

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1790/2016-DIV

ATA/79/2017

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 31 janvier 2017

dans la cause

Monsieur A_____

représenté par Me Pierre Bayenet, avocat

contre

DÉPARTEMENT DE LA SÉCURITÉ ET DE L'ÉCONOMIE

EN FAIT

- 1) Le 5 mai 2014, la Ville de Genève (ci-après : la ville) a signé avec une société privée une convention de mise à disposition par la première en faveur de la seconde d'une partie des surfaces et installations de la parcelle n° 1_____ de la commune de Genève-Plainpalais sur laquelle s'élève le centre sportif des Vernets, aux fins d'y organiser un espace festif sous l'appellation « Fan Zone » pendant toute la durée de la coupe du monde de football 2014, du 12 juin au 13 juillet 2014.
- 2) Le 14 juin 2014, vers 18h00, Monsieur A_____ a distribué aux personnes se rendant à la Fan Zone un numéro « spécial mondial » du journal « L'Anticapitaliste, journal de la gauche anticapitaliste ». Il se trouvait dans le secteur de l'accès n° 1 au site (ci-après : la porte n° 1).
- 3) Selon une inscription du 15 juin 2014 au journal des événements de la police, M. A_____ avait fait l'objet d'un contrôle alors qu'il distribuait son journal, et serait déclaré en contravention par la brigade de recherche et îlotage communautaire (ci-après : BRIC). Pour la soirée du 14 juin 2014, le pic de personnes était de 6'000.
- 4) Le 19 juin 2014, M. A_____ a sollicité du conseiller d'État en charge du département de la sécurité et de l'économie (ci-après : DSE ou le département) une décision écrite en application de l'art. 22D de l'ancienne loi sur la police du 26 octobre 1957 (aLPol).

Le 14 juin 2014, il distribuait, seul, des exemplaires de son journal, sur la voie publique, à proximité de l'une des entrées de la Fan Zone. Des agents de police lui avaient ordonné de cesser cette distribution et de quitter les lieux. Ils auraient contacté la direction de la Fan Zone pour que celle-ci lui interdise de pénétrer dans le périmètre de la zone.

- 5) Le 25 juin 2014, la BRIC a établi un rapport de renseignements sur le contrôle du 14 juin 2014. Il concernait un « militant politique local ». Aux alentours de 18h00, heure de grande affluence, un homme s'était présenté à la porte n° 1 et, à un certain moment, s'était mis à distribuer des écrits hostiles à la Fédération internationale de football association (ci-après : FIFA). Les gardes de sécurité de la Fan Zone lui avaient demandé de se déplacer, car il se trouvait à l'intérieur de l'espace privé et que son action gênait la circulation des usagers. M. A_____ ayant refusé, le service de sécurité avait contacté des policiers de la BRIC qui se trouvaient à proximité de la Fan Zone. Sur place, les policiers avaient constaté la présence de l'intéressé à l'intérieur de l'espace privé. Ils avaient procédé au contrôle de son identité et l'avaient invité à cesser son action. Comme

il refusait, ils avaient pris langue avec le responsable de la sécurité privée. Alors qu'ils étaient en contact téléphonique, M. A_____ avait quitté les lieux, « classant définitivement cette affaire ». Aucune contravention ne lui avait été signifiée et la direction de la Fan Zone n'avait pris aucune interdiction de périmètre à son encontre.

6) Dans le cadre du recours interjeté par l'intéressé contre la décision du 18 juillet 2014 du conseiller d'État en charge du DSE déclarant irrecevable sa demande du 19 juin 2014, le juge délégué de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) a tenu, le 26 février 2015, une audience de comparution personnelle et d'enquêtes.

a. Un gendarme rattaché à la BRIC intervenu le 14 juin 2014, entendu en qualité de témoin, a déclaré que le jour des faits, il était intervenu en civil avec ses collègues après avoir été informé par la sécurité de la Fan Zone qu'une personne distribuait des tracts « anti FIFA » à une entrée et qu'elle se trouvait à l'intérieur du périmètre de la zone. Lors de l'intervention, il avait effectivement constaté qu'une personne distribuait des tracts dans le secteur d'une des entrées, faisant l'aller-retour entre la voie publique et le périmètre privé. L'identité de l'intéressé avait été contrôlée. M. A_____ s'était éloigné de la porte tout en restant à proximité. Il y avait d'autres personnes distribuant les mêmes tracts vers les autres entrées, mais sur la voie publique. L'organisateur avait demandé l'intervention de la police parce qu'il craignait que l'activité de M. A_____ échauffe certains supporters, qu'ils ne le prennent à partie et que cela engendre des troubles de l'ordre public. Il n'était pas l'auteur de l'inscription dans le journal. Il n'avait eu aucune discussion à la suite de l'intervention avec le responsable de la sécurité de l'organisateur ou avec ses agents sur place. Il n'avait pas constaté de contrôle de M. A_____ par ces agents, ni même de contact entre eux.

b. M. A_____ a indiqué que, le jour des faits, le contrôle de son identité n'avait pas été effectué par le témoin, mais par un policier en uniforme auquel il avait remis son passeport et qui s'était éloigné pour appeler la centrale. Durant l'intervention, le témoin s'était parfois adressé à lui sur un ton grossier. Il était resté encore un petit moment dans le secteur en continuant à distribuer son journal, puis il était parti en raison d'un rendez-vous avec un proche. Il n'était pas rentré à l'intérieur du périmètre de la Fan Zone parce qu'au-delà des personnes contrôlant les sacs à l'entrée, il y avait un goulet d'étranglement qui rendait difficile la distribution de son journal. Il n'y avait pas d'autres militants que lui ce soir-là. La police lui avait demandé d'arrêter de distribuer son journal, à quoi il avait répondu qu'il exerçait un droit constitutionnel sur la voie publique. La police n'avait pas essayé de saisir son journal.

c. Durant l'audience, le juge délégué a invité M. A_____ et le témoin à indiquer d'une croix sur chacune des copies du plan officiel du site de la Fan

Zone, l'endroit où se tenait M. A_____ le jour des faits. Les deux copies ont été annexées au procès-verbal.

- 7) Par arrêt du 23 février 2016 (ATA/152/2016), la chambre administrative a admis le recours, annulé la décision du 18 juillet 2014 et renvoyé la cause au DSE pour nouvelle décision.

Selon les déclarations du témoin et de l'intéressé, ce dernier se déplaçait devant la porte n° 1 de la Fan Zone, sans chercher à franchir celle-ci. Cela résultait également des indications de la position de l'intéressé sur les copies du plan officiel du site. D'après la délimitation du secteur figurant en bleu sur ledit plan, le trottoir et la chaussée en avant de la porte n° 1 n'étaient pas inclus dans le périmètre de la zone. À aucun moment, le recourant ne s'était trouvé à l'intérieur du périmètre et l'intervention de la police s'était déroulée entièrement sur la voie publique, à tout le moins sur un espace librement accessible au public. Comme le DSE ne prétendait pas que l'intéressé aurait enfreint d'autres dispositions pénales que celle réprimant la violation de domicile, la chambre administrative concluait que l'exception posée par l'art. 22D LPol n'apparaissait pas réalisée et que le DSE aurait dû entrer en matière sur la demande de décision fondée sur la disposition précitée.

- 8) Par décision du 2 mai 2016, le conseiller d'État en charge du DSE a constaté que l'intervention de la police du 14 juin 2014 à l'égard de M. A_____ était licite.

Les agents de sécurité de l'organisateur avaient estimé que l'intéressé gênait la circulation des utilisateurs pénétrant dans la Fan Zone, avec les risques de débordements que cela pouvait potentiellement engendrer. Malgré la demande des agents de sécurité de se déplacer, M. A_____ avait refusé. Ils avaient alors fait intervenir la police. L'intervention de la police était en l'espèce motivée par des « impératifs sécuritaires ». Il était manifeste que la distribution d'une « diatribe contre le football et la FIFA », à l'entrée d'une manifestation dédiée à la retransmission de la coupe du monde de football et réunissant des amateurs de ce sport, était « susceptible de créer des tensions et potentiellement des problèmes d'ordre dans un périmètre délimité comme la Fan Zone ». Les risques de prises à partie n'étaient pas uniquement hypothétiques. Compte tenu de la foule, environ 6'000 personnes attendues, il était légitime pour l'organisateur et la police de prévenir la création de tout foyer de tension qui aurait pu prendre de l'ampleur. Ceci était d'autant plus important au niveau des accès à la Fan Zone, où le mouvement des spectateurs était perpétuel, à un moment d'affluence importante.

Même dans l'hypothèse d'une atteinte aux libertés fondamentales de l'intéressé, l'invitation de la police à s'éloigner de la zone de l'entrée n° 1 serait compatible avec les principes posés par l'art. 36 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et l'art. 43 de la

Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00). L'intervention de la police s'inscrivait dans sa mission légale de veiller à l'ordre public en évitant des débordements lors de manifestations publiques. Compte tenu des circonstances, l'intervention de la police était restée proportionnée puisqu'il s'agissait uniquement de constater la situation, de contrôler l'identité de l'intéressé et de lui demander de s'éloigner pour la distribution de son imprimé. L'intéressé n'avait ainsi pas été empêché d'exercer les libertés dont il se prévalait et celles-ci n'avaient pas été atteintes dans leurs noyaux durs par cette mesure de précaution élémentaire mise en œuvre par la police. L'intéressé n'avait en outre fait l'objet d'aucune dénonciation ni de plainte pénale.

- 9) Par acte mis à la poste le 31 mai 2016, M. A_____ a recouru contre cette décision auprès de la chambre administrative en concluant à son annulation et à ce qu'il soit constaté que l'intervention de la police du 14 juin 2014 était illicite. Il invoquait la violation de la liberté d'expression, les conditions de restriction de celle-ci n'étant en l'espèce pas réalisées.
- 10) Le 11 juillet 2016, le département a conclu au rejet du recours.
- 11) Le 26 juillet 2016, le recourant n'a pas souhaité répliquer.
- 12) Sur ce, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). Destinataire de la décision litigieuse, le recourant a la qualité pour recourir (art. 60 al. 1 let. a et b LPA).
- 2) Le présent litige porte sur la question de savoir si l'intervention de la police du 14 juin 2014 a violé la liberté d'expression du recourant.

Aucune partie ne conteste, à juste titre, que la distribution du journal - qui ne revêt aucun caractère commercial -, le 14 juin 2014, par l'intéressé sur la voie publique entre dans le champ d'application de la liberté d'expression garantie par l'art. 16 Cst., l'art. 26 Cst-GE et l'art. 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101). En effet, selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve de l'art. 10 § 2 CEDH, elle vaut non

seulement pour les « informations » ou les « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique » (ACEDH CICAD c. Suisse, du 7 juin 2016, req. n° 17676/09 § 44 et les références citées ; cf. également arrêt du Tribunal fédéral 1C_9/2012 du 7 mai 2012 consid. 2.1 ; Andreas KLEY/Esther TOPHINKE, in Bernhard EHRENZELLER et al. [éd.], Die schweizerische Bundesverfassung - St. Galler Kommentar, vol. 1, 3^{ème} éd., 2014, n. 6 s ad art. 16 Cst. ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3^{ème} éd., 2013, n. 558).

Toutefois, contrairement à l'autorité intimée, le recourant considère que l'intervention litigieuse de la police ne respectait pas les conditions auxquelles la liberté d'expression pouvait être restreinte, en ce sens qu'elle ne reposait pas sur une base légale, ne poursuivait pas d'intérêt public et violait le principe de la proportionnalité. Ces trois conditions découlent des art. 36 Cst. et art. 10 § 2 CEDH.

- 3) En l'espèce, l'intervention de la police du 14 juin 2014 se compose de deux actions : d'une part, le contrôle d'identité de l'intéressé suite à la demande du service de sécurité privée de l'organisateur de la manifestation, et, d'autre part, l'invitation de la police adressée au recourant de cesser de distribuer son journal, voire de s'éloigner du périmètre de la Fan Zone pour la distribution du journal.

S'agissant du contrôle d'identité, le recourant n'invoque pas de grief. Il s'y est d'ailleurs soumis sans contestation en présentant son passeport à un policier en uniforme, comme il l'a indiqué au juge délégué lors de l'audience du 26 février 2015. Le recours de l'intéressé concerne le deuxième aspect de l'intervention litigieuse de la police. En effet, dans son recours, il soutient s'être finalement résigné à se conformer aux ordres des gendarmes, avoir cessé la distribution de son journal et s'être éloigné. De son point de vue, l'intervention de la police ne respecterait pas, sous cet angle, les conditions de restriction à l'exercice de son droit à la liberté d'expression.

Or, d'après les propres déclarations du recourant lors de l'audience du 26 février 2015 devant le juge délégué dans le cadre de la précédente procédure de recours portant sur les mêmes faits que ceux de la présente procédure, l'intéressé est, après l'intervention litigieuse de la police, « resté encore un petit moment dans le secteur continuant à diffuser [son] journal et [est] ensuite allé fêter l'anniversaire de [son] fils avec lequel [il] avai[t] rendez-vous ». Cette version des faits correspond à celle décrite dans le rapport de renseignements de la BRIC du 25 juin 2014. Ainsi, contrairement à ce que le recours peut laisser entendre, le recourant n'a concrètement pas été empêché de poursuivre la distribution de son journal, après l'intervention litigieuse de la police du 14 juin 2014. Il a, d'après

ses propres déclarations, cessé, de son propre gré et pour des raisons personnelles qui ne sont aucunement liées à la demande de la police, la distribution de son journal. Au vu des propos librement tenus par le recourant lors de l'audience susmentionnée, qu'il ne remet d'ailleurs pas en cause, la chambre de céans ne voit pas en quoi, au vu des circonstances du cas d'espèce, l'exercice de la liberté d'expression de l'intéressé a été entravé par l'invitation de la police relative à cette distribution. Malgré l'inscription du 15 juin 2014 au journal des événements de la police, les parties ne contestent ni le fait que l'intéressé n'a fait l'objet d'aucune contravention, ni le fait qu'aucune interdiction de périmètre n'a été prononcée par l'organisateur de la manifestation à son encontre. Le recourant a également indiqué, lors de l'audience du 26 février 2015, que son journal n'avait pas été saisi, lors des faits litigieux, par la police. Aucun élément du dossier ne permet ainsi de démontrer que l'intervention litigieuse de la police a eu pour effet d'empêcher, le 14 juin 2014, le recourant de distribuer son journal, sur la voie publique, à proximité de la Fan Zone.

Dans ces circonstances, l'intervention de la police n'a pas porté atteinte à la liberté d'expression du recourant. Dès lors, la question du respect par la police des conditions permettant la limitation de l'exercice de cette liberté, s'agissant du deuxième aspect de son intervention du 14 juin 2014, peut, en l'espèce, rester ouverte. Le recours doit par conséquent être rejeté.

4) Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté.

Un émolument de CHF 500.- est mis à la charge du recourant qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

**PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 31 mai 2016 par Monsieur A_____ contre la décision du département de la sécurité et de l'économie du 2 mai 2016 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge de Monsieur A_____ ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF ; le présent arrêt et les pièces en possession du recourant invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Pierre Bayenet, avocat du recourant, ainsi qu'au département de la sécurité et de l'économie.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Junod, M. Dumartheray,
Mme Payot Zen-Ruffinen, M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :