Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.730/2003 /col

Arrêt du 22 mars 2004
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Reeb et Féraud.
Greffier: M. Jomini.

Parties
X._____,
recourante, représentée par Me Mauro Poggia, avocat,

contre

Procureur général de la République et canton de Genève, place du Bourg-de-Four 1, case postale 3565, 1211 Genève 3,
Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre pénale, case postale 3108,
1211 Genève 3.

Objet
contravention, droit pénal cantonal

recours de droit public contre l'arrêt de la Chambre pénale de la Cour de justice du canton de Genève, du 27 octobre 2003.

Faits:
A.
Le 12 janvier 2002, X._____, agissant au nom de l'Association suisse de F._____, a demandé au Département de justice, police et sécurité de la République et canton de Genève (ci-après: le département cantonal) l'autorisation d'organiser des manifestations en ville de Genève du 20 au 22 mars 2002. Il s'agissait, selon la requérante, de dénoncer les persécutions frappant les adeptes du mouvement F._____ en Chine, et d'alerter l'opinion publique à ce sujet, pendant la session annuelle, à Genève, de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. Il était demandé au département cantonal d'autoriser durant ces trois jours un rassemblement sur la place des Nations, de 9 heures à 17 heures, et en outre, le premier jour, un cortège (ou marche silencieuse) de la plaine de Plainpalais à la place des Nations.
Le 18 février 2002, le département cantonal a communiqué à X._____ une autorisation de manifester assortie, notamment, des conditions suivantes:
- les participants se rassembleront à la place des Nations sur le terrain herbeux central les 20, 21 et 22 mars 2002 de 8 heures à 12 heures;
- aucun cortège ou chaîne humaine n'aura lieu.
Cette décision n'indique pas de voie de recours.
B.
X._____ a ensuite, au nom de son association, écrit à deux reprises à la Conseillère d'Etat présidente du département cantonal, en critiquant les restrictions prévues par la décision du 18 février 2002, à savoir l'absence d'autorisation pour un cortège et pour des rassemblements durant l'après-midi. Ce magistrat l'a entendue le 4 mars 2002 puis lui a adressé, le 19 mars 2002, un courrier indiquant que tout cortège ou rassemblement sur la place des Nations en dehors du cadre fixé par le département exposerait ses organisateurs aux peines de police.
C.

Le 20 mars 2002 à 9 heures, des adeptes (ou pratiquants) du mouvement F._____ se sont réunis au parc des Bastions, en ville de Genève. Sur place, les services de police ont rendu X._____ attentive au risque de sanctions en cas de non respect des modalités de l'autorisation. Un cortège s'est formé et a pris, sur les trottoirs, la direction de la place des Nations. A cet endroit, sur le terrain herbeux, les participants ont déployé des panneaux et des banderoles. La manifestation s'est dispersée dans le calme à 16.15 heures. Les 21 et 22 mars 2002, les manifestants se sont également installés à la place des Nations; ils ont quitté les lieux à 17 heures.
D.
Le 26 juin 2002, un officier de la police cantonale a infligé à X._____ une amende de 1'500 fr. pour n'avoir pas respecté, en tant qu'organisatrice, les conditions de l'autorisation de manifester sur la voie publique, et pour s'être ainsi rendue coupable d'une contravention au règlement cantonal concernant la tranquillité publique et l'exercice des libertés publiques.
X._____ a contesté la contravention et l'affaire a été transmise au Tribunal de police. Ce Tribunal a rendu son jugement le 15 avril 2003; il a condamné X._____ à une amende de 500 fr., pour infraction aux art. 2 let. b, 11B et 12 du règlement cantonal précité, en relation avec l'art. 37 al. 1 ch. 49 de la loi pénale genevoise (LPG).
X._____ a, par la voie de l'appel, attaqué ce jugement devant la Cour de justice. Elle a été entendue à l'audience du 25 août 2003; elle n'était pas assistée. La Chambre pénale de la Cour de justice a rendu son arrêt le 27 octobre 2003 et elle a confirmé le jugement du Tribunal de police. Elle a considéré que le choix de défiler et de manifester au-delà des heures fixées avait été fait en connaissance de cause et que d'autres moyens d'action existaient pour la sauvegarde des intérêts de l'association.
E.
Agissant par la voie du recours de droit public, X._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt de la Chambre pénale de la Cour de justice. Elle se plaint de violations de son droit d'être entendue (art. 29 Cst.) ainsi que de diverses garanties du droit constitutionnel relatives aux manifestations sur le domaine public (art. 16, 22 et 36 Cst.). A ce propos, elle fait en substance valoir qu'en refusant d'autoriser les manifestations selon les modalités qu'elle avait proposées, le département cantonal aurait imposé une restriction disproportionnée de la liberté de réunion; dans ces circonstances, à défaut d'un contrôle préalable de la constitutionnalité de la décision du département cantonal, le juge pénal aurait dû renoncer à une sanction.
Le Procureur général de la République et canton de Genève conclut au rejet du recours.
La Cour de justice se réfère à son arrêt.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
L'amende infligée à la recourante est fondée sur le droit cantonal, et non pas sur le droit pénal fédéral. La voie du recours de droit public, pour violation de droits constitutionnels des citoyens, a donc été choisie à juste titre (art. 84 al. 1 let. a OJ; cf. art. 269 al. 1 PPF). L'exigence de l'épuisement des instances cantonales, selon l'art. 86 al. 1 OJ, est satisfaite; en effet, selon l'art. 339 al. 1 let. d du code de procédure pénale du canton de Genève (CPP/GE), le pourvoi en cassation n'est pas recevable contre les arrêts de la Chambre pénale de la Cour de justice statuant sur appel des jugements du Tribunal de police. La recourante, condamnée à une amende, est atteinte par la décision attaquée dans ses intérêts personnels et juridiquement protégés; elle a ainsi qualité pour recourir selon l'art. 88 OJ (cf. ATF 129 I 113 consid. 1.2 p. 117; 129 II 297 consid. 2.1 p. 300; 126 I 43 consid. 1a p. 44 et les arrêts cités). L'acte de recours a en outre été déposé en temps utile (cf. art. 89 al. 1 OJ). Il y a donc lieu d'entrer en matière.
2.
La recourante se prévaut de la liberté d'opinion (art. 16 Cst.) et de la liberté de réunion (art. 22 Cst.). Selon elle, l'interdiction d'organiser d'une part un cortège, et d'autre part des rassemblements au-delà de midi, aux dates retenues, constituerait une restriction disproportionnée de ces droits fondamentaux. Le département cantonal aurait donc rendu, le 18 février 2002, une décision contraire à la Constitution (cf. art. 36 al. 3 Cst.). Elle n'était pas en mesure, avant le 20 mars 2002, de faire contrôler la constitutionnalité de cette décision. Il incombait donc, selon elle, au Tribunal de police puis à la Chambre pénale de la Cour de justice d'effectuer ce contrôle, en tenant compte du bon déroulement des manifestations (pas de gêne de la circulation publique, pas d'entrave à d'autres usages du domaine public).
2.1 Le règlement cantonal concernant la tranquillité publique et l'exercice des libertés publiques prévoit l'interdiction

des "manifestations diverses", telles que les "cortèges qui ont lieu sur la voie publique et pour lesquels le département de justice, police et sécurité n'a pas accordé préalablement son autorisation" (art. 2 let. d du règlement). L'art. 11B du règlement rappelle que l'organisation d'une manifestation est soumise à autorisation, le département cantonal devant en fixer les modalités, autant que possible d'entente avec les organisateurs. Cette norme cantonale ne précise pas davantage le cadre juridique déterminant. Nonobstant l'imprécision du texte, le pouvoir d'appréciation du département cantonal n'est pas illimité car ces modalités doivent être fixées en prenant en considération les exigences du droit constitutionnel. La jurisprudence relative aux libertés d'opinion et de réunion admet en effet que les organisateurs d'une manifestation à but idéal puissent, sous certaines conditions, se prévaloir d'un droit à l'usage accru du domaine public ou, le cas échéant, des places et locaux à disposition des collectivités publiques (cf. ATF 127 I 164 consid. 3 p. 167 ss et les arrêts cités).

2.2 L'autorisation d'organiser une manifestation, prévue à l'art. 11B du règlement cantonal précité, est une décision au sens de l'art. 4 al. 1 de la loi cantonale sur la procédure administrative (LPA - cette définition correspond à celle du droit fédéral, énoncée à l'art. 5 al. 1 PA), rendue par une autorité administrative (cf. art. 5 let. c LPA). Elle était susceptible d'un recours auprès d'une juridiction administrative (art. 57 let. a LPA, en relation avec l'art. 6 LPA). Le Tribunal administratif cantonal est en principe compétent pour connaître des recours contre les décisions des départements (art. 56A al. 1 et 2 de la loi cantonale sur l'organisation judiciaire). En vertu de l'art. 46 al. 1 LPA, les décisions administratives doivent indiquer les voies ordinaires et délais de recours.

Dans le cas particulier, la décision du département cantonal n'a pas fait l'objet d'un recours. Elle n'indiquait toutefois pas la possibilité de l'attaquer devant une juridiction administrative. Cette décision avait été notifiée à la recourante un mois avant la date retenue pour la première manifestation; dans ce laps de temps, la juridiction cantonale aurait pu être saisie et, éventuellement, rendre une décision provisoire ou définitive dans cette cause. La recourante n'était toutefois pas assistée d'un avocat à ce moment-là et, lorsqu'elle s'est adressée à la présidente du département cantonal pour critiquer les modalités fixées dans la décision du 18 février 2002, la possibilité de recourir ne lui a pas été signalée; ses deux lettres à la Conseillère d'Etat n'ont pas non plus été transmises d'office au Tribunal administratif, pour être traitées comme des actes de recours.

2.3 La recourante fait valoir, dans ces conditions, que le juge pénal aurait dû examiner la proportionnalité de la décision du département cantonal, et que cet examen aurait dû l'amener à ne pas prononcer de sanction.

2.3.1 Par cette argumentation, la recourante reproche à la Cour de justice l'absence de contrôle préjudiciel de la décision administrative dont l'inobservation a donné lieu à l'ouverture de la procédure pénale. La jurisprudence distingue, à propos d'un tel contrôle préjudiciel, trois hypothèses. La première hypothèse est celle où un tribunal administratif s'est prononcé: le juge pénal ne peut alors plus revoir la légalité de la décision administrative. La deuxième hypothèse est celle où un tribunal administratif aurait été compétent pour examiner un recours de l'intéressé, mais celui-ci a renoncé à attaquer la décision, ou bien l'affaire est encore pendante devant le juge administratif au moment du jugement pénal: le contrôle, par le juge pénal, de la légalité de la décision administrative est alors possible, mais son pouvoir d'examen est limité à la violation manifeste de la loi et à l'abus manifeste du pouvoir d'appréciation. Enfin, la troisième hypothèse est celle où la décision administrative ne peut pas faire l'objet d'un recours auprès d'une autorité judiciaire: le juge pénal peut en pareil cas la revoir librement (ATF 129 IV 246 consid. 2.1 et 2.2 p. 249, et la jurisprudence citée, jurisprudence au demeurant précisée dans
cet arrêt).

2.3.2 On se trouve, en l'espèce, dans la deuxième hypothèse. Il importe peu, de ce point de vue, que l'absence de recours au Tribunal administratif soit vraisemblablement la conséquence d'une irrégularité dans l'indication des voies de droit (cf. à ce propos ATF 124 IV 297 consid. II/4b p. 308).

Dans l'arrêt attaqué, la Cour de justice est manifestement partie du principe qu'elle n'avait pas à revoir à titre préjudiciel l'appréciation du département cantonal et que la contestation ne portait que sur les faits justificatifs, au sens du droit pénal, invoqués par la recourante. Or il apparaissait clairement que la recourante persistait à contester les modalités de l'autorisation du département. Elle l'avait déjà fait devant le Tribunal de police, qui avait également refusé de contrôler la légalité de l'autorisation en invoquant le principe de la séparation des pouvoirs.

La recourante se plaint donc à juste titre d'un refus du juge pénal de contrôler la proportionnalité de la décision administrative, c'est-à-dire l'exercice du pouvoir d'appréciation conféré au département cantonal en matière de manifestations sur le domaine public, dans le cadre défini par le règlement cantonal et par les principes constitutionnels (cf. supra, consid. 2.1). Même si ce contrôle est limité dans la deuxième hypothèse retenue par

la jurisprudence, il doit avoir lieu avant l'examen, le cas échéant, des faits justificatifs et de la culpabilité de l'intéressé.
2.3.3 Il n'appartient pas au Tribunal fédéral de procéder lui-même à ce contrôle préjudiciel. Le recours de droit public doit donc être admis et l'arrêt attaqué doit être annulé, de sorte que l'autorité cantonale compétente puisse examiner, dans le cadre que l'on vient d'exposer, les critiques de la recourante à l'encontre des modalités de l'autorisation d'organiser les manifestations litigieuses.
3.
Le présent arrêt doit être rendu sans frais (art. 156 al. 1 et 2 OJ). La recourante, assistée d'un avocat, a droit à des dépens, à la charge de l'Etat de Genève (art. 159 al. 1 et 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours de droit public est admis et l'arrêt rendu le 27 octobre 2003 par la Chambre pénale de la Cour de justice de la République et canton de Genève est annulé.
2.
Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.
3.
Une indemnité de 2'000 fr., à payer à la recourante à titre de dépens, est mise à la charge de l'Etat de Genève.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire de la recourante, au Procureur général et à la Cour de justice de la République et canton de Genève.
Lausanne, le 22 mars 2004
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: