

GE_GERICHTE ATA/749/2018 vom 18. Juli 2018

GE Cour de justice, 2018-07-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_749_2018

FR: GE_GERICHTE ATA/749/2018 du 18 juillet 2018

IT: GE_GERICHTE ATA/749/2018 del 18 luglio 2018

Regeste

Résumé: Recours d'une association contre une décision lui accordant le droit d'organiser sur le domaine public une mise en scène représentant des individus couchés en sous-vêtements maculés en rouge représentant des animaux abattus. L'association considère que ses libertés de réunion et d'expression sont violées du fait que la décision a été accordée « à titre d'essai » et qu'elle pourrait être retirée sur-le-champ en cas de plaintes. Par ailleurs, et selon elle, on ne pouvait pas lui demander de déposer une nouvelle demande pour l'usage d'appareils amplifiant le son. Enfin, et toujours selon elle, on ne pouvait pas lui interdire de sortir de périmètre dévolu et de distribuer des tracts. Recours partiellement admis uniquement en ce que les recourantes ne devaient pas déposer une nouvelle demande auprès du département pour l'usage d'un moyen d'amplification sonore.

Erwägungen

E. 1

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ces points de vue (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a et 63 al. 1 let. c LPA).

E. 2

Les parties, à moins qu'elles ne doivent agir personnellement ou que l'urgence ne le permette pas, peuvent se faire représenter par un conjoint, un ascendant ou un descendant majeur, respectivement par un avocat ou par un autre mandataire professionnellement qualifié (ci-après : MPQ) pour la cause dont il s'agit (art. 9 al. 1 LPA).

a. Par cette disposition, reprise de la loi genevoise instituant un code de procédure administrative du 6 décembre 1968, le législateur cantonal a manifesté son intention de ne pas réserver le monopole de représentation aux avocats en matière administrative, dans la mesure où un nombre important de recours exige moins de connaissances juridiques que de qualifications techniques. L'art. 9 LPA n'a pas pour but de permettre la représentation et l'assistance des parties par tout juriste qui n'est pas titulaire du brevet d'avocat, mais repose sur le constat que certaines personnes, qui ont des qualifications techniques dans certains domaines, comme les architectes ou les comptables, sont à même de représenter avec compétence leur client dans le cadre de procédures administratives, tant

- 12/26 - A/2605/2016 contentieuses que non contentieuses (Mémorial des séances du Grand Conseil 1968, p. 3027 ; ATA/558/2015 du 2 juin 2015 consid. 2 et les arrêts cités).

L'aptitude à agir comme MPQ doit être examinée de cas en cas, au regard de la cause dont il s'agit, ainsi que de la formation et de la pratique de celui qui entend représenter une partie à la procédure. Il convient de se montrer exigeant quant à la preuve de la qualification

requis d'un mandataire aux fins de représenter une partie, dans l'intérêt bien compris de celle-ci et de la bonne administration de la justice, surtout en procédure contentieuse (ATF 125 I 166 consid. 2b/bb p. 169 ; ATA/463/2018 du 8 mai 2018 consid. 2a et l'arrêt cité). Pour recevoir cette qualification, le mandataire doit disposer de connaissances suffisantes dans le domaine du droit dans lequel il prétend être à même de représenter une partie (ATA/558/2015 précité consid. 2).

b. En l'espèce, il ne ressort pas du jugement attaqué que le TAPI aurait vérifié la qualité de MPQ de M. D_____.

Toutefois, par courrier du 8 août 2016, M. D_____ a indiqué, documents à l'appui, avoir obtenu sa licence en droit à l'université de Lausanne en 1990, avoir ensuite travaillé comme greffier pour le Tribunal du district de Morges, ainsi que pour le Tribunal des baux du canton de Vaud de 1991 à 1993, comme secrétaire juriste pour l'office d'instruction pénale de l'arrondissement de la Côte de 1994 à 1995, puis après plusieurs années passées dans l'enseignement, travailler depuis 2006 à raison de 10 à 20 % comme juriste auprès de la fondation « Mouvement F_____ » ainsi qu'auprès de l'association.

Force est de constater que les pièces produites permettent de conclure que M. D_____ dispose de connaissances suffisantes pour représenter avec compétence les recourantes dans le cadre de la présente procédure.

E. 3

Dans la mesure où M. D_____ représente valablement les recourantes, soit l'association et Mme B_____, la problématique de la légitimité de M. E_____ à également signer l'acte de recours du 1er février 2017 peut souffrir de rester indécise.

E. 4

Le jugement du TAPI expose de manière complète les dispositions légales relatives à la qualité pour recourir des recourantes (art. 60 al. 1 let. a et b LPA) et la jurisprudence applicable en l'espèce. Il suffit d'y renvoyer.

En l'occurrence, la manifestation a eu lieu le 13 août 2016. Toutefois, la chambre de céans partage l'appréciation du TAPI, en ce sens qu'une même situation pourrait à nouveau se présenter lors d'une nouvelle demande de manifestation formulée par les recourantes. Il convient dès lors de faire abstraction de l'exigence de l'intérêt actuel et de leur reconnaître la qualité pour recourir.

- 13/26 - A/2605/2016

Par ailleurs, l'association dispose de la personnalité juridique, puisqu'elle est constituée en association (art. 1 des statuts). De plus, elle a pour but notamment de promouvoir la protection de la dignité et du bien-être des animaux en créant un débat de société qui remet en question l'exploitation animale et le spécisme, ce dernier étant défini comme l'idéologie qui considère que la vie et les intérêts des animaux peuvent être négligés, uniquement parce qu'ils sont d'une autre espèce (art. 3 des statuts). Enfin, elle a un intérêt pratique à ce que la chambre de céans examine la conformité au droit de la décision du 14 juillet 2016 qui la concerne directement. S'agissant de Mme B_____, il n'est pas contesté qu'elle est membre de l'association et que c'est elle qui s'est chargée de la procédure ayant abouti à la décision précitée.

Le recours est donc recevable.

E. 5

Dans le corps de leur mémoire de recours, les recourantes proposent l'audition des parties pour établir certains faits.

a. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (ATF 137 IV 33 consid. 9.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_265/2016 du 23 mai 2016 consid. 5.1 et les arrêts cités).

Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 136 I 229 consid. 5.2 ; 134 I 140 consid. 5.3 ; 131 I 153 consid. 3 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_119/2015 du 16 juin 2015 consid. 2.1 ; 2C_481/2013 du 30 mai 2013 consid. 2.1 ; ATA/1347/2017 du 3 octobre 2017 consid. 2a ; ATA/643/2016 du 26 juillet 2016 et les arrêts cités).

Par ailleurs, le droit d'être entendu n'implique pas une audition personnelle de l'intéressé, celui-ci devant simplement disposer d'une occasion de se déterminer sur les éléments propres à influencer sur l'issue de la cause (art. 41 LPA ; ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2D_5/2012 du 19 avril 2012 consid. 2.3 et les arrêts cités ; ATA/465/2017 du 25 avril 2017 consid. 4a).

b. En l'espèce, les recourantes ont pu se déterminer dans le cadre de leur recours, ainsi que produire un certain nombre de pièces. La chambre de céans estime être suffisamment renseignée sur les éléments pertinents du litige, pour le trancher, sans devoir procéder à l'audition des parties.

- 14/26 - A/2605/2016

La requête sera écartée.

E. 6

Dans un premier grief, les recourantes soutiennent avoir subi un préjudice du fait que la décision du 14 juillet 2016 ne comporte pas les voies et délai de recours.

a. Selon l'art. 46 al. 1 1^{ère} phr. LPA, les décisions doivent être désignées comme telles, motivées et signées, et indiquer les voies et délais de recours.

Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 47 LPA).

b. Le principe général du droit rappelé à l'art. 47 LPA découle des règles de la bonne foi, qui imposent des devoirs tant à l'autorité dans la conduite d'une procédure (ATF 123 II 231 consid. 8b) qu'à l'administré (arrêt du Tribunal fédéral 2C_318/2009 du 10 décembre 2009 consid. 3.3). On peut et doit attendre d'un justiciable en désaccord avec une décision dépourvue de l'indication des voies de droit qu'il se renseigne sur ses possibilités de recours auprès d'un avocat ou de l'autorité qui a statué, conformément aux règles de la bonne foi. Il y a donc lieu d'examiner, d'après les circonstances du cas concret, si la partie intéressée a réellement été induite en erreur par l'irrégularité de la notification et a, de ce fait, subi un préjudice ou si elle a agi dans un délai raisonnable (ATA/1442/2017 du 31 octobre 2017 consid. 5b ; ATA/755/2015 du 28 juillet 2015 consid. 1b confirmé par l'arrêt du Tribunal

fédéral 8C_664/2015 du 13 juin 2016 ; ATA/3/2014 du 7 janvier 2014 consid. 2 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3ème éd., 2011, p. 355 et la jurisprudence citée).

c. Le Tribunal de première instance est compétent pour statuer sur les demandes en réparation du tort moral à la suite d'un acte illicite d'une autorité publique ou de ses agents (art. 7 de la loi sur la responsabilité de l'État et des communes du 24 février 1989 - LREC - A 2 40).

d. En l'espèce et comme le précise la jurisprudence précitée, bien que la décision du 14 juillet 2016 ne comporte pas les voies et délai de recours, les recourantes étaient tenues de se renseigner sur leurs possibilités de recours auprès d'un avocat ou d'un juriste, conformément aux règles de la bonne foi. Ce qu'elles ont d'ailleurs fait en consultant M. D_____, qui est par ailleurs leur juriste, selon le courrier du 8 août 2016 figurant au dossier. Elles ont ainsi pu interjeter recours en temps utile, la chambre administrative ayant transmis l'écriture au TAPI conformément à l'art. 64 al. 2 LPA.

En outre, les recourantes ne sauraient être suivies lorsqu'elles soutiennent qu'elles n'ont pas pu développer leur argumentation dans le cadre de leur recours du 3 août 2016. En effet et même si cela devait être le cas, elles ont encore pu

- 15/26 - A/2605/2016 compléter et affiner leurs arguments dans le cadre de leur réplique du 7 octobre 2016.

Enfin et s'agissant de la perte de confiance dans l'administration de la ville, la chambre administrative n'est pas compétente pour statuer sur les demandes en réparation d'un prétendu tort moral découlant d'un éventuel acte illicite d'une autorité publique ou de ses agents. De plus, la chambre de céans n'est pas une autorité de surveillance de la ville (cf. art. 82 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 - LAC - B 6 05), mais uniquement une autorité de recours, au demeurant liée par l'objet du litige tel que résultant de la décision attaquée (arrêt du Tribunal fédéral 8C_197/2016 du 9 décembre 2016 consid. 3.1 ; ATA/311/2017 du 21 mars 2017 consid. 6).

Les recourantes n'ayant subi aucun préjudice procédural résultant de l'absence d'indication des voies et délai de recours dans la décision du 14 juillet 2016, leur grief est mal fondé.

E. 7

Les recourantes estiment que la décision du 14 juillet 2016 n'est pas motivée, qu'elles n'ont pas été entendues à propos des conditions et des restrictions avant la prise de décision et que le TAPI ne pouvait pas considérer que la violation du droit d'être entendu avait été réparé devant lui.

a. Le droit d'être entendu implique pour l'autorité de motiver sa décision, ce que rappelle l'art. 46 al. 1 1ère phr. LPA.

Selon la jurisprudence, il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé 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. L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 142 II 154 consid. 2.1 et 4.2 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral

2C_12/2017 du 23 mars 2018 consid. 3.3.1). La violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATA/1569/2017 du 5 décembre 2017 consid. 3c et les références citées).

b. Le droit d'être entendu, garanti par les art. 29 al. 2 Cst. et 41 LPA, sert non seulement à établir correctement les faits, mais constitue également un droit indissociable de la personnalité garantissant à un particulier de participer à la prise d'une décision qui touche sa position juridique. Il comprend, en particulier, le droit pour la personne concernée de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à

- 16/26 - A/2605/2016 l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos. En tant que droit de participation, le droit d'être entendu englobe donc tous les droits qui doivent être attribués à une partie pour qu'elle puisse faire valoir efficacement son point de vue dans une procédure (ATF 132 II 485 consid. 3.2 ; 129 II 497 consid. 2.2 et les références citées). L'étendue du droit de s'exprimer ne peut pas être déterminée de manière générale, mais doit être définie au regard des intérêts concrètement en jeu. L'idée maîtresse est qu'il faut permettre à une partie de pouvoir mettre en évidence son point de vue de manière efficace (ATF 111 Ia 273 consid. 2b ; 105 Ia 193 consid. 2b/cc).

c. En l'occurrence, la décision du 14 juillet 2016 justifie les conditions spécifiques de l'autorisation par la nécessité de garantir en tout temps la tranquillité publique. Bien que cette motivation soit brève et que cette notion soit générale, le détail des conditions spécifiques permet de comprendre les raisons des restrictions, en ce sens que c'est pour sauvegarder cette tranquillité publique que, par exemple, il leur a été interdit d'apostropher les passants ou d'entraver leur libre circulation. Les recourantes ont d'ailleurs saisi la portée de la motivation, puisqu'elles ont pu faire valoir différents griefs par-devant le TAPI puis par-devant la chambre de céans contre la décision du 14 juillet 2016. On ne saurait dès lors retenir que celle-ci ne satisfait pas à l'exigence de motivation requise.

S'agissant du fait que le SSEP n'aurait pas entendu les recourantes au sujet des conditions et restrictions, il ressort des allégations des parties qu'au moins un échange téléphonique a eu lieu entre Mme B _____ et le collaborateur chargé d'instruire la demande. Certes, cet échange a porté sur la date et le lieu de la manifestation. Toutefois, la notion de tranquillité publique avait déjà été abordée, puisque la rue du Marché avait été exclue par le collaborateur, lequel avait expliqué à Mme B _____ que les commerçants ne souhaitaient pas avoir ce type d'actions devant leurs magasins. Par ailleurs, l'art. 17 LDPu prévoit clairement que l'autorité qui accorde une permission ou qui octroie une concession en fixe les conditions, si bien qu'elle était en droit de prévoir des conditions spécifiques.

Enfin, le jugement attaqué ne retient pas que la violation alléguée du droit d'être entendues des recourantes aurait été réparée devant lui. Les recourantes font une mauvaise lecture des considérants du jugement. Il est certes exposé dans le jugement querellé que « La jurisprudence admet que la violation du droit d'être entendu peut être réparée devant une instance de recours disposant du même pouvoir d'examen que l'autorité intimée » (fin du consid. 8a). Toutefois, dans la subsomption, il n'apparaît pas, d'une part, qu'une violation de ce droit aurait été retenue et, d'autre part, qu'elle aurait été réparée par la procédure menée

par- devant le TAPI (consid. 8b).

Le grief est mal fondé.

- 17/26 - A/2605/2016

E. 8

Les recourantes soutiennent que la décision du 14 juillet 2016 viole leur liberté de réunion et d'expression en prévoyant que l'autorisation est accordée « à titre d'essai » et qu'elle pourrait être retirée si certaines personnes heurtées s'en plaignaient. De plus, au vu de ce risque, elles n'avaient pas pu exprimer totalement leur message. Elles conservaient un intérêt actuel à contester les conditions faisant partie de la décision précitée. Enfin, il fallait un intérêt public tel que celui prévu par les art. 10 § 2 et 11 § 2 CEDH pour restreindre la liberté d'expression et la liberté de réunion.

a. Selon l'art. 61 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (al. 1 let. a), pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (al. 1 let. b). Les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2).

b. L'art. 16 Cst. consacre les libertés d'opinion et d'information (al. 1) en garantissant à chacun le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion (al. 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).

Selon la jurisprudence fédérale, sont considérées comme des réunions au sens de cette disposition 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 132 I 256 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_225/2012 du 10 juillet 2013 consid. 3.3). Quant aux art. 11 CEDH (en relation avec l'art. 10 CEDH) et 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, conclu à New York le 16 décembre 1966 (Pacte ONU II - RS 0.103.2), ils garantissent notamment le droit de toute personne à la liberté de réunion et à la liberté d'association (§ 1), et offrent des garanties comparables (ATF 132 I 256 consid. 3). L'exercice de ces droits est toutefois soumis aux restrictions qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, 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 1ère phr. CEDH ; art. 36 Cst.).

La jurisprudence déduit ainsi des libertés de réunion et d'opinion un droit conditionnel à un usage accru du domaine public pour les manifestations avec appel au public (ATF 138 I 274 consid. 2.2.2). Un tel droit peut être soumis à une procédure d'autorisation dans le cadre de laquelle l'autorité doit tenir compte d'une part des intérêts des organisateurs à pouvoir se réunir et s'exprimer et, d'autre part, à l'intérêt de la collectivité et des tiers à limiter les nuisances, et en particulier à

- 18/26 - A/2605/2016 prévenir les actes de violence (ATF 127 I 164 consid. 3 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_225/2012 précité consid. 3.3).

c. Malgré son rôle autonome et la spécificité de sa sphère d'application, la liberté de réunion doit s'examiner à la lumière de la liberté d'expression, car la protection des opinions et la liberté de les exprimer constitue l'un des objectifs premiers de cette liberté (ATF 111 Ia 322

consid. 6a ; ACEDH Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie du 2 octobre 2001, Rec. 2001-IX, req. nos 29221/95 et 29225/95, § 85 ss ; ACEDH Djavit An c. Turquie du 20 février 2003, req. n° 20652/92, § 39). Toutefois, lorsque la décision attaquée statue spécifiquement sur le droit des personnes de se réunir, il n'y a pas lieu de considérer la question séparément sous l'angle de la liberté d'expression (ACEDH Maestri c. Italie du 17 février 2004, Rec. 2004-I, req. n° 39748/98, § 23 ; Djavit An précité, § 39 ; ATA/714/2011 du 22 novembre 2011 consid. 3c).

d. Les libertés de réunion et d'expression, à l'instar des autres droits fondamentaux, n'ont pas valeur absolue et peuvent être restreintes aux conditions de l'art. 36 Cst., qui exige que les restrictions à son exercice reposent sur une base légale, soient justifiées par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui et, selon le principe de proportionnalité, se limitent à ce qui est nécessaire et adéquat à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (ATF 137 IV 313 consid. 3.3.1; 136 IV 97 consid. 6.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_335/2013 du 10 octobre 2013 consid. 3.3).

e. L'utilisation du domaine public communal est régie par la LDPu, par le règlement du 21 décembre 1988 concernant l'utilisation du domaine public (RUDP - L 1 10.12) ainsi que, notamment, par la LRoutes.

f. Selon l'art. 12 LDPu, chacun peut, dans les limites des lois et des règlements, utiliser le domaine public conformément à sa destination et dans le respect des droits d'autrui.

Aux termes de l'art. 13 LDPu, l'établissement de constructions ou d'installations permanentes ou non permanentes sur le domaine public, son utilisation à des fins industrielles ou commerciales ou toute autre occupation de celui-ci excédant l'usage commun sont subordonnés à une permission (al. 1).

Les permissions sont accordées par l'autorité cantonale ou communale qui administre le domaine public (art. 15 LDPu).

Selon l'art. 19 LDPu, les permissions sont délivrées à titre précaire (al. 1). Elles peuvent être retirées sans indemnité pour de justes motifs, notamment si l'intérêt général l'exige (al. 2). Elles sont révocables sans indemnité si le

- 19/26 - A/2605/2016 bénéficiaire ne se conforme pas aux dispositions légales ou aux conditions fixées (al. 3).

L'art. 1 al. 2 RUDP, reprenant, dans sa teneur du 27 janvier 1999, la jurisprudence fédérale en la matière prévoit que, dans les limites de la loi et le respect des conditions liées à l'octroi de la permission, les particuliers disposent d'un droit à l'utilisation du domaine public excédant l'usage commun si aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. Ce droit est conditionnel, conformément à la jurisprudence, en ce sens qu'il n'est reconnu que dans les limites de la loi et moyennant le respect des conditions liées à l'octroi de la permission. Il ne doit en outre aller à l'encontre d'aucun intérêt prépondérant. L'art. 1 al. 3 RUDP précise que l'autorité compétente tient compte des intérêts légitimes du requérant, de ceux des autres usagers du domaine public et des voisins, de ceux découlant des concessions ou droits d'usage exclusif ainsi que du besoin d'animation de la zone concernée (ATA/147/2012 du 20 mars 2012 consid. 9a ; ATA/63/2012 du 31 janvier 2012).

g. D'après la doctrine, l'art. 19 al. 1 LDPu constitue un simple rappel du principe général de révocabilité des décisions administratives, qui fait fondamentalement appel à une pesée d'intérêts entre la bonne application du droit objectif et l'intérêt à la sécurité du droit et à la

protection de la bonne foi (Thierry TANQUEREL, Les instruments de mise à disposition du domaine public, in Le domaine public, Genève 2004, p. 120). Une telle analyse se fonde sur une interprétation systématique de l'art. 19 LDPu. En effet, l'art. 19 al. 2 LDPu indique que les permissions peuvent être retirées sans indemnité pour de justes motifs, notamment si l'intérêt général l'exige. Cette disposition fait donc clairement allusion à une pesée des intérêts. En précisant que le retrait se fera sans indemnité, elle ne fait en outre que rappeler le principe selon lequel une autorisation d'utilisation du domaine public ne crée pas de droits acquis pour son bénéficiaire. L'art. 19 al. 3 LDPu, qui consacre le retrait sans indemnité en cas de non-respect des conditions de l'autorisation, va dans le même sens. Il n'y a donc pas lieu de penser que le bénéficiaire d'une autorisation d'usage accru du domaine public risque d'avantage un retrait de celle-ci à Genève que dans les cantons dont la loi ne mentionne pas la précarité de ladite autorisation (Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 120 et 121 ; ATA147/2012 précité consid. 9c).

h. Selon la jurisprudence cantonale, l'art. 15 LDPu constitue une base légale suffisante pour limiter les libertés (ATA/1348/2017 du 3 octobre 2017 consid. 5 confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 2C_975/2017 du 15 mai 2018, et les arrêts cités).

En matière de gestion du domaine public communal, plus particulièrement dans l'octroi ou le refus de permissions d'utilisation excédant l'usage commun, les communes genevoises jouissent, en vertu du droit cantonal, d'une importante liberté d'appréciation (arrêts du Tribunal fédéral 2C_118/2008 du 21 novembre

- 20/26 - A/2605/2016 2008 consid. 4.3 ; 2P.69/2006 du 5 juillet 2006 consid. 2.2 ; 2P.107/2002 du 28 octobre 2002 consid. 2.2 ; ATA/596/2015 du 9 juin 2015 consid. 6b ; ATA/1348/2017 précité consid. 5 ; ATA/646/2014 du 19 août 2014).

Dans ce cadre, il est dans la nature des choses que les questions d'ordre culturel, d'aménagement du territoire, d'esthétique et de besoins du consommateur local entrent en considération dans la pondération des intérêts en présence (arrêt du Tribunal fédéral 2C_819/2014 du 3 avril 2015 consid. 5.2). Cela étant, la pratique administrative en matière d'autorisation ne doit pas vider de leur substance les droits fondamentaux, en particulier le principe d'égalité de traitement, ni de manière générale, ni au détriment de certains citoyens (ATF 121 I 279 consid. 2a).

i. En l'occurrence, dans la mesure où il s'agissait de la première demande formulée par les recourantes ayant pour objet ce type d'action, le terme « à titre d'essai » pouvait raisonnablement s'imposer.

Par ailleurs, force est de constater que l'art. 19 al. 1 LDPu prévoit que la permission d'occupation du domaine public excédant l'usage commun est délivrée à titre précaire, terme rappelant, selon la doctrine précitée, le principe général de révocabilité de ladite permission. En outre, le fait que la permission puisse être retirée si certaines personnes heurtées s'en plaignent constitue la mise en application de l'art. 19 al. 2 LDPu.

La question de savoir si d'éventuelles plaintes constituent un juste motif au sens de l'art. 19 al. 2 LDPu peut souffrir de rester indéterminée, dans la mesure où une telle analyse se justifierait à l'aune d'une situation concrète, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, puisque d'une part la manifestation a déjà eu lieu et que d'autre part elle s'est déroulée sans plaintes. En tout état de cause, les art. 11 § 2 1^{ère} phr. CEDH et 36 Cst. permettent de restreindre la liberté de réunion pour sauvegarder tant l'intérêt public que les droits et libertés d'autrui.

Enfin et contrairement à ce que soutiennent les recourantes, il aurait été disproportionné d'instruire des policiers pour qu'ils expliquent aux éventuelles personnes heurtées l'objectif de la manifestation. On ne saurait en effet attendre de policiers en fonction qu'ils prennent part, d'une façon ou d'une autre, à l'action de sensibilisation prévue par les recourantes.

Les griefs seront écartés.

E. 9

Les recourantes considèrent que leur liberté d'expression a été violée par le refus d'autorisation du moyen d'amplification sonore. Par ailleurs, l'exigence du dépôt d'une nouvelle demande auprès du DSE est disproportionnée.

a. En droit conventionnel, cette garantie découle de l'art. 10 § 1 CEDH, qui dispose que toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la

- 21/26 - A/2605/2016 liberté d'opinion et celle 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. 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 (art. 10 § 2 CEDH).

b. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : CourEDH), 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. Elle vaut non seulement pour les « informations » ou « 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 Gerger c. Turquie du 8 juillet 1999, req. n° 24919/94, § 46 ; ATA/321/2010 du 11 mai 2010 consid. 17).

c. Selon l'art. 7 du règlement concernant la tranquillité publique du 8 août 1956 (RTP - F 3 10.03) en vigueur jusqu'au 1er janvier 2018, date de l'entrée en vigueur du règlement sur la salubrité et la tranquillité publiques du 20 décembre 2017 (RSTP - E 4 05.03), toute diffusion parlante ou musicale, transmise au moyen d'un appareil quelconque sur la voie publique ou de manière à être entendu de la voie publique était interdite, sauf autorisation du DSE.

Selon la jurisprudence, l'utilisation de haut-parleurs dans la rue doit être considérée comme relevant de l'usage accru au sens de l'art. 13 al. 1 LDPu (ATA/510/2010 du 3 août 2010 consid. 7).

d. Ancré aux art. 5 al. 3 et 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part. À certaines conditions, le citoyen peut ainsi exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses ou assurances qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'il a légitimement placée dans celles-ci. Entre autres conditions,

l'administration doit être intervenue à l'égard de l'administré dans une situation concrète et celui-ci doit avoir pris, en se fondant sur les promesses ou le comportement de l'administration, des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice (ATF 131 II 627 consid. 6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_779/2015 du 8 août 2016 consid. 12.2 et les références citées).

- 22/26 - A/2605/2016

e. Le site internet de la ville (disponible sur <http://www.ville-geneve.ch/demarches-administratives/manifestation/> consulté le 27 juin 2018) renvoie au guichet universel manifestations sur le site web de l'État de Genève (consultable sur <https://www.ge.ch/demander-autorisation-manifestation>). La demande peut être effectuée en ligne au moyen du service e-démarches mis en place par l'État de Genève ou au moyen d'un formulaire à compléter.

f. En l'occurrence, l'utilisation d'un moyen d'amplification sonore, plus particulièrement d'un micro ou d'un mégaphone, relève de l'usage accru du domaine public et partant soumis à autorisation du DSE (art. 7 RTP).

Les recourantes, au moyen du service e-démarches mis en place par l'État de Genève, ont complété, en ligne, leur demande de manifestation qui se présente notamment sous forme de questions. Ce document ne contient pas de questions relatives à l'utilisation d'un moyen d'amplification sonore. Dans le descriptif complémentaire de la demande, elles ont toutefois précisé souhaiter pouvoir utiliser un micro ou un mégaphone afin de diffuser un message explicatif de la scène.

Le 22 juin 2016, les recourantes ont reçu, par courriel, un accusé de réception de la demande. Il y est précisé que leur demande a été transmise au secrétariat des domaines d'activités, au service du commerce (« Tenue de stands et buvettes / Musique ») et au SSEP de la de la ville. Ceux-ci leur adresseront directement ou séparément les décisions relevant de leur compétence.

Force est de constater qu'il ressort de ce courriel que leur demande a été transmise à un service du DSE (art. 5 al. 1 let. f ch. 4 du règlement sur l'organisation de l'administration cantonale du 11 décembre 2013 - ROAC - B 4 05.10 dans sa teneur au 15 mai 2016), étant précisé que le RTP ne précise pas quel service au sein du DSE est chargé de traiter une telle demande. Il en découle qu'en application du principe de la bonne foi tel que rappelé ci-dessus, les recourantes étaient en droit d'attendre une décision de la part du DSE sans qu'elles doivent renouveler leur demande. Ce d'autant plus qu'il est précisé dans ledit courriel précité « (...) nous avons transmis votre demande aux services mis en évidence dans le tableau ci-dessous. Ceux-ci vous adresseront directement ou séparément les décisions relevant de leur compétence ».

Le grief est admis exclusivement en tant que les recourantes ne devaient pas déposer une nouvelle demande auprès du DSE pour l'usage d'un moyen d'amplification sonore.

Toutefois cela ne signifie pas que les recourantes auraient pu bénéficier d'un micro ou d'un mégaphone pour leur manifestation. Le DSE, usant de son pouvoir d'appréciation, aurait examiné si les conditions étaient réalisées, notamment eu égard au message que les recourantes souhaitaient diffuser.

- 23/26 - A/2605/2016

Il n'appartient cependant pas à la chambre de céans d'examiner, à ce stade, si les conditions étaient réalisées et si les intéressées auraient pu bénéficier d'un moyen d'amplification sonore, sous peine de violer prématurément le pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente.

E. 10

Les recourantes soutiennent que leur liberté d'expression a été violée par l'interdiction de sortir du périmètre alloué et de distribuer des tracts aux passants.

a. La distribution de tracts - qui ne revêt aucun caractère commercial - entre dans le champ d'application de la liberté d'expression garantie par l'art. 16 Cst., l'art. 26 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00) et l'art. 10 CEDH. En effet, selon la jurisprudence constante de la CourEDH, 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 ; 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, 3ème éd., 2014, ad art. 16 Cst. n. 6 s ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3ème éd., 2013, n. 558 ; ATA/79/2017 du 31 janvier 2017 consid. 2).

b. En l'espèce et comme l'a retenu à juste titre le TAPI, il ne ressort pas de la décision du 14 juillet 2016 qu'il était interdit aux recourantes de distribuer des tracts. Il leur était loisible de le faire dans le périmètre alloué.

La décision précitée retient cependant que les recourantes ne peuvent pas « déborder » de ce périmètre pour interagir avec les piétons, ce qui constitue en effet une restriction à leur liberté d'expression.

Toutefois, la jurisprudence cantonale (ATA/1348/2017 précité consid. 5) admet que l'art. 15 LDPu constitue une base légale suffisante pour limiter les libertés, de sorte que cette restriction repose sur une base légale. Par ailleurs, la restriction a pour but d'éviter un attroupement susceptible d'entraver la libre circulation des passants. En outre, les piétons sont en droit de ne pas participer à une discussion qu'ils n'auraient pas sollicitée. En ce sens, la restriction repose sur un intérêt public au sens de l'art. 36 Cst.. Enfin, les recourantes conservent leur droit d'exercer leur liberté (que ce soit par la distribution de tracts ou par le biais de discussions) dans le périmètre alloué, soit deux fois 6m² (2m x 3m), selon le plan annexé à la décision ce qui n'est pas négligeable. De plus, cette limitation est

- 24/26 - A/2605/2016 nécessaire et adéquate à la réalisation du but d'intérêt public poursuivi. Les mesures proposées par les recourantes (distribution de tracts sans discussion, sans créer d'attroupement, distribution de manière éparpillée ou limitation du nombre de personnes distribuant les tracts) n'auraient pas permis de sauvegarder l'intérêt public poursuivi.

Le grief est rejeté.

E. 11

Enfin, les recourantes semblent reprocher au SSEP d'avoir transmis la décision litigieuse mentionnant les coordonnées personnelles de Mme B_____ à vingt et un destinataires, services ou collaborateurs de la ville ou de l'État de Genève.

a. Selon l'art. 65 al. 2 1ère phr. LPA, l'acte de recours contient l'exposé des motifs ainsi que l'indication des moyens de preuve.

b. L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours (ou objet de la contestation), les conclusions du recourant et, accessoirement, par les griefs ou motifs qu'il invoque. L'objet du litige correspond objectivement à l'objet de la décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 136 V 362 consid. 3.4 et 4.2 p. 365 ss ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_581/2010 du 28 mars 2011 consid. 1.5 ; ATA/902/2015 du 1er septembre 2015 consid. 3b). La contestation ne peut excéder l'objet de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou aurait dû se prononcer. L'objet d'une procédure administrative ne peut donc pas s'étendre ou qualitativement se modifier au fil des instances, mais peut tout au plus se réduire dans la mesure où certains éléments de la décision attaquée ne sont plus contestés. Ainsi, si un recourant est libre de contester tout ou partie de la décision attaquée, il ne peut pas prendre, dans son mémoire de recours, des conclusions qui sortent du cadre des questions traitées dans la procédure antérieure (ATA/902/2015 précité consid. 3b ; ATA/744/2014 du 23 septembre 2014 consid. 2a ; ATA/336/2014 du 13 mai 2014 consid. 4a).

c. En l'occurrence, l'acte de recours ne contient aucun développement juridique sur cette question sauf la référence aux art. 4 let. b et 35 al. 2 LIPAD, ce qui n'est clairement pas suffisant. Par ailleurs, le grief est exorbitant à l'objet du litige lequel consistait à déterminer la conformité au droit de la décision du 14 juillet 2016. Cela étant, la diffusion de la décision précitée aux services administratifs de la ville et de l'État de Genève et polices municipales potentiellement concernés se justifiait, dans la mesure où ces acteurs pouvaient être de futurs interlocuteurs dans le cadre de l'organisation ou la tenue de la manifestation prévue le 13 août 2016.

Le grief est irrecevable.

- 25/26 - A/2605/2016

E. 12

Compte tenu de ce qui précède, le recours sera très partiellement admis. Le jugement attaqué sera annulé, uniquement en tant qu'il retient que les recourantes devaient déposer une nouvelle demande auprès du DSE pour l'usage d'un moyen d'amplification sonore. Il sera rejeté pour le surplus.

E. 13

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 300.- sera mis à la charge des recourantes, prises conjointement et solidairement, qui succombent à l'exception d'un point mineur (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée aux recourantes, dans la mesure où il ne ressort pas du dossier qu'elles auraient engagé des frais par rapport au mandat conféré à M. D_____ (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.