

## **GE\_GERICHTE A/3018/2014 vom 23. März 2015**

GE Cour de justice, 2015-03-23, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_A\\_3018\\_2014](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_3018_2014)

FR: GE\_GERICHTE A/3018/2014 du 23 mars 2015

IT: GE\_GERICHTE A/3018/2014 del 23 marzo 2015

### **Regeste**

DOMAINE PUBLIC ; LIBERTÉ DE CONSCIENCE ET DE CROYANCE;STAND D'INFORMATION;PERSONNE MORALE;LIBERTÉ D'EXPRESSION;LIBERTÉ DE MANIFESTATION;LIBERTÉ DE RÉUNION | Cst15; LDPu.13

### **Volltext**

Genf Tribunal administratif de première instance en matière fiscale 23.03.2015  
A/3018/2014 Genève Tribunal administratif de première instance en matière fiscale  
23.03.2015 A/3018/2014 Ginevra Tribunal administratif de première instance en matière  
fiscale 23.03.2015 A/3018/2014

DOMAINE PUBLIC ; LIBERTÉ DE CONSCIENCE ET DE CROYANCE;STAND D'INFORMATION;PERSONNE MORALE;LIBERTÉ D'EXPRESSION;LIBERTÉ DE MANIFESTATION;LIBERTÉ DE RÉUNION | Cst15; LDPu.13

A/3018/2014 JTAPI/370/2015 du 23.03.2015 ( DOMPU ) , ADMIS Descripteurs :  
DOMAINE PUBLIC ; LIBERTÉ DE CONSCIENCE ET DE CROYANCE;STAND D'INFORMATION;PERSONNE MORALE;LIBERTÉ D'EXPRESSION;LIBERTÉ DE MANIFESTATION;LIBERTÉ DE RÉUNION Normes : Cst15; LDPu.13 En fait En droit  
Par ces motifs RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE POUVOIR JUDICIAIRE  
A/3018/2014 DOMPU JTAPI/370/2015 JUGEMENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PREMIÈRE INSTANCE du 23 mars 2015 dans la cause ASSOCIATIONS A\_\_\_\_\_ et B\_\_\_\_\_ contre VILLE DE GENEVE, SERVICE DE LA SECURITE ET DE L'ESPACE PUBLICS EN FAIT 1. L'Association A\_\_\_\_\_ Suisse (ci-après : l'association suisse), dont le siège est à \_\_\_\_\_[BE], a pour but notamment: - "1. d'agir en qualité de serviteur et représentant légal des personnes chrétiennes \_\_\_\_\_, de leurs évangélistes, de leurs missionnaires et, suivant l'art. 3.8 desdits statuts, de leurs congrégations locales en Suisse, en vue de garantir leurs droits aux niveaux local, cantonal et national; - 2. d'administrer et soutenir ces derniers dans leur activité de prédication de l'Evangile \_\_\_\_\_, en témoignage pour le Nom, la Parole et la Souveraineté du Dieu Tout-Puissant, \_\_\_\_\_; - 3. de produire, éditer et diffuser, dans différentes langues, des bibles, ainsi que des ouvrages et des revue bibliques contenant des explications et des commentaires relatifs à la vérité et aux prophéties bibliques \_\_\_\_\_, en vue de prêcher par ces moyens la bonne nouvelle sur l'ensemble du territoire de la Suisse; - 4. d'encourager spirituellement et moralement les hommes, les femmes et les enfants au moyen de la prédication chrétienne, de l'activité missionnaire et d'une instruction gratuite et altruiste portant sur la Bible et sur des thèmes scientifiques, historiques et littéraires qui s'y rattachent". - (...). 2. L'Association B\_\_\_\_\_ (ci-après : l'association) a son siège à \_\_\_\_\_[GE]. Selon l'art. 2 de ses statuts, ses buts sont notamment les suivants: - "l'organisation de discours bibliques, publiques et privées, ainsi que d'autres manifestations; - \_\_\_\_\_ par la distribution de Bibles,

d'auxiliaires bibliques, de brochures, de périodiques et de tracts et généralement par l'emploi de tous les moyens autorisés et propres à la diffusion des vérités divines. L'amélioration du niveau spirituel et moral d'hommes, de femmes et d'enfants par l'activité missionnaire chrétienne et l'instruction bénévole et désintéressée des gens sur la Bible et sur des sujets scientifiques, historiques et littéraires incidents. - Cette prédication de l'évangile, partie principale du \_\_\_\_\_, s'effectue en vertu des articles 49, 50, 55 et 4 de la Constitution fédérale, relatifs à la liberté de conscience et de croyance, au libre exercice des cultes, à la liberté de la presse et à l'égalité devant la loi". 3. Par courrier du 27 août 2012, l'association a demandé à la Ville de Genève (ci-après : la Ville), soit pour elle son service de la sécurité et de l'espace publics, l'autorisation d'utiliser le domaine public afin d'y installer un stand de 3x3 m les dimanches matins sur la plaine de Plainpalais. Le stand serait tenu par un ou deux bénévoles qui se placeraient derrière leur table, sans aborder les passants et qui disposeraient sur leur étale des bibles, ainsi que des ouvrages bibliques, gratuits, contenant des conseils pratiques pour la vie quotidienne. 4. Par courrier du 30 août 2012, la Ville a accordé à l'association, à titre précaire, la permission sollicitée aux conditions suivantes : elle ne valait que pour des demandes d'information, à l'exclusion de toute activité commerciale, étant précisé que la conclusion de contrat sur le domaine public était strictement prohibée. Elle était délivrée à raison de trois dimanches par mois pour une durée de trois mois. La permission pouvait être retirée pour de justes motifs, notamment si l'intérêt général l'exigeait; elle était révocable si le bénéficiaire ne se conformait pas aux dispositions légales ou aux conditions fixées. La permission précisait notamment que les piétons ne devaient pas être importunés ou se sentir contraints de répondre ou de participer d'une manière quelconque à une discussion à laquelle ils ne souhaitaient pas prendre part. Les membres de l'association présents au stand devaient impérativement se tenir derrière celui-ci et en aucune manière déambuler aux alentours pour apostropher les passants. Le prosélytisme, le prêche et le racolage étaient prohibés. 5. Entre 2012 et 2014, la Ville a régulièrement renouvelé cette permission à l'association. 6. Le 13 mai 2014, la Ville a octroyé une nouvelle fois, à titre précaire, la permission sollicitée relative au stand d'information à raison de trois dimanches par mois pour les mois de juin, juillet et août 2014. Cette permission ne valait que pour des demandes d'information, à l'exclusion de toute activité commerciale, étant précisé notamment que la conclusion de contrat sur le domaine public était strictement prohibée. 7. Par décision du 3 septembre 2014, la Ville a indiqué à l'association qu'elle était soumise, depuis plusieurs mois, à un nombre toujours plus croissant de requêtes visant la tenue de stands à connotation religieuse sur le domaine public. Afin de respecter le caractère laïc de l'Etat prévu par la constitution ainsi que l'interdiction d'exercer une activité religieuse sur la voie publique, elle avait décidé de ne plus autoriser la tenue de stand diffusant, directement ou indirectement, une information de nature religieuse, sur son domaine public. Etant donné que les messages que l'association diffusait à travers les stands d'information relevaient principalement, sinon exclusivement, du prosélytisme, elle avait décidé de ne plus lui accorder d'autorisation pour ce genre de manifestation. Eu égard au fait que l'association avait bénéficié par le passé d'autorisations permettant l'exploitation de ce type de stand, la mesure ne s'appliquerait qu'à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2014. Enfin, si l'association souhaitait communiquer sur d'autres sujets sans connotation religieuse, il lui appartenait de faire parvenir à la Ville certains documents lui permettant d'examiner si les conditions relatives à l'usage public étaient remplies. 8. Par lettre du 15 septembre 2014 adressée à la Ville, l'association a indiqué que cette décision, en raison de son caractère général et abstrait, était illégale et disproportionnée et

qu'elle violait les art. 15 et 36 de la Constitution fédérale. 9. Par courrier du 16 septembre 2014, la Ville a précisé à l'association que la décision notifiée participait à une nouvelle pratique consistant à ne plus accepter de stand d'information à connotation religieuse sur son espace public. Comme \_\_\_\_\_ avaient bénéficié régulièrement de ce type d'autorisation, le service différerait au 1<sup>er</sup> décembre 2014 l'entrée en vigueur de cette nouvelle pratique. 10. Par acte du 3 octobre 2014, les deux associations, sous la plume de leur représentant, ont recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal), concluant à son annulation et à ce que les frais soient mis à la charge de l'Etat. La décision était une entrave et une violation grave à la liberté de pensée, de conscience, de religion et d'opinion. Elle ne reposait sur aucune base légale, il n'existait aucun intérêt public prépondérant et l'autorité n'avait pas procédé à une pesée des intérêts, violant ainsi le principe de proportionnalité. L'interdiction générale de diffuser une information religieuse au moyen d'un stand enfreignait de manière importante la liberté de religion et d'opinion de ses membres. Cette interdiction ne respectait aucune des conditions posées par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101), la Cst. ou la constitution cantonale genevoise. La décision ne mentionnait aucune base légale expresse. Elle faisait uniquement référence à l'interdiction d'exercer une activité religieuse sur la voie publique au souci de respecter le caractère laïc prévu par la constitution. Ces références n'étaient pas prévisibles et démontraient le caractère arbitraire de la décision. Les autorités n'avaient pas expliqué en quoi le principe de la laïcité s'opposait à l'exercice d'une activité religieuse sur la voie publique. L'art. 3 de la constitution genevoise du 14 octobre 2012 associait la laïcité à la neutralité religieuse, soit à la volonté d'assurer la paix confessionnelle entre toutes les religions. La laïcité voulait dire la tolérance, l'égalité et le respect mutuels entre les différents cultes. Le canton de Genève était déjà laïc quand la ville avait accordé à l'association la permission de tenir un stand d'information sur son domaine public, raison pour laquelle il était difficile de comprendre pourquoi l'autorité lui refusait à présent cette autorisation. En outre, le refus de renouvellement de la permission pour la tenue du stand aurait pu se justifier s'il avait été avéré que l'association manquât de respecter les conditions spécifiques énoncées dans l'autorisation pour tenir un stand, tel le fait "d'apostropher les passants" ou faire "du racolage". Toutefois, jamais au cours de ces deux années, une telle plainte n'avait été exprimée, ni par les employés du marché, ni par ses usagers. La décision ne respectait pas non plus le principe de proportionnalité puisque la Ville n'avait procédé à aucune pesée des intérêts en présence et n'avait pas pris en compte le droit de ses membres à exercer ses libertés fondamentales. Elle n'avait pas recherché s'il existait une mesure moins incisive pour atteindre efficacement le but d'intérêt public visé. A l'appui de leur recours, les deux associations ont notamment transmis leurs statuts respectifs. Les statuts de l'association à Genève indiquent que le comité se compose de trois membres: du président, du vice-président et du secrétaire-trésorier. Le comité a compétence pour trancher toutes les affaires de l'association qui ne sont pas expressément réservées à l'assemblée générale. Il lui incombe en particulier de gérer les affaires et de veiller aux intérêts de l'association. Il est autorisé à représenter l'association qui s'oblige par la signature collective du président et du vice-président ou secrétaire. Les statuts de l'association suisse indiquent également que le comité se compose de sept à neuf membres, soit, un président, un vice-président, un secrétaire-trésorier, ainsi que quatre à six membres assesseurs. 11. Le 21 novembre 2014, la Ville a transmis ses observations au tribunal, confirmant sa décision. Elle avait été amenée à réexaminer la situation du fait de l'accroissement grandissant de demandes

d'autorisation pour l'implantation de stands sur le domaine public par des associations ou mouvement de type religieux, sinon "spirituel". Il ne s'agissait pas à proprement parler d'un changement de pratique, mais d'un impératif réexamen de la situation dicté par une évolution factuelle générant une nécessaire nouvelle pesée des intérêts en présence. Elle avait été ainsi amenée à conduire une réflexion et une analyse, au terme de laquelle, elle avait décidé de refuser à l'avenir la mise à disposition de son espace public à toutes entités requérantes, quelles qu'elles soient, faisant la promotion d'activités de type religieux ou "spirituel", qualifiées de prosélytes. La ville avait procédé à une nouvelle pesée des intérêts, ainsi que l'y enjoignait la législation. Elle avait ainsi pris en compte notamment l'intérêt général à la préservation de l'usage commun du domaine public, mais également le principe de laïcité instauré par le nouveau Constituant cantonal. L'adoption récente par le Constituant cantonal d'une disposition posant le principe de laïcité de l'Etat était un élément important qui avait été pris en compte dans le cadre du réexamen de la situation. En outre, il importait de faire un distinguo entre l'exercice des libertés politiques, auxquelles s'adjoignait tout ce qui participait d'un but idéal, se rattachant aux libertés d'opinion et d'information (art. 16 Cst.), de ce qui se rattachait à la liberté de conscience et de croyance (art. 15 Cst.), qui procédait d'un ordre qualifié de "spirituel". Ces libertés étaient distinctes les unes des autres et celle qui gouvernait in casu la problématique était celle relative à la liberté de conscience et de croyance. Ainsi, au vu des extraits des statuts cités par les requérantes, la finalité prosélyte des objectifs poursuivis par ces associations et le rattachement de ceux-ci à la liberté de conscience et de croyance n'étaient pas contestables. Or, les demandes adressées au service de la Ville poursuivaient cette finalité. La restriction se rattachait ainsi exclusivement à la liberté de conscience et de croyance dans la mesure où l'activité, respectivement les documents proposés, participaient de la liberté précitée et non point aux "libertés d'opinion et d'information" ou à la "liberté d'opinion et d'expression". Il n'était pas question in casu d'empêcher la diffusion des messages d'évangélisation des adeptes de l'association mais uniquement de faire en sorte que ces activités ne s'opèrent pas sur le domaine public. Le refus respectait le principe de proportionnalité et n'était ainsi pas excessif puisqu'il tendait, dans l'intérêt général, à éviter un encombrement progressif et non maîtrisable à terme du domaine public par des empiètements servant à de la propagande en matière de "liberté de conscience et de croyance", pratique communément appelée prosélytisme, sans museler pour autant la susdite liberté tant il existait d'autres vecteurs de diffusion à disposition. De plus, le refus n'était pas absolu puisque chaque association ou entité à connotation religieuse était potentiellement habilitée à occuper matériellement le domaine public si elle entendait communiquer sur des sujets qui participaient aux "libertés d'opinion et d'information" ou "liberté d'opinion et d'expression". Enfin, elle ne commettait pas d'inégalité de traitement puisqu'elle avait signifié un semblable refus à toutes les entités requérantes dans une situation similaire. L'on ne pouvait considérer comme arbitraire la détermination d'une commune décidée, au titre de l'intérêt général notamment, à ne pas laisser envahir son espace public par la multiplication de stands ayant pour finalité des activités prosélytes. 12. Par courrier du 5 décembre 2014, les associations ont répliqué, reprenant pour l'essentiel leurs arguments précédent et persistant dans leurs conclusions. 13. La Ville a dupliqué le 25 février 2015, reprenant elle aussi ses arguments et conclusions précédents. EN DROIT 1. Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés, comme en l'espèce, contre des décisions prises en application de la loi sur les routes du 28 avril 1967 (LRoutes - L 1 10) ou de ses dispositions d'application, tel, par exemple, le règlement concernant l'utilisation du domaine public, du

21 décembre 1988 (RUDP - L 1 10.12) (art. 93 al. 1 cum 96 al. 1 LRoutes). Dans ce cadre, il statue dans sa composition prévue par l'art. 143 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05 ; cf. art. 93 al. 1 LRoutes). 2. Interjeté en temps utile et dans les formes prescrites devant la juridiction compétente, le recours est recevable sous cet angle au sens des art. 62 à 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10). 3. S'agissant de la qualité pour recourir des associations, sous l'angle de l'art. 60 LPA, celle de l'Association B \_\_\_\_\_ Genève ne fait pas de doute et n'est d'ailleurs pas contestée par l'intimée. Compte tenu de ceci, la qualité pour recourir de l'association suisse, sous l'angle de l'absence de signature du recours par ses représentants et du fait qu'elle n'est pas destinataire de la décision litigieuse, souffre de demeurer indéterminée. 4. Selon l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA), non réalisée en l'espèce. Il n'en résulte toutefois pas que l'autorité est libre d'agir comme bon lui semble, puisqu'elle ne peut pas faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement, la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire (ATA/366/2013 du 11 juin 2013 consid. 3a et la référence citée). 5. La recourante reproche à l'autorité intimée de violer la liberté religieuse, la liberté d'opinion et d'information ainsi que le principe d'égalité de traitement. 6. La liberté religieuse est protégée par l'article 15 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), formulé comme suit: la liberté de conscience et de croyance est garantie (al. 1), toute personne a le droit de choisir librement sa religion ainsi que de se forger ses convictions philosophiques et de les professer individuellement ou en communauté (al. 2), toute personne a le droit d'adhérer à une communauté religieuse ou d'y appartenir et de suivre un enseignement religieux (al. 3), nul ne peut être contraint d'adhérer à une communauté religieuse ou d'y appartenir, d'accomplir un acte religieux ou de suivre un enseignement religieux (al. 4). L'article 26 de la Constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE - A 2 00) est rédigé en des termes similaires. Quant à l'art. 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101), il dispose que toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites (par. 1). La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui (par. 2). La liberté religieuse englobe tant la liberté intérieure de croire, de ne pas croire ou de modifier ses convictions religieuses que la liberté extérieure d'exprimer ses convictions, de les pratiquer et de les divulguer dans certaines limites, ou de ne pas les partager. Elle inclut le droit de chacun de se comporter en principe selon les enseignements de sa foi et d'agir conformément à ses convictions. Elle protège toutes les religions, quel que soit le nombre de leurs fidèles en Suisse (ATF 139 I 280 in JdT 2014 I 118). Tant l'art. 15 Cst. que l'art. 9 CEDH n'admettent d'autres restrictions que celles visant l'expression extérieure d'une croyance ou d'une conviction religieuse, savoir la liberté de

manifester sa religion ou ses convictions (A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Les droits fondamentaux, 3<sup>e</sup> éd., 2013, N 521; P. MAHON in P. MAHON/J.-F. AUBERT, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, p. 145). Dans un arrêt important, la Cour européenne des droits de l'Homme a admis que le prosélytisme faisait partie de la liberté religieuse, en soulignant que si cette dernière relève d'abord du for intérieur, elle implique de surcroît, notamment, celle de « manifester sa religion », y compris le droit d'essayer de convaincre son prochain, par exemple au moyen d'un « enseignement » (ACEDH Kokkinakis c. Grèce du 25 mai 1993, req. n°14307/88, par. 31). Elle a toutefois vu évoluer sa jurisprudence en fixant une limite importante à ce principe, affirmant que l'art. 9 CEDH ne protège pas n'importe quel acte motivé ou inspiré par une religion ou une croyance. Ainsi, il ne protège pas le prosélytisme de mauvais aloi, tel qu'une activité offrant des avantages matériels ou sociaux ou l'exercice d'une pression abusive en vue d'obtenir des adhésions à une Eglise (ACEDH Larissis et autres c. Grèce du 24 février 1998, req. n° 23372/94, 26377/94, 26378/94, par. 45). La jurisprudence fédérale s'inscrit dans cette tendance, considérant comme un aspect de la liberté de conscience et de croyance le droit de faire de la publicité pour des opinions de foi, en vue de convaincre de nouveaux adhérents (ATF 125 I 369, consid. 5c; ATF 57 I 112 consid. 2; ATF 118 Ia 46 consid. 4c). Là aussi, le Tribunal fédéral a ajouté que la liberté religieuse ne protège pas l'activité publicitaire si, sous couvert de religion, elle poursuit en réalité des objectifs matériels ou sociaux (ATF 125 I 369, consid. 5c). 7. Selon l'art. 3 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst - GE - A 2 00), l'Etat est laïque. Il observe une neutralité religieuse (al. 1). Il ne salarie ni ne subventionne aucune activité culturelle (al. 2). Les autorités entretiennent des relations avec les communautés religieuses (al. 3). 8. Les libertés d'opinion et d'information sont garanties par l'art. 16. al. 1 Cst. Ainsi, toute personne a le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion (al. 2) et de recevoir librement des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser (al. 3). L'art. 26 Cst-GE est également rédigée en des termes similaires. L'art. 10 par. 1 CEDH dispose quant à lui que 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. Le par. 2 dispose toutefois que 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, notamment à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, ou à la protection de la morale. 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 des restrictions mentionnées notamment à l'art. 10 par. 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 l'Etat ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'y a pas de "société démocratique" (arrêts du Tribunal fédéral 1C\_9/2012 du 7 mai 2012, consid. 2.1; 1P\_336/2005 du 20 septembre 2005, consid. 5.1). Les libertés d'information ne protègent pas seulement le contenu des informations, mais aussi leurs moyens et leurs modalités de transmission et de réception (A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Les droits

fondamentaux, 3 e éd., 2013, N 560). 9. Selon l'art. 36 Cst., outre qu'elle doit être fondée sur une base légale et être proportionnée au but visé, toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui. 10.

L'intérêt public peut viser aussi bien la nécessité de limiter un usage commercial accru ou anormalement excessif du domaine public en cause que l'intérêt des tiers à pouvoir utiliser le domaine public à d'autres fins (B. KNAPP, L'utilisation commerciale des biens de l'Etat par des tiers, in Problèmes actuels de droit économique, Mélanges en l'honneur du Professeur Charles-André Junod, 1997, p. 224). Le souci d'assurer la protection de l'usage commun, de la conservation du domaine public et de l'ordre public sont les intérêts parmi les plus courants dans les décisions de refus, ce dernier motif comprenant notamment les risques de vandalisme ou de heurts, l'incitation à commettre des actes illégaux, ou encore l'immoralité d'une publication (P. MOOR, Droit administratif, vol. III, 1992, p. 305). Les droits fondamentaux génèrent un certain droit à l'usage accru du domaine public, et cela qu'il s'agisse de libertés idéales, comme les libertés d'expression et de réunion, ou qu'il s'agisse de la liberté économique. Le refus d'autorisation doit répondre à un intérêt public – des restrictions fondées sur des motifs de police ne sont pas les seules admissibles –, reposer sur des critères objectifs et respecter le principe de la proportionnalité (ATF 126 I 133, consid. 4d ; ATA/63/2012, consid. 8a ; ATA/69/2004 du 20 janvier 2004, consid. 5 ; ATA/28/2004, consid. 5, T. TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, N 215). La question de savoir si l'autorisation en cause doit faire l'objet d'une base légale n'a pas été tranchée par la jurisprudence (ATF 135 I 302, consid. 3.2.). Par ailleurs, l'exercice d'un droit fondamental de nature idéale portant atteinte à l'usage commun du domaine public ou à un autre intérêt public sera plus facilement toléré qu'une atteinte découlant de l'exercice d'une autre activité (ATF 126 I 133, consid. 4d). Dans le cadre de la liberté d'expression par exemple, il est interdit à l'autorité de se prononcer en fonction des opinions exprimées, à moins qu'il existe un motif de police (P. MOOR, Droit administratif, vol. III, 1992, p. 306). Enfin, un intérêt public donné ne justifie pas nécessairement une restriction à toutes les libertés. Pour chaque liberté, le juge doit en effet déterminer le ou les intérêts publics généraux et spécifiques susceptibles de justifier des restrictions. Il faut donc distinguer, évaluer et soigneusement peser les intérêts publics en jeu (A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Les droits fondamentaux, 3 e éd., 2013, N 214). En matière de liberté d'expression, le principe de l'intérêt public se confond en pratique avec le souci de maintenir l'ordre public. La protection de la sécurité, de la tranquillité, de la morale et de la santé publique répond à un intérêt public (cf. art. 10 par. 2 CEDH). Celui-ci ne commande toutefois pas de censurer ou de réprimer l'expression des opinions qui sont subversives ou simplement choquent les sentiments moraux, religieux, politiques de la population ou encore qui mettent en cause les institutions. L'interdiction préalable n'est en effet pas compatible avec la liberté d'expression, même lorsque celle-ci s'exerce sur le domaine public. Lorsqu'elle est saisie d'une demande d'autorisation, l'autorité doit donc prendre une décision impartiale, après l'avoir examinée aussi objectivement que possible; elle ne peut pas refuser une autorisation uniquement parce qu'elle désapprouve les idées et les objectifs politiques des organisateurs. Autrement dit, vu la portée reconnue à la liberté d'expression, seules des conditions restrictives peuvent justifier une ingérence de l'Etat, en particulier lorsqu'il intervient à titre préventif. Au demeurant, cette ingérence doit avoir pour but la protection de biens juridiques élémentaires (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_9/2012 du 7 mai 2012, consid. 2.2).

11. Le principe de proportionnalité suppose que la mesure soit apte à atteindre le

but visé, et se limiter à l'atteinte la moins grave possible aux intérêts privés (ATF 125 I 474 , consid. 3). Elle doit être nécessaire – ce qui suppose la comparaison des divers moyens disponibles ou envisageables – et qu'enfin elle pèse plus lourd, dans le cas particulier, que le respect de la liberté – soit la proportionnalité au sens étroit (A. AUER/G.

MALINVERNI/M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Les droits fondamentaux, 3 e éd., 2013, N 226ss). Cette dernière notion interdit en outre toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_9/2012 du 7 mai 2012, consid. 2.5). La collectivité a l'obligation d'agir dans le respect du droit, notamment lorsqu'il s'agit de restrictions aux droits fondamentaux. Elle se conformera au principe de proportionnalité, même si cela engendre pour elle un accroissement de ses charges et divers problèmes pratiques de mise en œuvre (ATF 126 I 133 , consid. 4d). Le Tribunal fédéral a précisé que les communes genevoises jouissent en vertu du droit cantonal d'une importante liberté d'appréciation dans la gestion du domaine public communal et, plus particulièrement, dans l'octroi ou le refus de permissions d'utilisation excédant l'usage commun (ATF 2P.69/2003 du 5 juillet 2006, consid. 2.2 ; 2P.107/2002 , consid. 2.2).

L'autonomie communale ne peut toutefois exister que dans les limites des principes constitutionnels (ATF 126 I 133 , consid. 4d). Il a ainsi précisé qu'il existe en principe, sur la base de la liberté d'opinion, d'information et de réunion, un droit conditionnel à l'usage accru du domaine public pour des manifestations. Lors de la procédure d'autorisation, il ne faut pas seulement examiner l'admissibilité ou l'inadmissibilité de la requête, mais aussi les conditions cadres, les éventuelles charges ainsi que les alternatives possibles. Les organisateurs ne peuvent dès lors pas exiger de pouvoir effectuer une manifestation à un endroit et à un moment déterminés ainsi qu'à des conditions cadres qu'ils auraient eux-mêmes définies. En revanche, ils ont droit à ce que l'effet d'appel au public qu'ils ont prévu soit pris en considération (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_9/2012 du 7 mai 2012, consid. 2.1). Dans le cadre d'une autorisation, le principe de proportionnalité suppose que seul un danger vraisemblable, réel et concret justifie l'interdiction d'une manifestation. Les charges et conditions accompagnant une autorisation doivent être raisonnables et pertinentes, ce qui est le cas par exemple pour l'obligation de retirer d'un stand une publication contraire à l'ordre public, mais pas lorsqu'il s'agit de fournir à l'avance le nom d'un orateur (P. MOOR, Droit administratif, vol. III, 1992, p. 307). Cas échéant, le principe de proportionnalité conduira à préférer l'imposition de charges à un refus pur et simple d'autorisation (T. TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, N 215), voire même requérir des mesures pour prévenir tout risque de heurts, en demandant notamment des forces de police supplémentaires (Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_9/2012 du 7 juillet 2012, consid. 2.5). En outre, lorsque la place disponible est limitée et que les demandes dépassent les disponibilités, la collectivité publique doit opérer un choix selon des critères objectifs. Elle peut retenir les demandes les plus aptes à satisfaire les besoins de toute nature du public du point de vue de la qualité et de la diversité (ATF 128 I 136 , consid. 4.2 ; ATF 2P.89/2005 du 18 avril 2006, consid. 2.2 ; 2P.145/2003 du 30 juillet 2003, consid. 4.1 ; 2P.327/1998 du 3 mars 1999, consid. 2b). L'autorisation d'usage accru du domaine public a ainsi également pour objet de coordonner entre eux l'ensemble des usages communs ou accrus à entreprendre sur le domaine public, en établissant le cas échéant un ordre de priorité et/ou de rotation, ce qui revient à privilégier telle ou telle activité aux dépens des autres (J. DUBEY/J.-B. ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, p. 540). 12. En vertu de l'art. 12 de la loi sur le domaine public, du 24 juin 1961 (LDPu - L 1 05),

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. Toutefois, selon 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, ainsi que toute autre occupation de celui-ci excédant l'usage commun sont subordonnés à une permission. L'art. 1 al. 2 RUDP 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 (ATA/147/2012 du 20 mars 2012, consid. 9a ; ATA/63/2012 du 31 janvier 2012, consid. 7b). 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. 13.

L'art. 15 LDPu, selon lequel la permission visée par l'art. 13 de la loi est accordée par l'autorité cantonale ou communale qui administre le domaine public, constitue une base légale suffisante pour limiter les libertés (ATA/63/2012 précité, consid. 7b ; ATA/417/2007 du 28 août 2007, consid. 6). La compétence communale résulte en outre en l'espèce de l'art. 1 al. 1 let. b RUDP, qui dispose que toute utilisation du domaine public excédant l'usage commun au sens de l'art. 13 LDPu fait l'objet d'une autorisation délivrée par l'autorité communale (ATA/63/2012 précité, consid. 7b ; ATA/96/2005 précité, consid. 7). 14.

En l'espèce, il n'est pas contesté que la décision litigieuse constitue une restriction de la liberté de conscience et de croyance. L'autorité intimée soutient que seule cette liberté est remise en cause, et que l'activité que la recourante entend mener sur son stand n'est en revanche pas couverte par la liberté d'opinion et d'information. Comme on le verra ci-dessous, il n'est pas nécessaire de trancher ce dernier point. La recourante relève pour sa part que la décision litigieuse ne précise pas quel est son fondement légal. Si ce point est exact, et constitue cas échéant un défaut de motivation que la présente procédure aura quoi qu'il en soit permis de réparer, il faut rappeler que selon la jurisprudence mentionnée ci-dessus, l'art. 15 LDPu donne à l'autorité communale le pouvoir de restreindre l'utilisation accrue du domaine public et donc la liberté d'affirmer en public une expression religieuse. 15.

Il reste par conséquent à examiner si la décision litigieuse poursuit un intérêt public légitime et si elle est proportionnée à ce but. 16.

On relèvera tout d'abord qu'il n'est pas aisé de comprendre si l'autorité intimée souhaite mettre fin à tout prosélytisme religieux sur la voie publique, ou si elle est plutôt préoccupée par l'envahissement dont cette dernière pourrait faire l'objet de la part de toutes sortes de groupements religieux, spirituels, voire, comme elle l'écrit aussi, de groupements ésotériques. Elle se prévaut également, sans développer particulièrement ce point, de la laïcité de l'Etat. Quoi qu'il en soit, le prosélytisme auquel la recourante admet faire preuve à l'occasion de ses stands, et qui est défini comme un "zèle ardent pour recruter des adeptes, pour tenter d'imposer ses idées." (cf. Larousse en ligne, [www.larousse.fr](http://www.larousse.fr)), doit être compris, selon les principes rappelés ci-dessus, comme l'une des expressions de la liberté religieuse. La lutte contre le prosélytisme religieux ne peut donc pas être considérée comme d'intérêt public. Il n'est par ailleurs pas allégué par l'intimée que les idées propagées par la recourante porteraient atteinte à la sécurité publique ou de toute autre manière à l'ordre juridique suisse, ni que la méthode utilisée impliquerait par exemple le fait d'offrir des avantages

sociaux ou matériels, ou d'exercer une pression abusive en vue d'obtenir des adhésions. Quant au fait de chercher à éviter l'"envahissement" des voies publiques par des stands à caractères religieux, le tribunal admet qu'il s'agit d'un but d'intérêt public. Toutes sortes de milieux associatifs, se vouant par exemple à des activités de nature idéale ou politique, sont également présents dans la vie de la cité et doivent pouvoir bénéficier d'un espace d'expression. Il convient que chacun trouve une place, mais pour autant, le public doit aussi pouvoir bénéficier du domaine public comme d'un espace de délasserment, sans se voir en tous lieux et en permanence sollicité. S'agissant enfin du fait de chercher à préserver la laïcité de l'Etat, il s'agit là aussi d'un intérêt public légitime. 17. Il reste cependant à examiner si la décision litigieuse, qui préfigure la nouvelle pratique annoncée par l'intimée, est proportionnée aux buts que sont la préservation d'un domaine public dont l'usage demeure équilibré, et la laïcité de l'Etat. Tel n'est pas le cas. En vertu des principes évoqués plus haut, il appartient à l'intimée de gérer son espace public en fonction de la place à disposition et du nombre de demandes qui lui sont soumises: si ces dernières s'avèrent trop nombreuses, il est dans ses attributions de limiter les autorisations, par exemple en partageant équitablement les dates et les places disponibles. Il lui appartient, sur la base de ce qui paraît constituer la limite supérieure de l'usage accru du domaine public, d'en prévoir la répartition selon une planification et une répartition de ce dernier. Du point de vue des libertés fondamentales en jeu, le fait qu'un groupement religieux voie ses autorisations d'occuper le domaine public s'espacer demeure de toute manière préférable à une interdiction définitive. Par ailleurs, la décision prise par l'intimée de ne plus délivrer aucune autorisation d'occupation du domaine public à des groupements à caractère religieux pose un autre problème. En effet, en amenant ces derniers à abandonner leur programme d'information et de sensibilisation sur la voie publique, la nouvelle pratique annoncée par l'intimée aurait pour conséquence qu'il ne serait plus possible de mesurer d'éventuelles fluctuations du nombre de requêtes en autorisation. Si l'expérience dont se prévaut l'intimée semble démontrer une nette augmentation de ces dernières depuis quelques mois, il n'est pas exclu qu'il s'agisse là d'un phénomène temporaire, susceptible de faiblir d'ici une ou deux années. En maintenant le principe de l'autorisation, l'intimée conserve la possibilité de moduler le nombre d'autorisations délivrées périodiquement à chaque groupement, en fonction des éventuelles variations du nombre de requêtes qui lui sont adressées. Quant au souhait de l'intimée de préserver la laïcité de l'Etat, la décision litigieuse est contraire au principe de proportionnalité parce qu'elle n'est pas apte à atteindre ce but : il n'y a en effet tout simplement pas de lien entre le principe de laïcité et le fait d'octroyer des autorisations d'usage accru du domaine public à des groupements religieux, à tout le moins aussi longtemps que l'autorité ne fait entre eux aucune distinction fondée sur les croyances qu'ils véhiculent. 18. Au vu de ce qui précède, l'intimée n'était pas fondée à refuser la permission sollicitée. 19. Le recours sera donc admis et le dossier renvoyé à l'intimée pour qu'elle statue sur une autorisation tenant compte des emplacements et dates à disposition. 20. Vu l'issue du litige, il ne sera pas perçu d'émolument. 21. L'avance de frais versée par la recourante à hauteur de CHF 500.- lui sera restituée. 22. La recourante, qui n'a pas conclu à une indemnité de procédure ne s'en verra allouer aucune (art. 87 al. 2 à 4 LPA et 6 RFPA). **PAR CES MOTIFS LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PREMIÈRE INSTANCE 1.** déclare recevable le recours interjeté le 3 octobre 2014 par l'Association B\_\_\_\_\_ et par l'Association A\_\_\_\_\_ contre la décision de la Ville de Genève du 3 septembre 2014 ; 2. l'admet ; 3. renvoie la procédure à la Ville de Genève afin qu'elle rende une nouvelle décision au sens

des considérants ; 4.            renonce à percevoir un émolument et ordonne la restitution à la  
recourante de l'avance de frais de CHF 500.- ; 5.            dit que, conformément aux art. 132  
LOJ, 62 al. 1 let. a et 65 LPA, le présent jugement est susceptible de faire l'objet d'un  
recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (18 rue du Mont-Blanc,  
case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les trente jours à compter de sa notification. L'acte  
de recours doit être dûment motivé et contenir, sous peine d'irrecevabilité, la désignation du  
jugement attaqué et les conclusions du recourant. Il doit être accompagné du présent  
jugement et des autres pièces dont dispose le recourant ; 6.            communique le présent  
jugement à : a.            ASSOCIATIONS A \_\_\_\_\_ et B \_\_\_\_\_ ; b.            VILLE DE  
GENEVE, SERVICE DE LA SECURITE ET DE L'ESPACE PUBLICS. Siégeant : Olivier  
BINDSCHEDLER TORNARE, président, Diane SCHASCA et Jean-Luc RICHARDET,  
juges assesseurs. Au nom du Tribunal : Le président Olivier BINDSCHEDLER TORNARE  
Copie conforme de ce jugement a été communiquée aux parties. Genève, le La greffière

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