisagées par le programme de la manifestation.

Comme déjà indiqué, le lieu choisi par la recourante était symbolique et elle ne soutient pas qu'un autre tronçon de l'autoroute N01 aurait dû être mis à sa disposition pour organiser la manifestation. Elle a par ailleurs été autorisée à organiser un défilement en ville de Lausanne, mais souhaite néanmoins pouvoir organiser une manifestation sur la route nationale en question, dès lors que l'effet de publicité recherché porte sur la politique de transport des autorités fédérales tendant à accroître la capacité des autoroutes. Un lieu différent n'entraîne par conséquent pas en considération. S'agissant du maintien d'une seule voie ouverte, il apparaît que les activités planifiées par la manifestation ne seraient effectivement guère compatibles avec un trafic chargé, défilant en continu et à proximité immédiate des manifestants et que le risque qu'un accident ne survienne serait trop élevé. Un espace de jeu, comprenant entre autres activités du unihockey et des courses de cyclistes, ou encore l'organisation de concerts et la présence d'enfants, ne se prêteraient pas dans un tel environnement. Pour le reste, l'existence de mesures moins incisives sera

examinée ci-après.

#### **E. 5.4.4**

Au niveau de la proportionnalité au sens étroit, la recourante estime que le TAF aurait gravement méconnu l'importance des libertés fondamentales de réunion, d'opinion et d'information.

L'instance précédente a considéré qu'une journée de manifestation sur l'autoroute N01 créerait beaucoup d'inconvénients liés à sa mise en place et au rétablissement de l'état normal du tronçon, au bruit engendré, au niveau de la sécurité des riverains et des usagers des voies de communication de la zone ainsi que des transports publics. L'effet d'appel et la visibilité devaient en outre être qualifiés de faibles, si bien que les intérêts publics à l'encontre de la manifestation prévalaient.

##### **E. 5.4.4.1**

La visibilité de la manifestation aurait effectivement été faible pour les passants, puisqu'elle devait se tenir sur une autoroute qui aurait en l'occurrence été fermée à la circulation. L'effet d'appel au public permet d'attirer l'attention des passants sur les idées qu'ils entendent exprimer. Les manifestants veulent ainsi s'adresser à des personnes qui sont

a priori indifférentes à leur point de vue, dans le but de susciter le débat démocratique. L'effet d'appel au public ne se limite toutefois pas uniquement à l'effet direct provoqué sur les passants, mais s'étend également à la résonance médiatique du message des manifestants auprès du public (cf. Giorgio Malinverni, *op. cit.*, n° 24 ad art. 22 Cst. ). C'est d'ailleurs principalement cette couverture médiatique que recherchent les manifestants afin que leurs protestations et revendications atteignent un public aussi large que possible. Or il ne fait pas de doute qu'une telle manifestation organisée sur l'autoroute N01 aurait bénéficié d'une large couverture médiatique et qu'un public bien plus vaste que les seuls passants confrontés à la fermeture du tronçon aurait été atteint par les préoccupations politiques des manifestants. L'effet d'appel au public ne saurait par conséquent être minimisé dans le cas concret.

Le TAF a ensuite estimé que la symbolique du lieu choisi n'était pas pertinente. En effet, le contenu du message n'est en principe pas décisif, puisque les différents intérêts en jeu doivent être pondérés selon des critères objectifs (cf. ATF 151 I 257 consid. 3.1 et 3.3.1). Il n'est toutefois pas possible d'ignorer l'intérêt à une certaine mise en scène recherchée par les manifestants (cf.

ibidem consid. 4.3) qui dépend nécessairement du message qu'ils veulent propager auprès du public, en l'occurrence leur opposition à la politique des transports de la Confédération. L'instance précédente n'a pas omis de mentionner cet intérêt, mais a considéré qu'il demeurait faible dès lors que la mise en scène n'aurait, selon elle, pas été suffisamment explicite et aurait nécessité des explications complémentaires pour appréhender le message véhiculé par les manifestants. Cette appréciation est discutable, puisque la présence de manifestants défilant sur une autoroute est déjà suffisamment révélateur quant à leur opposition aux routes nationales et ne laisse pas vraiment subsister d'autres interprétations possibles. La manifestation visait par ailleurs à marquer les 60 ans d'existence de l'autoroute et se serait déroulée dans le cadre du référendum contre l'élargissement de cette route nationale (entre l'échangeur du Vengeron et la jonction de Nyon), approuvé en octobre 2023 par le Conseil fédéral et dont la votation populaire a eu lieu le 24 novembre 2024 (le peuple

suisse ayant finalement refusé l'élargissement de plusieurs tronçons autoroutiers, dont l'A1). Or le contexte d'une période électorale représentait un facteur particulièrement important et augmentait d'autant plus la fonction d'appel au public de la manifestation, car l'intégrité du processus électoral joue un rôle crucial dans la préservation de la confiance de l'électorat envers les institutions démocratiques (cf. arrêt CourEDH

Magyar Kétfarkú Kutya Párt c. Hongrie du 20 janvier 2020 § 99). Le fait qu'un cortège ait été autorisé sur le domaine public communal n'enlevait au demeurant pas tout intérêt à l'effet de mise en scène recherché par la recourante sur l'autoroute litigieuse (cf. ATF 151 I 257 consid. 4.3).

Dans de telles circonstances, la manifestation envisagée et son effet d'appel au public étaient particulièrement importants pour la formation de l'opinion politique démocratique. Une atteinte à l'usage commun pour l'exercice de droits fondamentaux était ainsi d'autant plus acceptable, ce qui devait être pris en compte par les autorités (cf. ATF 151 I 257 consid. 7.3.8

in fine ; 126 I 133 consid. 4d).

#### **E. 5.4.4.2**

Au nombre des intérêts s'opposant à la tenue de la manifestation, il convient de relever que la perturbation du trafic engendrée par une réunion sur la voie publique est inévitable et qu'elle ne saurait par conséquent entraîner toute interdiction, à défaut de quoi la liberté de réunion serait simplement vidée de son contenu dès lors qu'elle vise généralement des zones très fréquentées. L'incompatibilité avec l'usage commun ne saurait pas non plus être décisive contre l'autorisation d'un usage public accru motivé par des droits fondamentaux, puisque la circulation publique ou privée ne bénéficie pas d'une priorité absolue sur les manifestations (cf. ATF 151 I 257 consid. 7.3.8 avec les références; 100 Ia 392 consid. 5).

Selon les faits retenus par l'instance précédente (cf. arrêt attaqué consid. 7.2), la route nationale dessert tout le côté sud et sud-ouest de l'agglomération de Lausanne et se termine par un grand giratoire, celui de la Maladière, qui donne sur diverses rues communales ou cantonales. Un jour de samedi, choisi par la recourante pour tenir sa manifestation, le trafic est légèrement inférieur, mais représente néanmoins environ 20'000 véhicules sur une journée. Une telle perturbation ne doit pas être sous-estimée, au vu du nombre considérable de tiers non-manifestants qui auraient été impactés dans leurs propres droits fondamentaux (cf. ATF 151 I 257 consid. 6). Le comptage des usagers des autoroutes dans la région de Lausanne démontre néanmoins que le tronçon litigieux est largement moins utilisé que les autres routes nationales du secteur et qu'il comporte notamment près de deux fois moins d'usagers que le tronçon reliant l'échangeur d'Écublens et celui de la Bourdonnette (cf. campagne de comptages du trafic routier 2021-2022, note technique du mandataire, p. 15, citée par le TAF à son consid. 7.2). Selon un plan issu du guichet cartographique cantonal (en tant que faits notoires, cf. ATF 143 IV 380 consid. 1.1; arrêt 1C\_312/2022 du 14 mars 2024 consid. 1.3) ainsi que de photographies, produits par la recourante devant les instances précédentes, il appert du reste qu'il n'est pas possible d'entrer, au niveau de l'échangeur de la Bourdonnette, sur l'autoroute en direction du giratoire de la Maladière, mais seulement d'en sortir. La portion de l'autoroute choisie par la recourante porterait ainsi la moins grande atteinte au maintien de la circulation.

#### **E. 5.4.4.3**

L'instance précédente a ensuite évoqué les conséquences que la fermeture d'une autoroute entraînerait pour le réseau routier adjacent qui se retrouverait saturé. Elle a relevé à cet égard que les riverains subiraient davantage de bruit et que l'affluence ainsi créée entraverait non seulement les automobilistes, mais également les transports publics, les cyclistes et les piétons, en plus de créer des dangers supplémentaires. Il s'agit en l'occurrence d'appréciations des conditions locales que le Tribunal fédéral n'examine en principe qu'avec retenue (cf. ATF 127 I 164 consid. 3c

in fine ), ce qui doit toutefois être relativisé dans la mesure où le TAF ne disposait pas non plus d'une connaissance particulière des conditions locales.

Il est inévitable que la fermeture du tronçon autoroutier aurait eu pour conséquence de reporter le trafic sur le réseau secondaire qui se serait alors retrouvé plus chargé. Compte tenu toutefois du trafic sur ce tronçon, modéré pour une autoroute et encore plus réduit un samedi, rien n'indique qu'il aurait été saturé à un tel point que des inconvénients insurmontables se seraient formés. Le tronçon litigieux n'est pas une voie de transit mais se situe au bout de l'autoroute N01 et n'est par conséquent emprunté que par les usagers qui se rendent ou qui proviennent du sud et sud-ouest de la ville de Lausanne par le giratoire de la Maladière. Rien ne suppose que le trafic ainsi reporté n'aurait pas pu être absorbé par la Route cantonale de Chavannes et l'Avenue du Chablais qui relie l'échangeur de la Bourdonnette au giratoire de la Maladière, tel que retenu par le TAF. Une intervention des forces de police le temps de la manifestation aurait par ailleurs permis de fluidifier le trafic à l'intersection de ces deux routes qui comprend, selon les photographies versées au dossier, des feux de signalisation. Cela aurait toutefois aussi supposé que le giratoire de la Maladière demeurât ouvert pour permettre la continuité du trafic depuis et en direction de la Route de Chavannes et qu'il aurait ainsi fallu limiter la manifestation au seul tronçon autoroutier. L'utilisation de ce giratoire aurait été d'autant plus nécessaire que cela aurait permis d'assurer la connexion avec les lieux touristiques, cités par le TAF, tels que les abords du lac, de même qu'entre les différents axes débouchant sur cette infrastructure. Le fait que la recourante avait aussi revendiqué le giratoire pour l'organisation de sa manifestation n'empêchait pas pour autant les autorités précédentes d'examiner si cette requête pouvait uniquement être accordée sur le tronçon autoroutier, conformément au principe de la proportionnalité.

Le bruit ou la pollution supplémentaires, de même que les prétendus dangers, qui auraient été provoqués par ce trafic ne convainquent du reste pas s'agissant d'un réseau secondaire en milieu urbain qui a pour habitude d'être fréquenté. L'OFROU et le TAF ne pouvaient en outre pas se contenter d'invoquer des raisons de sécurité sans exposer concrètement en quoi elles résidaient (cf. ATF 151 I 257 consid. 7.3.6 avec la référence), ce qui n'apparaît pas non plus évident dans le cas d'espèce. Le fait que l'accès des participants sur le tronçon autoroutier, qui aurait selon les photographies au dossier pu se faire par le biais de l'échangeur de la Bourdonnette, n'aurait pas été aisé pour des personnes à pied ne saurait s'opposer à toute manifestation. À titre exemplatif, des mesures de sécurité routière auraient en effet pu être mises en place afin d'escorter les manifestants jusqu'au tronçon de la route nationale (cf.

ibidem consid. 7.3.6).

Il est en revanche vrai que l'augmentation du trafic routier sur le réseau secondaire aurait eu pour effet d'entraver, dans une certaine mesure, l'arrivée et le départ rapide des services

d'urgence de la clinique privée de Vidy qui se trouve le long de la Route de Chavannes à proximité immédiate du giratoire de la Maladière, selon les faits constatés par l'instance précédente. La simple présence d'une clinique privée à proximité du lieu d'une manifestation ne saurait toutefois pas être rédhibitoire, au risque d'empêcher tout rassemblement dans des milieux urbains, ce d'autant plus que les services d'intervention doivent de toute manière régulièrement faire face à des axes routiers saturés. La ville et la région de Lausanne disposent encore d'autres services médicaux d'urgence répartis sur le territoire, de sorte qu'en cas de nécessité il existe des solutions alternatives; par ailleurs, ces autres services d'urgences connaissant parfois également certaines limitations d'accès selon les manifestations ayant lieu. La date de la manifestation aurait au demeurant été connue à l'avance, ce qui aurait encore permis des mesures d'anticipation et d'organisation.

Enfin, invoquer le travail de préparation des autorités publiques, impliquant la mise en place de déviation et de contrôle, puis de remise en ordre des installations, dont la durée ne se serait raisonnablement pas étendue sur plusieurs jours, ne se concilie pas avec les obligations positives qui leur incombent dans le cadre des libertés de réunion et d'expression. Si elles craignaient qu'une remise en état aurait été trop compliquée, les autorités précédentes auraient au demeurant pu interdire les activités planifiées et n'autoriser qu'un cortège. La recourante avait du reste justement planifié des travaux de remise en état et de nettoyage de la chaussée. Un tel motif ne pouvait donc pas être pris en considération dans la pesée des intérêts.

#### **E. 5.4.4.4**

En définitive, il appert que le principal motif retenu par l'instance précédente résidait dans la perturbation du trafic qui aurait été provoquée par la manifestation sollicitée. La valeur d'un tel intérêt public ne doit pas être minimisée et son importance semble même évidente lorsqu'une route nationale est concernée et qu'un nombre très important d'autres usagers de la route se retrouve impacté dans ses propres droits fondamentaux par la manifestation. Un tel intérêt public pourrait ainsi déjà suffire pour interdire une manifestation sur une autoroute, en particulier lorsqu'il s'agit d'une route de transit fréquentée. Le tronçon autoroutier revendiqué par la recourante a toutefois la particularité que les inconvénients entraînés auraient pu être réduits, non seulement par son emplacement en bout d'autoroute, mais également par la présence d'itinéraires alternatifs qui auraient été en mesure d'absorber le trafic et réduire ainsi l'impact pour les automobilistes. Le passage du Tour de France le 9 juillet 2022, qui a entraîné la fermeture totale de l'autoroute Lausanne-Sud ainsi que du giratoire de la Maladière durant plusieurs heures (de 12h à 18h), montre qu'une telle mesure est possible. Le rassemblement sollicité devait en outre se dérouler un samedi lorsque la circulation est plus réduite et qu'il y a, en particulier, beaucoup moins de pendulaires professionnels, si bien qu'il n'apparaît pas que le réseau secondaire aurait été complètement saturé. Les autorités auraient par ailleurs encore pu prononcer d'autres conditions et charges, telles qu'une réduction de la durée de fermeture de l'autoroute à une demi-journée ou à quelques heures, une limitation des activités ludiques (tel que jeu de unihockey) afin de maintenir l'accès du trafic motorisé à l'une des voies de l'autoroute, respectivement octroyer une autorisation le dimanche lorsque le trafic aurait été encore moindre.

La demande de manifestation était présentée sous une forme qui permettait déjà de prendre en considération, dans une certaine mesure, les intérêts publics touchés. Face à une telle demande, dans les circonstances spécifiques au tronçon autoroutier en question et dans le contexte particulier des votations fédérales portant sur l'élargissement des autoroutes, il

revenait aux autorités précédentes d'entrer en matière sur cette requête et, à tout le moins, examiner si la manifestation aurait pu être tenue moyennant certaines conditions et charges, telles que celles invoquées précédemment. Refuser purement et simplement un tel rassemblement revient à donner une préférence inconditionnelle au trafic automobile et empêche, en définitive et par principe, l'organisation de toute manifestation sur une route nationale, ce qui n'est pas conciliable avec les libertés d'opinion, d'information et de réunion.

#### **E. 5.4.5**

Au vu des éléments qui précèdent, la décision refusant l'organisation d'une manifestation sur l'autoroute N01 le 20 avril 2024 viole le principe de la proportionnalité, en tant qu'elle n'a pas examiné si une mesure moins incisive, permettant de concilier les différents intérêts en jeu, aurait pu être prononcée. Dès lors que la date revendiquée pour tenir le rassemblement est à ce jour passée, il n'y a pas lieu de renvoyer la cause à l'instance précédente pour une nouvelle décision. Il convient en revanche de constater que l'interdiction de manifester contenue dans l'arrêt du 21 janvier 2025 du TAF viole les libertés de réunion, d'opinion et d'information.

Lors d'éventuelles nouvelles demandes similaires à l'avenir, les instances précédentes devront procéder, dans le cadre de leur marge de manoeuvre, à une pesée des intérêts en tenant compte des éléments qui précèdent; l'effet d'appel au public, et notamment son importance compte tenu du contexte politique et de l'existence d'éventuelles votations populaires, ne devra pas être sous-estimé.

#### **E. 6**

Le recours s'avère partant bien-fondé et l'arrêt attaqué du 21 janvier 2025 est annulé. Il est constaté que l'interdiction d'organiser une manifestation sur l'autoroute N01 le 20 avril 2024, entre l'échangeur de la Bourdonnette et le giratoire de la Maladière, viole les libertés de réunion, d'opinion et d'information.

##### **E. 6.1**

Étant donné que le recours aurait dû être admis par l'instance précédente, les frais mis à la charge de la recourante dans la procédure devant l'OFROU et le TAF doivent être annulés (cf. art. 67 LTF); le grief y relatif est dès lors sans objet. Dans la mesure où l'A. \_\_\_\_\_ n'était pas représentée par un avocat, aucune indemnité ne lui est allouée pour la procédure devant les instances précédentes (cf. arrêts 1C\_519/2022 du 15 mars 2024 consid. 4).

##### **E. 6.2**

Devant le Tribunal fédéral, au vu de l'issue du litige, il n'est pas perçu de frais (cf. art. 66 al. 4 LTF). La recourante étant représentée par des personnes qui ne sont pas avocates, mais qui ont formulé un mémoire de recours adéquat, des dépens réduits lui sont alloués, en application de l'art. 9 du règlement du 31 mars 2006 sur les dépens alloués à la partie adverse et sur l'indemnité pour la représentation d'office dans les causes portées devant le Tribunal fédéral (RS 173.110.210.3; cf. arrêts 1C\_360/2019 du 15 janvier 2020 consid. 4; 1C\_113/2015 du 18 septembre 2015 consid. 3). Ceux-ci sont mis à la charge du DETEC (art. 68 al. 1 et 2 LTF).