

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2636/2004-JPT

ATA/465/2005

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 28 juin 2005

dans la cause

ASSOCIATION SUISSE POUR L'ABOLITION DE LA VIVISECTION

contre

DÉPARTEMENT DE JUSTICE, POLICE ET SÉCURITÉ

EN FAIT

1. Le 12 mai 2004, l'association suisse pour l'abolition de la vivisection (ci-après : l'association ou la recourante) a présenté au département municipal des sports et de la sécurité de la Ville de Genève (ci-après : le département municipal) une demande d'autorisation pour distribuer des tracts le 4 juin 2004, de 12h00 à 18h30, devant la société Serono International S.A. (ci-après : Serono), à la rue des Mines à Genève. Le but était de dénoncer les expériences sur les animaux et informer la population sur cette problématique.

Par courrier du 19 mai 2004, la Ville de Genève a refusé toute permission de distribuer des tracts devant les bureaux de Serono. Elle fondait son argumentation sur l'article 4 alinéa 2 du règlement sur la propreté, la salubrité et la sécurité publique du 17 juin 1955 (RPSSP – F 3 15.04), qui énonce qu'il est interdit, sous quelque forme que ce soit, de distribuer sur la voie publique, sur les emplacements de marché et dans les jardins publics, notamment des réclames, prospectus, échantillons et cadeaux. Aucune voie de recours n'était mentionnée.

2. Par télécopie du vendredi 28 mai 2004, l'association a déposé auprès du département de justice, police et sécurité (ci-après : le département) une nouvelle demande d'autorisation, portant cette fois-ci sur l'organisation d'une manifestation devant les bureaux de Serono pour le vendredi 4 juin 2004, au moyen de panneaux sur lesquels seraient apposés des slogans et par l'utilisation de mégaphones pour répéter ces slogans. Le même jour, une requête identique était déposée auprès du département municipal.

3. Le département a sollicité le mardi suivant, 1^{er} juin 2004, auprès de la police, de la Ville de Genève et des transports publics genevois leur préavis quant à la tenue de cette manifestation. Le même jour, la Ville de Genève a communiqué au département sa position négative du 19 mai 2004. Le lendemain, la Ville de Genève faisait savoir à l'association qu'elle considérait sa requête du 28 mai comme une demande de reconsidération, qu'il convenait de rejeter. Divers emplacements étaient prévus en Ville de Genève pour permettre aux associations de sensibiliser la population à leurs activités. La Ville de Genève avait une politique très restrictive en matière de distribution de tracts sur le domaine public ainsi qu'en ce qui concernait l'utilisation de tout procédé sonore. La teneur du courrier du 19 mai 2004 était confirmée et l'association incitée à déposer une requête visant à l'installation d'un stand d'information à un lieu et à une date à convenir. Aucune voie de recours n'était mentionnée.

4. Par télécopie du 2 juin 2004, le département, « considérant le refus de la Ville de Genève du 19 mai 2004 », a lui aussi communiqué à l'association sa

décision de refuser l'autorisation sollicitée. Aucune voie de recours n'était mentionnée.

5. Le 16 juin 2004, l'association a recouru auprès du Conseil d'Etat contre les décisions de la Ville de Genève des 19 mai et 2 juin 2004, ainsi que contre la décision du département du 2 juin 2004.

L'association disposait d'un intérêt actuel à recourir, dès lors que la manifestation du 4 juin devait constituer la première de nombreuses manifestations devant la société Serono. La décision était par ailleurs viciée, vu l'absence de la mention des voies de recours. De plus, le département municipal était incompétent pour autoriser ou refuser une manifestation. La décision du 2 juin 2004 du département n'était pas motivée, la simple mention du fait que d'autres emplacements seraient prévus en Ville de Genève, pour permettre aux associations de sensibiliser la population, ne suffisant pas. Le refus général de manifester devant la société Serono violait enfin le principe de la proportionnalité ainsi que la liberté d'expression et de réunion de la recourante. Le lieu de la manifestation était une rue piétonne et la forme de la manifestation était tout à fait pacifique. Le seul recours à des affiches et à des mégaphones pour scander des slogans ne pouvait troubler l'ordre et la sécurité publics. Le facteur bruit devait d'ailleurs être relativisé, les bâtiments de Serono étant entourés de routes bruyantes. Le fait que cette entreprise était une société internationale importante pour Genève devait s'effacer devant son droit fondamental à s'exprimer et à se réunir.

6. Le 22 décembre 2004, le Conseil d'Etat a déclaré le recours irrecevable et l'a transmis, pour raison de compétence, au Tribunal administratif.
7. Le 11 février 2005, le département a répondu au recours, en concluant à son rejet. Il n'y avait aucun défaut de motivation dans sa décision, puisque mention était faite que le propriétaire du domaine public, la Ville de Genève, avait préalablement refusé l'utilisation de son sol. Référence était faite à cet égard aux articles 13 et 15 de la loi sur le domaine public du 24 juin 1961 (LDP – L 1 05). Par ailleurs, le département n'avait pas à appliquer le principe de la proportionnalité dans l'hypothèse où l'autorité qui administre le domaine public refusait d'en admettre l'usage accru dans un cas d'espèce. En tout état, le refus du département se fondait sur une argumentation de la Ville de Genève, laquelle respectait elle-même le principe de la proportionnalité. Le département aurait lui-même sans doute interdit la manifestation au lieu projeté si la Ville de Genève n'avait pas indiqué qu'elle refusait de donner son accord.
8. Le 17 février 2005, le Tribunal administratif a fait savoir aux parties que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. La recourante critique le refus qui lui a été signifié par la Ville de Genève et par le département en date du 2 juin 2004 d'autoriser la manifestation qu'elle projetait pour le 4 juin 2004.

- a. Selon l'article 13 LDP, l'établissement de constructions ou d'installations permanentes sur le domaine public, son utilisation à des fins industrielles ou commerciales ou toute autre utilisation de celui-ci excédant l'usage commun sont subordonnés à une permission. Selon l'article 15 LDP, les permissions sont accordées par l'autorité cantonale ou communale qui administre le domaine public. Comme l'indique toutefois l'article 25 LDP, demeurent réservées les dispositions particulières des lois et règlements fédéraux et cantonaux.

Le règlement concernant la tranquillité publique et l'exercice des libertés publiques du 8 août 1956 (RTP – F 3 10.03) constitue une telle réserve, notamment en ce qui concerne l'autorité compétente pour délivrer ou refuser les demandes d'autorisation de manifester (ATA/875/2005 du 9 novembre 2004).

- b. Selon l'article 11B RTP, l'organisation d'une réunion ou d'une manifestation fait l'objet d'une autorisation du département qui en fixe les modalités, autant que possible d'entente avec les organisateurs. En vertu de l'article 11C RTP, le département peut notamment subordonner à des conditions particulières ou, exceptionnellement, interdire une distribution d'écrits, une réunion ou une manifestation analogue si elle représente une menace pour l'ordre public. Enfin, selon l'article 13 RTP, les demandes d'autorisation doivent être présentées au département au moins 48 heures d'avance avec tous renseignements à l'appui.

Le refus du département d'autoriser une manifestation constitue ainsi une décision administrative au sens de l'article 4 alinéa 1 lettre a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10). En revanche, le RTP n'accorde aucune compétence aux communes pour délivrer ou refuser des autorisations de manifester. Le courrier de la Ville de Genève du 2 juin 2004 n'est dès lors pas une décision au sens de l'article 4 alinéa 1 lettre a LPA et, partant, n'est pas sujet à recours. Sur ce point, le recours sera déclaré irrecevable.

2. La recourante s'en prend également à la lettre de la Ville de Genève du 19 mai 2004 lui refusant le droit de distribuer des tracts devant l'entreprise Serono.

Selon l'article 4 alinéa 2 RPSSP, sous réserve de l'article 11A RTP, il est interdit, sous quelque forme que ce soit, de distribuer sur la voie publique, sur les emplacements de marché et dans les jardins publics, notamment des réclames, prospectus, échantillons et cadeaux. D'après l'article 11A RTP, la distribution ou

la vente d'écrits ou autres supports d'expression de la liberté d'opinion, ainsi que la récolte de signatures à l'appui d'une initiative populaire, d'une demande de référendum ou d'une pétition, ne sont pas soumises à autorisation lorsqu'elles sont effectuées par une ou des personnes isolées. Selon les articles 11C et 13 RTP susmentionnés, l'autorité compétente pour autoriser une distribution d'écrits est le département. En conséquence, la Ville de Genève n'était pas compétente pour répondre par une décision à la requête présentée par l'association le 12 mai 2004. Sa réponse n'est ainsi pas sujette à recours et le recours contre ce courrier sera déclaré irrecevable.

3. Partant, seule la décision du département du 2 juin 2004 était sujette à recours auprès du Tribunal administratif dans un délai de trente jours à compter de sa notification (art. 56A et ss de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941- LOJ - E 2 05 et 63 al. 1 let. a et al. 4 LPA).
4. a. A teneur de l'article 60 lettre b LPA, a qualité pour recourir toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. La qualité pour recourir contre une décision est ainsi subordonnée à l'existence d'un intérêt actuel (ATF 123 II 285 consid. 4 p. 286 ss ; 118 Ia 46 consid. 3c p. 53 ; 111 Ib 58 consid. 2 p. 52 et les références citées ; ATA/270/2001 du 24 avril 2001 ; ATA/731/1999 du 5 décembre 2000 ; ATA/295/1997 du 6 mai 1997 ; ATA/28/1997 du 15 janvier 1997).

En l'espèce, la recourante n'a plus d'intérêt actuel et pratique à requérir l'annulation de l'acte attaqué, puisque la date de la manifestation pour laquelle une autorisation était sollicitée est passée.

b. Cependant, il est renoncé à faire d'un tel intérêt une condition de recevabilité du recours lorsque cette exigence ferait obstacle au contrôle de la constitutionnalité d'un acte qui peut se reproduire en tout temps et qui échapperait toujours à la censure (Arrêt du Tribunal fédéral 1P.70/2001 du 7 août 2001, consid. 2 ; ATF 124 I 231 consid. 1b p. 233 et les arrêts ; ATA/270/2001 du 24 avril 2001 précité).

Or, l'association a indiqué que la manifestation du 4 juin 2004 n'était que la première de nombreuses manifestations prévues devant la société Serono. Il n'est donc pas à exclure que des décisions similaires soient à l'avenir notifiées à l'association, sans que celle-ci ne dispose de la faculté d'obtenir, en cas de refus, une décision sur recours suffisamment tôt.

Dans ces circonstances, l'intérêt actuel et donc la qualité pour agir de l'association doit être admise (ATA/875/2005 du 9 novembre 2004 précité).

-
5. Selon l'article 46 alinéa 1 LPA, les décisions administratives doivent indiquer les voie et délai de recours.

En l'espèce, la décision ne comporte aucune de ces indications.

Elle est donc viciée de ce point de vue.

6. Selon cette même disposition, les décisions doivent être motivées.
- a. Le droit à la motivation d'une décision est une garantie constitutionnelle de caractère formel qui est un aspect du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101 ; ATF 126 I 97 consid. 2 pp. 102-103 ; 120 Ib 379 consid. 3b p. 383 ; 119 Ia 136 consid. 2b p. 138 et les arrêts cités). Cette exigence vise à ce que le justiciable puisse comprendre la décision dont il est l'objet et exercer ses droits de recours à bon escient. Elle vise également à permettre à l'autorité de recours d'exercer son contrôle. Il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle fonde sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut se limiter à ceux qui, sans arbitraire, apparaissent pertinents (ATF 124 II 146 consid. 2 p. 149 ; 122 IV 8 consid. 2c p. 14).
- b. En l'espèce, le département a refusé d'accéder à la requête de l'association d'organiser une réunion devant les locaux de Serono au motif que la Ville de Genève aurait préavisé négativement la demande de l'association le 19 mai 2004.

Or, cette demande du 19 mai 2004, ainsi que cela ressort du dossier, concernait la possibilité pour des membres de l'association de distribuer des tracts devant les bureaux de Serono, et non d'y organiser une manifestation. Le renvoi au courrier de la Ville de Genève du 19 mai 2004 ne permettait pas au destinataire de comprendre les raisons du refus apporté à sa requête. Cette lettre fait en effet référence à un texte de loi non pertinent pour le cas d'espèce, et indique que la tenue d'un stand d'information ailleurs au centre ville pourrait constituer une alternative à la distribution de tracts devant l'entreprise Serono.

Le destinataire de la décision du 2 juin 2004 ne pouvait déduire et raisonnablement comprendre de ce renvoi à la lettre du 19 mai les raisons qui ont poussé le département à refuser une manifestation à l'endroit souhaité par l'association. L'exigence de motivation a donc été gravement violée.

7. Cette violation n'a pu être réparée durant la procédure de recours. En effet, dans sa réponse au recours, l'autorité intimée a persisté à considérer qu'elle n'avait pas à développer davantage les raisons de son refus, motif étant pris que le

propriétaire du domaine public avait lui-même déjà refusé d'autoriser l'utilisation de son sol.

En cela, le raisonnement de l'autorité intimée ne saurait être suivi. Le tribunal de céans est en effet bien à mal de déterminer si le refus du département se fonde, comme il l'affirme, sur l'argumentation contenue dans le courrier du 19 mai 2004 de la Ville de Genève – argumentation n'ayant pourtant pas de rapport direct avec la demande d'autorisation de manifester – ou sur le préavis de la Ville de Genève du 2 juin 2004, auquel il ne fait pourtant nullement référence. Partant, le tribunal de céans est également dans l'impossibilité, eu égard à l'attitude de l'autorité intimée, qui refuse de préciser les motifs de son refus, d'exercer son contrôle, faute de connaître sa motivation. Dans ces circonstances, et eu égard au fait que la décision querellée a déjà été exécutée, il ne se justifie pas que le Tribunal de céans recherche plus avant à découvrir la motivation du département si celui-ci a renoncé à développer son argumentation dans sa réponse au recours (art. 73 al. 1 LPA).

8. La nullité de la décision entreprise sera en conséquence constatée.
9. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge du département. Ce changement de pratique est la conséquence logique de celle adoptée par chacun des pouvoirs de l'Etat de Genève qui facture dorénavant ses propres prestations. Il est également cohérent avec le principe de l'autonomie du Pouvoir judiciaire et la tenue de comptes distincts entre le pouvoir exécutif d'une part et le Pouvoir judiciaire d'autre part. Il est enfin conforme à la LPA, laquelle ne contient pas d'ancrage à l'exonération systématique de l'Etat de Genève de tout émolument de procédure (ATA/423/2005 du 16 juin 2005). N'ayant pas conclu en ce sens, aucune indemnité de procédure ne sera allouée à la recourante (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 16 juin 2004 dans la seule mesure où il est dirigé contre la décision du département de justice, police et sécurité du 2 juin 2004 ;

le déclare irrecevable pour le surplus dans la mesure où il est dirigé contre les courriers de la Ville de Genève des 19 mai et 2 juin 2004 ;

au fond :

l'admet ;

constate la nullité de la décision attaquée ;

met à la charge du département de justice, police et sécurité un émolument de CHF 500.- ;

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

communique le présent arrêt à l'association suisse pour l'abolition de la vivisection, au département de justice, police et sécurité ainsi que pour information, à la Ville de Genève.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, Mme Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges,
M. Grant, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :

M. Tonossi

la vice-présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :