

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1646/2025-DOMPU

ATA/400/2026

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 28 avril 2026

dans la cause

A_____

B_____

représentés par Me Raphaël ROUX, avocat

recourants

contre

DÉPARTEMENT DES INSTITUTIONS ET DU NUMÉRIQUE

intimé

EN FAIT

- A.** **a.** A_____ (ci-après : A_____ ou l'association) est un mouvement politique constitué en association, dont le siège est à Genève.
- b.** Selon l'art. 2 de ses statuts, A_____ a pour but de lutter pour promouvoir une société démocratique, solidaire, féministe, internationaliste, écosocialiste, antiraciste, anticapitaliste, antifasciste et antimilitariste. L'association met en œuvre en son sein les principes pour lesquels elle se bat dans la société, ainsi qu'à la teneur du texte : « valeurs de A_____ » adopté lors du congrès du 28 août 2021.
- c.** B_____ est membre de A_____.
- B.** **a.** Le 5 mars 2025, A_____, par un courriel de B_____, a informé le département des institutions et du numérique (ci-après : DIN ou le département) de sa volonté d'organiser une manifestation pour la paix, contre les guerres et les impérialismes le samedi 5 avril 2025 à 14h00.

Le parcours prévu était : Cornavin – Place des Nations – Mission de Russie – Mission des États-Unis, avec des pauses prévues à chacun de ces endroits.

b. Le 14 mars 2025, une séance de coordination s'est tenue entre B_____, un autre représentant de A_____, le département et des représentants des autorités compétentes.

Selon le compte rendu transmis par courriel le 19 mars suivant, B_____ prenait la responsabilité de l'organisation intitulée « Manifestation unitaire pour la paix, contre les guerres et les impérialismes ». La demande de manifestation s'inscrivait dans un contexte de militarisme en Europe, afin de dénoncer les pressions par différents pays dans le monde, notamment la Russie en Ukraine et de « mettre le doigt » sur les responsabilités des superpuissances qu'étaient les États-Unis et la Russie.

Le nombre de participants estimé était d'environ 1'000 à 2'000 personnes.

Le département avait rappelé le devoir de la Suisse de prendre toutes les mesures appropriées afin d'empêcher que la paix des missions soit troublée ou sa dignité amoindrie. Afin de tenir compte des intérêts en présence, notamment ceux des manifestants, des tiers et de la sécurité publique, il a proposé à l'organisateur que le parcours de la manifestation s'arrête à la Place des Nations et qu'une délégation de personnes puisse monter en face des Missions de Russie et des États-Unis.

Après discussion, notamment avec la représentante de la Ville de Genève (ci-après : la ville), laquelle ne voyait pas d'opposition à l'arrêt du parcours dans le Parc de l'Ariana et les représentants de la police et des Transports publics genevois (ci-après : TPG), vu la configuration des lieux, il pourrait être envisagé que la manifestation s'arrête en face de la Mission de Russie (dans le Parc de l'Ariana) et qu'une délégation puisse se rendre à proximité de la Mission des États-Unis.

Le représentant de la police a ajouté qu'il n'était pas possible, d'un point de vue sécuritaire, de laisser aller les manifestants devant les missions diplomatiques.

Après un échange de points de vue, aucun accord n'a été trouvé sur la forme d'une manifestation devant la Mission des États-Unis.

Le parcours de la manifestation était « co-construit » et validé comme suit par tous les participants :

Rue du Mont-Blanc 18 – Rue Pécolat – Rue des Alpes – Place des Alpes – Rue des Pâquis – Place de la Navigation – Rue de l'Ancien-Port – Quai Wilson – Avenue de France – Place des Nations – Avenue de la Paix – Parc de l'Ariana – Place des Nations. Un plan horaire du rassemblement, du cortège et des prises de paroles avaient été fixés. De même les problématiques, notamment, du matériel et du service d'ordre interne avaient été évoquées.

Un délai au 24 mars 2025 a été octroyé à A_____ pour faire valoir son droit d'être entendu. Passé ce délai, le compte rendu devait être considéré comme étant lu et approuvé.

Une décision formelle d'autorisation partielle sujette à recours serait dès lors notifiée à l'organisateur.

c. Par décision du 27 mars 2025, le département a accordé l'autorisation de manifester le 5 avril 2025 sous 21 conditions.

Une manifestation devant une représentation diplomatique, particulièrement lorsqu'elle avait pour but de dénoncer la politique de l'État étranger représenté, présentait un risque certain pour la sécurité et la tranquillité de la mission. En effet, les risques inhérents à un rassemblement de foule étaient considérables et totalement imprévisibles, l'effet de masse pouvant entraîner des personnes à commettre des actes violents et illégaux. Le début de l'année 2025, avec les déclarations et postures des États-Unis sur la scène internationale, créaient un contexte politique particulièrement sensible.

Un accord avait été trouvé avec les partenaires et l'organisateur pour assurer un itinéraire qui répondait aux intérêts des manifestants de s'exprimer dans le cadre de leur liberté de réunion et qui tenait compte des intérêts des tiers, mais un désaccord persistait quant aux modalités de manifester à proximité de la Mission des États-Unis.

Seules deux voies, relativement étroites, de circulation (une dans chaque sens) existaient sur la route de Pregny. Les trottoirs étaient étroits et pour partie inexistants sur le trajet depuis l'Avenue de la Paix. Pour limiter les risques d'atteintes à la mobilité et à l'ordre publics, aucun arrêt ne pouvait être admis sur la route de Pregny et un rassemblement statique ne pouvait être envisagé qu'au chemin de l'Impératrice, les autres parcelles n'appartenant pas au domaine public. Même sans arrêt, le cortège devrait faire un aller-retour sur la route de Pregny puisqu'aucun itinéraire alternatif n'avait été identifié. Pour respecter leurs

engagements internationaux, les autorités cantonales ne pouvaient laisser plusieurs centaines de personnes à proximité d'une Mission sans mesures d'accompagnement et de protection. Un cortège d'une centaine de manifestants aurait principalement pour conséquence de fermer la zone à la circulation, interdisant ainsi tout transit sur ce tronçon, obligeant la mise en place d'une déviation importante, principalement pour les riverains, engendrant la coupure de tout transport public, et ayant pour effet d'empêcher tout accès aux infrastructures, telles que le Tennis club international et le château de Penthes.

Vu les conséquences d'une manifestation de plusieurs centaines de personnes à la route de Pregny, l'autoriser serait disproportionné considérant que la durée de la manifestation et le parcours convenu respectaient le droit de manifester, d'autant plus qu'une délégation de 20 personnes pourrait s'y rendre, garantissant ainsi la possibilité effective d'exprimer leurs opinions à proximité de la Mission des États-Unis.

Au vu de l'ensemble des circonstances, des risques sécuritaires et des intérêts en présence, le département autorisait la manifestation à la date, aux horaires et selon l'itinéraire convenu avec une délégation de 20 personnes qui pouvait se rendre à proximité de la Mission des États-Unis, soit pour un rassemblement au chemin de l'Impératrice pour un arrêt de maximum 20 minutes. La délégation rejoindrait ensuite les manifestants rassemblés à la Place des Nations.

L'autorisation était susceptible d'être modifiée ou révoquée en tout temps, dans la mesure où des circonstances extérieures imprévues l'imposeraient ou si les conditions posées n'étaient pas respectées.

Selon le ch. 1 de l'autorisation, l'accord du service de l'espace public de la ville devrait être obtenu.

Selon le ch. 3 de l'autorisation, le cortège emprunterait, dès 15h00, selon les ordres de la police l'itinéraire suivant :

Rue du Mont-Blanc 18 – Rue Pécolat – Rue des Alpes – Place des Alpes – Rue des Pâquis – Place de la Navigation (prises de parole, arrêt de 10') – Rue de l'Ancien-port – Quai Wilson – Avenue de France – Place des Nations – Avenue de la Paix – Entrée dans le parc de l'Ariana et arrêt (30', prises de parole) selon le plan joint qui faisait partie intégrante de la décision – Place des Nations (fin du cortège, rassemblement et prises de parole, fin de la manifestation au plus tard à 19h00).

À l'issue de l'arrêt au parc de l'Ariana, une délégation de 20 personnes était autorisée à se rendre à l'angle du chemin de l'Impératrice et de la Route de Pregny, pour un arrêt de maximum 20 minutes, selon le plan joint (faisant partie intégrante de la décision), via la route de Pregny. Cette délégation rejoindrait ensuite la manifestation à la place des Nations.

La décision a été notifiée à « B_____ c/o A_____ ».

d. Le 1^{er} avril 2025, B_____ a informé le département que, face à l'entrave opposée au droit de manifester sur la voie publique jusqu'à la Mission des États-Unis, décision avait été prise de consulter des juristes et « que l'appel à manifester pour le samedi suivant était court ». Le parcours négocié lors de la séance avec un *addendum*, soit la montée prévue vers la Mission des États-Unis, conviendrait et serait une base de départ pour une prochaine requête de manifestation.

e. Le même jour, il a informé le DIN que face à l'entrave que constituait pour A_____ le parcours imposé, la manifestation était annulée.

f. Par courriel du 5 avril 2025, le DIN a pris note de cette annulation.

- C. a.** Par acte du 12 mai 2025, A_____ et B_____ ont interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision du 27 mars 2025, concluant à son annulation et au constat de la violation de leur liberté de réunion.

La charge imposée par le département revenait à dissocier artificiellement le message de la manifestation de sa portée symbolique, en empêchant l'ensemble du cortège – porteur du message collectif – de se rendre devant une des deux missions visées. Ils avaient été contraints de renoncer à leur manifestation, celle-ci ayant perdu tout sens à leurs yeux. Le département s'était ingéré dans l'exercice de leur liberté de réunion, ce qui n'était d'ailleurs pas contesté.

Le département devait autoriser l'expression d'opinions dissidentes qui, par essence, pouvaient avoir un impact sur « la tranquillité » des entités visées par une manifestation pacifique. Ce devoir de protection de la « tranquillité » des missions n'avait pas empêché l'intimé d'autoriser finalement le cortège de se rendre à la hauteur de la Mission de la Russie. L'argument de la situation géographique de la Mission des États-Unis était difficilement compréhensible, dans la mesure où le reste du parcours impliquait également des interruptions de circulation. L'argument selon lequel la route de Pregny serait « relativement étroite » manquait de clarté et était de ce fait peu convaincant. La sensibilité politique évoquée par rapport au contexte politique ne constituait pas un intérêt public défendable pour restreindre la liberté de réunion, à moins de considérer que celle-ci se déployait uniquement pour les causes que le département considérait comme n'étant pas « politiquement sensibles », ce qui revenait à ôter toute substance démocratique à une manifestation. Le DIN ne se fondait pas sur un intérêt public convaincant pour interdire le défilé du cortège devant la mission américaine, mais sur des motifs d'opportunité liés au contexte géopolitique. La décision était par conséquent arbitraire.

Aucune justification concrète et convaincante n'avait été donnée par le département pour démontrer en quoi la présence du cortège devant la mission créerait un danger réel et imminent pour l'ordre public à l'exception de considérations purement abstraites. Aucune précision concrète n'avait été donnée sur le « risque certain pour

la sécurité et la tranquillité » et le « contexte politique particulièrement sensible ». Le principe de la proportionnalité était donc violé.

b. Le 13 juin 2025, le département a conclu au rejet du recours.

Les conditions posées, soit principalement la limitation du nombre de participants, considérant l'ensemble des intérêts en présence, permettaient d'autoriser tous les arrêts symboliques sollicités, respectant ainsi le principe de la proportionnalité.

La décision autorisait une manifestation d'une durée de cinq heures (durée convenue avec A_____) avec un cortège d'environ 3 km le samedi 5 avril 2025 dans les rues de la rive droite de Genève. Le rassemblement pendant une heure à proximité de Cornavin ainsi que les arrêts demandés avaient été accordés. La solution trouvée pour permettre un rassemblement avec une prise de parole en présence de milliers de manifestants à proximité de la Mission de Russie s'expliquait par la possibilité de tenir cet arrêt en face de ladite Mission dans le parc de l'Ariana avec un itinéraire qui traversait le parc limitant ainsi la perturbation du trafic. Une solution similaire n'existait pas à proximité de la Mission des États-Unis due à la configuration des lieux. La situation géographique expliquait à elle seule la différence de traitement. Traiter différemment les arrêts sollicités à proximité des deux missions n'était donc pas arbitraire.

Le département, conscient de l'intérêt politique de se rendre à proximité de la Mission des États-Unis, avait autorisé que le message soit porté par une délégation. Il avait donc autorisé l'expression d'opinions dissidentes, lesquelles pouvaient atteindre la « tranquillité » desdites missions tout en respectant les engagements internationaux de la Suisse.

Il était notoire qu'une manifestation devant une représentation diplomatique, particulièrement lorsqu'elle avait pour but de dénoncer la politique de l'État étranger représenté, présentait un risque certain pour la sécurité et la tranquillité de la mission. Le département avait tenu compte de cet intérêt ainsi que de celui des manifestants de faire un événement à proximité d'un lieu symbolique en l'autorisant à certaines conditions.

À considérer que la limitation à 20 personnes d'une partie de la manifestation constituait une ingérence qui portait atteinte à la portée de la manifestation, l'atteinte serait justifiée pour limiter les atteintes de la manifestation aux libertés des tiers non-manifestants, principalement liée à la mobilité.

c. Le 14 août 2025, A_____ et B_____ ont répliqué, persistant dans leurs conclusions.

Aucun risque concret de violence pour cette manifestation n'avait été évoqué par le département lors de la séance du 14 mars 2025.

Les motifs d'opportunité géopolitique avaient fondé la décision du département, ce qui n'était pas licite pour opérer une restriction à la liberté de réunion.

Deux prises de position établies par des associations de défense des droits fondamentaux étaient jointes à la réplique et devaient être prises en considération.

d. Le 22 septembre 2025, A_____ et B_____ ont produit deux décisions rendues par le département les 8 juillet et 15 septembre 2025 dans lesquelles il était précisé qu'« [e]n raison des accords internationaux en vigueur, aucune manifestation n'[était] admise aux abords des missions diplomatiques ». Or, aucun accord international ne prévoyait pareille limitation et aucune pesée des intérêts n'avait été effectuée. La même doctrine d'interdiction absolue de manifester aux abords des missions diplomatiques avait été appliquée implicitement par le département lorsqu'il avait rendu la décision querellée.

e. Sur ce, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées par courrier du 9 octobre 2025.

EN DROIT

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. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10), étant précisé que la loi sur les manifestations sur le domaine public du 26 juin 2008 (LMDPu - F 3 10), entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2008, ne prévoit pas de recours au Tribunal administratif de première instance (art. 116 al. 1 LOJ *a contrario* ; ATA/186/2026 du 17 février 2026 consid. 1.2).
2. La chambre administrative examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (art. 11 al. 2 LPA ; ATA/34/2026 du 13 janvier 2026 consid. 1 ; ATA/370/2025 du 1^{er} avril 2025 consid. 1).

2.1 À teneur de l'art. 60 al. 1 LPA, ont notamment qualité pour recourir : les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée (let. a) ; toute personne qui est touchée directement par une loi constitutionnelle, une loi, un règlement du Conseil d'État ou une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce que l'acte soit annulé ou modifié (let. b).

2.2 La chambre administrative a déjà jugé que les let. a et b de la disposition précitée doivent se lire en parallèle : ainsi, le particulier qui ne peut faire valoir un intérêt digne de protection ne saurait être admis comme partie recourante, même s'il était partie à la procédure de première instance (ATA/258/2020 du 3 mars 2020 consid. 2a et l'arrêt cité ; Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, 2017, p. 184 n. 698).

2.3 Une association jouissant de la personnalité juridique est autorisée à former un recours en son nom propre lorsqu'elle est touchée dans ses intérêts dignes de protection (art. 60 al. 1 let. a et b LPA).

2.4 La chambre de céans a déjà jugé que la qualité pour agir d'une association ne saurait être appréciée une fois pour toutes. Il convient notamment de vérifier, périodiquement au moins, si les conditions d'existence des associations sont réalisées, si les buts statutaires sont en rapport avec la cause litigieuse et si la décision d'ester en justice a bien été prise par l'organe compétent (ATA/1337/2019 du 3 septembre 2019 consid. 4a et les références citées ; ATA/903/2016 du 25 octobre 2016 consid. 6).

2.5 Cette notion de l'intérêt digne de protection est identique à celle qui a été développée par le Tribunal fédéral sur la base de l'art. 103 let. a de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ - RS 173.110) et qui était, jusqu'à son abrogation le 1^{er} janvier 2007, applicable aux juridictions administratives des cantons. Elle correspond aux critères exposés à l'art. 89 al. 1 let. c LTF que les cantons sont tenus de respecter, en application de la règle d'unité de la procédure qui figure à l'art. 111 al. 1 LTF (ATF 144 I 43 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_433/2021 du 5 juillet 2022 consid. 3.1 ; Message du Conseil fédéral concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, FF 2001 pp. 4126 ss et 4146 ss).

Selon l'art. 89 al. 1 LTF, a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c).

2.6 En l'occurrence, il n'est pas contesté que le recourant a formulé la demande de manifestation. Le compte rendu de la séance du 14 mars 2025 indique d'ailleurs qu'il prend la responsabilité de l'organisation de la manifestation intitulée « Manifestation unitaire pour la paix, contre les guerres et les impérialismes » prévue le samedi 5 avril 2025. Ainsi, en tant que requérant, responsable de l'organisation de la manifestation et destinataire de la décision attaquée, il dispose d'un intérêt à son annulation, ce qui lui confère la qualité pour recourir.

Conformément à ses statuts, A_____ a pour buts de lutter pour promouvoir une société démocratique, solidaire, féministe, internationaliste, écosocialiste, antiraciste, anticapitaliste, antifasciste et antimilitariste. Il met en œuvre en son sein les principes pour lesquels il se bat dans la société, ainsi qu'à la teneur du texte : « valeurs de A_____ » adopté lors du congrès du 28 août 2021. En tant que mouvement, constitué en association, veillant notamment à la promotion d'une société démocratique et antimilitariste et pouvant se prévaloir des libertés d'opinion et d'information garanties par l'art. 16 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) (Bertil COTTIER *in* Vincent MARTENET/Jacques DUBEY [éd.], Commentaire romand de la Constitution fédérale, 2021, *ad* art. 16 Cst. n. 18), d'expression garantie par l'art. 10 § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH - RS 0.101) (arrêt du Tribunal fédéral 1C_360/2019 du

15 janvier 2020 consid. 3.2) et de réunion (art. 22 Cst. et art. 11 CEDH) (Giorgio MALINVERNI *in* Vincent MARTENET/Jacques DUBEY [éd.], *op.cit.*, *ad* art. 22 Cst. n. 47), A_____ est touché dans son intérêt digne de protection et peut à ce titre recourir en son nom propre.

Par conséquent, le recours est également recevable de ce point de vue.

- 3.** Se pose la question de l'intérêt actuel au recours, la manifestation projetée n'ayant finalement pas eu lieu pour des questions de planification, selon le courriel du recourant du 1^{er} avril 2025.

3.1 Ont qualité pour recourir toutes les personnes qui sont touchées directement par une décision et ont un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 60 al. 1 let. b LPA). Selon la jurisprudence, le recourant doit avoir un intérêt pratique à l'admission du recours, soit que cette admission soit propre à lui procurer un avantage, de nature économique, matérielle ou idéale (ATF 138 II 162 consid. 2.1.2 ; ATA/422/2025 du 15 avril 2025 consid. 1.2 ; ATA/471/2024 du 16 avril 2024 consid. 2.1).

3.2 Un intérêt digne de protection suppose un intérêt actuel à obtenir l'annulation de la décision attaquée (ATF 138 II 42 consid. 1 ; 137 I 23 consid. 1.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_1157/2014 du 3 septembre 2015 consid. 5.2). L'existence d'un intérêt actuel s'apprécie non seulement au moment du dépôt du recours, mais aussi lors du prononcé de la décision sur recours (ATF 137 I 296 consid. 4.2 ; 136 II 101 consid. 1.1) ; si l'intérêt s'éteint pendant la procédure, le recours, devenu sans objet, doit être simplement radié du rôle (ATF 125 V 373 consid. 1) ou déclaré irrecevable (ATF 123 II 285 consid. 4).

Il est toutefois exceptionnellement renoncé à l'exigence d'un intérêt actuel lorsque cette condition de recours fait obstacle au contrôle de la légalité d'un acte qui pourrait se reproduire en tout temps, dans des circonstances semblables, et qui, en raison de sa brève durée ou de ses effets limités dans le temps, échapperait ainsi toujours à la censure de l'autorité de recours (ATF 140 IV 74 consid. 1.3.3 ; 139 I 206 consid. 1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_1157/2014 du 3 septembre 2015 consid. 5.2). Le Tribunal fédéral ajoute une condition supplémentaire, à savoir qu'en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (ATF 137 I 23 consid. 1.3.1 ; 136 II 101 consid. 1.1 et les arrêts cités) ou lorsqu'une décision n'est pas susceptible de se renouveler mais que les intérêts des recourants sont particulièrement touchés avec des effets qui perdureront (ATF 136 II 101 consid. 1.1 ; 135 I 79 consid. 1).

3.3 En l'espèce, la manifestation projetée devait se tenir le samedi 5 avril 2025 mais n'a pas eu lieu en raison du manque de temps pour appeler à manifester. Les recourants ne disposaient dès lors plus d'un intérêt actuel digne de protection déjà au moment du dépôt des recours.

Néanmoins, la même situation, à savoir la délivrance d'une autorisation de manifester selon les mêmes modalités que celles prévues par l'autorisation délivrée

et querellée pourrait se reproduire à l'avenir. D'ailleurs, dans son courriel du 1^{er} avril 2025, le recourant a indiqué que le « parcours négocié lors de la séance, avec en addendum la montée qu'[ils] av[aient] prévue vers la mission des États-Unis [leur] conviendrait parfaitement, cela peut être une base de départ pour une prochaine annonce de manif de [leur] part ».

Il sera donc renoncé à l'exigence de l'intérêt actuel et la qualité pour recourir des recourants sera admise.

- 4.** Les recourants ont pris une conclusion constatatoire, dont la recevabilité doit être examinée.

4.1 À teneur de l'art. 65 al. 1 LPA, l'acte de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant.

4.2 Selon un principe général de procédure, des conclusions constatatoires ne sont recevables que lorsque des conclusions condamnatoires ou formatrices sont exclues. Sauf situations particulières, les conclusions constatatoires ont donc un caractère subsidiaire (ATF 148 I 160 consid. 1.6 ; 141 II 113 consid. 1.7 ; 135 I 119 consid. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_621/2024 du 30 avril 2025 consid. 1.5).

4.3 En l'espèce, les recourants ont conclu au constat d'une violation de leur liberté de réunion. Cependant, ils ont également conclu à l'annulation de la décision du département, ce qui constitue une conclusion formatrice. Par conséquent, conformément à la jurisprudence précitée, la conclusion constatatoire prise par les recourants sera déclarée irrecevable.

- 5.** Dans le corps de leurs écritures, les recourants et l'intimé proposent l'audition des parties.

5.1 Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour la personne intéressée de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. Le droit de faire administrer des preuves n'empêche toutefois pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves déjà administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_359/2022 du 20 avril 2023 consid. 3.1). Le droit d'être entendu ne comprend pas le droit d'être entendu oralement (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; arrêt Tribunal fédéral 2D_51/2018 du 17 janvier 2019 consid. 4.1).

5.2 En l'espèce, les parties ont eu l'occasion de se déterminer dans leurs écritures respectives et produire toutes pièces utiles dans ce cadre. En outre, les allégués sur lesquels portent les demandes d'audition ne sont pas contestés. En effet, l'intimé n'a pas contesté le fait qu'il avait immédiatement indiqué lors de la séance du 14 mars 2025 refuser une manifestation devant des Missions permanentes d'États

étrangers – même si cela doit être nuancé comme il sera vu ci-dessous – et les recourants n’ont pas apporté de remarques et/ou d’observations sur le compte rendu de la séance du 14 mars 2025. Enfin, compte tenu des pièces figurant au dossier, la chambre de céans dispose de tous les éléments utiles pour se déterminer en toute connaissance de cause sur les griefs formulés par les recourants, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une audience de comparution personnelle des parties.

Il ne sera dès lors pas donné suite à la mesure d'instruction – implicitement – sollicitée par les parties.

- 6.** Le litige porte sur la conformité au droit des modalités de la manifestation pour la paix, contre les guerres et les impérialismes le samedi 5 avril 2025.

Les recourants invoquent une violation de leur liberté de réunion.

6.1 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).

La chambre de céans applique le droit d'office (ATA/211/2017 du 21 février 2017 consid. 5), la juridiction administrative chargée de statuer étant liée par les conclusions des parties, mais pas par les motifs que celles-ci invoquent (art. 69 al. 1 LPA).

6.2 Les libertés d'opinion et d'information sont garanties par l'art. 16 al. 1 Cst. Toute personne a le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion (art. 16 al. 2 Cst.). Selon l'art. 10 § 1 CEDH, la liberté d'expression 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 (arrêt du Tribunal fédéral 6B_138/2023 du 18 octobre 2023 consid. 3.3.1). Vu la portée reconnue à la liberté d'expression, seules des conditions restrictives peuvent justifier une ingérence de l'État, en particulier lorsqu'il intervient à titre préventif (arrêts du Tribunal fédéral 1C_360/2019 du 15 janvier 2020 consid. 3.2 ; 1C_9/2012 du 7 mai 2012 consid. 2.2 = RDAF 2014 I 284 ; ATA/186/2026 précité consid. 2.1).

La liberté d'expression englobe les formes les plus diverses d'expression d'opinions (ATF 143 I 147 consid. 3.1). Le contenu d'une opinion exprimée n'a en principe aucune importance. Même les déclarations provocantes ou choquantes sur le fond méritent la protection des droits fondamentaux (ATF 138 I 274 consid. 2.2.1) ; la Cour européenne des droits de l’Homme (ci-après : CourEDH) utilise du reste couramment la formule selon laquelle la liberté d’expression 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 (ACEDH Danilet c. Roumanie [Grande Chambre] du 15 décembre 2025, req. n° 16915/2021, § 142).

6.3 L'art. 22 Cst., tout comme l'art. 11 CEDH, 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). Sont considérées comme des réunions les formes les plus diverses de rassemblement de personnes dans le cadre d'une organisation déterminée et dans un but commun – compris dans un sens large – de former ou d'exprimer mutuellement une opinion (ATF 151 I 257 consid. 3.1 ; 148 I 33 consid. 6.3 ; 147 I 161 consid. 4.2 ; 143 I 147 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_477/2023 du 17 avril 2024 consid. 7.1.1 et les arrêts cités). Condition essentielle de la libre formation de l'opinion démocratique et de l'exercice des droits politiques, la liberté de réunion est un élément indispensable de tout ordre constitutionnel démocratique. Les manifestations se distinguent d'autres réunions par un objectif de sensibilisation spécifique en ceci qu'elles tendent à rendre le public attentif à une revendication des participants ou à une cause qu'ils défendent (ATF 151 I 257 consid. 3.2 ; 148 I 33 consid. 6.3 = JdT 2022 I p. 146, 148 et les références citées). À l'exception de celles qui ont lieu dans les locaux privés, les réunions impliquent régulièrement un usage accru du domaine public (ATF 132 I 256 consid. 3). Elles ont lieu notamment dans la rue, sur les places et les trottoirs, dans les parcs publics, voire dans des salles communales (ATA/422/2025 précité consid. 5.1 et la référence citée).

6.4 Selon la jurisprudence, les manifestations sont protégées par les libertés de réunion et d'opinion (art. 22 et 16 Cst.). La liberté de réunion est au premier chef concernée car la liberté d'opinion est un droit fondamental subsidiaire par rapport à la protection des formes spécifiques de la communication (ATF 148 I 33 consid. 6.1 = JdT 2022 I p. 146, 147 ; ATF 144 I 281 consid. 5.3.1 = JdT 2019 I 71). En rapport avec les manifestations, le Tribunal fédéral a depuis toujours souligné l'importance que revêt la liberté de réunion par son rôle central dans la formation de l'opinion dans un État de droit libéral et démocratique, en particulier aussi dans les périodes de troubles politiques (ATF 148 I 33 consid. 7.7.1 = JdT 2022 I p. 146, 152). La particularité des manifestations politiques réside notamment dans le fait qu'elles contribuent à la formation démocratique de l'opinion en permettant d'exprimer publiquement des préoccupations et des opinions qui sont moins présentes dans les procédures judiciaires ou les institutions démocratiques (ATF 151 I 257 consid. 3.2 ; 148 I 19 consid. 5.2).

Dans le langage courant, le terme « manifestation » s'applique à de nombreuses situations différentes. Une fête, un cortège, une course à pied, une exposition en plein air, un exercice des pompiers ou encore d'autres événements peuvent être des manifestations. La notion de manifestation en droit constitutionnel est beaucoup moins large que celle du langage courant. Selon la jurisprudence et la doctrine, une manifestation se caractérise par le rassemblement public de nombreuses personnes avec l'intention de faire appel au public, même contre la volonté de celui-ci, ce qui implique régulièrement un usage plus intense du domaine public. On compte donc quatre critères : un rassemblement, un grand nombre de personnes, l'appel délibéré au public et l'usage (généralement accru) du domaine public (Peter UEBERSAX,

La liberté de manifestation, *in* RDAF 2006 I p. 25, 28 ; dans le même sens : Giorgio MALINVERNI *in* Vincent MARTENET/Jacques DUBEY [éd.], *op.cit.*, n. 21 *ss ad* art. 22 Cst.).

Afin de parer au risque d'interprétation restrictive, la CourEDH s'est néanmoins gardée d'explicitier la notion de réunion, en laquelle elle voit une notion autonome, ou d'énumérer limitativement des critères permettant de la définir. Elle a précisé lorsqu'il y avait lieu que le droit à la liberté de réunion couvre à la fois les réunions privées et celles tenues sur la voie publique, ainsi que les réunions statiques et les défilés publics, et qu'il peut être exercé par les participants au rassemblement et par les organisateurs de celui-ci. Elle a ajouté que l'art. 11 CEDH ne protège que le droit à la liberté de « réunion pacifique », notion qui n'englobe pas les réunions dont les organisateurs et participants ont des intentions violentes. Les garanties de cette disposition s'appliquent donc à tous les rassemblements, à l'exception de ceux dont les organisateurs ou les participants sont animés par de telles intentions, incitent à la violence ou renient d'une autre façon les fondements de la société démocratique (ACEDH Ukraine C. Russie [Crimée] du 25 juin 2024, req. n^{os} 20958/14 et 38334/18, § 1111 et les références citées).

6.5 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 avec appel au public (ATF 144 I 50 consid. 6.3 ; 138 I 274 consid. 2.2.2 ; 132 I 256 consid. 3). De telles manifestations impliquent la mise à disposition d'une partie du domaine public, en limitent l'usage simultané par des non-manifestants et ne permettent plus, localement et temporairement, un usage commun. Cette situation exige qu'un ordre de priorité soit fixé entre les divers usagers et cela implique de soumettre la tenue de telles réunions à autorisation (ATF 151 I 257 consid. 3.3.3 ; 132 I 256 consid. 3). Dans le cadre de l'octroi de ces autorisations, l'autorité doit tenir compte d'une part des intérêts des organisateurs à pouvoir se réunir et s'exprimer et, d'autre part, de l'intérêt de la collectivité et des tiers à limiter les nuisances, notamment à prévenir les actes de violence (ATF 127 I 164 consid. 3). Plus simplement, il s'agit d'assurer l'utilisation adéquate des installations publiques disponibles dans l'intérêt de la collectivité et du voisinage ainsi que de limiter l'atteinte portée par la manifestation aux libertés des tiers non-manifestants (ATF 143 I 147 consid. 3 ; 132 I 256 consid. 3). L'autorité dispose ainsi d'une certaine liberté d'appréciation lorsqu'elle décide de l'octroi ou du refus d'une autorisation de manifester (ATF 132 I 256 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_246/2022 du 12 décembre 2022 consid. 3.2.2).

6.6 En vertu de l'art. 11 § 1 CEDH, qui offre des garanties comparables à celles de l'art. 22 Cst. (ATF 132 I 256 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_1098/2022 du 31 juillet 2023 consid. 6.1.2), toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association. Au regard de son importance, le droit à la liberté de réunion ne doit pas faire l'objet d'une interprétation restrictive. Néanmoins, son exercice est 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 CEDH ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_477/2023 du 17 avril 2024 consid. 7.1.2 et les arrêts cités).

6.7 Selon la jurisprudence de la CourEDH, l'exigence d'une autorisation n'est pas contraire à l'art. 11 CEDH, pour autant que le but de la procédure soit de permettre aux autorités de prendre des mesures raisonnables et adaptées permettant de garantir le bon déroulement des événements de ce type. La CourEDH a néanmoins précisé que si les règles régissant les réunions publiques, telles qu'un système d'autorisation, sont essentielles pour le bon déroulement des manifestations publiques, leur mise en œuvre ne doit pas devenir une fin en soi (ACEDH Bumbes c. Roumanie du 3 mai 2022, req. n° 18079/15, § 100 et les arrêts cités ; arrêt du Tribunal fédéral 6B_246/2022 du 12 décembre 2022 consid. 3.2.2 et les arrêts cités). La CourEDH a souligné à plusieurs reprises l'importance cruciale de la liberté de réunion pacifique, qui, à l'instar de la liberté d'expression, constitue un des fondements d'une société démocratique (ACEDH Communauté genevoise d'action syndicale c. Suisse du 15 mars 2022, req. n° 21881/20, § 10 ; ACEDH Dinçer c. Turquie du 16 janvier 2018, req. n° 17843/11, § 20 et les références citées).

6.8 Comme toute liberté publique, les libertés d'opinion, d'information et de réunion peuvent être restreintes à certaines conditions. Selon l'art. 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés (al. 1). Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et être proportionnée au but visé (al. 3). L'essence des droits fondamentaux est inviolable (al. 4).

6.9 Les libertés d'opinion et de réunion peuvent être restreintes d'abord par des mesures directes telles que des interdictions ou des sanctions. Des restrictions indirectes existent aussi, en ce sens qu'à la suite d'une réaction de l'autorité, l'individu peut être dissuadé d'exercer à nouveau les droits fondamentaux. La jurisprudence et la doctrine envisagent à cet égard un effet de répulsion ou d'incitation négative (*chilling effect*). L'exercice des droits fondamentaux ne doit pas être restreint par des mesures connexes négatives engendrant un effet de répulsion ou d'intimidation (ATF 143 I 147 consid. 3.3 = JdT 2017 I p. 107, 110).

6.10 Selon l'art. 32 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00), la liberté de réunion et de manifestation est garantie (al. 1). La loi peut soumettre à autorisation les réunions et les manifestations sur le domaine public (al. 2).

6.11 Sauf exceptions non pertinentes en l'espèce, la réglementation de l'usage du domaine public est de la compétence des cantons. La définition des différents types d'usage relève donc du droit cantonal (ATF 135 I 302 consid. 3.1).

L'usage commun du domaine public est celui qui permet à tous les usagers d'utiliser le domaine public et d'y pratiquer des activités sans restriction pour les tiers. La limite de l'usage commun est dépassée lorsque l'utilisation excède, par sa nature ou son intensité, le cadre de ce qui est usuel ou conforme, ou entrave l'utilisation par d'autres utilisateurs du domaine public. L'usage accru se caractérise par l'exclusion de l'usage commun pour les tiers d'une certaine partie du domaine public, pour une durée déterminée ; cette utilisation va à l'encontre de la destination ordinaire de la chose et est soumise à autorisation (ATF 135 I 302 consid. 3.2 = JdT 2010 I p. 263, 268 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_975/2017 du 15 mai 2018 consid. 4.1 ; ATA/132/2025 du 4 février 2025 consid. 5.1.2 et les références citées)

6.12 L'utilisation du domaine public communal est notamment régie par la loi sur le domaine public du 24 juin 1961 (LDPu - L 1 5), la loi sur les routes du 28 avril 1967 (LRoutes - L 1 10), le règlement concernant l'utilisation du domaine public du 21 décembre 1988 (RUDP - L 1 10.12) et la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement du 19 mars 2015 (LRDBHD - I 2 22).

6.12.1 La LDPu est entrée en vigueur le 4 août 1961. Selon son art. 1 let. a, constituent le domaine public notamment les voies publiques cantonales et communales dès leur affectation par l'autorité compétente à l'usage commun et dont le régime est fixé par la LRoutes. 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 (art. 13 al. 1 LDPu). Les permissions sont accordées par l'autorité cantonale ou communale qui administre le domaine public (art. 15 LDPu).

6.12.2 Conformément à la LDPu, les voies publiques cantonales et communales affectées par l'autorité compétente à l'usage commun font partie du domaine public (art. 1 LRoutes). Selon l'art. 4 LRoutes, les voies publiques sont divisées du point de vue administratif en voies publiques cantonales et voies publiques communales (al. 1). Les voies publiques cantonales comprennent les routes cantonales, selon carte annexée à la LRoutes, ainsi que les quais, ponts, places et tunnels (al. 2). Les voies publiques communales comprennent les voies qui ne sont pas classées comme voies publiques cantonales ou qui n'appartiennent pas à des propriétaires privés (al. 3 1^{re} phr.). Le Conseil d'État établit par voie réglementaire la liste des voies publiques selon cette classification (al. 4).

Chacun peut, dans les limites des lois et règlements, utiliser les voies publiques conformément à leur destination et dans le respect des droits d'autrui (art. 55 LRoutes). L'art. 56 LRoutes prévoit que toute utilisation des voies publiques qui excède l'usage commun doit faire l'objet d'une permission ou d'une concession préalable, conformément à la LRoutes et aux dispositions de la LDPu (al. 1). Est notamment visé par l'art. 56 al. 1 LRoutes tout empiètement, occupation, travail, installation, dépôt ou saillie sur ou sous la voie publique dont les modalités sont fixées par le règlement d'application (al. 2).

Selon l'art. 57 LRoutes, les permissions sont accordées par l'autorité communale s'il s'agit d'une voie communale et par l'autorité cantonale dans tous les autres cas (al. 1). L'autorité compétente peut assortir de conditions et même refuser les permissions d'occupation de la voie publique ou d'exécution de travaux qui peuvent être une cause de gêne ou de danger pour la circulation publique (notamment rues étroites) ainsi que pour tout autre motif d'intérêt général (al. 3).

6.12.3 Selon l'art. 1 RUDP, toute utilisation du domaine public excédant l'usage commun, au sens des art. 13 LDPu et 56 LRoutes, doit faire l'objet d'une permission octroyée, sous réserve de celles qui sont de la compétence du Conseil d'État, par le département de la santé et des mobilités pour les voies publiques cantonales au sens de l'art. 4 de LRoutes (al. 1 let. a) et par l'autorité communale pour les voies publiques communales au sens de l'art. 4 LRoutes (al. 1 let. b). 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 lorsqu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (al. 2). Lors de l'octroi de la permission, 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 exclusifs concédés par les autorités compétentes, ainsi que du besoin d'animation de la zone concernée (al. 3).

6.12.4 La LMDPu régit l'organisation et la tenue de manifestations sur le domaine public (art. 1 LMDPu). La loi entend par manifestation tout rassemblement, cortège, défilé ou autre réunion sur le domaine public (art. 2 LMDPu). L'organisation d'une manifestation sur le domaine public est soumise à une autorisation délivrée par le DIN (art. 3 LMDPu). Selon l'art. 5 LMDPu, lorsqu'il est saisi d'une demande d'autorisation, le DIN évalue l'ensemble des intérêts touchés, et notamment le danger que la manifestation sollicitée pourrait faire courir à l'ordre public. Le DIN 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 (al. 1). Lorsqu'il délivre l'autorisation, le DIN 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 fin prévues de celle-ci (al. 2). À cet effet, le DIN s'assure notamment que l'itinéraire n'engendre pas de risque disproportionné pour les personnes et les biens et permet l'intervention de la police et de ses moyens sur tout le parcours. Il peut prescrire que la manifestation se tienne en un lieu déterminé, sans déplacement (al. 3). Lorsque la pose de conditions ou de charges ne permet pas d'assurer le respect de l'ordre public ou d'éviter une atteinte disproportionnée à d'autres intérêts, le DIN refuse l'autorisation de manifester (al. 5).

Selon la jurisprudence de la chambre de céans, la LMDPu est une loi spéciale, plus récente que la LDPu, et qui doit donc en principe primer celle-ci (ATA/186/2026 précité consid. 2.12 et les arrêts cités).

Selon les travaux préparatoires, la LMDPu a été adoptée dans le but de rassembler en un seul texte toutes les dispositions relatives à l'exercice du droit de manifester (MGC 2007-2008/X A 10282) ainsi qu'à la suite des événements qui se sont déroulés à Genève en marge du sommet du G8 en 2003. Selon les auteurs du premier projet de loi y relatif (PL 9'126), ces événements avaient démontré que l'arsenal législatif à disposition des autorités dans ces occasions, notamment le règlement concernant la tranquillité publique et l'exercice des libertés publiques (F 3 10.03), la LDPu et le RUDP, avait atteint ses limites. Les manifestations anti-G8 avaient montré la nécessité de doter le canton d'une loi claire qui encadrât ce type d'expression de l'opinion (MGC 2003-2004/IV A 1342) et définît clairement les conditions d'intervention des forces de l'ordre (MGC 2003-2004/IV D/16 775). Le projet de loi avait notamment pour but d'apporter des précisions quant à l'exercice des droits fondamentaux sur le domaine public. Il palliait ainsi les difficultés d'appréciation en la matière en régissant les divers aspects des manifestations sur la voie publique. Il définissait les conditions de l'autorisation de manifester, notamment la possibilité de l'assortir de conditions (assurance RC pour les dégâts éventuels, obligation d'avoir un service d'ordre par exemple ; MGC 2003-2004/IV A 1343).

Initialement, le PL 9'126 définissait, à son art. 2, la manifestation comme tout rassemblement, cortège, défilé ou autre réunion sur le domaine public visant à exprimer une opinion ou une revendication (PL 9'126 MGC 2003-2004/IV A 1337). Cette définition permettait d'exclure un certain nombre d'événements qui n'étaient pas visés par la LMDPu. Il s'agissait en particulier de tous les événements de type commercial (marchés, foires), culturel (fanfares, fête de la musique), festif (cortège de l'Escalade) ou sportif (courses à pied, de vélo ou autre). Les déplacements en groupes, notamment de classes scolaires, n'étaient pas non plus soumis à LMDPu (MGC 2003-2004/IV A 1343 et 1344). Le premier projet a été renvoyé en commission parlementaire. En particulier, un député a relevé qu'il y aurait à Genève deux régimes, l'un pour les manifestations culturelles, sportives et artistiques notamment, et l'autre pour les manifestations politiques (MGC 2003-2004/IV D/17 802).

Dans sa séance du 26 janvier 2006, le Grand Conseil a renvoyé le second projet de loi (PL 9'126-A) à la commission judiciaire et de police, à la demande du Conseil d'État. Ce dernier souhaitait étendre le champ d'application du projet de loi aux manifestations qui n'auraient pas pour seul objectif d'exprimer une opinion ou une revendication et mieux garantir la défense des libertés individuelles. Le premier amendement, portant sur l'art. 2 du projet de loi (suppression de : « visant à exprimer une opinion ou une revendication »), avait pour objectif de faire de la LMDPu une véritable loi-cadre, et non une loi spéciale visant spécifiquement les

manifestations à caractère politique. Le représentant de la commission du secrétariat général du département de justice, police et sécurité, avait indiqué que le département traitait déjà toutes les demandes d'autorisation de manifester sur un pied d'égalité, que la manifestation revête ou non un caractère politique. Il craignait la complexité découlant d'un double régime et estimait au contraire qu'une loi-cadre recouvrant toutes les situations possibles apporterait une unification bienvenue (MGC 2007-2008/X A 10280). Après le renvoi en commission et l'approbation à l'unanimité de l'amendement portant sur l'art. 2 du projet de loi, le rapporteur a relevé, en plénière, que le projet offrait désormais un véritable cadre législatif (« loi cadre ») à toutes les manifestations ayant lieu sur le domaine public, et non pas seulement celles qui revêtaient un caractère politique. Il y aurait une meilleure prise en compte de tous les intérêts, parmi lesquels le risque d'atteinte à l'ordre public (MGC 2007-2008/X D/52 4305). Le rapporteur a également relevé, sur la question de l'utilité de la nouvelle loi, que la question des manifestations était traitée, à cette époque, par le règlement concernant la tranquillité publique et l'exercice des libertés publiques, soit une base légale insuffisante pour traiter correctement de la question des manifestations (MGC 2007-2008/X D/52 4306).

6.12.5 Conformément à l'art. 22 ch. 2 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961, entrée en vigueur pour la Suisse le 24 avril 1964 (RS 0.191.01 ; applicable par analogie sur décision du Conseil fédéral aux missions permanentes et aux membres de leur personnel), l'État accréditaire a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la mission ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie.

L'expression « locaux de la mission » s'entend des bâtiments ou des parties de bâtiments et du terrain attenant qui, quel qu'en soit le propriétaire, sont utilisés aux fins de la mission, y compris la résidence du chef de la mission (art. 1 let. i de ladite convention). À cette obligation de protection, il faut rajouter le devoir d'assistance que l'État accréditaire doit prêter à la mission diplomatique aux termes de l'art. 25 de ladite convention qui dispose que l'État accréditaire accorde toutes facilités pour l'accomplissement des fonctions de la mission (JAAC 51 n°55). L'inviolabilité des locaux de la mission est absolue (Philippe CAHIER, *Le statut diplomatique*, in *Aspects récents du droit des relations diplomatiques*, Paris 1989, 205-225, p. 216).

6.12.6 Dans son avis de droit du 3 septembre 1992 (JAAC 57 n°79), la direction du droit international public (ci-après : la DDIP) a précisé qu'en commentant cet article, la Commission du droit international avait relevé que, pour remplir cette obligation spéciale, l'État accréditaire devait prendre des mesures spéciales, soit des mesures en dehors de celles qu'il prend pour s'acquitter de son devoir général d'assurer l'ordre public (Annuaire de la Commission du droit international 1958, vol. I, p. 17). Cette protection spéciale revêt deux aspects : la prévention d'éventuels actes dommageables et, lorsque ceux-ci ont été commis, la punition de leurs auteurs.

L'inexécution de ces obligations constitue un délit dit d'omission qui entraîne la responsabilité internationale de l'État. Les obligations de l'État accréditaire dans ce domaine n'ont pas un caractère absolu. Le devoir de prévention, en particulier, ne se réalise que dans le cadre d'une responsabilité pour négligence. L'État accréditaire doit faire preuve de « *due diligence* », mais il n'est pas tenu d'empêcher n'importe quel incident d'une manière absolue, ce qui serait matériellement impossible. Il incombe à l'État accréditaire d'apprécier les circonstances de chaque cas d'espèce et d'adopter les mesures de protection et de surveillance nécessaires. En temps normal, les missions n'ont rien à craindre ; en revanche, dès qu'il existe, par exemple, une tension internationale (comme la guerre du Golfe) ou qu'il y a présomption que, compte tenu de l'opinion publique de l'État accréditaire à l'égard de la politique extérieure ou intérieure (notamment respect des droits de l'Homme) de l'État accréditant, des attaques ou des manifestations sont à craindre, l'État accréditaire doit renforcer sa protection de police.

6.12.7 S'agissant plus particulièrement de la problématique d'une manifestation se tenant devant une mission diplomatique, la DDIP a eu l'occasion de préciser qu'aucune violation de l'art. 22 de ladite convention ne pouvait être imputée à l'État accréditaire lorsque les autorités de ce dernier autorisaient une manifestation privée se déroulant devant les locaux de la mission d'un État d'envoi, si la police exerce un contrôle efficace et que, de manière générale, toutes les mesures appropriées sont prises (JAAC 50 n°86).

L'État accréditaire doit en revanche empêcher que des manifestations hostiles de la population à l'égard d'une mission étrangère puissent dégénérer en une invasion de l'immeuble ou même en des dommages à ses locaux (cf. CIJ, Recueil 1980, pp. 3-45, à propos de l'affaire du personnel de l'ambassade des États-Unis à Téhéran en 1979). Le devoir de protection ne va toutefois pas jusqu'à obliger l'État accréditaire à interdire toute manifestation à proximité d'une mission diplomatique étrangère. Pour que ce devoir soit rempli, il faut et il suffit que la manifestation garde un caractère pacifique et qu'elle n'entrave pas le fonctionnement normal de la mission (Philippe CAHIER, *op. cit.*, p. 218-219).

6.12.8 Dans sa jurisprudence, l'ancien Tribunal administratif a traité d'une demande d'un rassemblement devant la Mission des États-Unis (ATA/552/2005 du 16 août 2005). Ce rassemblement avait été refusé par le département de l'époque en raison de son obligation spéciale de prendre toutes les mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la mission ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie conformément à ses obligations internationales. Il a été retenu que ce motif constituait un intérêt public. Néanmoins « le risque de créer un précédent » ne pouvait servir de fondement valable au refus d'octroi de la permission. Partant, il ne pouvait pas être retenu. De plus, la nature de la réunion envisagée – présence pacifique de quelques dizaines de personnes avec pancartes et drapeaux et quelques prises de paroles – avait été annoncée et avait été respectée le jour en question à la Place des Nations. Aucune menace de

l'ordre public ne pouvait donc être retenue. Il apparaissait difficile de voir en quoi une manifestation pacifique de quelques dizaines de personnes seulement pouvait porter atteinte aux Missions étrangères. En outre, il n'y avait jamais eu de débordements dans le cadre des manifestations organisées précédemment et il avait en outre été prévu un service d'ordre composé de sept personnes. Enfin, l'association requérante disposait d'un réel intérêt à pouvoir manifester devant la Mission américaine et non pas en un autre lieu, au risque de voir la manifestation perdre son caractère symbolique. La décision de refus violait donc la liberté de réunion.

Dans un autre dossier (ATA/87/2006 du 14 février 2006), qui concernait également une demande d'autorisation pour organiser un rassemblement devant la Mission des États-Unis, l'ancien Tribunal administratif a retenu que la prise de mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la mission ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie, la fluidité de la circulation routière, déjà mise à mal par les travaux aux alentours de la mission et, enfin, la sécurité des bâtiments internationaux, particulièrement visés par la menace terroriste constituaient des intérêts publics. Il a également retenu qu'il était possible de manifester route de Pregny sans entraver majoritairement le trafic et sans que la mission soit paralysée. En outre, la pratique de l'autorité visant à interdire par principe toute manifestation devant une mission diplomatique était contraire au principe de la proportionnalité. La décision attaquée violait ce principe car le département aurait dû faire usage de conditions et de charges telles que, par exemple, l'exigence d'avoir un service d'ordre suffisant, reconnaissable et joignable, l'interdiction de s'arrêter le long de la route de Pregny, l'obligation de défiler sans s'arrêter devant la mission ou encore l'interdiction de recourir à des installations sonores (mégaphone notamment). Le département devait également assurer la mise en place d'effectifs suffisants afin de garantir le respect des conditions et charges qu'il déterminait lui-même. La mise en œuvre de ces exigences n'apparaissait pas de nature à remettre en cause l'exercice par les recourants de leur liberté de réunion. Enfin, il ne ressortait du dossier aucun élément permettant de retenir que les manifestants auraient des motivations belliqueuses ou, à tout le moins, violentes.

Dans un arrêt du 15 avril 2025 (ATA/422/2025), la chambre administrative a examiné le refus d'une commune d'autoriser une manifestation à caractère politique sur son domaine public. La manifestation n'impliquait que le rassemblement de manifestants ainsi que leur déplacement à travers le territoire communal. La chambre administrative a rappelé que les manifestations à caractère politique, impliquant un appel délibéré au public, étaient protégées par les libertés de réunion et d'opinion (d'expression), lesquelles constituaient des fondements d'une société démocratique et bénéficiaient d'une protection particulière, qui s'était renforcée au cours de ces dernières années. Une restriction à ces libertés ne devait ainsi être admise qu'à des conditions restrictives et pour des motifs importants. Dans ce cadre, il y avait lieu de tenir compte de l'ensemble des intérêts touchés et l'autorité devait

veiller à la coordination des priorités. Certes, conformément à l'art. 5 al. 1 LMDPu et comme cela ressortait des travaux préparatoires, le DIN devait principalement veiller au danger que la manifestation sollicitée pourrait faire courir à l'ordre public. Toutefois, son analyse ne se limitait pas à cet examen et il était tenu d'évaluer également l'ensemble des intérêts touchés (MGC 2007-2008/X A 10281) privés et publics (notamment circulation, transports publics, accès aux hôpitaux, intérêts des commerçants et des particuliers ; MGC 2003-2004/IV A 1346). Il devait notamment évaluer l'impact de la manifestation sur le domaine communal, dans la mesure où il déterminait en particulier le lieu ou l'itinéraire de la manifestation ainsi que la date et l'heure du début de celle-ci, en s'assurant notamment que l'itinéraire n'engendrait pas de risque disproportionné pour les personnes et les biens (art. 5 al. 2 et 3 LMDPu). Il pouvait également, lorsque la pose de conditions ou de charges ne permettait pas d'assurer le respect de l'ordre public ou d'éviter une atteinte disproportionnée à d'autres intérêts, refuser l'autorisation de manifester (art. 5 al. 5 LMDPu). Ainsi, bien qu'elle eût été adoptée principalement pour l'évaluation du danger que la manifestation sollicitée pourrait faire courir à l'ordre public, la LMDPu enjoignait au DIN de tenir compte de l'ensemble des intérêts susceptibles d'être touchés, y compris ceux des communes, ce qui impliquait nécessairement un devoir de coordination et de collaboration avec celles-ci.

Récemment, la chambre administrative a traité un dossier d'un recourant ayant sollicité du DIN une autorisation de manifester sur le domaine public d'une commune (ATA/186/2026 précité). Le recourant avait sollicité l'autorisation d'organiser une manifestation publique de « type culturel », considérée comme une « simple promenade » et nommée « la colline aux pirates », sur le territoire communal, plus précisément à la route de la Capite et au chemin de Ruth. Selon le formulaire de demande, la manifestation devait rassembler 30 personnes au maximum. La réunion devait ainsi avoir lieu sur le domaine public, en partie communal (le chemin de Ruth faisant partie des voies publiques communales, contrairement à la Route de la Capite, qui était une route cantonale [art. 2 RC 21 du règlement concernant la classification des voies publiques du 27 octobre 1999 - RCVP ; L 1 10.03] et faisait ainsi partie des voies publiques cantonales), elle impliquait un usage accru du domaine public et était donc soumise à autorisation. La manifestation avait pour but d'évoquer le fait que de nombreuses personnes poursuivies pour des délits économiques ou fiscaux étaient domiciliées dans une même commune, plus particulièrement sur l'espace de deux rues. Il s'agissait de communiquer des informations ou des idées et de rassembler des personnes afin qu'elles forment mutuellement une opinion. Il n'apparaissait pas que l'organisateur avait des intentions violentes ni qu'il entendait inciter à la violence ou renier d'une autre façon les fondements de la société démocratique. En outre, même à considérer que les déclarations qui auraient été tenues sur le fond lors de l'événement aient été considérées comme provocantes ou choquantes, il existait une présomption que celles-ci n'excèderaient pas le cadre légal, un contrôle *a posteriori* de leur conformité au droit restant en outre possible. La manifestation litigieuse était par

conséquent couverte par les libertés de réunion et d'opinion. En outre, la manifestation n'impliquait que le rassemblement de manifestants ainsi que leur déplacement à travers le territoire communal, soit un rassemblement puis un cortège ou défilé au sens de l'art. 2 LMDPu. Seul le DIN était ainsi compétent (art. 3 LMDPu) pour autoriser ou refuser la manifestation sollicitée. Par ailleurs, vu la nature de la manifestation, le régime de double autorisation créant une insécurité juridique et que le département n'était pas habilité, dans le système de la LMDPu, à déléguer à une commune sa propre compétence d'autoriser ou de refuser la tenue d'une manifestation soumise exclusivement à la LMDPu, le ch. 1 de la décision du département, conditionnant la délivrance de l'autorisation à l'accord préalable de la commune, n'était pas conforme à la LMDPu et a ainsi été annulé.

6.13 En l'espèce, bien que les recourants n'en fassent pas un grief, il convient – dès lors que la chambre de céans applique le droit d'office comme vu ci-dessus – d'examiner la condition de l'accord de la ville (ch. 1 de l'autorisation querellée) à obtenir.

Selon la demande formulée par le recourant, il s'agissait d'organiser une manifestation pour la paix, contre les guerres et les impérialismes le samedi 5 avril 2025 à 14h00. Le parcours prévu était : Cornavin – Place des Nations – Mission de Russie – Mission des États-Unis, avec des pauses prévues à chacun de ces endroits. Lors de la séance du 19 mars 2025, le recourant a estimé le nombre de participants à environ 1'000-2'000 personnes. Compte tenu de ces éléments, la manifestation litigieuse est couverte par les libertés de réunion et d'opinion et était soumise à autorisation, ce que les parties ne contestent du reste pas.

La manifestation n'impliquait que le rassemblement de manifestants ainsi que leur déplacement à travers le territoire communal, soit un rassemblement puis un cortège ou défilé au sens de l'art. 2 LMDPu. Dans cette mesure, le présent cas est quasiment identique à celui ayant fait l'objet de l'ATA/186/2026 précité dont les considérations peuvent être transposées au cas présent. Il s'ensuit que le ch. 1 de la décision du département, conditionnant la délivrance de l'autorisation à l'accord préalable de la commune, n'est pas conforme à la LMDPu. Il sera donc annulé.

La décision litigieuse constitue une restriction à la liberté de réunion et d'opinion, fondée sur la LMDPu, soit une base légale, ce que les parties ne contestent pas.

Le ch. 3 de l'autorisation détaille le parcours du cortège et est le suivant :

Rue du Mont-Blanc 18 – rue Pécolat – Rue des Alpes – Place des Alpes – Rue des Pâquis – Place de la Navigation (prises de parole, arrêt de 10') – Rue de l'Ancien-port – Quai Wilson – Avenue de France – Place des Nations – Avenue de la Paix – Entrée dans le parc de l'Ariana et arrêt (30', prises de parole) selon le plan joint qui faisait partie intégrante de la décision – Place des Nations (fin du cortège, rassemblement et prises de parole, fin de la manifestation au plus tard à 19h00).

À l'issue de l'arrêt au parc de l'Ariana, une délégation de 20 personnes était autorisée à se rendre à l'angle du chemin de l'Impératrice et de la route de Pregny,

pour un arrêt de maximum 20 minutes, selon le plan joint (faisant partie intégrante de la décision), via la route de Pregny. Cette délégation rejoindrait ensuite la manifestation à la place des Nations.

Dans la décision litigieuse, l'autorité intimée souligne l'obligation de la Suisse de protéger les locaux de missions et son devoir de prendre toutes les mesures pour empêcher que les locaux ne soient endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie. Une manifestation devant une représentation diplomatique, particulièrement lorsqu'elle a pour but de dénoncer la politique de l'État étranger représenté, présente un risque certain pour la sécurité et la tranquillité de la mission. Le motif invoqué par le DIN constitue indéniablement un intérêt public.

Néanmoins, comme l'a déjà retenu à l'époque l'ancien Tribunal administratif dans les deux arrêts résumés ci-dessus (ATA/552/2005 précité et ATA/87/2006 précités), une pratique visant à interdire par principe toute manifestation devant une mission diplomatique serait contraire au principe de la proportionnalité.

Dans le cas présent toutefois, il ne s'agit pas d'une interdiction totale et absolue. En effet, la manifestation devant la Mission de la Russie, sise Avenue de la Paix, a été autorisée, puisque le cortège de manifestants devait passer par cette rue selon la décision attaquée et qu'un rassemblement a été autorisé durant 30 minutes à l'entrée du parc de l'Ariana. De plus, à la suite de cet arrêt, une délégation de 20 personnes a été autorisée à se rendre à l'angle du Chemin de l'Impératrice et de la Route de Pregny, pour un arrêt de maximum 20 minutes via la Route de Pregny. Le département n'a donc pas refusé toute manifestation devant la Mission des États-Unis, sise Route de Pregny, mais l'a limitée à une délégation de 20 personnes. Celle-ci pouvait donc porter son message à proximité de la Mission des États-Unis et exercer ainsi sa liberté de réunion et d'opinion. Il appartenait à cette délégation de rejoindre par la suite la manifestation à la Place des Nations, étant relevé que la Mission des États-Unis se trouve à une dizaine de minutes à pied de cette place et qu'au vu du nombre annoncé de participants (1'000-2'000 personnes), l'absence de 20 personnes peut être relativisée.

En outre, l'intimé a également justifié cette restriction par le fait qu'un cortège de plusieurs centaines de manifestants aurait pour conséquence de fermer la zone à la circulation, interdisant tout transit sur ce tronçon, obligeant la mise en place de déviations importantes, engendrant la coupure de tout transport public et empêchant ainsi tout accès aux infrastructures, tels qu'au Tennis club international et au château de Penthes.

Dans l'ATA/87/2006 précité consid. 9c, l'ancien Tribunal administratif a retenu qu'il était possible de manifester Route de Pregny – à quelques dizaines de manifestants – sans entrave majeure du trafic. Il n'est toutefois pas précisé pour quelle raison il a été retenu que le trafic ne serait pas perturbé. Pour seule explication figure une comparaison avec le refus d'une autorisation de manifester à l'occasion du Forum économique mondial 2001 au village de Davos (ATF 127 I 174).

Or, selon les données du système d'information du territoire genevois (ci-après : SITG), la Route de Pregny, à la hauteur de la Mission des États-Unis, fait partie du réseau secondaire, lequel a pour fonction d'assurer des échanges, notamment entre les différents quartiers (art. 3A al. 2 LRoutes). Elle est à double sens. La largeur maximale de la route à la hauteur de la Mission des États-Unis est de 10.2 m. Il ressort également de l'outil Google Street View que les trottoirs de part et d'autre de la route sont relativement étroits. Cette route est perpendiculaire au chemin de l'Impératrice, qui appartient au réseau de quartier qui a pour fonction de desservir les habitants et les activités (art. 3A al. 3 LRoutes) et d'atteindre divers lieux où des activités se tiennent, tel que le tennis.

Compte tenu des conditions locales avec une rue relativement étroite – de même que les trottoirs, en cas d'échauffourées ou d'accidents, l'accès pour la police ou les secours pourrait être entravé. Il s'agit de raisons objectives s'opposant à ce que plusieurs centaines voire milliers de personnes défilent à proximité de la Mission des États-Unis.

Par ailleurs, la configuration des lieux explique la différence de traitement entre la Mission de Russie et celle des États-Unis. En effet, comme le relève l'intimé, la première est située devant le parc de l'Ariana, ce qui permet à la manifestation de se tenir sans perturber le trafic puisque le rassemblement devait se tenir à l'entrée du parc. Une solution similaire n'existant pas à proximité de la Mission des États-Unis, il n'est pas arbitraire de traiter différemment les deux situations.

Enfin, force est de constater que la décision attaquée autorise une manifestation de cinq heures (de 14h00 à 19h00) avec un cortège d'environ 3 km, un samedi dans les rues de la rive droite de Genève. Le rassemblement pendant une heure à la Rue du Mont-Blanc ainsi que les arrêts demandés ont également été accordés, ce que les recourants ne contestent pas.

Compte tenu de ces éléments, les modalités de la manifestation à proximité de la Mission des États-Unis fixées par l'intimé respectent le principe de la proportionnalité et permettent aux intéressés d'exercer leur liberté de réunion et d'opinion en adéquation avec les intérêts légitimes des autres usagers du domaine public.

Le département n'a par conséquent pas abusé de son pouvoir d'appréciation en prévoyant que seule une délégation de 20 personnes pourrait se rendre à l'angle du chemin de l'Impératrice et de la route de Pregny, pour un arrêt de maximum 20 minutes.

Les griefs sont mal fondés.

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission partielle du recours, dans la mesure de sa recevabilité. Il sera donc constaté que le ch. 1 de la décision querellée, conditionnant la délivrance de l'autorisation à l'accord préalable de la ville, est contraire au droit.

7. Vu l'issue du litige, un émolument – réduit – de CHF 500.- sera mis à la charge des recourants, pris solidairement, qui succombent (art. 87 al. 1 LPA), et une indemnité de procédure de CHF 500.- sera allouée solidairement aux recourants, à la charge du département (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

admet partiellement, dans la mesure où il est recevable, le recours interjeté le 12 mai 2025 par A_____ et B_____ contre la décision du département des institutions et du numérique du 27 mars 2025 ;

constate que le ch. 1 de la décision du département des institutions et du numérique du 27 mars 2025 est contraire au droit ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge solidaire de A_____ et B_____ ;

alloue à A_____ et B_____, solidairement, une indemnité de procédure de CHF 500.-, à la charge de l'État de Genève ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF-RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, avenue du Tribunal fédéral 29, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Raphaël ROUX, avocat des recourants, ainsi qu'au département des institutions et du numérique.

Siégeant : Florence KRAUSKOPF, présidente, Jean-Marc VERNIORY, Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, Claudio MASCOTTO, Michèle PERNET, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

la présidente siégeant :

F. SCHEFFRE

F. KRAUSKOPF

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :