



A-6017/2023

Arrêt du 21 janvier 2025

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),
Stephan Metzger, Maurizio Greppi, juges,
Manuel Chenal, greffier.

Parties

**ATE Association Transports et Environnement Section
Vaud,**
Rue de Bourg 25,
Case postale 109,
1001 Lausanne,
recourante,

Contre

Office fédéral des routes OFROU,
3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Routes nationales; autorisation de manifester.

Faits :**A.**

Le 18 juillet 2023, l'Association transports et environnement, Section Vaud (l'ATE ou la requérante), a demandé 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 ainsi que la fermeture dudit tronçon, dans l'optique de protester contre certaines décisions du Conseil fédéral et du DETEC qui viseraient à accroître la capacité des autoroutes.

La requérante a précisé que la manifestation aurait lieu à l'entrée/sortie d'autoroute de la Bourdonnette jusqu'à et y compris l'entrée/sortie du rond-point de la Maladière, à Lausanne. Elle a mentionné que les parties relevant du domaine public communal et cantonal faisaient l'objet d'une demande d'autorisation formée auprès des autorités compétentes. Elle a indiqué que cette manifestation aurait lieu le samedi 20 avril 2024, mois d'anniversaire des 60 ans de l'ouverture de l'autoroute N01, de 7 heures à 24 heures, étant précisé que les activités ouvertes au public devaient se terminer à 22 heures. Elle a joint à sa demande le programme de la manifestation qui devrait être précisé au fur et à mesure de son établissement. Ce programme consistait notamment en des rassemblements et en des cortèges piétons, cyclistes et de mobilité douce, conférences, stands d'information et de nourriture, rallyes et courses cyclistes, parcours d'agilité, initiation à l'unihockey, espaces de jeux et concerts. Selon la requérante, environ 1'000 participants étaient attendus.

B.

Par décision du 28 septembre 2023, l'Office fédéral des routes (l'OFROU ou l'autorité inférieure) a rejeté la demande d'autorisation de manifester de la requérante.

L'autorité inférieure a notamment estimé que le déroulement de la manifestation sur le tronçon d'autoroute requis porterait atteinte à différents intérêts publics prépondérants. Elle a en outre indiqué que la requérante pouvait organiser sa manifestation dans d'autres endroits plus adaptés. L'autorité inférieure a également fait valoir que la manifestation nécessiterait la prise de mesures importantes et entraînerait des coûts non négligeables.

C.

Par mémoire du 1^{er} novembre 2023, l'ATE (la requérante) a interjeté recours contre cette décision.

En substance, la requérante se prévaut d'une violation de ses libertés de réunion et d'expression. Elle fait en particulier valoir que manifester sur une autoroute possède objectivement un contenu expressif dès lors qu'il s'agirait de protester contre l'action de l'Etat et de ses représentants qui, face au dérèglement climatique, mènent une politique en contradiction évidente avec l'urgente nécessité d'une réduction du trafic individuel motorisé. La requérante reproche à l'autorité inférieure d'avoir refusé l'autorisation requise au seul motif que la manifestation devait se tenir sur une autoroute. Le but véritablement poursuivi par l'autorité se limiterait, exclusivement, à vouloir préserver la primauté de la circulation automobile, en tout temps et en toute circonstance. La requérante exige par ailleurs que le Tribunal constate que la Suisse viole ses obligations en matière de protection de l'environnement ; elle estime en outre que l'OFROU n'avait pas le droit de refuser l'autorisation, dès lors que, selon la requérante, toute procédure d'autorisation serait en elle-même contraire aux libertés individuelles.

D.

Par courrier du 5 février 2024, la requérante a complété son recours. Elle a notamment indiqué que le Conseil fédéral avait autorisé la fermeture d'un tronçon complet d'autoroute entre les communes de Payerne et d'Avenches afin de permettre à des avions militaires d'atterrir, ce qui démontrerait que la fermeture d'un tronçon, même complet, est possible.

E.

Par réponse du 22 mars 2024, l'autorité inférieure est en substance restée sur sa position.

F.

Dans ses observations finales du 1^{er} juillet 2024, la requérante est restée sur sa position, détaillant certains de ses arguments. En substance, après avoir répété sa précédente argumentation, elle ajoute que l'autorité de première instance serait de mauvaise foi et que l'acte attaqué ne serait pas proportionné, qu'il serait de portée générale, contradictoire en ce que les intérêts publics détaillés par l'OFROU ne seraient en fait que diverses facettes du même intérêt, que la pondération des intérêts en présence aurait été effectuée de manière erronée, que le choix de la requérante elle-même quant au lieu et à la date aurait été dicté par un souci de proportionnalité, ce que l'autorité de première instance n'aurait pas examiné. A ce propos, la requérante demande un comptage de la fréquentation du tronçon d'autoroute. Se référant par ailleurs au passage du Tour de France en 2022, elle critique l'argumentation de l'autorité de

première instance, considérant que son raisonnement serait abscons. Enfin, la recourante revendique avoir le droit d'occuper le tronçon en question en raison du fait que les automobilistes en auraient profité depuis l'ouverture de l'autoroute il y a 60 ans alors qu'elle ne l'occuperait qu'une journée, ce qui serait extrêmement limité.

G.

Les autres faits ou arguments pertinents seront examinés dans les considérants en droit ci-dessous.

Droit :

1.

1.1 Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours (art. 31, 32, 33 let. f de la loi sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32], art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative [PA, RS 172.021]).

1.2 La recourante a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure (art. 48 al. 1 let. a PA). Etant destinataire de la décision attaquée, elle est particulièrement touchée par cette dernière (art. 48 al. 1 let. b PA).

1.3 Pour avoir qualité pour recourir, le sujet de droit – en l'occurrence l'association, personne morale – doit encore avoir un intérêt digne de protection (art. 48 al. 1 let. c PA). En principe, 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. Il est toutefois fait exceptionnellement abstraction de l'exigence d'un intérêt actuel, lorsque la contestation 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 142 I 135 consid. 1.3.1, 141 II 14 consid. 4.4, 136 II 101 consid. 1.1 ; arrêt du TF 1C_28/2024 précité consid. 2.2).

En l'espèce, la manifestation devait se dérouler le 20 avril 2024, soit à une date arrivée à échéance en cours de procédure de recours. Toutefois, la question litigieuse pourrait se poser à nouveau à l'avenir dans des circonstances analogues. Même si l'autorité de première instance statuait rapidement, il est peu vraisemblable que l'instance de recours - voire les instances de recours – puissent se prononcer sur le fond avant la date de

la manifestation. Par conséquent, en application de la jurisprudence précitée, le fait que la recourante n'ait plus d'intérêt actuel à son recours ne saurait faire obstacle à sa recevabilité. Les arguments de l'autorité inférieure ne peuvent donc pas être suivis sur ce point.

Il résulte de ce qui précède que la condition de l'actualité de l'intérêt digne de protection ne saurait faire obstacle, dans le cas d'espèce, à la recevabilité du présent recours.

1.4 Les autres conditions de recevabilité sont en outre respectées (art. 11 al. 1, 50 al. 1 et 63 al. 4 PA). S'agissant des exigences de motivation (art. 52 PA), le Tribunal de céans relèvera au passage que la motivation de l'acte de recours ne se confronte guère à la décision entreprise mais se borne bien souvent à exprimer des points de vue (dont certains sont extrinsèques à l'objet du litige) de manière abstraite et absolue. Il sera tout de même entré en matière sur le recours mais certains points ne seront examinés que dans la mesure de la motivation (cf. aussi consid. 2.2 *infra*).

1.5 Dans ses conclusions, au titre de mesures provisionnelles, la recourante demandait à être autorisée à organiser la manifestation prévue. Une telle conclusion ne pouvait en aucun cas trouver une issue favorable dès lors que les mesures provisionnelles visent à maintenir un état de fait existant mais certainement pas à permettre à une partie d'obtenir ce qui est l'objet du litige lui-même (parmi d'autres : arrêt du TF 2A.142/2003 du 5 septembre 2003 consid. 3.2).

2.

2.1 Le recours peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, ainsi que pour inopportunité, sauf si une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (art. 49 PA).

2.2 Le Tribunal vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (art. 13 PA). Il applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (ATAF 2015/23 consid. 2, arrêt du TAF A-953/2016 du 30 août 2017 consid. 1.4.2). Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (ATF 135 I 91 consid. 2.1, arrêt du TF 4A_627/2015 du 9 juin 2016 consid. 1.2 ; ATAF 2016/18 consid. 3 et réf. citées, arrêt du TAF A-471/2020 du 20 décembre 2021 consid. 2.1).

3.

3.1 L'objet du litige consiste à déterminer si c'est à bon droit que l'autorité inférieure a rejeté la demande d'autorisation de manifester sur le tronçon de l'autoroute A1 entre la sortie Lausanne-Bourdonnette et la sortie Lausanne-Maladière, y compris le rond-point par lequel s'achève dite autoroute. La recourante prévoyait d'occuper la zone de 7 heures à 24 heures le 20 avril. Une autre partie de la manifestation devait se dérouler sur le domaine public cantonal et communal. Selon la recourante, environ 1000 participants étaient attendus pour ce rassemblement, comprenant notamment des cortèges de piétons et de cyclistes, des conférences, des stands d'information et de nourriture, des rallyes et des courses cyclistes, des parcours d'agilité, de l'initiation à l'unihockey et des espaces de jeux et de concerts (cf. consid. *A supra*).

3.2 A cet égard, il sied de préciser que la requête de la recourante ne visait que le tronçon susmentionné aux date et heures prévues. A aucun moment, la recourante n'a été disposée à modifier quoi que ce soit à cette requête dès lors qu'elle prétend que l'autorisation demandée devrait lui être accordée, en particulier eu égard au message qu'elle souhaitait véhiculer et à la symbolique qu'elle revendique s'agissant du tronçon considéré de l'autoroute A1. Dans ses observations finales, la recourante prétend que les lieu et date choisis seraient les plus conformes à la proportionnalité dès lors qu'elle aurait veillé, selon elle, à porter sa demande sur les lieu et date qui gêneraient le moins la collectivité.

Quant à l'argumentation suivie par la recourante, elle s'articule en plusieurs points ; premièrement, elle prétend que la demande d'autorisation devait être jugée à l'aune de dispositions internationales en matière de protection du climat en ce sens que compte tenu du message qu'elle entend véhiculer, l'autorisation de manifester ne pouvait en aucun cas lui être refusée. Compte tenu en particulier du fait que, selon elle, la Suisse ne respecterait pas les conventions internationales, elle prétend de surcroît que le Tribunal constate l'exactitude de cette affirmation à titre incident et accorde ensuite l'autorisation de manifester. Deuxièmement, la recourante prétend qu'il serait contraire au droit de faire dépendre la tenue d'une manifestation d'une autorisation étatique préalable. Troisièmement, elle invoque qu'une autorisation ne peut avoir pour but que de permettre à l'autorité de voir quelles prestations positives elle entend effectuer en faveur d'une manifestation et qu'un refus d'autorisation serait donc impossible. Elle reproche dans ce contexte à l'autorité inférieure d'avoir utilisé la procédure d'autorisation comme « une fin en soi » afin d'assurer la « primauté absolue de la circulation automobile » et prétend que la

décision ici attaquée viserait à interdire purement et simplement toute manifestation sur l'ensemble des routes nationales. Quatrièmement, la requérante invoque que l'autorité de première instance ne disposerait pas d'une base légale suffisante pour « interdire la manifestation », qu'elle aurait par ailleurs mal apprécié l'intérêt public et qu'enfin, elle aurait mal pondéré les intérêts public et privé et que de ce fait « l'ingérence » de l'autorité inférieure dans ses libertés serait infondée.

Enfin, sans que l'on ne comprenne exactement quel principe constitutionnel ou norme légale auraient été violés, la requérante déplore le fait que les « automobilistes » auraient profité de l'espace public dédié à l'autoroute depuis sa création alors qu'elle-même ne le revendiquerait que pour une seule journée et que ce serait la première fois qu'une manifestation aurait lieu sur une route nationale.

3.3 Compte tenu de l'argumentation mentionnée ci-dessus, le Tribunal de céans examinera en premier lieu si, comme semble prétendre la requérante, son message et une éventuelle violation alléguée des dispositions internationales en matière de protection contre la pollution et le dérèglement climatique lui donneraient plus de droits à obtenir une autorisation pour la manifestation prévue; sera également tranchée la question de la demande en constatation d'une violation alléguée des engagements internationaux par la Suisse (consid. 3.5 *infra*). Il s'agira ensuite de préciser le cadre de l'exercice de libertés individuelles telles que la liberté d'expression et de réunion (consid. 4 et 5 *infra*) avant d'examiner si la décision entreprise satisfait aux exigences de base légale (consid. 6 *infra*), d'intérêt public (consid. 7 *infra*) et de proportionnalité (consid. 8 *infra*).

3.4 A titre liminaire, il sera encore précisé ce qui suit : la requérante ne fait pas grief à l'autorité inférieure de ne pas lui avoir proposé concrètement un autre lieu afin de pouvoir organiser sa manifestation. A juste titre. D'une part la motivation de la requérante – qui revendique ces lieux et date comme étant les plus proportionnés – ne tend pas à démontrer une quelconque propension à l'acceptation de lieux alternatifs. D'autre part, la compétence de l'autorité inférieure pour statuer sur la présente affaire procède de sa compétence à prendre des mesures concernant la réglementation locale du trafic sur les routes nationales (art. 2 al. 3^{bis} de la loi fédérale sur la circulation routière [LCR, RS 741.01]). Elle n'est en revanche pas compétente pour réglementer l'usage de la plupart des autres lieux pertinents – dans les alentours de ce tronçon d'autoroute qui semble revêtir une grande importance pour la requérante – qui pourraient accueillir la

manifestation projetée. De tels lieux alternatifs dans les environs relèvent principalement du domaine public cantonal ou communal. La requérante a d'ailleurs elle-même indiqué qu'elle avait entrepris des démarches auprès des autorités cantonales et communales pour pouvoir également disposer de leurs domaines respectifs.

3.5 Une partie importante de la motivation de la requérante consiste à prétendre que la Suisse aurait violé ses engagements internationaux en matière de lutte contre la pollution et le dérèglement climatique. En plus des dispositions consacrant les libertés d'expression et de réunion (art. 10 et 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [CEDH, RS 0.101], art. 16 et 22 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse [Cst. féd., RS 101], art. 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques [Pacte ONU II, RS 0.103.2]), la requérante se prévaut des art. 2 et 8 CEDH, respectivement du droit à la vie et du droit de vivre dans un environnement sain, ainsi que de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus, RS 0.814.07) et des engagements internationaux de la Confédération en matière de lutte contre le changement climatique, dont l'accord de Paris (Accord du 12 décembre 2015 sur le climat, RS 0.814.012). La requérante explique que les dispositions garantissant les libertés d'expression et de réunion doivent être interprétées à l'aune des engagements internationaux de la Suisse, notamment en matière de protection de l'environnement et de sa population.

3.5.1 L'argumentation de la requérante ne saurait être suivie. En effet, comme il sera exposé plus en détail ci-dessous, le contenu du message que les titulaires de la liberté d'expression et de réunion entendent véhiculer ne joue pas de rôle dans la question de savoir si ces individus disposent des libertés précitées (arrêt du TF 1C_28/2024 précité consid. 3.1 et 3.3.5 et réf. citées). Tous les messages sont protégés de la même manière par les libertés d'opinion et de réunion au sens des art. 16 et 22 Cst. Si les autorités devaient attacher un plus grand poids à une demande d'autorisation de manifester en raison du message que le requérant entend véhiculer, la portée des libertés individuelles susmentionnées serait grandement menacée. Par ailleurs, les autres dispositions dont se prévaut la requérante ne lui sont d'aucun secours : elles ne régissent nullement la question objet de la présente cause, à savoir celle de savoir si c'est à juste titre que l'autorisation de manifester

sur un tronçon d'autoroute a été refusée. Mal fondée, cette argumentation doit être rejetée.

3.5.2 Quant à la conclusion tendant à ce que le Tribunal de céans se prononce à titre préalable sur une éventuelle violation par la Suisse des conventions et accords internationaux concernant la lutte contre la pollution et le réchauffement climatique, elle est irrecevable car elle sort de l'objet du litige (consid. 3. 1 ; ATF 144 II 359).

Par ailleurs et comme considéré ci-dessus (consid. 3.5.1 *supra*), il n'appartient pas à l'autorité de se prononcer à titre incident sur la validité juridique, scientifique, morale ou politique des postulats à la base des revendications que la recourante souhaite diffuser dans le cadre de l'exercice de ses libertés de communication. Par conséquent, l'éventuelle violation des engagements internationaux de la Suisse n'aurait aucun effet sur l'examen des griefs de la recourante en matière de libertés d'expression et de réunion. Et plus clairement encore, le Tribunal de céans déclarerait-il que la Suisse ne respecte pas ses engagements, que les libertés individuelles de la recourante ici en cause n'en seraient pas renforcées pour autant.

Dès lors, le message que souhaite diffuser la recourante ne donne pas plus de poids à l'exercice des libertés individuelles ici en cause et ne change rien à l'examen des conditions de l'octroi d'une autorisation. Les griefs relatifs au non-respect supposé de la Suisse de ses engagements internationaux sont extrinsèques à l'objet de la présente procédure qui porte uniquement sur la question de savoir si c'est à bon droit que l'autorité a refusé à la recourante l'autorisation de manifester sur le tronçon d'autoroute susmentionné. Cette conclusion, irrecevable, n'a donc pas à être examinée à titre incident ou indépendant.

4.

Il sied de préciser que la recourante invoque tour à tour la Convention européenne des droits de l'homme, le pacte ONU et quelquefois la Constitution fédérale. Or, de jurisprudence constante, les libertés en cause telles que garanties par la CEDH ne sont pas plus étendues que celles garanties par la constitution fédérale (arrêt du TF 1C_28/2024 précité consid. 4.1 et les réf. citées, ATF 132 I 256 consid. 3 ; cf. aussi MALINVERNI /HOTTELIER /HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, Volume II : Les droits fondamentaux, 4^e éd. 2021, n° 751). Par conséquent, l'examen des différents griefs de la recourante se fera à l'aune des notions de libertés d'expression et de réunion au sens de la Constitution fédérale

sans qu'il ne soit nécessaire d'analyser séparément chacune des dispositions précitées.

Quant à l'article 21 du Pacte relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 et auquel la Suisse a adhéré en date du 18 juin 1992 (Pacte ONU II, RS 0.103.2), que la requérante invoque par rapport à la question de la licéité de la procédure d'autorisation préalable, rien dans son texte ne laisse supposer que les Etats adhérents n'auraient pas le droit de soumettre les manifestations à une procédure préalable d'autorisation. Comme mentionné à juste titre par l'autorité de première instance, seul le Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association des nations unies (rapports A/74/349 du 2019, § 37 ss et A/HCR/20/27 de 2012, § 28 ss) défend une telle opinion et de tels rapports ne sont pas contraignants pour la Suisse (arrêt du TF 6B_1462/2022 du 18 janvier 2024 consid. 6.3).

5.

5.1 Selon la jurisprudence, la liberté de manifester n'est pas reconnue en tant que telle mais déduite de l'application conjointe de la liberté d'expression et de la liberté de réunion (arrêt du TF 1C_28/2024 précité consid. 3.1 et 3.2 et les réf. citées ; ATF 127 I 164 consid. 3a et les réf. citées).

5.1.1 Les libertés d'opinion et d'information sont garanties par l'art. 16 al. 1 Cst. Toute personne a le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion (art. 16 al. 2 Cst). Selon l'art. 10 § 1 CEDH, la liberté d'expression comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il ne puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Cela comprend les formes les plus diverses d'expression d'opinions (ATF 143 I 147 consid. 3.1). Le contenu de l'opinion exprimée n'est en principe pas déterminant. Même les expressions provocantes ou choquantes méritent la protection des droits fondamentaux (ATF 138 I 274 consid. 2.2.1 et consid. 3.5.1).

5.1.2 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). 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 144 I 281 consid. 5.3.1, 132 I 256 consid. 3, 132 I 49 consid. 5.3). L'art. 11 § 1 CEDH (en relation avec

l'art. 10 CEDH), qui consacre notamment le droit de toute personne à la liberté de réunion et à la liberté d'association, offre des garanties comparables (ATF 132 I 256 consid. 3) ; son exercice est soumis aux restrictions qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires 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 (art. 11 § 2 1^{ère} phrase CEDH). La liberté de réunion recouvre 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 (ATF 148 I 33 consid. 6.3, 147 I 161 consid. 4.2, 143 I 147 consid. 3.1).

5.1.3 La liberté d'expression et la liberté de réunion constituent une condition centrale pour la libre formation 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 l'objectif d'attirer l'attention du public sur une préoccupation des participants (ATF 148 I 33 consid. 6.3 avec renvois ; cf. déjà ATF 100 la 392 consid. 2 ss ; dans la doctrine, parmi d'autres, KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, 3^e éd. 2018, p. 260). La particularité des manifestations politiques réside notamment dans le fait qu'elles contribuent à la formation 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 (cf. notamment arrêt du TF 1C_28/2024 précité consid. 3.2 ; ATF 148 I 19 consid. 5.2).

5.2 Les manifestations sur le domaine public présentent une constellation particulière. L'utilisation des biens publics dans le cadre de l'usage commun est déterminée en premier lieu par le droit cantonal. Celui-ci décrit notamment dans quel cadre et dans quelle mesure les biens publics peuvent être utilisés dans le cadre de l'usage commun et comment le domaine public peut être utilisé par la collectivité. Les ordres juridiques cantonaux et la pratique font généralement la distinction entre l'usage commun simple, l'usage commun accru et l'usage spécial. La jurisprudence et la doctrine du droit administratif ont concrétisé cette classification (cf. ATF 135 I 302 consid. 3.1 avec réf. citées; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8^e éd. 2020, n° 2252 ss; ANDRÉ WERNER MOSER, Der öffentliche Grund und seine Benützung, 2011, p. 207 ss; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5^e éd. 2022, n° 1379 ss).

5.2.1 Selon la doctrine et la jurisprudence, l'usage commun pur et simple comprend l'utilisation de biens publics et toutes les activités sur le domaine public qui, conformément à l'affectation décrite et comprise de manière large, sont ouvertes à la collectivité sans conditions préalables. 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 ne soient entravées de manière excessive dans l'utilisation correspondante. La limite de l'usage commun pur et simple est dépassée lorsqu'une utilisation va au-delà, par sa nature ou son intensité, du cadre de l'usage habituel, ne correspond plus à l'utilisation prévue, porte atteinte à l'usage licite par d'autres utilisateurs et n'est donc plus compatible avec l'usage commun (ATF 135 I 302 consid. 3.2 avec réf. citées). 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 (ATF 126 I 133 consid. 4c et réf. citées, arrêt du TF 1C_28/2024 précité consid. 3.3.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., n° 2274; TOBIAS JAAG, Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, ZBI 93/1992 p. 151; MOSER, op. cit., p. 241; PATRICE MARTIN ZUMSTEG, Demonstrationen in der Stadt Zürich, Verwaltungsrecht und Behördenpraxis am Massstab der Versammlungs- und Meinungsfreiheit, 2020, n° 73).

Les manifestations sur le domaine public, par exemple dans les rues ou sur les places, restreignent en règle générale l'utilisation simultanée par des tiers non concernés et ne sont pas compatibles avec l'usage commun. Elles sont donc considérées comme un usage commun accru (ATF 135 I 302 consid. 3.2, 132 I 256 consid. 3, 127 I 164 consid. 3b ; TOBIAS JAAG, op. cit., p. 152). Celui-ci est le plus souvent soumis à une autorisation qui sert non seulement à protéger les biens publics mais aussi et surtout à coordonner et à fixer des priorités entre les différentes utilisations de l'espace public (ATF 135 I 302 consid. 4.1, 132 I 256 consid. 3, 127 I 164 consid. 3b, 126 I 133 consid. 4d, arrêt du TF 1C_28/2024 précité consid. 3.3.2).

5.2.2 Dans la présente cause, ce n'est pas un domaine public cantonal ou communal qui est concerné mais un domaine public qui relève de lois fédérales et qui est de la compétence d'autorités fédérales (cf. consid. 3.4 *supra*). L'usage commun d'une autoroute est celui de la circulation routière rapide et en tant que telle, l'autoroute est une installation de transport ouverte au public, au même titre que les voies de chemin de fer (cf. art. 81 à 83 Cst. qui traitent de la nécessité de l'existence de ces voies de

transport). Il est par ailleurs évident et non contestable (cf. consid. 8.2 *infra*) qu'une manifestation telle que celle pour laquelle une autorisation a été demandée implique la fermeture du tronçon d'autoroute entre les sorties Lausanne-Bourdonnette et Lausanne-Maladière ; partant, l'usage demandé ne restreindrait pas l'usage commun par les autres administrés mais l'interdirait purement et simplement. La manifestation dont l'autorisation a été demandée représenterait dès lors clairement un usage accru, voire spécial, dès lors qu'une telle manifestation entraînerait la fermeture de l'autoroute pour tous les usagers habituels (cf. *infra*, consid. 8.2).

5.2.3 En raison de la nature de l'usage accru et selon une jurisprudence constante et une doctrine majoritaire, il est en principe admissible de prévoir une obligation d'autorisation pour les manifestations sur le domaine public (arrêt du TF 1C_28/2024 précité consid. 3.3, ATF 148 I 33 consid. 7.7.2, 132 I 256 consid. 3, 127 I 164 consid. 3b; CHRISTOPH ERRASS in : St. Galler Kommentar, Bundesverfassung, 4^e éd. 2023, n° 58 art. 22 Cst ; HANGARTNER/KLEY, Demonstrationsfreiheit und Rechte Dritter, ZBI 96/1995 p. 104 ; PETER UEBERSAX, La liberté de manifestation, RDAF 2006 I p. 35 ; PATRICE MARTIN ZUMSTEG, op. cit., n° 276). Ceci a été confirmé par la CourEDH ; elle a relevé que, dans la mesure où l'exercice de la liberté de réunion peut s'opposer à d'autres libertés, droits et intérêts légitimes, telles par exemple la liberté d'aller et de venir d'autrui, la défense de l'ordre ou la prévention des infractions pénales (CourEDH > Eva Molnar > Hongrie > 7 janvier 2009 > 10346/05 > § 37), le recours à des procédures administratives préliminaires – pratique courante dans les Etats membres en matière d'organisation de manifestations publiques – ne contreviennent pas en soi aux principes consacrés par l'article 11 dès lors qu'elles ne constituent pas une entrave dissimulée à la liberté de réunion pacifique protégée par la Convention (CourEDH > Balçik et autres > Turquie > 29 novembre 2007 > 25/02 > § 49). Le Tribunal fédéral, en référence à la jurisprudence de la CourEDH, a non seulement confirmé abstraitement qu'il n'était pas contraire à l'esprit de l'art. 11 CEDH que la tenue de réunions soit soumise à une autorisation préalable, mais encore que les autorités doivent pouvoir sanctionner ceux qui participent à une manifestation non autorisée, sans quoi une procédure d'autorisation serait illusoire (arrêts du TF 6B_1462/2022 du 18 janvier 2024 consid. 4.3.4, 6B_655/2022 du 31 août 2022 consid. 4.3 et les réf. citées). Il existe donc en principe, sur la base de la liberté d'opinion et de réunion, un droit conditionné par la nécessité d'obtenir une autorisation d'utiliser le domaine public pour des manifestations ayant un effet d'appel (ATF 148 I 33 consid. 6.2, 143 I 147 consid. 3.2 et réf. citées ; sur le caractère

conditionnel du droit, cf. notamment PATRICE MARTIN ZUMSTEG, op. cit., n° 240 ss ; arrêt du TF 1C_28/2024 précité consid. 3.3.4). Ainsi, il n'existe aucun droit d'utiliser le domaine public n'importe où et n'importe quand selon des modalités discrétionnaires choisies ; au contraire, une disponibilité suffisante est impérativement nécessaire (ATF 144 I 50 consid. 6.3, ATF 138 I 274 consid. 2.2.2, ATF 127 I 164 consid. 3c). En particulier, les organisateurs de manifestation ne peuvent revendiquer une place déterminée. A cet égard, les autorités compétentes disposent d'un certain pouvoir d'appréciation lorsqu'elles décident de l'affectation et de l'utilisation du domaine public. Elles peuvent réserver certaines places à des utilisations bien définies (marché, concerts, délassément) et y restreindre voire interdire d'autres activités. La totalité du domaine public ne doit pas pouvoir être mise à la disposition des organisateurs de manifestations (ATF 124 I 267 consid. 3d, ATF 100 la 392 consid. 6b, ATF 105 la 91 consid. 2). Ceux-ci ont toutefois le droit d'exiger qu'il soit tenu compte de l'effet d'appel qu'ils entendent produire, y compris de leur intérêt à une certaine mise en scène (arrêt du TF 1C_28/2024 précité consid. 3.3.5 et 4.3) ; une certaine visibilité est donc un paramètre dont l'autorité tiendra compte lorsqu'elle examinera des lieux alternatifs.

Ainsi, la nécessité d'une autorisation préalable n'a pas seulement pour but, comme semble le croire la recourante, de restreindre les particuliers dans l'exercice de leurs libertés mais également de protéger les participants ou des tiers.

Dès lors, l'argumentation de la recourante qui prétend que l'Etat n'aurait pas le droit de soumettre la tenue d'une manifestation à une autorisation préalable doit être rejetée. L'OFROU avait le droit et le devoir de statuer sur sa requête. Par ailleurs, si l'Etat a le droit de soumettre la tenue de manifestations à une procédure d'autorisation, il paraît assez évident que cette autorisation peut être refusée. Doit également être rejetée l'argumentation de la recourante qui prétend qu'une procédure d'autorisation ne pourrait avoir comme but que de permettre à l'autorité de prendre les dispositions nécessaires afin d'autoriser dans tous les cas une manifestation.

6.

Dès lors que l'OFROU avait le droit et devoir de statuer sur la demande d'autorisation de la manifestation, il convient d'examiner si la décision entreprise respecte la loi, en particulier la loi fédérale sur les routes nationales (LRN, RS 725.11) et la LCR (consid. 6.1 *infra*), ainsi que les autres conditions de l'art. 36 Cst., lequel prévoit que toute restriction à un

droit fondamental doit, en plus de reposer sur une base légale, être d'intérêt public (consid. 7 *infra*) et respecter le principe de la proportionnalité au sens de l'art. 5 Cst. (consid. 8 *infra* ; arrêt du TF 1C_28/2024 précité consid.5.1 et les réf. citées).

6.1 La recourante ne conteste pas formellement que l'OFROU dispose d'une base légale : elle semble l'admettre tout en demandant au Tribunal de céans de déterminer concrètement quelle disposition (cf. recours, ch. 122) permettait à l'autorité inférieure de « commettre une ingérence dans les droits de la recourante » et de lui « interdire de manifester ». A cet égard, il sied de relever que la pertinence d'une base légale, en l'espèce, ne consisterait pas dans une norme qui permettrait à l'Etat de commettre des ingérences dans les libertés de la recourante mais de détailler, cas échéant, les conditions auxquelles devrait être soumise une demande d'autorisation pour un usage accru du domaine public.

6.1.1 Dans l'arrêt 1C_28/2024 précité, consid. 3.3 et 5.3, le Tribunal fédéral semble avoir laissé ouverte la question de la nécessité d'une base légale qui prévoirait de manière détaillée une procédure d'autorisation. Ce cas concernait une demande d'autorisation pour une manifestation qui devait se dérouler sous forme de marche de protestation contre la tenue du WEF à Davos. La marche en question devait avoir lieu le long de la route cantonale entre les localités de Küblis et Klosters en date du 14 janvier 2023 et le lendemain entre Klosters et Davos le long de chemins de randonnée. Alors que les communes concernées avaient octroyé l'autorisation sous certaines conditions concernant leur domaine public, l'Office cantonal des travaux publics a refusé l'autorisation d'utiliser la route cantonale entre Küblis et Klosters, proposant des itinéraires alternatifs le long de routes annexes et de chemins de randonnée.

Dans ce cadre, la Haute Cour a constaté que le droit cantonal grison précisait certes qu'une procédure d'autorisation était nécessaire et quelle était l'autorité compétente, mais qu'il ne contenait en revanche aucun critère matériel pour statuer sur une demande de manifestation. Après avoir relevé que l'absence de critères prédéterminés était problématique si l'on défendait, avec certains auteurs de doctrine, l'idée que l'obligation d'obtenir une autorisation nécessite une base légale (arrêt du TF 1C_28/2024 précité consid. 5.3), le TF a statué que l'absence d'une base légale suffisamment précise n'aurait de toute façon pas pour conséquence qu'une utilisation accrue du domaine public devrait être autorisée sans examen, soulignant qu'il faut en tout état de cause concilier les différents intérêts en présence (arrêt du TF 1C_28/2024 précité consid. 5.4). Dans

un pareil cas, la proportionnalité doit alors être examinée avec rigueur (ATF 147 I 450 consid. 3.2.1). Le TF a en outre mentionné qu'à l'inverse et quand-bien même une loi mentionnerait-elle des critères précis que cela n'empêcherait pas le contrôle de toute décision prise dans un cas d'espèce sous l'angle de sa compatibilité avec le droit constitutionnel de rang supérieur (arrêt du TF 1C_28/2024 précité consid. 5.4).

6.1.2 Il sied de relever d'emblée qu'à la différence de la présente cause, des piétons et cyclistes peuvent utiliser les routes cantonales pour autant qu'ils respectent la LCR (art. 49 LCR). Les routes nationales, elles, ne sont pas ouvertes aux piétons ou aux cyclistes (cf. art. 43 al. 3 LCR; art. 35 de l'Ordonnance du 13 novembre 1962 sur la circulation routière [OCR, RS 741.11]; art. 2 de l'Ordonnance du 18 décembre 1991 concernant les routes de grand transit [RS 741.272]). Plus généralement, il est interdit d'emprunter une route nationale avec un véhicule qui ne puisse rouler au moins à 80 km/h (art. 35 al. 1 OCR). Par ailleurs, les manifestations sportives sont interdites sur les routes nationales (art. 35 al. 4 OCR).

En l'espèce, la LRN ou la LCR ne contiennent pas de dispositions spécifiques sur la tenue de manifestations sur les routes nationales. Cela paraît logique au vu de la nature des routes nationales qui constituent l'épine dorsale du réseau routier suisse et sont destinées à la conduite rapide (arrêt du TF 1C_27/2022 du 20 avril 2023 consid. 10.3). A teneur de l'art. 2 al. 4 LCR, si les besoins de l'armée ou de la protection civile l'exigent, la circulation peut être restreinte ou interdite temporairement sur certaines routes; selon l'art. 3 al. 6 LCR, dans des cas exceptionnels, la police peut prendre les mesures qui s'imposent, en particulier pour restreindre ou détourner temporairement la circulation. Ces dispositions de rang légal quant à la forme indiquent que les autoroutes ne sont en aucun cas prévues pour l'usage que voudrait en faire la recourante. Un usage accru voire spécial ne peut être accordé que si les besoins de l'armée ou de la protection civile l'exigent. Par ailleurs, la police peut prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité.

6.1.3 Il résulte des considérants qui précèdent ce qui suit. Premièrement, même s'il fallait retenir, d'une part, qu'une base légale précise était sur le principe nécessaire, question laissée ouverte par le TF dans l'arrêt récent précité (arrêt du TF 1C_28/2024 précité consid. 5.3 et 5.4) et que, d'autre part, celle-ci faisait défaut dans le cas d'espèce ou n'était pas assez précise, cela ne suffirait aucunement à admettre la demande de la recourante. Au contraire, il conviendrait de poursuivre l'examen afin de concilier les intérêts en présence (consid. 6.1.1 *supra*). Cela est d'autant

plus vrai que dans le cas d'espèce, les implications sécuritaires sont plus importantes dès lors que la demande porte sur l'utilisation d'un tronçon d'autoroute et non pas d'une route cantonale.

Deuxièmement, en l'espèce, les dispositions fédérales mentionnées ci-dessus (consid. 6.1.2 *supra*) sont claires et interdisent de fait un usage tel que demandé par la recourante dont la demande d'autorisation ne remplit – et pour cause – aucun des critères correspondant à l'usage prévu par la loi.

6.1.4 Le Tribunal observe encore que, dès lors que les organisateurs ne disposent pas d'un droit spécifique à réclamer de pouvoir manifester en un endroit particulier à un moment donné (cf. consid. 5.2.3 *supra*), une loi qui, comme en l'espèce, exclurait purement et simplement un tel usage en des lieux très précis et prédéterminés – les routes nationales – ne semble d'emblée pas porter atteinte à leurs droits fondamentaux, de sorte que le Tribunal pourrait se dispenser de poursuivre plus avant l'examen. Cette question souffrira cependant de demeurer ouverte dès lors que, comme exposé plus haut, l'autorité de première instance a poursuivi son analyse et a examiné les questions liées à la proportionnalité.

7.

Compte tenu de ce qui précède et de l'argumentation développée, il convient maintenant d'examiner si la décision attaquée poursuit un intérêt public (consid. 7 *infra*) et respecte le principe de la proportionnalité (consid. 8 *infra*).

7.1 A titre préalable, toutefois, il sied de préciser ce qui suit. Dans le contexte des manifestations, la liberté d'opinion et la liberté de réunion revêtent un caractère qui va au-delà des simples droits de défense de l'exercice de ces libertés ; elles comportent dans la plupart des cas une prestation de la part de l'Etat. Ainsi, les droits fondamentaux susmentionnés imposent, dans certaines limites, la mise à disposition d'un terrain public ou, dans certaines circonstances, d'un autre site que celui envisagé, qui tienne compte d'une certaine 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 (cf. ATF 143 I 147 consid. 3.2, 132 I 256 consid. 3, 127 I 164 consid. 3b, 124 I 267 consid. 3a ; arrêt du TF 1C_28/2024 précité consid. 3.4). Dans le cadre de l'intérêt public, la protection des droits

fondamentaux de tiers est également à prendre en compte et le maintien de la circulation publique et privée constitue un intérêt public à prendre en considération dans le cadre de la mise à disposition d'un domaine public pour une manifestation (ATF 127 I 164 consid. 3b ; arrêt CEDH Kudrevicius et autres c. Lituanie du 15 octobre 2015, §§ 148 et 150).

A l'inverse, la jurisprudence a également reconnu que le fait de pouvoir exercer ses libertés fondamentales, telles que les libertés d'opinion et de réunion, relève aussi de l'intérêt public (arrêt du TF 1C_28/2024 précité consid. 7.3.8 et réf. citées). En d'autres termes, il est d'intérêt public qu'un Etat offre les garanties nécessaires à l'exercice des libertés fondamentales, même si cet exercice n'est pas inconditionnel (consid. 5.2.3 *supra*).

7.2 Il sied également de relever que le tronçon de route nationale concerné dessert tout le côté sud – sud-ouest de l'agglomération de Lausanne et se termine par un grand giratoire qui donne sur diverses rues communales ou cantonales (le giratoire de la Maladière). Il résulte des données à disposition sur internet que 32'130 véhicules ont emprunté le tronçon qui va de l'échangeur de la Bourdonette au giratoire de la Maladière dans le dernier trimestre de 2021 (cf. <https://www.lausanneregion.ch> > territoire-mobilité > campagne de comptages du trafic routier 2021-2022 > note technique du mandataire, p. 15, consulté le 6 décembre 2024). Il ressort également de cette étude que globalement le trafic diminue durant les week-ends, d'environ un tiers pour le samedi, ce qui représente environ 20'000 véhicules pour une journée.

7.3 Pour justifier sa décision, l'autorité a avancé plusieurs motifs. Elle a d'abord invoqué l'intérêt public à l'utilisation normale, conforme à sa destination, du tronçon en cause à la date indiquée, but qui est, comme considéré ci-dessus (consid. 5.2.2 et 6 *supra*), expressément réservé par la Cst et la LRN. Elle a également relevé que le trafic du tronçon d'autoroute en cause devrait être dévié sur le réseau secondaire, lequel serait alors saturé. Il en résulterait une diminution de la sécurité publique. Aussi, les services de police et d'urgence ne pourraient plus accéder sans difficulté à ce secteur. L'accès aux différentes destinations d'intérêt public situées à proximité, dont le centre médical d'urgence de Vidy, serait également entravé. De plus, la circulation saccadée des véhicules provoquerait une augmentation du bruit et de la pollution.

7.4 La recourante estime quant à elle que l'interdiction d'organiser la manifestation demandée ne poursuit pas un but légitime dans une société

démocratique. La recourante fait valoir que l'autorité inférieure a refusé l'autorisation au seul motif que la manifestation devait se tenir sur une autoroute. Les autres motifs de restriction, tel les prétendus risques pour les services de police et d'urgence (en particulier, selon la recourante, l'accès aux services d'urgences de la clinique de Vidy ne serait pas pertinent car il s'agit d'une clinique privée), et même pour les transports publics, de même que les motifs tirés du bruit et de la pollution, ne seraient pas valables. L'autorisation du Tour de France, manifestation durant laquelle le tronçon avait été précisément fermé durant toute une journée, démontrerait que les impératifs de sécurité peuvent trouver une solution satisfaisante. En réalité, l'intérêt public poursuivi par l'autorité se limiterait exclusivement à vouloir préserver la primauté de la circulation automobile et les arguments invoqués ne serviraient qu'à masquer une volonté « d'interdire ».

7.5 L'utilisation normale, conforme à leur destination, des installations publiques dans l'intérêt de la collectivité et des habitants est un motif d'intérêt public pouvant justifier une restriction à la liberté de réunion (CourEDH > Eva Molnar > Hongrie > 7 janvier 2009 > 10346/05 > § 34 ; ATF 124 I 267 consid. 3, 107 la 226 consid. 4, 102 la 50 consid. 3). La perturbation du trafic (ATF 132 I 49, 127 I 133, 91 I 327) et la tranquillité publique (ATF 124 I 267, 111 la 322) figurent sans doute parmi les justifications les plus classiques des mesures permettant de limiter la liberté de réunion (MALINVERNI /HOTTELIER /HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, op. cit, n° 783). Elles sont légitimes en tant qu'intérêts publics de même que les motifs de sécurité invoqués par l'autorité de première instance. A cet égard, il y a lieu de relever que la fermeture d'un tronçon de route nationale tel que celui ici considéré a nécessairement des répercussions sur divers intérêts publics. Dès lors, même si la cause est unique, une manifestation qui nécessite de fait la fermeture pure et simple du tronçon (cf. consid. 8.2 *infra*) aurait des répercussions sur l'ensemble de la région, pour tous les usagers de ce tronçon mais également pour les riverains et usagers d'autres voies de communication et heurterait à ce titre plusieurs intérêts publics, ce d'autant plus que l'autorisation a été demandée pour un lieu densément peuplé et fréquemment parcouru. L'autorité de première instance a détaillé et explicité les intérêts publics en cause. A cela s'ajoute également l'intérêt public à la sécurité de tous, y compris des participants à la manifestation, avant, pendant et après la manifestation, intérêt public que les divers organes étatiques devraient assurer par diverses mesures de signalisation, déviations et remise en état. La recourante ne se confronte guère, à ce sujet, avec l'argumentation de l'acte attaqué ni même, après avoir reçu la prise de position, aux arguments de l'autorité de

première instance. Elle n'en conteste pas l'existence et se borne à opposer son propre intérêt, intérêt qui, selon elle, serait plus important eu égard au message – répété maintes fois dans ses écritures – qu'elle veut véhiculer. On ne saurait suivre la recourante lorsqu'elle prétend que l'énumération de l'autorité de première instance serait artificielle et que la fermeture de l'autoroute ne heurterait aucun intérêt public.

L'argumentation de la recourante qui affirme que la décision entreprise ne repose sur aucun intérêt public doit donc être rejetée.

8.

Il reste à examiner la proportionnalité au sens de l'art. 36 al. 3 et 5 Cst., laquelle se décompose en trois sous principes, à savoir le principe d'aptitude, celui de la nécessité et la proportionnalité au sens étroit (ATF 143 I 403).

8.1 Il ne fait guère de doute que le refus de l'autorisation était apte à garantir les autres buts d'intérêt public mentionnés ci-dessus (consid. 7.4 *supra*).

8.2 Quant à la nécessité, il y a lieu d'examiner si le refus d'autorisation était la seule mesure possible ou si une autre alternative eût été possible. Quant au lieu choisi, la recourante qui n'a pas pu tenir sa manifestation au lieu et à la date souhaités s'est mise elle-même dans une situation qui n'offrait aucune alternative à l'autorité : il suffit pour s'en convaincre de se référer à la motivation de la recourante, laquelle voit une symbolique dans le choix du lieu à la base de sa demande d'autorisation ; elle démontre bien qu'un autre lieu ne l'aurait pas satisfaite puisqu'elle-même écarte comme inadéquat un autre tronçon de la route nationale considérée ; la recourante sur ce point, rejoint du reste l'OFROU. Par ailleurs et comme déjà considéré, l'OFROU n'aurait pas été compétent pour autoriser une manifestation en des lieux qui relèveraient des autorités cantonales ou communales (cf. consid. 3.4 *supra*).

Reste à examiner – même si la recourante ne l'invoque pas – s'il eût été possible de prévoir par exemple, la fermeture d'un sens de marche de la route nationale entre les échangeurs de la Bourdonette et de la Maladière. La réponse est nécessairement négative. Compte tenu des activités que la recourante prévoyait de déployer, du nombre de personnes qu'elle a déclaré attendre, une cohabitation du trafic motorisé et de ces activités n'aurait pas été possible : même en mettant tout le trafic sur l'un des sens de marche de l'autoroute, en bidirectionnel et à vitesse réduite, la

survenance d'accident n'aurait pas pu être évitée avec une probabilité suffisamment élevée. Une manifestation « bon enfant » et des activités ludiques telles que celles prévues par la recourante auraient sans doute attiré des familles avec enfants lesquels, pour ne citer qu'un seul des risques évidents, auraient pu échapper à la surveillance de leurs parents et traverser la séparation entre les deux sens de marche de l'autoroute. Par ailleurs, la recourante a également revendiqué le giratoire de la Maladière, installation qui ne peut guère être utilisée partiellement pour y diriger le trafic sur un seul sens de marche de la route nationale. Il s'ensuit que le principe de nécessité a été respecté par l'autorité de première instance.

8.3 Dans le cadre de la proportionnalité au sens étroit, il s'agit d'examiner si la pondération des divers intérêts en présence a été effectuée correctement par l'autorité de première instance. Dans le cas d'espèce, il y a d'un côté les intérêts publics susmentionnés (consid. 7.4 *supra*) et de l'autre l'intérêt public à permettre à des citoyens de s'exprimer (consid. 7.1 *supra*) et les intérêts qui sont propres à la recourante. Parmi ces derniers, on compte, conformément à la jurisprudence, l'effet d'appel de toute manifestation (consid. 5.2.3 *supra*) et les autorités doivent donc tenir compte de l'effet d'appel que les manifestants entendent produire (arrêt du TF 1C_28/2024 précité consid. 3.3.5 et les références citées).

8.3.1 L'effet d'appel consiste à permettre aux manifestants d'attirer l'attention du public sur une problématique qui leur est chère et de véhiculer leur message. Pour ce faire, une manifestation devrait idéalement attirer l'attention des passants et permettre aux manifestants de communiquer leurs préoccupations à ces derniers ; c'est en cela que réside le moyen de permettre aux citoyens de se former une opinion sur un sujet donné, moyen qui participe justement des libertés fondamentales protégées par la Cst et la CEDH. Un effet de mise en scène de la manifestation recherché par les organisateurs peut également favoriser sa publicité, de sorte que les autorités doivent également en tenir compte dans une juste mesure (cf. arrêt du TF 1 C_28/2024 précité consi. 4.3). On ne saurait en revanche admettre que l'effet de publicité engendré par le seul caractère insolite du lieu ou par les désagréments occasionnés envers les tiers puisse être jugé légitime.

8.3.2 En l'espèce, le lieu revendiqué par la recourante – qui invoque sans autres développements la visibilité du lieu choisi pour y tenir sa manifestation – est une route nationale qu'il faudrait fermer à tout trafic (cf. consid. 8.2 *supra*). Il est donc extrêmement douteux que des passants

non participants s'y rendent, d'autant moins qu'un périmètre d'autoroute est ceint de barrières – pour des raisons évidentes de sécurité – sur tout son tracé et que l'on ne peut le rejoindre qu'en passant par les échangeurs, lesquels devraient au demeurant être précisément fermés au trafic motorisé, que l'on s'y rende à pied, en vélo ou par tout autre moyen. L'effet d'appel par la visibilité de la manifestation est donc relatif ; seuls ceux qui auraient été informés au préalable pourraient avoir l'idée de s'y rendre (en devant, qui plus est, affronter les obstacles engendrés par le risque de blocages des voies de communications aux alentours). Quant au reste de la population, elle se rendrait sans doute compte que quelque chose se passe en raison du dispositif que les autorités devraient nécessairement mettre en place plusieurs jours à l'avance, pendant et très probablement après la manifestation ; il est toutefois douteux qu'elle songe à s'informer des raisons. Dès lors, l'intérêt lié à la visibilité de la manifestation que la recourante souhaitait organiser est faible.

La recourante invoque pour sa part que la symbolique du lieu choisi, qu'elle veut être le plus raisonné, tient précisément au message qu'elle souhaite véhiculer, à savoir son opposition à la politique des transports de la Confédération. En relation avec cela, elle ajoute que l'occupation du domaine public en question ne durerait qu'une journée en opposition aux 21'900 jours durant lesquels les « automobilistes en auraient profité » (à ce propos, cf. consid. 9.2.3 *infra*). Comme considéré plus haut, dans le cadre d'une autorisation de manifester, le contenu du message n'a pas à être pris en considération (cf. consid. 3.5.1 et 3.5.2 *supra*). Par conséquent, la question de la proportionnalité du refus d'autorisation de manifester doit être résolue sans égard au contenu et par conséquent sans égard à la symbolique que la recourante veut attacher au lieu qu'elle revendique. Procéder autrement reviendrait à la favoriser en comparaison avec d'autres manifestations destinées à véhiculer un autre message et pour lesquelles les organisateurs voudraient hypothétiquement disposer des mêmes lieux. Tout au plus peut-on admettre un certain intérêt à la mise en scène, en ce sens que le fait d'occuper, lors de la manifestation, le tronçon d'autoroute concerné permettrait à la recourante de le reprendre symboliquement, soit de mettre en scène un rapport de force en la faveur de sa cause, avec les manifestants qui marchent littéralement sur l'autoroute. Toutefois, le fait que des gens manifestent sur un tronçon d'autoroute préalablement sécurisé ne suffit pas à en déduire l'objet de leur protestation. En d'autres termes, cette mise en scène n'est pas suffisamment explicite en elle-même et devrait en tout état de cause être accompagné d'explications. Par conséquent, que la manifestation prenne place sur le tronçon d'autoroute ou ailleurs, le message devra être explicite.

Il en résulte que l'intérêt de la recourante à une certaine mise en scène de sa revendication est plutôt faible.

8.3.3 La recourante a également soutenu à moult reprises que les lieu et date choisis par elle représenteraient les choix les plus proportionnés car, d'une part le tronçon choisi serait en bout d'autoroute et d'autre part le samedi serait un jour où la fréquentation serait moindre.

A titre liminaire, il ne s'agit pas pour le Tribunal de céans d'examiner si la demande serait proportionnée mais bien si le refus d'autorisation l'est.

Il est exact que le tronçon choisi est en bout d'autoroute mais il aboutit, comme déjà considéré (cf. consid. 7.5 *supra*), en un lieu densément peuplé et muni de voies de communication qui elles-mêmes sont également nécessairement fréquentées puisqu'elles relient le centre-ville de Lausanne et divers lieux touristiques tels que les bords du lac à Ouchy. Par ailleurs, même si le samedi est un jour où le trafic est moins dense, la fréquentation retenue par l'autorité de première instance, fréquentation qui résulte également des statistiques de comptage mentionnées plus haut (consid. 7.2 *supra*), il n'en reste pas moins que dite fréquentation n'est pas négligeable et que son report sur d'autres voies de communication est susceptible de générer toutes sortes de nuisances qu'il est précisément dans l'intérêt public d'éviter.

8.3.4 A cet égard, et la recourante ne s'exprime pas à ce propos, il est dans l'intérêt public d'assurer que les usagers des voies de communication adjacentes puissent se déplacer sans dangers et sans retards, que les riverains ne subissent pas davantage de bruit par un trafic augmenté en raison de déviations mises en place. Un tel dispositif entraverait non seulement les automobilistes mais également les transports publics, les cyclistes, les piétons, l'affluence pouvant créer des dangers supplémentaires.

8.3.5 L'autorité de première instance a également invoqué que la préparation de déviations et le contrôle, après la manifestation, de l'état de la route nationale devraient mobiliser les services publics sur plusieurs jours. La recourante ne conteste pas non plus ces affirmations qui sont au demeurant assez évidentes : la préparation entraînerait nécessairement un nombre de mesures assez important par les divers corps de police, pour ne citer que cette mesure. La réouverture d'un tronçon de route où l'on circule à haute vitesse, quant à elle, supposerait déjà un nettoyage de tout objet dont la présence pourrait entraîner un danger et un contrôle des

installations de la chaussée autoroutière qui n'est pas seulement constituée de goudron posé au sol mais d'un grand nombre d'autres installations techniques, comme les installations d'eaux usées, etc. Même si de tels travaux prenaient seulement quelques jours, ils n'en resteraient pas moins une entrave supplémentaire et de plus longue durée que la seule manifestation et cette fois pendant les jours de semaine.

8.3.6 L'autorité de première instance a également exposé que la saturation des voies de communication ainsi que la fermeture de l'autoroute pourraient entraver l'arrivée vers les services d'urgence de la clinique de Vidy. La recourante pour sa part invoque que dite clinique serait atteignable facilement en passant par le rond-point de Malley, soit en sortant de l'autoroute à l'échangeur de la Bourdonnette ; elle ajoute également qu'une autoroute ne serait pas « destinée à être une voie de desserte pour une clinique privée en ville de Lausanne ». La recourante omet que le rond-point susmentionné et la rue de Chavannes pourraient précisément être plus chargés en raison de la fermeture de l'autoroute et par ailleurs, qu'il soit effectué en clinique privée ou non, un service d'urgence suppose toujours et précisément une urgence pour laquelle d'éventuels retards pourraient avoir des conséquences graves. C'est le devoir des autorités d'en tenir compte dans le cadre de la pesée des intérêts.

8.3.7 Au stade des observations finales, la recourante semble considérer qu'il serait aisé d'utiliser les zones de parcage de l'Université de Lausanne (UNIL) comme zone Park&Ride (P+R) afin que les personnes qui souhaiteraient se rendre en centre-ville puissent utiliser le Métro M1. Non seulement elle n'établit pas avoir seulement pris des contacts à cet effet avec l'institution précitée – puisque ce n'est pas de la compétence de l'autorité de première instance – mais elle n'établit pas combien de places seraient disponibles ni en quoi cela permettrait de décharger effectivement les voies de communication aux alentours : l'UNIL, qui se trouve au demeurant sur plusieurs sites, est précisément située à hauteur du tronçon de la route nationale qui devrait être bloqué.

8.4 Il découle de tout ce qui précède que les intérêts publics mentionnés dans la décision attaquée – et que la recourante ne conteste pas concrètement – sont importants et qu'ils doivent être considérés comme prépondérants. Une journée de manifestation telle que celle envisagée créerait beaucoup d'inconvénients et pas seulement pendant la manifestation mais avant et après, inconvénients aux voies de communication de la zone, avec les répercussions en matière d'organisation, de rétablissement de l'état normal du tronçon de la route

nationale, de bruit et autres inconvénients, y compris sécuritaires, pour les riverains, usagers des voies de communication de la zone et les transports publics qui y circulent. Compte tenu de la visibilité et de l'effet d'appel considéré comme relativement faibles, la décision attaquée ne procède pas d'une pondération erronée des intérêts en présence. Par ailleurs, aucune charge ou condition n'aurait permis d'assurer la tenue de la manifestation tout en limitant les inconvénients précités ; la recourante n'en évoque au demeurant aucune ni ne semble même admettre que de telles mesures auraient été acceptées.

9.

Dans ses écritures, la recourante a encore invoqué deux faits et une argumentation à l'appui de ses revendications. Se référant au passage du Tour de France à Lausanne en 2022 et à l'exercice d'atterrissages et de décollages d'avions de combat sur un tronçon autoroutier aux alentours de la base militaire de Payerne en date du 5 juin 2024, elle affirme qu'il résulte de ces deux éléments qu'il est possible de fermer une autoroute. Par ailleurs, la recourante invoque également que sa demande ne serait pas exorbitante dès lors que les automobilistes auraient profité de ce domaine public pendant 21'900 jours (depuis l'ouverture de ce tronçon de l'A1 depuis les années 60) alors qu'elle ne demandait à pouvoir l'occuper qu'une journée.

Le Tribunal ignore si la recourante entend, avec une telle argumentation, se prévaloir d'une quelconque inégalité de traitement. Mais cet aspect sera ici brièvement examiné.

9.1 S'agissant du fait qu'une fermeture d'autoroute est techniquement possible, cela ne fait guère de doute. Il est parfaitement évident que la fermeture d'un tronçon d'autoroute est possible ; de telles interventions sont toutefois effectuées en cas d'accidents extrêmement graves et heureusement très rares. Dans la règle, les forces de police, même en cas d'accidents nécessitant l'intervention de dépanneuses et d'ambulances ne ferment pas totalement un tronçon, des mesures sont prises pour dévier le trafic sur la bande d'arrêt d'urgence et/ou l'autre voie.

9.2 L'autorité commet une inégalité de traitement interdite par l'art. 8 Cst. lorsqu'elle traite de façon différente deux situations qui sont tellement semblables qu'elles requièrent un traitement identique (distinction insoutenable) ou lorsqu'elle traite d'une manière identique deux situations qui sont tellement différentes qu'elles nécessitent un traitement différent (assimilation insoutenable ; cf. ATF 129 I 346).

9.2.1 En l'espèce et s'agissant premièrement de l'exercice militaire susmentionné, la LRN prévoit précisément que l'armée puisse utiliser les routes nationales en cas de besoin. Certains tronçons de routes nationales sont au demeurant même aménagés pour cela en ce sens que les barrières séparant les deux sens de marche sont amovibles afin de permettre une telle utilisation. Comme évoqué plus haut, déjà, l'armée dispose d'une base légale formelle (consid. 6.1.2 *supra*) qui lui permet de faire fermer un tronçon de route nationale. La recourante admet au demeurant que les intérêts qu'elle poursuit ne sont pas de même nature et importance. Enfin, l'armée, qui n'est pas un sujet de droit privé mais une entité de l'administration, n'est pas titulaire des droits fondamentaux et ne s'est donc pas fondée sur ceux-ci pour réaliser ledit exercice militaire.

9.2.2 S'agissant du passage du Tour de France en 2022, l'autorité de première instance a exposé que cette course sportive n'a pas passé sur l'autoroute (ce qui serait au demeurant interdit, cf. consid. 6.1.2 *supra*) mais a emprunté le giratoire de la Maladière, ce qui, naturellement, a entraîné la fermeture d'une partie de l'A1 afin d'éviter que le trafic ne tente de passer sur le parcours de la course. Cette fermeture n'a toutefois duré que quelques heures et il n'y a pas eu de remise en état nécessaire après le passage des coureurs et des véhicules d'accompagnement (cf. réponse au recours du 22 mars 2024, ch. 33). La recourante ne le conteste du reste pas. Les situations ne sont donc pas identiques et il importe peu qu'un Tour de France soit prévu des mois à l'avance, à l'instar du fait que la recourante a présenté sa demande près de 8 mois avant la date qu'elle souhaitait retenir pour sa manifestation. L'engagement des autorités pour cette manifestation suivie par un public souvent nombreux a été bien moindre que celui qui aurait été nécessaire pour permettre aux 1'000 participants à la manifestation de s'y rendre. C'est aussi en raison du fait qu'une autoroute est retirée et difficile d'accès qu'une telle manifestation n'y prend pas place : le but des organisateurs est de faire passer cette course en des lieux où un public nombreux peut voir les coureurs. Les deux situations ne sont donc pas du tout identiques.

9.2.3 Il reste enfin à examiner l'argumentation de la recourante qui semble considérer que sa demande devrait être mise en balance avec l'usage journalier que « les automobilistes » font de ce tronçon pour s'y déplacer. Outre le fait que se déplacer est un droit également garanti par la Cst et la CEDH au titre de la liberté personnelle (ATF 132 I 49 consid. 5.2), les usagers qui utilisent cette infrastructure conformément à sa destination n'en font pas un usage accru et encore moins spécial (cf. consid. 5.2 *ss supra*). Ils n'entendent au demeurant pas transmettre un quelconque

message mais se contentent de vaquer à leurs occupations conformément à la Cst et à la loi, raison pour laquelle un tel usage ne nécessite pas d'autorisation. Là encore, aucune comparaison ne saurait être faite et l'argumentation de la recourante doit être rejetée.

10.

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité. La décision attaquée ne procède ni d'une violation de la loi, ni d'une appréciation erronée des faits ni d'une pondération contraire à la loi des intérêts en présence que l'autorité a correctement décrits et détaillés.

Les libertés fondamentales de la recourante n'ont donc pas été violées.

11.

Eu égard à l'issue de la cause, il y a lieu de mettre des frais de procédure, par 2'500 francs, à la charge de la recourante (art. 63 al. 1 PA en relation avec les art. 1 à 3 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320). Ceux-ci sont prélevés sur l'avance de frais équivalente fournie le 15 décembre 2023.

Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens.

(le dispositif figure à la page suivante.)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté pour autant que recevable.

2.

Les frais de procédure de 2'500 francs sont mis à la charge de la recourante et compensés avec l'avance de frais déjà versée.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé à la recourante et à l'autorité inférieure.

La présidente du collège :

Le greffier :

Claudia Pasqualetto Péquignot

Manuel Chenal

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. ASTRA-A-00B33401/17 ; Acte judiciaire)
- au DETEC (courrier A)