

VD_OMNI GE.2002.0078 vom 12. September 2002

VD Tribunal cantonal, 2002-09-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2002.0078

FR: VD_OMNI GE.2002.0078 du 12 septembre 2002

IT: VD_OMNI GE.2002.0078 del 12 settembre 2002

Regeste

La recourante a un droit conditionnel à pouvoir organiser sa manifestation intervenant dans le cadre d'une campagne politique sur une partie du domaine public. Aucun motif de police ne permet de justifier le refus d'autorisation opposé à l'APAR. L'interdiction pure et simple de la manifestation va au-delà de ce qu'exige la sauvegarde de la tranquillité du quartier. Pesée incorrecte et incomplète des intérêts en présence par la municipalité qui a violé le principe de la proportionnalité. (ARRÊT ANNULÉ PAR LE TRIBUNAL FÉDÉRAL pour violation des règles sur l'indépendance et l'impartialité des autorités judiciaires).

Erwägungen

E. 2

des statuts), le recours est recevable à la forme. L'objet de la contestation est le refus d'autoriser une manifestation sur le domaine public communal, la question litigieuse étant de déterminer si ce refus est conforme aux principes applicables en la matière.

2. Conformément à l'art. 138 de la loi du 30 novembre 1910 d'introduction dans le canton de Vaud du Code civil suisse (LVCC, RSV 3.1), les places publiques font partie du domaine public (al. 1 ch. 1). Leur exploitation et le commun usage de ces biens font l'objet de dispositions spéciales (al. 3). En fait, il n'existe pas actuellement dans le canton de Vaud une réglementation générale fixant le régime juridique du domaine public, mais les dispositions y-relatives sont éparpillées dans une multitude de lois (LVCC, Code rural, loi sur les routes, loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public, loi sur la Police des eaux dépendant du domaine public, loi sur l'occupation et l'exploitation des eaux riveraines dépendant du domaine public, loi sur le marchepied, loi sur le registre foncier). Ainsi, en l'absence d'une telle réglementation générale, que certains paraissent appeler de leurs vœux (voir par exemple ATF 119 Ia 445 consid. 2), il faut se référer aux règles développées par la jurisprudence, et notamment en ce qui concerne le rapport entre l'exercice des droits fondamentaux et la mise à disposition du domaine public. Le Tribunal fédéral a ainsi fixé différents principes, dont l'évolution mérite d'être ici brièvement rappelée. Après avoir dans une première phase dénié aux libertés individuelles toute espèce d'incidence à l'égard de la réglementation du domaine public, les titulaires de ces libertés n'étant pas à même de revendiquer quelque prestation positive que ce soit de la part des pouvoirs publics, la Haute Cour a progressivement assoupli sa jurisprudence. Les libertés individuelles, à l'instar de la liberté de réunion, reconnue comme droit non écrit, ne garantissaient pas encore un véritable droit à l'usage accru, mais il ne s'agissait plus d'une simple tolérance de la part de l'Etat. Une nouvelle évolution a conduit la jurisprudence actuelle à reconnaître que les droits fondamentaux peuvent conférer un certain droit à bénéficier d'un usage accru du public, certes sans remettre en cause l'exigence d'une autorisation. Il est ainsi admis que des libertés telles que la liberté économique ou les

libertés de communication consacrent un droit conditionnel à l'utilisation accrue du domaine public. Cela signifie que, appelée à délivrer une autorisation, l'autorité ne peut pas accorder ou refuser selon son bon plaisir cette dernière mais qu'elle doit au contraire tenir compte des règles tirées du principe d'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire, et prendre en considération le contenu particulier de la liberté en cause. Elle doit apprécier objectivement les intérêts qui s'affrontent et doit faire preuve de réserve lorsqu'elle examine le texte de la demande qui lui est soumise, afin que le contrôle à exercer en procédure d'autorisation ne confine pas à la censure politique. Enfin, la décision doit respecter le principe de la proportionnalité, avec la conséquence qu'on ne peut opposer un refus là où il suffit d'assortir l'autorisation de certaines conditions (sur tous ces points, voir ATF 126 I 133 consid. 4 ainsi que Michel Hottelier, *La réglementation du domaine public à Genève*, SJ 2002 II p. 123 ss, plus particulièrement 136 à 139, ainsi que les nombreuses références citées). Récemment, dans un arrêt relatif aux événements de Davos, le Tribunal fédéral a confirmé ces principes (ATF 127 I 167 consid. 3), que le Tribunal administratif a, de son côté, fait siens également, dans un arrêt GE 94/0128 du 21 août 1995. 3. Avant de contrôler l'application de ces différentes règles et principes jurisprudentiels dans la présente espèce, et la Municipalité de Lausanne ayant expressément invoqué la garantie de son autonomie en la matière, le Tribunal administratif doit aborder la question également sous cet angle. Il est certain que la Commune de Lausanne bénéficie de la protection de son autonomie s'agissant de la gestion du domaine public (voir notamment ATF 126 I 136, consid. 2, et les réf. citées, dès lors que l'art. 80 de la Constitution cantonale lui reconnaît "... toute l'indépendance compatible avec le bien de l'Etat, son unité et la bonne administration des communes elles-mêmes " et dans la mesure où la loi vaudoise sur les communes, du 28 février 1956 (LC, RSV 1.8) attribue expressément aux autorités communales l'administration du domaine public (art. 2), confiée plus particulièrement à la municipalité (art. 42 ch. 2). Il n'en demeure pas moins que les décisions de ces mêmes autorités sont soumises à un contrôle judiciaire (art. 4 LJPA) portant sur la légalité à l'exclusion, sauf normes expresses contraires, des questions d'opportunité (art. 36 LJPA). Cela n'empêchera pas le cas échéant la commune de faire valoir ultérieurement que l'autorité de recours a méconnu la portée d'un droit fondamental et admis à tort sa violation (ATF 126 I 193, consid. 2 in fine et les réf. citées). En matière de contrôle juridictionnel, le législateur vaudois distingue la libre appréciation de la latitude de jugement. Dans le premier cas, l'autorité a la faculté d'opter entre plusieurs solutions et l'administration n'est limitée dans son choix que par l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation. Dans le second cas, lorsqu'il s'agit d'interpréter des notions juridiques imprécises ou indéterminées (et le principe de la proportionnalité en est une), l'autorité de recours exerce un libre pouvoir d'examen face à la latitude de jugement de l'administration, même si elle doit s'imposer parfois une certaine retenue lorsqu'elle estime que l'autorité ayant statué est manifestement mieux en mesure de faire le meilleur choix, en tenant compte notamment de circonstances purement locales, techniques ou économiques (voir notamment l'exposé des motifs relatif au projet de loi sur la juridiction administrative BGC automne 1989 p. 536 et 537, ad art. 31 du projet). Qui plus est, la marge d'appréciation dans l'application d'un concept juridique indéterminé peut être relativement large, par exemple lorsqu'il s'agit de la nomination d'un fonctionnaire (ATF 118 I b 289 consid. 2b) ou de l'application du principe de la proportionnalité en matière de restrictions de la liberté du commerce et de l'industrie (ATF 118 Ia 175 consid. 3a et ATF 116 Ia 118 consid. 5a). En application de ces principes, le Tribunal administratif doit faire preuve d'une certaine réserve dans l'appréciation des différents éléments à prendre

en compte pour déterminer si la manifestation organisée par l'APAR peut ou non être autorisée, notamment en tant qu'ils touchent à la géographie des lieux et aux inconvénients en résultant, tant pour la circulation que pour les habitants du quartier. Il reste qu'il doit contrôler effectivement que tous les intérêts en présence ont été pris en compte, que leur pesée a été faite de manière complète, consciencieuse et équitable, et que la garantie des droits fondamentaux en cause a été respectée. 4. En l'espèce, la manifestation que veut organiser la recourante présente la caractéristique d'intervenir dans le cadre d'une campagne politique, c'est-à-dire d'un débat public portant sur des crédits devant permettre la réalisation de travaux d'aménagement de la rue Centrale, dans le cadre de l'aménagement du quartier du Rôtillon, tel qu'il est prévu par le PPA de 1994. Or, et dans la mesure où le but statutaire de l'APAR est étroitement lié à la réalisation de ce projet qu'elle veut empêcher "... par tous les moyens directs ou indirects ", cette association (ainsi que ses membres) peut invoquer deux droits fondamentaux, qui sont la liberté d'opinion et d'information (art. 16 de la Cst féd.) d'une part, et la liberté de réunion (art. 22 la Cst féd.) d'autre part. Il s'agit là de valeurs essentielles qui méritent de la part des autorités une attention et une protection particulières. Le principe essentiel à la base d'un état de droit fondé sur la liberté et la démocratie est la libre expression des opinions favorables et défavorables. Ce qui caractérise la manière dont se forme la volonté populaire en démocratie, c'est notamment le fait que les groupements d'intérêt et les parties qui s'opposent les uns aux autres peuvent faire connaître sans entrave à un large public les opinions qui leur tiennent à coeur (ATF 125 II 503, consid. 2bb). Pouvant ainsi revendiquer la protection d'une liberté fondamentale, la recourante doit être considérée comme bénéficiant d'un droit conditionnel à pouvoir organiser leur manifestation sur une partie du domaine public communal, même si l'autorité municipale a fait remarquer en procédure, à juste titre, que le programme de la manifestation ne prévoyait pas de débat politique à proprement parler (mais les représentants de l'APAR, à l'audience du 29 août 2002, ont expliqué qu'il s'agissait tout de même d'exposer leur point de vue aux passants et aussi de collecter des fonds sur les divers stands, de manière à couvrir les dépenses de leur campagne). Il reste ainsi à voir si les motifs de police invoqués par la Municipalité de Lausanne sont suffisamment importants pour dénier à la recourante et à ses membres ce droit conditionnel à l'usage accru du domaine public. 5. La Municipalité de Lausanne s'est fondée sur l'art. 40 du Règlement général de police et sur la nécessité de protéger l'ordre et la tranquillité publics. Elle se réfère notamment à des débordements ayant eu lieu récemment à l'occasion d'une autre manifestation, organisée par une autre association (La Zizanie) dont certains membres seraient proches de l'APAR, voire appartiendraient également à celle-ci. Il résulte effectivement du dossier produit par la Municipalité de Lausanne (notamment de deux rapports de la police lausannoise datés du 3 juin 2002) que les 31 mai et 1er juin 2002 l'association La Zizanie, autorisée à organiser une fête de quartier, n'a pas respecté (ou n'est pas parvenue à faire respecter) l'horaire imposé (arrêt de la musique notamment), que des plaintes ont été formulées à cet égard, et que la police dû renoncer à intervenir de force "... afin de ne pas créer une émeute ". Ces mêmes rapports constatent toutefois qu'aucun dépassement du niveau sonore de la musique n'a été relevé à cette occasion. Le tribunal considère que de tels incidents ne peuvent justifier à eux seuls le refus d'autorisation opposé à l'APAR. D'une part cette dernière ne saurait être tenue pour responsable de débordements commis à l'occasion d'une manifestation organisée par une autre association, même si certains de ses membres y ont participé individuellement. D'autre part, les désordres constatés, et consignés dans les rapports de police mentionnés ci-dessus, ne revêtent pas un

caractère de gravité particulière sous l'angle du respect de l'ordre public, puisqu'il s'agit finalement simplement d'un dépassement d'horaire par les musiciens et les tenanciers de buvettes et de stands, sans que des déprédations ou des prises à parties physiques de personnes aient été commises. A cela s'ajoute également que la fête du Rôtillon a été organisée en 2001 par l'APAR, au bénéfice d'une autorisation municipale, et qu'aucun incident n'a été signalé à cette occasion, ce qui fait apparaître le risque de débordements inadmissibles comme très relatif et laisse présumer que les responsables sont capables de faire respecter les conditions imposées par l'autorité. Enfin, l'autorisation sollicitée par l'APAR ne concerne pas qu'une simple fête de quartier, compte tenu du contexte politique déjà relevé, que la décision attaquée ignore simplement. S'agissant des inconvénients subis par les habitants du quartier, le tribunal constate qu'il s'agit essentiellement des nuisances sonores résultant de l'exploitation des stands et de la musique diffusée au cours de la manifestation. Il n'est pas question d'en minimiser le caractère désagréable pour le voisinage. Mais ces perturbations sont limitées dans le temps, puisqu'il s'agit de deux soirées de quelques heures chacune. De tels inconvénients sont aussi inhérents à la localisation du quartier, en plein centre d'une ville que ses autorités ont la volonté d'animer. Ainsi, la ville de Lausanne autorise-t-elle chaque année, tant à la rue Centrale qu'à la Cité, des manifestations beaucoup plus importantes (Festival de La Cité, Fête du Soleil, notamment) qui comportent des nuisances sans commune mesure avec la fête du Rôtillon. Pour le surplus, il faut relever que la place du Rôtillon et le parking de la rue Centrale offrent des conditions particulièrement bonnes pour l'organisation d'une fête de quartier. L'emprise sur le domaine public est faible puisqu'il s'agit d'une petite place. La circulation n'est pas perturbée, puisque la rue Centrale et la rue St-Martin restent ouvertes à la circulation et que seule est en fait supprimée la possibilité de se garer sur la place. On est loin des inconvénients que représentent par exemple pour la population lausannoise les nombreuses manifestations sportives qui s'organisent chaque année à Lausanne. Ce même week-end des 30 et 31 août 2002 s'est déroulée une manche de championnat du monde de triathlon, qui a nécessité la fermeture à la circulation de plusieurs kilomètres de rues très fréquentées pendant un nombre d'heures important, ainsi que pour le public des restrictions d'accès au bord du lac à Vidy. Dès lors, et sous l'angle de la pesée des intérêts, la décision attaquée n'est pas fondée dans la mesure où certains éléments ont été sous-estimés, pour ne pas dire ignorés. 6.

Il n'en va pas différemment du point de vue du respect du principe de la proportionnalité. Celui-ci exige d'une part que le moyen mis en oeuvre par l'autorité soit propre à atteindre le but recherché (règle d'aptitude), et d'autre part qu'entre plusieurs moyens permettant d'atteindre un but déterminé l'on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés (règle de nécessité) (voir ATF 124 I 115 consid. 4 c et les nombreuses références citées). En l'espèce, l'interdiction pure et simple de la manifestation envisagée par l'APAR allait clairement au-delà de ce qu'exigeait la sauvegarde de la tranquillité du quartier. On aurait pu notamment limiter les heures d'exploitation des stands ou restreindre les productions musicales. L'autorité intimée elle-même paraît d'ailleurs avoir réalisé le caractère excessif de sa décision négative, dans la mesure où elle a fait, in extremis, aux organisateurs de l'APAR la proposition de déplacer leur manifestation à la place de l'Europe. Mais, indépendamment de sa tardiveté (elle a été faite au début de l'après-midi du 29 août), cette proposition ne permettait pas à la recourante de réaliser véritablement ses objectifs, compte tenu de l'aspect symbolique à ses yeux d'une réunion organisée sur l'emplacement même concerné par la votation du 22 septembre 2002.

7. Enfin, et bien qu'une telle motivation ne figure pas dans la décision attaquée,

la Municipalité de Lausanne a aussi exposé à l'audience du 29 août que son refus était aussi la conséquence d'une décision de principe de ne plus admettre de manifestation sur la place du Rôtillon. Mais on ne voit pas ce que cette circonstance changerait quant à l'appréciation du cas. Une décision de principe est celle par laquelle l'autorité ne statue pas sur un cas déterminé, mais pose à l'avance, à l'intention d'un administré, la solution qu'elle appliquera au cas qui lui soumettra, même si le règlement définitif et complet ne peut être fixé que plus tard (Pierre Moor, Droit administratif, 2ème édition II, 2.1.2.2, plus spécialement p. 161). De telles décisions sont elles aussi susceptibles de recours (ATF 114 Ib 190) et, à l'instar de toute décision administrative, elles ne déploient leurs effets qu'une fois communiquées aux intéressés. Or, en l'espèce, il ne résulte pas du dossier établi par l'autorité intimée qu'une telle décision de principe ou d'intention aurait été communiquée à l'APAR avant le mois d'août 2002, et la décision attaquée du 19 août ne s'en réfère d'ailleurs nullement. De toute manière, les décisions de ce genre doivent elles aussi respecter les principes régissant l'activité de l'Etat, et bien entendu les droits fondamentaux, de sorte que les griefs que l'on peut faire à la décision du 19 août pourraient être adressés sans autre, avec les mêmes conséquences, à la décision de principe sur laquelle elle serait censée reposer.

8. Il résulte des considérants qui précèdent que, issue d'une pesée des intérêts incomplets parce que ne prenant pas en compte certains droits fondamentaux, et allant au surplus au-delà de ce qui exigeait la sauvegarde de la tranquillité du quartier, la décision de refus d'autorisation devrait être annulée, le dossier étant retourné à l'autorité intimée pour nouvelle décision. Mais en l'espèce une telle manière de procéder ne permettrait pas de sauvegarder effectivement les intérêts de la recourante, puisque cette dernière doit être fixée avant le 30 août sur la possibilité d'organiser sa manifestation. Le tribunal doit dès lors réformer la décision attaquée (art. 54 al. 2 LJPA), en statuant lui-même et en fixant les modalités d'exécution nécessaires. Vu l'issue du pourvoi, et s'agissant d'un contentieux touchant le domaine de l'exercice des droits politiques, les frais d'arrêt seront laissés à la charge de l'Etat. En revanche, la Commune de Lausanne doit verser des dépens à la recourante, qui a procédé avec l'aide d'un conseil (art. 55 LJPA).

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