

NE_GERICHTE CDP.2023.197 vom 9. Januar 2025

NE Tribunal cantonal, 2025-01-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2023.197

FR: NE_GERICHTE CDP.2023.197 du 9 janvier 2025

IT: NE_GERICHTE CDP.2023.197 del 9 gennaio 2025

Erwägungen

E. 1

a) Selon l'article 32 LPJA, a qualité pour recourir toute personne, corporation et établissement de droit public ou commune touchés par la décision et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a) et toute autre personne, groupement ou autorité qu'une disposition légale autorise à recourir (let. b). b) La qualité pour recourir du "Collectif neuchâtelois pour la grève féministe" paraît douteuse au sens de l'article 32 let. a LPJA étant donné qu'il n'est nullement prétendu qu'il serait une association, soit qu'il serait organisé corporativement au sens des articles 60 ss CC pour avoir la personnalité juridique. Sa qualité pour recourir ne peut pas non plus se fonder sur l'article 32 let. b LPJA puisqu'aucune disposition légale n'attribue la qualité pour recourir à ce collectif. Ce dernier constitue tout au plus une société simple, à savoir une communauté du droit civil qui n'a pas la capacité d'être partie ou d'ester en justice (art. 530 CO). Il y a lieu de relever par ailleurs que le Tribunal fédéral estime qu'un recourant doit démontrer qu'il a la qualité pour agir dans la mesure où cette qualité n'apparaît pas évidente (ATF 142 V 395 cons. 3.1, 134 II 45 cons. 2.2.3 et 133 II 249 cons. 1.1). c) Force est encore de constater que la volonté de recourir de A._____ en son nom personnel fait défaut dans la mesure où son courriel du 31 mai 2023 sollicite du Conseil communal une décision formelle en signant : "A._____ pour le Collectif neuchâtelois pour la grève féministe". De plus, la procuration du 8 juin 2023 en faveur de l'étude B._____ mentionne que procuration est donnée à cette étude par le Collectif en question, pour lequel comparait A._____.

E. 2

a) La qualité pour recourir est reconnue à toute personne touchée par la décision et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 32 let. a LPJA). L'intérêt digne de protection doit être actuel, c'est-à-dire qu'il doit exister non seulement au moment du dépôt du recours mais encore au moment où l'arrêt est rendu. Si l'intérêt actuel disparaît en cours de procédure, le recours devient sans objet, alors qu'il est irrecevable si l'intérêt actuel faisait déjà défaut au moment du dépôt du recours. De cette manière, les tribunaux sont assurés de trancher uniquement des questions concrètes et non de prendre des décisions à caractère théorique, ce qui répond à un souci d'économie de procédure. Il est dérogé exceptionnellement à l'exigence d'un intérêt actuel lorsque la contestation à la base de la décision attaquée peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle ne perde son actualité et que, en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (ATF 141 II 14 cons. 4.4 et les références citées; arrêt du TF du 23.02.2015 [1C_495/2014] cons. 1.2 et les références citées; arrêt de la CDP du 12.02.2016 [CDP.2012.106] cons. 1). Dans la mesure où elles ne sont pas immédiatement données, la partie recourante doit exposer en quoi les conditions de

recevabilité sont réunies, en particulier celles relatives à la qualité pour recourir (RJN 2020, p. 216). b) La décision attaquée porte sur une manifestation qui a d'ores et déjà eu lieu le 14 juin 2023. Le recourant ne mentionne aucune circonstance qui pourrait fonder une exception au principe de l'intérêt actuel. Il n'est notamment pas démontré que si une telle situation se représenterait à l'avenir, les autorités ne pourraient pas la trancher avant qu'elle ne perde son actualité. Il ne peut pas non plus se prévaloir de la poursuite pénale à l'encontre de A. _____, cette dernière n'étant pas partie à la présente procédure (cf. cons. 1).

E. 3

Il ressort de ce qui précède que le recours devant la Cour de céans est irrecevable. C'est par ailleurs à tort que le département est entré en matière. Nonobstant les motifs précités, force est en effet de constater que la loi sur l'utilisation du domaine public du 25 mars 1996 (LUDP) sur laquelle le Conseil communal s'est vraisemblablement fondé pour mentionner le département comme autorité de recours (art. 9 al. 2) ne s'applique pas en l'occurrence. En effet, cette loi a pour but de régler l'utilisation du domaine public cantonal et communal en vue d'y créer des constructions, des ouvrages ou des installations temporaires ou permanents. Elle ne s'applique pas concernant les autorisations pour des manifestations tel que le cortège ici en question.

E. 4

Vu le sort de la cause, les frais doivent être mis à la charge du recourant qui succombe (art. 47 al. 1 LPJA) et ce dernier ne peut prétendre à des dépens (art. 48 al. 1 LPJA a contrario).

E. 13

juin 2023 à mesure qu'elle émane d'une autorité incompétente. De la sorte, la décision attaquée est celle du Conseil communal du 7 juin 2023.

3. Au cas particulier, la recourante a effectué, pour le compte du Collectif neuchâtelois, une demande d'autorisation en vue d'une manifestation sur le domaine public ayant lieu le 14 juin 2023 comprenant différentes animations dont notamment des stands d'informations, de la musique, un pique-nique, un cortège ainsi que des discours.

a) Le site internet de la Ville de Neuchâtel contient un onglet relatif aux manifestations sur le domaine public communal précisant la procédure à suivre pour l'obtention d'une autorisation dans le cadre d'une manifestation. Une demande doit ainsi parvenir aux autorités communales 30 jours avant la date de l'évènement par le biais d'un formulaire prévu à cet effet (<https://www.neuchatelville.ch/participer/organiser-une-manifestation/organiser-une-manifestation-sur-le-domaine-public#demande-dautorisation-pour-une-manifestation-sur-le-domaine-public-13294>). Dans certains cas, les autorités cantonales doivent également délivrer une autorisation selon les domaines d'activités et il est renvoyé sur ce point, au Service de la consommation et des affaires vétérinaires (ci-après : SCAV). Le SCAV a émis un «Guide pour l'organisation d'une manifestation» comprenant différentes informations dont le fait qu'une demande spécifique d'autorisation d'organiser une manifestation doit être déposée auprès du SCAV au plus tard 30 jours ouvrables avant la manifestation, si cette dernière est ouverte au public et comprend de la restauration, de la danse publique ou du jeu public (<https://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAV/Pages/manifestations.aspx>). En outre, dans ses indications, la Ville de Neuchâtel précise que «toute manifestation ayant lieu à proximité des installations et de la circulation des trains,

des bus, des trolleybus et des funiculaires doit être communiquée à TransN afin que les mesures nécessaires puissent être prises» par le biais d'un formulaire. Toutefois, aucune des pages internet précitées ne règle clairement la coordination entre le requérant d'une autorisation, les autorités communales concernées et les différents services concernés de l'administration cantonale concernant l'organisation d'une manifestation.

b) Sur ce point, on doit observer que la recourante a bien adressé le formulaire de «Demande d'autorisation pour une manifestation sur le domaine public» le 18 avril 2023 aux autorités communales, en informant les différentes rubriques (stands d'informations, sonorisation, restauration, cortège). La décision du 31 mai 2023 d'admission qui autorise la manifestation contient des conditions et des directives émises par la ville de Neuchâtel à respecter par les organisateurs s'agissant notamment de la gestion énergétique, de la tranquillité publique, de la protection contre le bruit, de la circulation et du stationnement, de la salubrité publique, de la prévention incendie, des services de secours et des constructions. Cette dernière décision indique néanmoins qu'il s'agit uniquement d'une autorisation de sonorisation, de mise à disposition du domaine public avec des directives et conditions et qu'il ne s'agit pas d'autorisation officielle de manifestation publique, mais d'un préavis à l'adresse du Service de la consommation et des affaires vétérinaires, autorité compétente pour la délivrance d'une telle autorisation. Néanmoins, le dossier ne renseigne pas sur la coordination qui a été effectuée entre les autorités, en particulier entre les autorités communales et le SCAV, ni sur l'éventuelle autorisation délivrée par ce dernier service.

4. Au cas particulier, la décision du Conseil communal du 7 juin 2023 autorise la recourante à manifester sur le domaine public le 14 juin 2023 afin de lutter pour plus d'égalité entre femmes et hommes. Il a néanmoins refusé le parcours du cortège comme souhaité par la recourante et a modifié partiellement son parcours. Les contestations de cette dernière portent uniquement sur la modification imposée par les autorités communales.

a) Les articles 16 Cst. féd. et 10 CEDH garantissent expressément la liberté d'opinion et accordent à toute personne le droit de former librement son opinion, de l'exprimer et de la diffuser sans entrave. Cela comprend les formes les plus diverses de manifestation d'opinions. Le contenu de l'opinion exprimée n'est en principe pas déterminant. Même les expressions provocantes ou choquantes méritent la protection des droits fondamentaux.

La liberté de réunion ressortant des articles 22 Cst. féd. et 11 CEDH garantit le droit d'organiser des réunions, de participer à des réunions ou de s'abstenir de participer à des réunions. Les réunions comprennent différents types de rassemblement de personnes dans le cadre d'une certaine organisation dans un but large de formation ou d'expression d'opinions réciproques (arrêt du TF du 08.10.2024 [1C_28/2024, 1C_32/2024, 1C_33/2024, 1C_34/2024] cons. 3.1 et les arrêts cités).

b) La liberté d'expression et la liberté de réunion constituent une condition centrale pour la libre formation démocratique de la volonté ainsi que pour l'exercice des droits politiques et sont un élément indispensable de tout ordre constitutionnel démocratique. Les manifestations se distinguent des autres rassemblements notamment par leur fonction spécifique d'appel, c'est-à-dire par leur objectif d'attirer l'attention du public sur une préoccupation des participants. La particularité des manifestations politiques réside notamment dans le fait qu'elles contribuent à la formation démocratique de l'opinion en permettant l'expression publique de préoccupations et de conceptions qui s'expriment moins

dans le cadre des procédures ou institutions démocratiques existantes (arrêt du TF op. cit., cons. 3.3.2 et les réf. cit.).

c) Les manifestations qui ont lieu sur le domaine public présentent certaines caractéristiques.

c/aa) Selon la doctrine et la jurisprudence, l'usage commun pur et simple comprend les utilisations de biens publics et toutes les activités sur le domaine public qui, conformément à l'affectation définie et comprise au sens large, sont ouvertes à la collectivité sans condition. La caractéristique de l'usage commun pur et simple est la compatibilité avec le public. Une utilisation est considérée comme compatible avec l'usage commun lorsqu'elle peut être exercée de la même manière par toutes les personnes intéressées sans que d'autres soient entravées de manière excessive dans l'utilisation correspondante. La limite de l'usage commun pur et simple est dépassée lorsqu'une utilisation excède, par sa nature ou son intensité, le cadre de l'usage habituel, ne correspond plus à l'utilisation conforme à la destination, entrave l'usage légitime par d'autres utilisateurs et n'est donc plus compatible avec l'usage commun. En d'autres termes, il y a usage commun accru lorsqu'une utilisation n'est pas conforme à la destination ou n'est pas compatible avec l'usage commun (arrêt du TF op. cit., cons. 3.3.1 et les réf. cit.).

Les manifestations sur le domaine public, par exemple dans les rues ou sur les places, restreignent en règle générale l'utilisation commune similaire par des personnes non concernées et ne sont pas compatibles avec l'usage commun. Elles sont donc considérées comme un usage commun accru. Celui-ci est le plus souvent soumis à une autorisation qui sert non seulement à protéger les biens de police (tels que l'ordre, la sécurité, la santé et la paix publics par exemple), mais aussi, et surtout à coordonner et à fixer des priorités entre les différentes utilisations de l'espace public. Il est en principe admissible de prévoir un régime d'autorisation pour les manifestations sur le domaine public. En revanche, les avis divergent sur la question de savoir si l'obligation d'obtenir une autorisation pour un usage accru du domaine public nécessite une base légale. Dans le contexte des manifestations, la liberté d'expression et la liberté de réunion revêtent un caractère qui va au-delà des simples droits de défense et comportent un certain élément de prestation. Les droits fondamentaux susmentionnés imposent, dans certaines limites, la mise à disposition d'un terrain public ou dans certaines circonstances, la mise à disposition d'un autre terrain que celui envisagé, qui tienne compte d'une autre manière du besoin de publicité de la manifestation. En outre, les autorités sont tenues de veiller, par des mesures appropriées, telles que l'octroi d'une protection policière suffisante, à ce que les manifestations publiques puissent effectivement avoir lieu et ne soient pas perturbées ou empêchées par des milieux adverses. Selon la jurisprudence, il existe donc en principe, sur la base de la liberté d'opinion et de réunion, un droit conditionnel d'utiliser le domaine public pour des manifestations ayant un effet d'appel (arrêt du TF op. cit., cons. 3.3.3 à 3.3.5 et les réf. cit.).

c/bb) Dans la procédure d'autorisation, il convient de tenir compte de l'exercice des droits fondamentaux lié à l'usage accru du domaine public. L'autorité peut toutefois tenir compte des motifs de police qui s'opposent à une manifestation, de l'utilisation adéquate des installations publiques existantes dans l'intérêt de la collectivité et des riverains, ainsi que de l'atteinte aux libertés de tiers non impliqués causée par une manifestation. Font partie des motifs de police notamment ceux qui tiennent de la circulation publique ou privée, qui tendent à éviter des immixtions excessives, à préserver la sécurité et à écarter des dangers directs découlant de débordements, de bagarres, de violences ainsi que d'atteintes et de

délits de toutes sortes. 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 préoccupations défendues par les manifestants paraissent plus ou moins valables à l'autorité compétente. Un aménagement conforme au principe de proportionnalité peut nécessiter l'imposition de charges et de conditions ainsi que la participation des organisateurs. Lors de la procédure d'autorisation, il ne faut pas seulement examiner l'admissibilité respectivement l'inadmissibilité de la requête, mais aussi les conditions cadres, les éventuelles charges ainsi que les alternatives possibles. Les organisateurs ne peuvent pas exiger qu'une manifestation se déroule à un endroit précis, à un moment précis et dans des conditions qu'ils ont eux-mêmes définies. En revanche, ils ont le droit d'exiger que l'effet d'appel qu'ils entendent produire soit pris en compte (arrêts du TF op. cit., cons. 3.3.5 ; ATF 127 I 164 cons. 3b et 3c, 143 I 147 cons. 3.2, 132 I 256 cons. 3, 124 I 267 cons. 3a et 3b et les réf. cit.).

d) L'article 17 de la Constitution du 24 septembre 2000 de la République et Canton de Neuchâtel (ci-après : Cst. NE) garantit la liberté d'opinion. Quant à la liberté de réunion et de manifestation, l'article 20 Cst. NE garantit à toute personne le droit d'organiser des réunions et des manifestations et d'y prendre part. Nul ne peut y être contraint (al. 1). La loi ou un règlement communal peut soumettre à autorisation les réunions et les manifestations organisées sur le domaine public (al. 2).

Conformément à l'article 50 Cst. féd., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Selon l'article 5 al. 1 let. b Cst. NE, l'Etat et les communes assument les tâches que la loi leur confie, notamment le maintien de la sécurité et de l'ordre publics. Les communes disposent ainsi d'autonomie en particulier dans la gestion du domaine public et du patrimoine communal.

L'article 39 du règlement de police de la Commune de Neuchâtel du 17 janvier 2000 (ci-après : règlement de police) soumet les manifestations sur le domaine public telles que spectacles, concerts, conférences, assemblées, cortèges, kermesses, bals, matches ou expositions à autorisation (al. 1). L'autorisation doit être demandée, en principe, au moins 10 jours à l'avance et 30 jours s'il s'agit d'une animation soumise à autorité cantonale (al. 2). L'autorité peut limiter ou interdire le déroulement de certaines manifestations dans la mesure où l'exige le maintien de l'ordre, de la tranquillité ou de la sécurité publique (al. 3).

e) Au vu de la disposition communale précitée, l'usage du domaine public pour une manifestation du type de celle qui est ici litigieuse, avec appel au public, est soumis à autorisation, ce que le recourante ne remet pas en question.

5. Sur le fond, la recourante se plaint principalement d'une violation des articles 8, 16, 22 et 36 Cst. féd. ainsi que des articles 10 et 11 CEDH en relation avec le refus d'autoriser le passage du cortège par l'Avenue de la Gare et la Rue des Terreaux, qui serait, selon elle, constitutif d'une violation de ses libertés d'expression et de réunion et serait discriminatoire.

a) Si la recourante se prévaut des articles 10 et 11 CEDH, elle ne fait pas valoir que ces dispositions auraient une teneur allant au-delà des articles 16 et 22 Cst. féd. Cela n'est d'ailleurs pas évident. Les articles 10 § 2 et 11 § 2 CEDH prévoient que la liberté d'expression et de réunion peut être soumise à des restrictions. Il est ainsi notamment admissible de soumettre les manifestations à une autorisation. Celle-ci vise notamment à

concilier le droit à la liberté de réunion avec les droits ou les intérêts juridiquement protégés des tiers concernés. Les garanties ressortant des articles 10 et 11 CEDH correspondent ainsi pour l'essentiel aux garanties de la Constitution fédérale, telles qu'elles ont été exposées ci-dessus (arrêt du TF op. cit. [1C_28/2024, 1C_32/2024, 1C_33/2024, 1C_34/2024] cons. 4.1 et les réf. cit.).

Dans le cas particulier, il n'est pas contesté que la manifestation en question poursuit un but licite, à savoir en particulier la lutte pour plus d'égalité entre femmes et hommes. Une telle manifestation s'accompagne d'un certain intérêt pour la mise en scène, dont il faut tenir compte lors de l'appréciation de l'exigence de publicité. Son but est notamment d'attirer l'attention du public sur le fait que «l'égalité n'est pas encore atteinte en Suisse, en raison de discrimination salariale persistante, de l'absence de mesures concrètes et effectives pour protéger les femmes des violences machistes ainsi que du refus de rémunérer l'essentiel du travail du care». Étant donné que la mobilisation du 14 juin pour la grève féministe est un événement dans la vie politique et syndicale du pays, elle doit bénéficier d'une certaine visibilité. La manifestation concernée bénéficie donc des garanties constitutionnelles propres à la liberté d'opinion et de réunion prévues par les droits fondamentaux précités. Aussi, si une manifestation devait être déplacée d'une place centrale à une place décentralisée, l'atteinte à la fonction d'appel pourrait constituer une atteinte à la liberté d'opinion et de réunion. En l'occurrence, il convient d'examiner si le refus d'autoriser l'itinéraire de la manifestation comme demandé, qui devait emprunter l'Avenue de la Gare et la Rue des Terreaux constitue une limitation de l'effet d'appel.

b) En premier lieu, la recourante considère que la mesure litigieuse imposée par l'intimé ne repose sur aucune base légale formelle. Par ailleurs, le règlement de police ne préciserait pas de manière suffisante les limites et l'étendue du pouvoir conféré à l'autorité pour limiter le droit de réunion pacifique.

b/aa) Conformément à l'article 36 al. 1 Cst. féd., toute restriction à un droit fondamental doit reposer sur une base légale. Lorsque l'atteinte est grave, outre que la base légale doit être une loi au sens formel, celle-ci doit être claire et précise. Cette exigence résulte aussi du principe de la légalité, qui est posé de façon générale pour toute l'activité de l'Etat régie par le droit (art. 5 al. 1 Cst. féd.). En d'autres termes, l'exigence d'une base légale ne concerne pas que le rang de la norme à savoir celui d'une loi formelle en cas de restrictions graves, mais s'étend à son contenu, qui doit être suffisamment clair et précis. Il faut que la base légale ait une densité normative suffisante pour que son application soit prévisible. Pour déterminer quel degré de précision l'on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux (arrêt du TF du 08.07.2021 [2C_793/2020] cons. 5.1.1 et les arrêts cités). L'exigence de précision des normes juridiques ne doit toutefois pas être comprise de manière absolue. Le législateur ne peut pas renoncer à utiliser des notions générales et plus ou moins vagues, dont l'interprétation et l'application doivent être laissées à la pratique. Le degré de précision requis ne peut pas être fixé de manière abstraite. Il dépend notamment de la diversité des situations à régler, de leur complexité et de la décision appropriée qui ne peut être prise que lors de la concrétisation dans le cas particulier. Dans le cas de normes indéterminées, le principe de proportionnalité revêt une importance particulière. Lorsque l'indétermination des règles de droit entraîne une perte de sécurité juridique, la proportionnalité doit être examinée avec d'autant plus de rigueur (ATF 147 I 450 cons. 3.2.1). En matière de droit de police, l'exigence de précision de la règle se heurte

généralement à des difficultés particulières en raison de la spécificité du domaine à réglementer. En effet, la mission de la police et les notions de sécurité et d'ordre publics ne peuvent pas véritablement être décrites de façon abstraite. Il est donc difficile d'édicter des normes précises, tant du point de vue des conditions d'application que du point de vue des mesures de police envisageables (ATF 140 I 381 cons. 4.4 et les réf. cit.).

b/bb) Au cas particulier, si l'article 39 du règlement de police constitue une base légale formelle suffisante pour soumettre les manifestations sur le domaine public à autorisation, se pose néanmoins la question de savoir si elle est suffisante pour modifier le parcours du cortège d'un tel évènement. Comme exposé ci-dessus, il est difficile de légiférer avec précision en matière de droit de police. S'il faut convenir avec la recourante que la norme en question ne fixe pas de critères pour l'octroi d'une autorisation et encore moins pour sa limitation ou son interdiction, il n'en demeure pas moins que l'article 39 al. 3 du règlement de police permet à l'autorité de limiter ou d'interdire le déroulement de certaines manifestations dans la mesure où l'exige le maintien de l'ordre, de la tranquillité ou de la sécurité publique. Cette disposition est certes formulée de manière générale, mais elle permet cependant de reconnaître l'orientation souhaitée en matière de droit de police. En effet, les notions de maintien de l'ordre, de tranquillité et de sécurité publique sont connues dans différents domaines juridiques où l'on vise notamment à maintenir l'harmonie de la vie collective. Les atteintes à l'ordre public, par exemple aux institutions elles-mêmes, 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 ni le constituant ni le législateur ne sauraient les prévoir toutes. En l'occurrence, au-delà de l'interdiction, l'autorité peut limiter le déroulement de la manifestation, ce qui lui permet de prendre d'éventuelles mesures nécessaires telles que la réduction, la suppression ou encore la modification du cortège lors d'une manifestation. Il faut, dans tous les cas, considérer comme suffisant que la loi prescrive l'obligation d'autorisation en tant que telle s'agissant de l'exigence d'une base légale. Pour le surplus, en l'absence de critères d'autorisation et de limitation ancrés dans le droit positif, il convient de se référer à la jurisprudence relative aux articles 16 et 22 Cst. féd. pour déterminer à quelles conditions une modification peut intervenir. Il convient ainsi d'apprécier les circonstances concrètes du cas d'espèce en tenant compte du principe de proportionnalité.

c) Il faut par conséquent examiner si la décision attaquée, soit la modification partielle du tracé, est justifiée par des intérêts publics et par la protection de droits fondamentaux de tiers.

c/aa) La notion d'intérêt public, au sens de l'article 36 al. 2 Cst. féd., varie dans le temps et selon le lieu et comprend non seulement les biens de police, mais aussi les valeurs culturelles, écologiques et sociales dont les tâches de l'Etat sont l'expression. Ces intérêts publics se concrétisent généralement dans le cadre d'un processus politique de l'adoption démocratique des lois, laquelle ne s'opère pas de manière arbitraire, mais à la lumière du système de valeur de l'ordre juridique global. Ils doivent en outre constituer un critère de restriction pertinent pour la limitation du droit fondamental en cause. Si ce droit ne peut pas être restreint pour les motifs invoqués par la collectivité publique, ces motifs n'entrent pas en considération à titre d'intérêt public pertinent (ATF 142 I 49, in : JdT 2016 I 67 cons. 8.1 et les arrêts cités).

c/bb) Parmi les intérêts invoqués, le Conseil communal se prévaut d'une entrave à la circulation routière, notamment aux transports publics. Le but poursuivi est ainsi l'utilisation normale et conforme à leur destination de routes publiques afin d'éviter des perturbations majeures pour la circulation, dont les transports publics, dans l'intérêt de la collectivité et des habitants. En cherchant à réduire au minimum les perturbations sur le réseau des transports publics, l'intimé souhaite également empêcher des surcoûts au niveau du travail et financiers pour la société qui gère le réseau de transports en commun TransN. A cet égard, et contrairement à ce que soutient la recourante, l'article 36 al. 2 Cst. féd. prévoit explicitement que les atteintes aux droits fondamentaux peuvent être justifiées par la protection des droits fondamentaux de tiers ou par un intérêt public. Ainsi, le maintien de la circulation publique et privée constitue, tant selon la jurisprudence du Tribunal fédéral que de la Cour européenne des droits de l'homme, un bien de police qui doit être pris en compte lors de la coordination et de l'établissement de priorités dans le cadre de la mise à disposition du domaine public pour des manifestations (ATF 127 I 164 cons. 3b ; arrêt du TF op. cit. [1C_28/2024, 1C_32/2024, 1C_33/2024, 1C_34/2024] cons. 6 ; arrêt de la CEDH du 15.10.2015 Kudrevicius et autres c. Lituanie, §§ 148 et 150). En effet, le fait qu'une chaussée sur laquelle cohabitent des véhicules à moteur, des cyclistes et des transports publics ne soit plus utilisable temporairement a un effet direct non seulement sur les utilisateurs, en particulier des transports publics ainsi que sur le fonctionnement et les finances de la compagnie d'exploitation des transports publics, ce qui est de nature à menacer non seulement l'ordre public, mais également le bon fonctionnement des services publics, la tranquillité publique ainsi que les finances publiques. L'intérêt public de la restriction imposée comme condition à l'autorisation de manifester est ainsi évident. Il convient néanmoins d'examiner si la décision entreprise est conforme au principe de proportionnalité.

d/aa) Le principe de la proportionnalité selon l'article 36 al. 3 Cst. féd. exige qu'une mesure soit appropriée et nécessaire pour atteindre le but d'intérêt public ou privé et qu'elle s'avère raisonnable pour les personnes concernées compte tenu de la gravité de la restriction des droits fondamentaux, c'est-à-dire qu'il existe un rapport raisonnable entre le but et les moyens (ATF 149 I 291 cons. 5.8). Une mesure est nécessaire lorsque le résultat visé ne peut pas être atteint par des mesures aussi appropriées, mais moins sévères (ATF 147 I 346 cons. 5.5). L'intervention ne doit pas être plus incisive qu'il n'est nécessaire, du point de vue matériel, spatial, temporel et personnel, pour atteindre le but légitime (ATF 142 I 49 cons. 9.1). Le caractère raisonnablement exigible de l'intervention s'apprécie sur la base d'une pesée globale des intérêts privés et publics (ATF 143 I 147 cons. 3.1).

Les autorités chargées de délivrer les autorisations peuvent se fonder sur des valeurs empiriques liées à des manifestations antérieures lors de rassemblements lorsqu'ils ont lieu dans des circonstances similaires. Toutefois, cela ne les dispense pas de prendre en compte de manière appropriée les changements de circonstances. Les dangers et les risques, tels que les débordements attendus ou le non-respect des conditions, doivent en outre être objectivement prouvés par des indices réels. Les expériences négatives doivent donc être documentées afin qu'elles puissent être examinées dans le cadre d'une éventuelle procédure judiciaire et prises en compte avec la retenue qui s'impose dans les procédures d'autorisation ultérieures. L'invocation d'expériences antérieures ne doit pas conduire à une restriction disproportionnée des droits fondamentaux (arrêt du TF op. cit. [1C_28/2024, 1C_32/2024, 1C_33/2024, 1C_34/2024] cons. 7.3.2 et les réf. cit.).

Les autorités disposent d'une large marge de manœuvre lors de la pesée des intérêts opposés. Le tribunal examine en principe librement si la décision contestée satisfait aux exigences constitutionnelles. Il ne substitue toutefois pas son pouvoir d'appréciation à celui des autorités compétentes en la matière et fait preuve de retenue lorsqu'il s'agit d'apprécier les conditions locales particulières. Si les autorités invoquent des préoccupations en matière de sécurité, elles doivent exposer de manière suffisamment concrète le danger pour l'intérêt public. Si, dans ce contexte, un danger peut être suffisamment pris en compte par une charge ou une condition, une interdiction s'avère disproportionnée. Les dangers généraux pour la sécurité routière qui émanent d'une manifestation de marche sur un tronçon de route ne s'opposent pas de manière fondamentale à l'utilisation de la route. Ils peuvent être pris en compte par des mesures de sécurité routière telles qu'une signalisation suffisante et, le cas échéant, une réduction de la vitesse maximale autorisée sur le tronçon concerné. Il serait également envisageable d'accompagner la manifestation par un dispositif de police mobile afin d'attirer l'attention du trafic motorisé qui s'approche sur l'imminence du cortège et de pouvoir intervenir immédiatement en cas d'éventuelles violations des conditions par les participants à la manifestation (arrêts du TF op. cit. [1C_28/2024, 1C_32/2024, 1C_33/2024, 1C_34/2024] cons. 7.3.6 et les réf. cit.).

d/bb) A cet égard, la recourante considère que la restriction imposée par l'intimé contrevient au principe de proportionnalité au vu de l'enjeu de la manifestation, de son caractère exceptionnel, de la courte durée du cortège (18h00 à 19h30), du nombre important de manifestants se situant entre 3000 et 5000 personnes.

Dans l'examen de la nécessité de la mesure, on doit observer que le Conseil communal a déjà eu l'occasion de se pencher sur l'utilisation du tronçon litigieux, soit l'Avenue de la Gare et de la Rue des Terreaux lors de précédentes mobilisations féministes organisées par le Collectif neuchâtelois. En effet, ce dernier a déjà obtenu l'autorisation de manifester et de défiler sur les routes concernées lors de précédentes éditions, en particulier en 2019. Le dossier ne renseigne néanmoins pas sur la question de savoir si des débordements, incivilités ou problèmes de sécurité ont été constatés à l'époque, mais aucune des parties ne s'en prévaut. De la même manière, on ne dispose pas d'informations détaillées sur le nombre de manifestants à l'époque ni sur les conséquences de la manifestation sur le trafic routier. Ceci étant, la fermeture des routes concernées au profit de la manifestation a été possible précédemment. Toutefois, pour l'édition 2022, le Conseil communal a autorisé la manifestation avec une modification partielle du tracé du cortège qui depuis la gare, a ensuite emprunté la Ruelle Vaucher ainsi que l'Avenue du Premier-Mars pour rejoindre la Place des Halles. Les parties ne relatent aucune problématique concernant le déroulement de la manifestation qui s'est tenue en 2022, en particulier en lien avec le cortège. Le dossier ne renseigne pas non plus sur le nombre de manifestants ni sur les conséquences de la manifestation sur le trafic routier en lien avec le passage du cortège par l'Avenue du Premier-Mars. Ceci étant, rien ne permet d'établir que les manifestants auraient été exposés à un danger concret lors du cortège avec un parcours modifié. Enfin, aucun élément au dossier ne permet de retenir que les manifestants n'ont pas respecté les conditions fixées lors de précédentes éditions. La décision attaquée ne contient pas de constatations sur les expériences faites en 2019 qui auraient amené les autorités communales à reconsidérer leur pratique s'agissant du parcours du cortège de la manifestation. En particulier, les raisons pour lesquelles l'utilisation du tronçon litigieux ne serait pas possible avec des charges similaires à celles de 2019 ne ressortent pas de la décision.

S'agissant de l'importance du tronçon concerné, il s'agit d'une appréciation des conditions locales par les autorités locales, que le tribunal examine également avec retenue. Sur ce point, il doit être observé que le tracé du cortège litigieux, soit l'Avenue de la Gare et la Rue des Terreaux, est entièrement sur des voies de circulation de bus et constitue la principale liaison entre le centre-ville (Place Pury) et la gare de Neuchâtel qui est empruntée par plusieurs lignes de bus, en particulier par les lignes 106, 107, 109, 421. Le parcours autorisé par le Conseil communal, quant à lui, n'est pas entièrement sur les voies de circulation des bus sachant que la Ruelle Vaucher n'est pas desservie par les transports publics. Par contre, l'Avenue du Premier-Mars, qui constitue, hormis le tunnel autoroutier urbain parcouru par la A5, l'artère principale pour traverser la ville de l'ouest (Place Pury) à l'est (St-Blaise) est desservie, pour le tronçon concerné, uniquement par deux lignes de bus, soit les lignes 101 et 121. A cet égard, les courriels des 16 et 17 mai 2023 de B. _____, responsable production de bus au sein de TransN, permettent d'observer qu'une fermeture du tronçon concerné sur l'Avenue du Premier-Mars nécessite des adaptations uniquement sur les lignes de bus 101 et 121 sans que le reste du réseau ne soit modifié. Par contre, la fermeture de l'Avenue de la Gare et de la Rue des Terreaux implique une perturbation de réseau plus importante. Cette artère est fréquentée intensivement pendant les heures d'exploitation par tous les voyageurs, pendulaires et usagers de la gare, qui est un lieu public avec un usage spécifique.

Se pose néanmoins la question de savoir si des solutions intermédiaires, comme la mise en place d'une déviation ou l'utilisation d'une partie seulement des voies de circulation de l'Avenue de la Gare et de la Rue des Terreaux ne pouvaient pas être envisagées par les autorités pour permettre le passage du cortège. Selon la recourante, il était envisageable pour les autorités d'effectuer une brève interruption et une déviation du trafic de l'Avenue de la Gare pour permettre le passage du cortège, avec prise en charge d'éventuels frais. La recourante n'indique toutefois pas concrètement d'autres itinéraires ou possibilités d'évitement liées à la fermeture de l'Avenue de la Gare. Aucun élément au dossier ne permet néanmoins de retenir qu'il existe des espaces ou des routes d'évitement de l'Avenue de la Gare qui rendrait possible la déviation du trafic routier et des bus du centre-ville à la gare et inversement. Elle prétend par ailleurs faussement qu'une fermeture de l'avenue précitée est effectuée pour d'autres manifestations comme le cortège de la jeunesse, la fête des vendanges ou encore le BCN Tour. Aucune des manifestations citées n'implique une fermeture complète de l'Avenue de la Gare. Si la fête des vendanges implique la fermeture d'une partie de la Rue des Terreaux, l'Avenue de la Gare continue d'être utilisée durant toute la manifestation comme liaison principale entre la gare et le centre-ville, par le biais d'une déviation par le rue des Bercles

(www.transn.ch/fileadmin/transn/pdf/Fete_des_Vendanges/aff_A3_2024_prod.pdf).

D'autre part, le BCN Tour est une manifestation sportive qui fait l'objet d'une procédure d'autorisation spécifique auprès du SCAV, organe de coordination (selon l'arrêté du 17.06.2009 concernant la procédure relative aux demandes d'autorisations de manifestations sportives ;RSN 417.106). Ceci étant, le parcours de l'étape du BCN Tour, à Neuchâtel, comptait 8'000 inscrits en 2024 et n'a pas engendré la fermeture de l'Avenue de la Gare, mais de la Rue des Terreaux (<https://bcn-tour.ch/etapes>). Enfin, la fin de l'année scolaire est célébrée à Neuchâtel par le traditionnel cortège costumé de la jeunesse qui emprunte l'Avenue du Premier-Mars et non l'Avenue de la Gare. Pour le surplus, la recourante prétend que les frais liés à une telle déviation seraient chiffrés par TransN à 25'000 francs et que la prise en charge aurait pu être discutée avec les autorités. S'il ressort

de courriels échangés entre différents intervenants concernés par la manifestation qu'une séance s'est déroulée en date du 24 avril 2023, aucun procès-verbal de cette séance ne figure au dossier de sorte qu'il n'est pas possible de connaître les points discutés. Ceci étant, aucun élément au dossier ne permet d'observer que la recourante aurait signifié sa volonté de participer à la prise en charge de tels coûts et elle n'apporte aucun moyen de preuve à ce sujet. Sur ce point, elle ferait l'objet d'une mesure discriminatoire (inégalité) sachant que l'intimé prendrait en charge les frais de fermeture et de déviation de l'Avenue de la Gare lors des manifestations précitées alors que tel ne serait pas le cas pour la manifestation de la grève des femmes. De la même manière, aucun élément au dossier ne permet de retenir que l'intimé facturerait des frais lors de certaines manifestations et non pour d'autres. Elle ne saurait être suivie lorsqu'elle se prévaut d'une mesure discriminatoire sachant que, d'une part, les situations en lien avec les manifestations auxquelles elle se réfère ne sont pas comparables et que, d'autre part, elle n'apporte aucun moyen de preuve à l'appui de ses allégations.

Ceci étant, concernant d'éventuelles mesures alternatives, les courriels des 16 et 17 mai 2023 de B._____ permettent d'observer qu'il est possible d'envisager la mise en place de certaines mesures sur l'Avenue du Premier-Mars afin que la passage d'une manifestation ne conduise pas à une interruption complète du trafic, avec une circulation des bus. Des mesures similaires sont certainement également envisageables s'agissant de l'Avenue de la Gare et de la Rue des Terreaux. Toutefois, dans un courriel du 16 mai 2023, la recourante indique clairement qu'elle souhaite utiliser toute la surface de l'Avenue du Premier-Mars avec une interruption de la circulation des bus. Il n'y a pas de raison de penser qu'il en aurait été autrement si le cortège avait emprunté l'Avenue de la Gare et de la Rue des Terreaux. Aucune des parties ne vient d'ailleurs soutenir qu'une mesure alternative à la fermeture complète de manière temporaire de l'Avenue de la Gare ne pouvait être envisagée. On doit donc observer que malgré les mesures alternatives envisagées, une interruption complète du trafic routier était inévitable avec un impact sur la circulation routière, sur le fonctionnement des transports publics et engendrant à l'évidence des coûts supplémentaires à TransN.

Les éléments qui précèdent permettent ainsi de retenir que l'interdiction d'utilisation de l'Avenue de la Gare et de la Rue des Terreaux était ainsi apte à atteindre les biens de police de sécurité et d'ordre publics, dont font partie des biens de police routière tels que la garantie de la circulation routière publique et privée sans perturbation (ATF 96 I 219cons. 7b) ainsi que la sécurité routière (ATF 136 I 87cons. 8.3). Cette restriction est également apte à sauvegarder les finances publiques, étant précisé que TransN est une société anonyme, dont les principaux actionnaires sont notamment l'Etat de Neuchâtel, les communes de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel. Il s'agit d'intérêts qui pouvaient être pris en compte dans la pesée des intérêts dans le cadre de la mise à disposition du domaine public pour des manifestations tel qu'exposé ci-dessus. Si le Tribunal fédéral a récemment retenu que la perturbation du trafic routier ne permettait pas de justifier, à elle seule, le déplacement complet de l'itinéraire d'une manifestation d'une route cantonale sur des routes secondaires et des chemins de randonnée, la situation du cas particulier n'est aucunement transposable (arrêt du TF op. cit. [1C_28/2024, 1C_32/2024, 1C_33/2024, 1C_34/2024] cons. 7.3.8 et les réf. cit.). D'une part, seule une partie de l'itinéraire du cortège est modifiée avec un parcours alternatif à forte affluence du public et, d'autre part, l'autorité intimée ne s'est pas uniquement fondée sur la perturbation du trafic dans sa pesée

d'intérêts.

d/cc) Il convient dès lors d'examiner si la solution alternative proposée par l'intimé, soit le changement partiel de l'itinéraire du cortège de la manifestation, est proportionnée et ne contrevient pas à la liberté aux droits fondamentaux de la recourante, en particulier à l'appel au public.

Pour rappel, le conseil communal a délivré une autorisation d'utilisation du domaine public pour la manifestation du 14 juin 2023 qui ne se résume pas à un cortège et comprend différentes actions tout au long de la journée qui se déroulent, en grande partie, à la Place des Halles, à Neuchâtel. Le programme de la journée commence ainsi par une lecture de l'appel à la grève à 10h46, puis par de la musique, des stands d'informations et un bar dès 11h00, un pique-nique canadien dès 12h00, un «grand tohu-bohu contre les inégalités salariales» à 15h24, un DJ set de Green Bee de 15h30 à 17h30, un départ pour se rendre à la gare à 17h30, un rassemblement à la Place de la Gare à 18h00, un cortège depuis la gare se terminant à la Place des Halles avec des discours, de la restauration et des boissons, un DJ set de Bomboclit (<https://www.grevehfeministene.com/post/programmes-des-13-14-juin>). L'autorisation délivrée par l'intimé permet ainsi à la recourante d'utiliser le domaine public à différents endroits de la ville de Neuchâtel, dont la Place des Halles depuis le matin jusqu'en fin de journée, la Place de la Gare lors du rassemblement du cortège. Elle n'est dès lors pas privée d'organiser un rassemblement et d'exprimer ses opinions sur le domaine public de 10h46 à 18h00 sur la Place de la Gare. La restriction à l'autorisation de manifester est ainsi limitée dans le temps et ne concerne qu'une partie de la manifestation, soit le cortège. Qui plus est, la restriction ne porte pas sur l'ensemble du cortège sachant que le rassemblement à la Place de la Gare à 18h00 a été autorisé et que la fin du parcours, soit la traversée de la Rue de l'Hôtel de ville, de la Rue du Concert, de la Rue du Seyon, de la Rue des Flandres n'a pas été modifiée. De ce fait, et à mesure qu'elle est limitée dans le temps et qu'elle ne concerne qu'une partie du cortège, la restrictionne saurait être qualifiée de grave.

Se pose désormais la question de savoir si la modification partielle du parcours du cortège a un impact sur l'appel au public. L'importance de l'appel au public dépend de plusieurs facteurs liés par exemple à la nature des lieux, au contexte urbain et à la fréquentation des espaces concernés. La recourante est silencieuse à ce sujet et ne se prévaut pas du fait que le parcours du cortège déjà partiellement modifié lors de l'édition 2022 aurait eu un impact sur l'appel au public. Il doit également être relevé qu'après avoir appris que les autorités refusaient que le cortège emprunte l'Avenue de la gare, elle a accepté la proposition de parcours alternatif sans se prévaloir du fait que l'effet d'appel serait moindre (courriel du 16.06.2023). En tout état de cause, elle n'explique pas en quoi le passage du cortège par la Ruelle Vaucher et l'Avenue duPremier-Marsaurait un impact sur la visibilité de la manifestation et empêcherait les manifestants de transmettre leur message. On doit ainsi observer qu'en commençant le cortège à la gare de Neuchâtel, point névralgique très fréquenté, la manifestation bénéficie déjà d'un appel au public important. S'il doit être concédé que la Ruelle Vaucher dispose de moins de visibilité sur une distance de 350 mètres environ jusqu'au croisement avec le Faubourg de l'Hôpital, tel n'est plus le cas par la suite à mesure que le cortège emprunte le Faubourg du Lac, jouxtant le Jardin anglais pour arriver sur l'Avenue duPremier-Mars. C'est une artère principale et historique à forte affluence permettant detraverser la ville de Neuchâtel d'est (Saint-Blaise) en ouest (Place Pury). De surcroit, cette dernière est accessible et symbolique avec différents

monuments emblématiques sur le tronçon concerné comme l'Université de droit, le Monument de la République ou encore la Poste. C'est une avenue avec un potentiel pour toucher une audience diversifiée qui est d'ailleurs empruntée par différents cortèges d'importance, tels que la fête de la jeunesse ou la fête des vendanges, respectivement son corso fleuri. Partant, la modification imposée respecte le principe de proportionnalité à mesure qu'elle maintient des points de passage stratégiques et très fréquentés. En tout état de cause, le parcours du cortège dans son ensemble bénéficie d'un accès à des zones clés pour sa visibilité comme la gare, l'Université, l'Hôtel de ville et la Place des Halles qui lui garantissant un appel au public suffisant.

6. Par conséquent, par sa mesure destinée à entraver dans une moindre mesure les transports publics et éviter une interruption du trafic en tenant compte des intérêts tant de l'exploitant des transports publics que des autres usagers du domaine public, le Conseil communal n'a pas excédé son large pouvoir d'appréciation en la matière. La modification partielle du parcours du cortège est fondée par des raisons objectives et vérifiables. Elle respecte au demeurant le principe de proportionnalité et est compatible avec la liberté de réunion, en particulier l'appel au public sachant qu'elle ne prive pas la manifestation d'un accès à des zones clés pour la visibilité.

7. Il ressort de ce qui précède que le recours devant la Cour de céans doit être rejeté.

Vu le sort de la cause, les frais doivent être mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 47 al. 1 LPJA) et cette dernière ne peut prétendre à des dépens (art. 48 al. 1 LPJAa contrario).

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Déclare nulle la décision du DDTE du 13 juin 2023.

2. Rejette le recours.

3. Met à la charge de la recourante les frais de procédure par 880 francs, montant compensé par son avance.

4. N'alloue pas de dépens.

Neuchâtel, le 9 janvier 2025

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.