

REPUBLIQUE ET



CANTON DE GENEVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/176/2024 DOMPU

JTAPI/37/2024

JUGEMENT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

du 18 janvier 2024

dans la cause

Madame A_____

contre

VILLE DE GENÈVE - SERVICE DE L'ESPACE PUBLIC

EN FAIT

1. B_____ (ci-après : B_____) rassemble des personnes et associations qui soutiennent l'appel de la société civile palestinienne de juillet 2005 au boycott, au désinvestissement et aux sanctions (B_____) contre Israël. Elle relaie des campagnes internationales dans le contexte suisse, en organisant des actions, des événements, des conférences, des ateliers de formation etc.
2. Madame A_____ et Monsieur C_____ sont salariés de B_____.
3. En vue de l'organisation d'une manifestation en soutien au peuple palestinien "Pour un cessez-le-feu à GAZA" le 20 janvier 2024, Mme A_____ et M. C_____ ont déposé une demande d'autorisation le 22 décembre 2023, pour le compte de B_____, enregistrée sous n° 1_____.

Cette requête prévoyait une manifestation le 20 janvier 2024, de 16h00 à 19h00 environ, devant réunir "entre 5'000 et 8'000 manifestants, avec l'usage d'un véhicule (camionnette), d'une sono et d'un service d'ordre sur le parcours suivant : place De-Neuve (lieu de rendez-vous) – Corraterie – rue de la Croix d'Or – place Longemalle – pont du Mont-Blanc – rue de Chantepoulet – rue de Berne – rue de Monthoux – rue des Pâquis – place de la Navigation – rue de l'Ancien-Port – quai Wilson – Palais Wilson (fin du rassemblement).

4. Le 8 janvier 2024, une séance s'est déroulée au Nouvel Hôtel de police en présence de M. C_____ et de représentants de la police cantonale, du service d'incendie et de secours (ci-après : SIS), des Transports publics genevois (ci-après : TPG) et de l'intimée.
5. Il ressort du procès-verbal de ladite séance établi par le Sergent-chef D_____ du Centre opérations et planification du département des institutions et du numérique (ci-après: DIN ou le département) le 10 janvier 2024, que M. C_____ informait la police que Mme A_____ prenait la responsabilité de l'organisation de la manifestation.

Le parcours prévu avait été validé par la police cantonale, les TPG et le SIS mais la ville de Genève (ci-après : la ville) n'y était pas favorable. Sur demande de la ville, M. C_____ a accepté que la manifestation se déroule sur une seule rive. Dès lors, le parcours suivant a été élaboré par les personnes présentes : Place De-Neuve, rue du Conseil-Général, rue De-Candolle, rue de Saint-Léger, rue Leschot, rue des Voisins, rue des Sources, rue de Carouge, rue des Battoirs, rue Dancet, carrefour des Vingt-trois-Cantons, avenue Henri-Dunant, boulevard Georges-Favon, place du Cirque, boulevard Saint-Georges, avenue Sainte-Clotilde, quai Ernest-Ansermet, rue de l'Ecole-de-Médecine, plaine de Plainpalais secteur sud et fin de la manifestation sur la plaine de Plainpalais.

La police tenait à préciser qu'elle acceptait tant le premier que le deuxième parcours et qu'elle n'avait aucun élément objectif pour refuser les parcours demandés par les organisateurs. Les TPG s'adapteraient aux deux parcours et le SIS attirait l'attention sur la rue Harry-Marc, axe prioritaire pour les pompiers. La ville ne pouvait pas valider le parcours élaboré en séance avant d'en référer au magistrat du Conseil administratif.

6. Par téléphone du 10 janvier 2024, l'intimée a proposé à M. C_____ une autre variante de parcours, entre le parc des Croupettes et la place des Nations, qui a été refusée.
7. Par courriel du 11 janvier 2024, M. C_____ a écrit aux membres de la réunion du 8 janvier 2024 afin de solliciter une deuxième séance le 15 janvier 2024 dans la mesure où Mme A_____ avait reçu le même jour, un appel téléphonique du canton de Genève validant le parcours proposé initialement le 22 décembre 2023.
8. Par décision du 12 janvier 2024, la ville a refusé de délivrer à B_____ l'autorisation sollicitée sur la base des art. 57 al. 3 et 61 al. 1 de la loi sur les routes du 28 avril 1967 (LRoutes - L 1 10) et 17 de la loi sur le domaine public du 24 juin 1961 (LDPu - L 1 5).

S'il se justifiait de permettre à la requérante d'exercer ses libertés d'opinion, d'information et de réunion, il convenait, compte tenu avant tout du nombre considérable de manifestations se déroulant sur le domaine public, le plus souvent au centre-ville, certaines de façon quotidienne, depuis le début du conflit ayant éclaté au Proche-Orient, soit depuis le mois d'octobre 2023, d'en circonscrire le déroulement hors du centre-ville, de façon à y garantir un usage égalitaire et équilibré du domaine public dans l'intérêt des tiers non-manifestants et de tous les autres usagers, ainsi que du voisinage, notamment des commerçants. Depuis le 21 octobre 2023, B_____ avait été autorisé à défiler un samedi après-midi à pas moins de cinq reprises. Il importait également de tenir compte de l'impact d'une telle manifestation, impliquant la fermeture des artères principales du centre-ville, sur la circulation routière et la mobilité des habitants et autres usagers de la ville. Dans ces conditions, les deux itinéraires proposés ne satisfaisaient pas à cette nécessité et ne pouvaient être acceptés. Dès lors que l'itinéraire alternatif suggéré à B_____ le 11 janvier 2024 n'avait pas rencontré son adhésion, la ville n'avait pas d'autre choix que de refuser de délivrer la permission sollicitée.

Il était fait mention que cette décision pouvait faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal) dans les trente jours à compter de sa notification.

9. Le 15 janvier 2024, une nouvelle réunion s'est déroulée au Nouvel Hôtel de police en présence de M. C_____, Mme A_____ et de représentants de la police cantonale, du SIS, des TPG et de l'intimée.

Il ressort du procès-verbal de ladite réunion établi par le Sergent-chef D_____, que le parcours était validé et fixé conjointement comme suit :

Variante à plus de mille cinq cents personnes :

Place De-Neuve, rue de la Corraterie, rue de la Confédération, rue du Marché, rue de la Croix-d'Or, rue de Rive, rue d'Italie à gauche de la chaussée, soit en sens inverse, rue du Rhône, place du Port, pont du Mont-Blanc, rue du Mont-Blanc, rue de Berne, rue De-Monthoux, rue des Pâquis, place de la Navigation, rue de l'Ancien-Port, place Jean-Marteau, quai Wilson et fin de cortège à la hauteur du palais Wilson côté lac.

Variante à moins de mille cinq cents personnes :

Place De-Neuve, rue de la Corraterie, rue de la Confédération, rue du Marché, rue de la Croix-d'Or, rue de Rive, rue d'Italie à gauche de la chaussée, soit en sens inverse, rue du Rhône, place du Port, quai du Général-Guisan, pont des Bergues, rue Arnold-Winkelried, rue Kleberg, rue du Mont-Blanc, rue de Berne, rue De-Monthoux, rue des Pâquis, place de la Navigation, rue de l'Ancien-Port, place Jean-Marteau, quai Wilson et fin de cortège à la hauteur du palais Wilson côté lac.

Le rassemblement était prévu à 16h00 pour un départ à 16h30, avec une arrivée à 18h30 sur le quai Wilson et une fin de la manifestation à 19h30, sans arrêt pour la prise de parole.

La police municipale de la ville indiquait qu'elle ne fournirait pas d'agent dans la mesure où la ville n'avait pas donné son autorisation mais qu'elle gèrerait l'enlèvement des chaînes et/ou potelets se trouvant à l'Ancien-Port et sur la place de la Navigation.

10. Par acte du 17 janvier 2024 adressé au tribunal, Mme A_____ a recouru contre la décision du 12 janvier 2024 concluant sur mesures superprovisionnelles, à la restitution de l'effet suspensif, au constat de l'illicéité de la décision du 12 janvier 2024 de la ville, à son annulation et cela fait, au renvoi de la cause à la ville pour nouvelle décision. Préalablement, elle a conclu à la recevabilité du recours et à ce que la comparution personnelle des parties soit ordonnée ainsi que l'audition de M. C_____. Principalement, elle a conclu au constat de l'illicéité de la décision du 12 janvier 2024 de la ville, à son annulation et cela fait, à ce qu'elle soit autorisée à utiliser le domaine public en vue de la manifestation autorisée du 20 janvier 2024, subsidiairement, à ce que la cause soit renvoyée à la ville pour nouvelle décision, les frais de procédure devant être mis à la charge de la ville.

L'autorisation de manifestation du 20 janvier 2024 sur les deux rives par une traversée du pont du mont-Blanc avait reçu le préavis favorable de la police, du canton et des TPG dès le 8 janvier 2024, en l'absence de crainte sécuritaire. La manifestation du 20 janvier 2024 avait été valablement autorisée par le canton et

son parcours finalisé et négocié lors de la séance du 15 janvier 2024 sur la base de la loi sur les manifestations sur le domaine public du 26 juin 2008 (LMDPu - F 3 10). A la faveur de cette autorisation, les organisateurs avaient, avec l'accord de la police, annoncé publiquement la manifestation. L'intimée se trompait lorsqu'elle estimait avoir le droit de rendre une décision contraire à la LMDPu par le biais de la LDPu et de la LRoutes. Ce faisant, elle violait l'art. 12A de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA-GE - E 5 10) et il convenait de constater le caractère illicite de cette décision. Sur le fond, la décision querellée violait la liberté du choix du forum protégé par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101), le principe de l'interdiction de l'arbitraire et le principe de proportionnalité.

EN DROIT

1. Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés contre les décisions prises en application de la LRoutes ou de ses dispositions d'application, tel, par exemple, que le règlement concernant l'utilisation du domaine public du 21 décembre 1988 (RUDP - L 1 10.12) (art. 93 al. 1 RUDP cum 96 al. 1 LRoutes).
2. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est formellement recevable sous cet angle selon les art. 62 à 65 de la LPA.
3. La recevabilité du recours suppose également que son auteur dispose de la qualité pour recourir.
4. La qualité pour recourir appartient, outre aux parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée, à toute personne touchée directement par une décision qui a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 60 al. 1 let. a et b LPA).
5. La qualité pour recourir fondée sur l'art. 60 al. 1 let. b LPA correspond à celle de l'art. 89 al. 1 let. b et c LTF (ATF 144 I 43 consid. 2.1). Selon cette dernière disposition, a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque est particulièrement atteint par la décision et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification, soit un intérêt personnel et actuel, à voir le juge statuer sur ses conclusions.
6. L'intérêt digne de protection consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Il implique que le recourant soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des

administrés et se trouve, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (ATF 138 II 162 consid. 2.1.2 ; 137 II 40 consid. 2.3 ; 133 II 468 consid. 1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_837/2013 du 11 avril 2014 consid. 1.1). Le recourant doit démontrer que sa situation factuelle et/ou juridique peut être avantageusement influencée par l'issue du recours (ATA/14/2022 du 11 février 2022 consid. 5c). Tel n'est pas le cas de celui qui n'est atteint que de manière indirecte, médiate, ou encore « par ricochet » (ATA/1821/2019 du 17 décembre 2019 ; ATA/552/2006 du 17 octobre 2006). Un intérêt seulement indirect à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée n'est pas suffisant (ATF 138 V 292 consid. 4; arrêt du Tribunal fédéral 1C_665/2013 du 24 mars 2014 consid. 3.1).

7. En l'espèce, seule B_____ est destinataire de la décision contestée. S'agissant de Mme A_____, responsable de l'organisation de la manifestation, elle est touchée de manière concrète et directe par la décision litigieuse dans la mesure où elle est empêchée par celle-ci d'organiser ladite manifestation le 20 janvier 2024.
8. Le recours est ainsi recevable.
9. Se pose la question de la nullité de la décision du 12 janvier 2024 prise par la ville, constat qui doit être effectué d'office, en tout temps, par l'ensemble des autorités étatiques (ATF 138 II 501 consid. 3.1 ; 136 II 415 consid. 1.2 ; 132 II 342 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_573/2020 du 22 avril 2021 consid. 5 ; 1C_474/2017 du 13 décembre 2017 consid. 3.2 ; 4A_142/2016 du 25 novembre 2016 consid. 2.2).
10. La nullité absolue ne frappe que les décisions affectées des vices les plus graves, manifestes ou du moins facilement décelables, et pour autant que la constatation de la nullité ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Hormis dans les cas expressément prévus par la loi, il n'y a lieu d'admettre la nullité qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances sont telles que le système d'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire. Si de graves vices de procédure, tels que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision, peuvent constituer des motifs de nullité, des vices de fond n'entraînent qu'à de très rares exceptions la nullité d'une décision (ATF 144 IV 362 consid. 1.4.3 ; 138 III 49 consid. 4.4.3 ; 137 I 273 consid. 3.1 ; 136 II 489 consid. 3.3 ; 133 II 366 consid. 3.2 ; ATA/845/2022 du 23 août 2022 ; ATA/835/2022 du 23 août 2022).
11. La LMDPu régit l'organisation et la tenue de manifestations sur le domaine public, dans le respect des droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale et la CEDH (art. 1 LMDPU). On entend par manifestation au sens de la LMDPu tout rassemblement, cortège, défilé ou autre réunion sur le domaine public (art. 2 LMDPu).

12. In casu, il est indéniable que la manifestation organisée le 20 janvier 2024 par la recourante remplit la définition de l'art. 2 LMDPu s'agissant d'un rassemblement et d'un défilé sur le domaine public, dans l'exercice du droit à la liberté de réunion, à la liberté d'expression et aux libertés d'opinion et d'information.
13. La LMDPu, entrée en vigueur le 1er novembre 2008, instaure le principe d'une autorisation délivrée par le département pour toute manifestation sur le domaine public. Cette loi a été adoptée par le Grand Conseil dans le but « de rassembler en un seul texte toutes les dispositions relatives à l'exercice du droit de manifester » (cf. MGC 2007-2008/X A 10282). Il s'agit d'une loi spéciale, plus récente que la LDPu et que la LRoutes, et qui doit donc primer ces dernières (c.f. ATA/274/2020 consid. 4a ; ATA/155/2013 consid. 2).
14. L'art. 3 de la LMDPu soumet l'organisation d'une manifestation sur le domaine public à l'obtention préalable d'une autorisation délivrée par le département.
15. Les demandes d'autorisation doivent être présentées au département par une ou plusieurs personnes physiques, majeures, soit à titre individuel, soit en qualité de représentant autorisé d'une personne morale, dans un délai fixé par voie de règlement (art. 4 al. 1 LMDPu).
16. La délivrance, le cas échéant sous conditions, ainsi que le refus de l'autorisation, sont réglés par l'art. 5 LMDPu. Lorsqu'il est saisi d'une demande d'autorisation, le département évalue l'ensemble des intérêts touchés, et notamment le danger que la manifestation sollicitée pourrait faire courir à l'ordre public. Le département se fonde notamment sur les indications contenues dans la demande d'autorisation, sur les expériences passées et sur la corrélation qui existe entre le thème de la manifestation sollicitée et les troubles possibles (art. 5 al. 1 LMDPu).
17. Lorsqu'il délivre l'autorisation, le département fixe les modalités, charges et conditions de la manifestation en tenant compte de la demande d'autorisation et des intérêts privés et publics en présence. Il détermine en particulier le lieu ou l'itinéraire de la manifestation ainsi que la date et l'heure du début et de la fin prévues de celle-ci (art. 5 al. 2 LMDPu). Le règlement d'exécution de la loi précitée, du 15 octobre 2008 (RMDPu - F 3 10.01) précise que, dans la mesure du possible, le département fixe les modalités, charges et conditions de la manifestation d'entente avec le ou les organisateurs, en tenant compte des intérêts privés et publics en présence (art. 3 al. 2 RMDPu).
18. Dans un arrêt du 6 mars 2013 (ATA/155/2013 consid. 4), la chambre administrative de la Cour de Justice a laissé ouverte la question de savoir si la commune du Grand-Saconnex était compétente pour autoriser une manifestation sur son territoire en marge du Salon de l'Automobile précisant qu'il était douteux qu'elle émane d'une autorité compétente.

19. Il s'ensuit que seul le département est compétent pour délivrer une autorisation de manifester sur le domaine public genevois, à l'exclusion des communes. Ces dernières peuvent évidemment participer aux discussions et donner leur préavis au département lorsqu'il évalue l'ensemble des intérêts en présence. Elles sont en effet directement touchées par l'usage accru de leur domaine public et par la participation de leur administration, notamment les forces de l'ordre municipales, à la bonne tenue des manifestations. Toutefois, elles n'ont pas la compétence légale pour délivrer ou non une autorisation de manifester qui peut être prise uniquement sur la base de la LMDPu et non des LDPu et LRoutes, par le département.
20. Partant, la décision du 12 janvier 2024 est nulle faute de compétence de la ville pour rendre une telle décision. Le recours sera ainsi admis.
21. En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), l'intimée, qui succombe, est condamnée au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 900.-.
22. La recourante n'ayant pas exposé de frais particuliers, il ne lui sera pas alloué d'indemnité de procédure (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 17 janvier 2024 par Madame A_____ contre la décision de la Ville de Genève du 12 janvier 2024 ;
2. l'admet ;
3. constate la nullité de la décision du 12 janvier 2024 prise par la Ville de Genève à l'encontre de B_____ ;
4. met à la charge de la Ville de Genève un émolument de CHF 900.- ;
5. dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;
6. 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 (10 rue de Saint-Léger, 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.

Siégeant : Gwénaëlle GATTONI, présidente, Diane SCHASCA et Patrick BLASER,
juges assesseurs.

Au nom du Tribunal :

La présidente

Gwénaëlle GATTONI

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties.

Genève, le

La greffière