ATF 147 I 103 | TF, 29.04.2020, 1C_181/2019*

Les frais d'intervention de la police peuvent être mis à la charge des organisateur·ice·s d'une manifestation à débordements violents, ainsi qu'à la charge des personnes ayant participé auxdits actes de violence ou refusé de s'éloigner sur sommation de l'autorité. Cette règle est compatible avec les art. 16 al. 2 et 22 Cst. dans la mesure où la LPol/BE prévoit des conditions et des garanties suffisantes du point de vue de l'art. 36 Cst..

Faits

Le 27 mars 2018, le Grand Conseil du canton de Berne vote une révision totale de sa Loi sur la police (ci-après : LPol/BE). De nombreuses associations – notamment le Parti socialiste bernois, Les Verts (BE) et Unia – forment un recours abstrait en matière de droit public contre cette loi auprès du Tribunal fédéral. Les recourantes requièrent l'abrogation des nouvelles dispositions sur (1) la répartition des frais engendrés par les manifestations avec actes de violence, (2) les mesures de renvoi et d'interdiction d'accès et (3) les mesures de surveillance.

Le présent résumé traite du premier point. À ce propos, la nouvelle loi bernoise introduit la règle selon laquelle, en cas d'actes de violence commis dans le cadre d'une manifestation, les communes peuvent mettre les frais de l'intervention policière à la charge des organisateur·ice·s de ladite manifestation, lorsque ceux-ci ne bénéficiaient pas de l'autorisation nécessaire ou n'ont, volontairement ou de manière gravement négligente, pas respecté les conditions de l'autorisation. Les communes peuvent également mettre ces frais à la charge des personnes ayant participé aux actes de violence, proportionnellement à leur participation (*Tatbeitrag*) individuelle et à leur responsabilité dans la nécessité de l'intervention de police. La loi fixe également une limite maximale de CHF 10'000.-, respectivement de CHF 30'000.- pour les cas graves, qui menacent des biens juridiques particulièrement dignes de protection tels que l'intégrité corporelle.

Le Tribunal fédéral est appelé à se prononcer sur la compatibilité des dispositions pertinentes de la nouvelle LPol/BE avec les droits fondamentaux et les droits humains, en particulier la liberté d'expression et de réunion (art. 16 al. 2 et 22 Cst.).

Copyright © LawInside.

Droit

Les recourantes font valoir que les dispositions sur la répartition des frais de police liés aux manifestations violent la liberté d'expression et la liberté de réunion en particulier (art. 16 al. 2 et 22 Cst.). Le Tribunal fédéral explique tout d'abord que ce droit inclut celui de faire un usage accru du domaine public pour exprimer son opinion, précisant toutefois que la protection du droit fondamental peut disparaître lorsqu'une manifestation prend une tournure si violente que la dimension de l'expression d'une opinion passe complètement au second plan. Il rappelle que la liberté d'expression peut être limitée non seulement par des restrictions directes, mais également lorsque les mesures prises ont un effet dissuasif (« *chilling effect* »), ce pourquoi il convient de déterminer si le principe de la proportionnalité est respecté. À la lumière de ces éléments, le Tribunal fédéral vérifie que les art. 55 ss LPol/BE satisfont aux conditions de l'art. 36 Cst..

S'agissant de la mise des frais à la charge des organisateur·ice·s de manifestations avec actes de violences, le Tribunal fédéral se réfère à son ATF 143 I 147, dans lequel il avait validé une disposition similaire de la Loi cantonale sur la police lucernoise (§ 32b). Il précise que les art. 55 ss LPol/BE correspondent largement aux dispositions lucernoises et qu'il n'y a pas lieu de s'écarter de la jurisprudence susmentionnée dans ce cas.

Toutefois, la législation bernoise prévoit également la possibilité de mettre ces frais à la charge des personnes ayant pris part aux actes violents et/ou des participant·e·s qui, sans avoir eux·elles-mêmes participé aux actes de violence, ne s'éloignent pas sur sommation de l'autorité, hypothèses qu'il convient d'analyser plus précisément au regard de l'art. 36 Cst..

Contrairement à ce que font valoir les recourantes, la base légale est suffisamment déterminée, car elle permet aux personnes concernées de savoir à quelles conditions les coûts pourraient être mis à leur charge et comment ceux-ci sont calculés.

Les recourantes arguent ensuite que la règlementation bernoise poursuit un but purement économique, qui ne permet pas de justifier la restriction aux droits fondamentaux au sens de l'art. 36 al. 2 Cst. En réponse à cet argument, le Tribunal fédéral explique que la loi bernoise vise principalement à éviter la violence lors d'évènements, en encourageant les

organisateur·ice·s à obtenir l'autorisation et en dissuadant les participants potentiellement violents de se livrer à des actes de violence. La législation litigieuse est ainsi justifiée par la protection de l'ordre et de la sécurité publics, l'éventuel intérêt financier de l'État n'étant que secondaire.

Le Tribunal fédéral estime par ailleurs que les dispositions litigieuses respectent le principe de la proportionnalité, car bien que des mesures plus légères soient envisageables, notamment une coopération accrue au préalable et pendant la manifestation, elles n'auraient pas le même effet préventif et, partant, ne permettraient pas de protéger aussi efficacement les intérêts publics susmentionnés. En tout état, les manifestant·e·s qui se livrent à la violence ne sont pas protégé·e·s par le champ d'application de la liberté d'expression et de réunion, de sorte que leur obligation de participer au remboursement des coûts de police n'est pas problématique du point de vue constitutionnel. La règle sur l'imputation partielle des coûts aux personnes qui restent volontairement sur les lieux de la manifestation nonobstant la sommation des autorités (art. 55 al. 2 LPol/BE) ménage aux manifestant·e·s pacifiques la possibilité, par leur propre comportement, d'éviter d'être assimilé·e·s à un groupe violent et de se voir imputer les frais de l'intervention policière. Dans ces circonstances, cette mesure apparaît raisonnablement exigible et donc proportionnée. Partant, les art. 54-57 LPol/BE ne violent pas la liberté d'expression et de réunion.

Le Tribunal fédéral retient au demeurant que les règles de calcul et de la limite maximale des frais sont conformes au principe de la légalité en matière de redevances, et que les garanties procédurales établies par la loi cantonale suffisent. Partant, il rejette le recours en tant qu'il concerne les art. 54-57 LPol/BE.

Note

S'agissant des règles de calcul et du montant maximal des frais pouvant être mis à la charge des organisateur·ice·s et/ou des manifestant·e·s, les recourantes faisaient valoir que ces dispositions (1) étaient insuffisamment déterminées et violaient dès lors le principe de la légalité, (2) violaient le principe du pollueur-payeur (*Verursacherprinzip*), et (3) violaient le principe d'équivalence. S'agissant du premier point, le Tribunal fédéral considère que les

dispositions topiques remplissent les exigences de précision de la loi, renvoyant à cet égard à l'ATF 143 I 147 (consid. 6.2.2). Concernant le principe du pollueur-payeur et le lien de causalité entre le comportement de l'organisateur·ice de la manifestation et les éventuels coûts de police, il rappelle qu'outre le perturbateur de comportement et celui de situation, l'auteur indirect (*Zweckveranlasser*), qui accepte le risque que d'autres menacent les biens de police, vaut également comme perturbateur. Le Tribunal fédéral reprend ici le raisonnement de l'ATF 143 I 147, selon lequel il est en principe licite de considérer les organisateur·ice·s de manifestations comme des auteurs indirects. Enfin, le principe d'équivalence exige que le montant d'une redevance ne se trouve pas dans un rapport manifestement déséquilibré avec la valeur objective de la prestation correspondante et reste dans des limites raisonnables. Le Tribunal fédéral relève que les art. 56 al. 1 et 2 LPol/BE permettent un calcul individuel pour chaque cas concret et que l'on ne peut exclure que les coûts de l'intervention policière devant être remboursés puissent atteindre le plafond de CHF 30'000.- fixé par la loi bernoise, de sorte que ces dispositions sont conformes au principe susnommé. Partant, les dispositions litigieuses respectent les principes applicables en matière de redevances.

Sous l'angle des garanties procédurales, les recourantes alléguaient que les art. 54-57 LPol/BE auraient un caractère pénal au sens de l'art. 6 ch. 1 CEDH, de sorte que la procédure prévue présenterait des garanties insuffisantes. Le Tribunal fédéral répond en citant à nouveau son ATF 143 I 147, dans lequel il faisait référence aux critères *Engel* développés par la CourEDH (cf. CourEDH, *Engel c. Pays-Bas*). En appliquant ces critères, il était arrivé à la conclusion que l'obligation de remboursement ne constituait pas une sanction mais une mesure préventive, qui visait à décourager les personnes de s'adonner à la violence et à couvrir les frais de police particulièrement élevés par le prélèvement d'une redevance. En outre, cette obligation existait indépendamment de la qualification des faits sur le plan pénal. Le Tribunal fédéral confirme cette jurisprudence *in casu* et considère dès lors les garanties procédurales prévues par la LPol/BE comme suffisantes.

Le contrôle abstrait des dispositions de la LPol/BE relatives aux mesures de renvoi et d'interdiction d'accès et aux mesures de surveillance respectivement font l'objet de deux résumés séparés (LawInside.ch/939/ et LawInside.ch/941/).

Proposition de citation : MARION CHAUTARD, Le recours abstrait contre la Loi sur la police bernoise (I/III), in: https://lawinside.ch/937/