

du 27 mai 2003

dans la cause

Monsieur P. B.

_____ contre

SERVICE DES AGENTS DE VILLE ET DU DOMAINE PUBLIC DE LA VILLE
DE GENÈVE

EN FAIT

1. Monsieur P. B., né en 1943 et de nationalité française, est domicilié en France.
2. Le 11 octobre 2002, il a exposé des photos, posées sur le sol, sur une surface d'environ 5m², dans la zone piétonne de la rue du Mont-Blanc à Genève, sans être au bénéfice d'une autorisation relative à l'utilisation du domaine public, raison pour laquelle un agent de la Ville de Genève l'a déclaré en contravention pour occupation illicite du domaine public.
3. Par décision du 24 octobre 2002, le service des agents de ville et du domaine public de la Ville de Genève (ci-après : le service) a infligé au recourant une amende administrative de CHF 100.- au motif qu'il avait utilisé la voie publique d'une manière excédant l'usage commun sans avoir été titulaire d'une permission, en violation de l'article 56 alinéas 1 et 2 de la loi sur les routes du 28 avril 1967 (LRoutes - L 1 10). Il a été indiqué à M. B. que cette décision était susceptible d'un recours auprès du Tribunal administratif dans un délai de 30 jours dès sa notification.
4. Par courrier daté du 6 novembre 2002 et reçu le 11 novembre 2002, le recourant s'est opposé à l'amende auprès du service. Il invoquait la liberté d'expression que lui garantissaient la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentale du 4 novembre 1950, entrée en vigueur pour la Suisse le 28 novembre 1974 (CEDH - RS 0.101) ainsi que la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101).
5. Le 20 novembre 2002, le service a accusé réception du courrier du 6 novembre 2002 et a, de nouveau, expliqué à M. B. les raisons de l'amende du 24 octobre 2002, qui restait due.
6. Le 4 décembre 2002, le service a envoyé au recourant un rappel concernant l'amende du 24 octobre 2002 qui n'avait pas encore été réglée, en lui accordant un ultime délai de dix jours.
7. Le 17 janvier 2003, M. B. a été mis en demeure, l'amende n'ayant toujours pas été payée. A défaut du

paiement dans les huit jours, son dossier serait transmis à l'Office des poursuites et faillites pour recouvrement.

8. Par pli remis à un office postal le 30 janvier 2003 et adressé au Tribunal administratif, l'intéressé a déclaré s'opposer à la décision du 17 janvier 2003.

Le recourant a déclaré s'être formellement opposé à l'amende administrative du 24 octobre 2002 dans son courrier du 6 novembre 2002, raison pour laquelle il estimait que ce courrier devait être considéré comme un recours contre l'amende du 24 octobre 2002. Il a reconnu ne pas l'avoir adressé au Tribunal administratif, autorité compétente, tout en exposant que ce vice formel aurait dû être réparé d'office par les autorités genevoises en vertu de l'article 64 alinéa 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10). Il a par ailleurs relevé que le service lui avait, par courrier du 20 novembre 2002, confirmé réception de son courrier du 6 novembre 2002.

9. Le 17 février 2003, le service a transmis au Tribunal administratif le dossier complet relatif au recourant.
10. Le 24 février 2003, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant une autorité administrative incompétente, le recours, daté du 6 novembre 2002 et visant la décision du 24 octobre 2002, est recevable, étant donné que cette dernière devait le transmettre d'office à la juridiction compétente (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 5 litt. f, art. 11 al. 2 et 3, art. 63 al. 1 litt. a, art. 64 al. 2 LPA).

Il convient d'examiner tout d'abord la validité formelle de la décision litigieuse, puis sa conformité au droit conventionnel et constitutionnel.

2. L'article 1 de la loi sur les routes du 28 avril 1967 (LRoutes - L 1 10) stipule que, conformément à la loi sur le domaine public du 24 juin 1961, les voies

publiques cantonales et communales affectées par l'autorité compétente à l'usage commun font partie du domaine public.

3. L'article 56 alinéa 1 LRoutes exige que toute utilisation des voies publiques qui excède l'usage commun fasse l'objet d'une permission ou d'une concession préalable, conformément à la loi précitée et aux dispositions de la loi sur le domaine public.

La jurisprudence du Tribunal fédéral conditionne également l'utilisation accrue du domaine public à une autorisation.

Est notamment visé par l'alinéa 1 de l'article 56 LRoutes tout empiètement, occupation, travail, installation, dépôt ou saillie sur ou sous la voie publique dont les modalités sont fixées par le règlement d'application (art. 56 al. 2 LRoutes).

Est considérée comme usage commun du domaine public l'utilisation que n'importe quelle personne peut en faire gratuitement et conformément à sa destination, sans que cet usage n'entrave ou n'exclue un usage similaire dans les mêmes conditions. L'usage accru du domaine public est caractérisé par l'exclusion de l'usage commun pour les tiers d'une certaine partie du domaine public, pour une durée déterminée; à l'opposé de l'usage commun, cette utilisation va à l'encontre de la destination ordinaire de la chose et est soumise à autorisation (ATA D. du 28 novembre 2000).

4. En vertu de l'article 57 alinéa 1 LRoutes, les permissions sont accordées par l'autorité communale s'il s'agit d'une voie communale et par l'autorité cantonale dans tous les autres cas.

Les voies publiques communales comprennent les voies qui ne sont pas classées comme voies publiques cantonales ou qui n'appartiennent pas à des propriétaires privés (art. 2 al. 3 LRoutes).

Selon l'article 2 alinéa 2 LRoutes, les voies publiques cantonales comprennent les routes nationales ainsi que les routes cantonales, conformément aux cartes annexées à la loi.

Le règlement concernant la classification des voies publiques du 27 octobre 1999 (L 1 10.03) énumère à

son article 2 les routes cantonales et à son article 3 les routes communales principales.

En l'espèce, la zone piétonne de la rue du Mont-Blanc n'est pas classée route cantonale par l'article 2 du règlement susmentionné. Elle fait donc partie du domaine public communal.

5. Selon l'article 86 alinéa 1 LRoutes, les amendes sont infligées par l'autorité compétente sans préjudice de plus fortes peines en cas de crimes ou délits et de tous dommages-intérêts.

L'article 86 alinéa 2 LRoutes précise que les contraventions sont constatées par les agents de la force publique et tous autres agents ayant mandat de veiller à l'observation de la loi.

En vertu de l'article 1 du règlement du service des agents de ville du 23 septembre 1992 (LC 21 411), le Service des agents de ville est chargé de la surveillance du territoire public municipal et des enquêtes. L'article 4 de ce même règlement précise que le corps des agents a pour mission principale d'assumer la surveillance du territoire public municipal et d'exercer les attributions découlant de la Convention relative aux attributions de police des agents municipaux de la Ville de Genève.

En l'espèce, en posant des photos sur le sol de la zone piétonne du Mont-Blanc, située dans la commune de la Ville de Genève, sur une surface de 5m², le recourant a exclu de cette partie de la voie publique le passage et le délasserement des piétons, usages habituels d'une zone piétonne. Il a ainsi utilisé la voie publique communale d'une manière excédant l'usage commun. Pour faire un usage accru du domaine public, il devait avoir été au bénéfice d'une permission accordée par la Ville de Genève. Or, tel n'était pas le cas. Il a donc violé l'article 56 LRoutes.

6. Le service, autorité chargée de délivrer la permission pour faire un usage accru du domaine public communal, est aussi l'autorité compétente pour infliger une amende en cas de violation de la LRoutes, notamment de son article 56. L'amende du 24 octobre 2002 ayant été infligée par le service, elle est donc formellement valable.

7. Le recourant considère que la décision du 24

octobre 2002 viole la liberté d'expression garantie par l'article 10 CEDH et l'article 16 Cst.

En premier lieu, il convient de déterminer si son comportement entre dans le champ de protection de la liberté d'expression.

a. Selon l'article 10 alinéa 1er CEDH, toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière.

b. L'article 16 Cst. garantit la liberté d'opinion et d'information. Son alinéa 2 précise que toute personne a le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion; son alinéa 3 que toute personne a le droit de recevoir librement des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser.

c. La notion d'opinion se définit de façon large, pour englober tout jugement, toute appréciation, idée, manifestation de pensée, prise de position, conception, création artistique et littéraire. Les informations et les opinions sont protégées quelle que soit la réaction qu'elles provoquent auprès des autorités ou du public. En outre, les opinions sont protégées pour elles-mêmes, même si elles ne correspondent pas à la vérité, car, par définition, elles ne se prêtent pas à une démonstration de véracité. Les formes d'expressions peuvent être non verbales, en tous cas lorsqu'elles sont porteuses d'un message déterminé. (A. Auer, G. Malinverni et M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Éds Staempfli, Berne 2000, vol. II, p. 263).

En l'espèce, les photos exposées au public représentent des dessins que l'on trouve, selon le recourant, dans les champs de céréales. Elles transmettent une idée, une information et sont donc protégées par la liberté d'expression.

8. Selon l'article 10 alinéa 2 CEDH, l'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité

territoriale ou 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, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

L'article 36 Cst. stipule que la restriction aux libertés doit être fondée sur une base légale, justifiée par un intérêt public et proportionnée au but visé.

L'État peut donc restreindre la liberté d'expression à condition de respecter ces trois grands principes.

9. Il convient d'examiner si la décision du 24 octobre 2002 du service communal respecte les trois conditions posées par la CEDH et la Cst.

a. La décision litigieuse se fonde sur les articles 56 et 85 LRoutes. Ces derniers sont prévus par la LRoutes, une loi formelle, c'est-à-dire adoptée par le parlement cantonal. En outre, ils sont d'un degré de précision suffisant pour que leur application puisse être prévisible. La condition de la base légale est donc respectée.

b. En vertu de l'article 85 alinéa 1 lettres a et b LRoutes, est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à 60'000.- tout contrevenant à la présente loi ainsi qu'aux règlements et arrêtés édictés en vertu de la présente loi.

Il est tenu compte, dans la fixation de l'amende, du degré de gravité de l'infraction (art. 85 al. 2 LRoutes).

c. L'amende administrative contestée vise à assurer une bonne application de l'article 56 alinéa 1 LRoutes. Celui-ci a pour objet de réglementer l'usage accru des voies publiques, en particulier de la zone piétonne communale, en le subordonnant à une autorisation. En effet, l'utilisation accrue du domaine public est confrontée à la limite matérielle et objective que constitue l'espace disponible, qui doit rester libre pour permettre aux rues et aux places de conserver leur destination normale, à savoir assurer l'écoulement du trafic routier, le cheminement des piétons et le

délassement des usagers (ATA D. du 10 mars 1998). Ainsi, la décision litigieuse vise à protéger la destination première d'une zone piétonne, à savoir la fluidité de la circulation et le délassement des piétons. Elle est donc justifiée par un intérêt public.

d. Reste à déterminer si la décision du service communal respecte le principe de la proportionnalité.

Le principe de la proportionnalité exige un rapport raisonnable entre le but d'intérêt public visé, le moyen choisi pour l'atteindre et la liberté impliquée.

En l'espèce, l'amende est une mesure apte et nécessaire à garantir une utilisation conforme du domaine public. Le recourant ne peut que se rendre compte que son acte n'est pas conforme à la LRoutes et sera ainsi dissuadé de recommencer. Cette mesure l'incitera à adopter à l'avenir un comportement conforme à la loi et à l'intérêt public qu'elle poursuit. En outre, l'objectif de l'amende n'est pas d'empêcher le recourant de montrer ses photos, mais de promouvoir le respect de la loi. En la fixant au minimum légal, l'autorité administrative a pleinement respecté le principe de la proportionnalité.

12. La décision du 24 octobre 2002 ne viole pas la liberté d'expression du recourant; le recours sera donc rejeté.
13. Un émolument de CHF 250.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 LPA).

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 6 novembre 2002 par Monsieur P. B. contre la décision du Service des agents de ville et du domaine public de la Ville de Genève du 24 octobre 2002;

au fond :

le rejette;

met à la charge du recourant un émolument de CHF 250.-;

communiqué le présent arrêt à
Monsieur P. B. ainsi qu'au Service des agents de ville et
du domaine public de la Ville de Genève.

Siégeants : M. Thélin, président, MM. Paychère, Schucani,
Mmes Bonnefemme-Hurni, Bovy, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste : le président :

C. Del Gaudio-Siegrist Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux
parties.

Genève, le

la greffière :

Mme M. Oranci