

TF, 04.03.2026, 1C_122/2025

L'effet d'appel au public d'une manifestation revêt une importance accrue dans un contexte politique et pré-électoral. Au risque de violer le principe de la proportionnalité, les autorités doivent procéder à une pesée des intérêts et ne peuvent accorder une priorité inconditionnelle au trafic automobile. Cela implique d'examiner si une manifestation sur une autoroute peut être autorisée moyennant certaines conditions et charges.

Faits

Le 18 juillet 2023, une association demande au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) l'autorisation de manifester sur un tronçon de l'autoroute N01 à Lausanne, impliquant sa fermeture. Prévue le samedi 20 avril 2024 (60^{ème} anniversaire de l'ouverture de l'autoroute), de 7h à minuit, la manifestation doit rassembler environ 1'000 participants pour protester contre la politique fédérale d'accroissement de la capacité des autoroutes. Le programme inclut cortèges piétons et cyclistes, stands et activités diverses.

Par décision du 28 septembre 2023, l'Office fédéral des routes (OFROU) refuse l'autorisation, estimant que les intérêts publics atteints sont prépondérants. Le Tribunal administratif fédéral (TAF) confirme ce refus. L'association recourt au Tribunal fédéral.

Droit

Le droit de manifester est protégé par la liberté de réunion (art. 22 Cst. ; art. 11 CEDH ; art. 21 Pacte ONU II) et la liberté d'expression (art. 16 Cst. ; art. 10 CEDH). Il confère un droit conditionnel à l'usage accru du domaine public pour les manifestations avec appel au public. Son exercice peut être soumis à autorisation et faire l'objet de restriction aux conditions de l'art. 36 Cst.

A l'aune de l'art. 36 Cst., le Tribunal fédéral examine si les conditions d'une restriction du droit fondamental de la recourante à manifester sont remplies.

Il existe en l'espèce une base légale suffisante. Bien que ni la LCR et ni la LRN n'interdisent

expressément les manifestations sur les autoroutes, cette interdiction de principe découle directement de la destination des autoroutes, réservées aux véhicules à moteur (art. 2 LRN ; art. 43 al. 3 LCR).

La mesure poursuit un but légitime, à savoir garantir l'ordre public, la sécurité et le maintien de la circulation.

Le Tribunal fédéral examine enfin si le refus d'autoriser la manifestation respecte le principe de proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.).

Le refus d'autoriser la manifestation envisagée est apte à protéger les intérêts publics invoqués. En revanche, l'analyse de la nécessité et surtout de la proportionnalité au sens étroit prête le flanc à la critique.

L'instance précédente a sous-estimé l'effet d'appel au public de la manifestation. Celui-ci ne se limite pas à l'impact direct sur les passants, mais inclut surtout la résonance médiatique auprès d'un large public. En l'espèce, cet effet revêt une importance toute particulière en raison du caractère symbolique du lieu (autoroute célébrant ses 60 ans), de la clarté du message politique (opposition à l'accroissement de la capacité des autoroutes) et du contexte temporel : la manifestation devait se tenir peu avant la votation populaire du 24 novembre 2024 sur le référendum contre l'élargissement des autoroutes. Dans un tel contexte pré-électoral, où l'intégrité du processus électoral est cruciale pour la confiance des citoyens envers les institutions démocratiques, la liberté de réunion, d'opinion et d'information revêt une valeur particulièrement élevée pour la formation de l'opinion démocratique.

A l'inverse, les inconvénients pour la circulation n'ont pas été suffisamment relativisés. Le tronçon choisi, situé en bout d'autoroute et peu fréquenté le samedi, n'est pas une voie de transit majeure. Le trafic reporté sur le réseau secondaire aurait pu être absorbé sans saturation insurmontable, d'autant que des mesures alternatives moins incisives (réduction de la durée, limitation des activités ludiques, encadrement policier, etc.) n'ont pas été sérieusement examinées. Le Tribunal fédéral souligne d'ailleurs que la fermeture du même tronçon avait été rendue possible lors du passage du tour de France en 2022.

En définitive, le Tribunal fédéral reproche aux autorités de n'avoir pas sérieusement examiné si la manifestation aurait pu être autorisée sous certaines conditions et charges, se contentant d'un refus pur et simple qui équivaut à accorder une priorité inconditionnelle au trafic automobile et à interdire par principe toute manifestation sur une route nationale. Ce résultat est inconciliable avec les libertés d'opinion, d'information et de réunion.

Le Tribunal fédéral constate donc que le refus d'autorisation viole le principe de proportionnalité. Il annule l'arrêt du TAF et constate la violation des libertés de réunion, d'opinion et d'information. Il renonce à renvoyer la cause au TAF, compte tenu du fait que la date prévue pour la manifestation est passée.

Pour l'avenir, il invite les autorités à tenir compte, dans leur pesée des intérêts, des éléments développés dans cet arrêt. L'effet d'appel au public, et son importance compte tenu du contexte politique et de l'existence d'éventuelles votations populaires, ne doit pas être sous-estimé.

Proposition de citation : TIMOTHÉE PELLOUCHOUD, La liberté de manifester... sur l'autoroute, in:

<https://lawinside.ch/1709/>