

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2129/2019-DOMPU

ATA/274/2020

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 10 mars 2020

dans la cause

A _____ et Madame B _____
représentées par Me Raphaël Roux, avocat

contre

DÉPARTEMENT DE LA SÉCURITÉ, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTÉ

EN FAIT

- 1) L'association sans but lucratif A_____ (ci-après : l'association) a pour but principal de s'engager à la mise sur pied de conditions de vie dignes et humaines pour les migrants et requérants d'asile à Genève et en Suisse, notamment en sensibilisant la population suisse aux difficultés administratives, juridiques, économiques et sociales liées aux parcours migratoires.

Madame B_____ est membre du comité de l'association.
- 2) Le 29 mars 2019, feu Monsieur C_____, né le _____ 2000, est décédé après avoir décidé de mettre fin à ses jours au centre d'hébergement pour mineurs non accompagnés de l'Étoile (ci-après : le centre de l'Étoile).
- 3) a. Le 3 avril 2019, l'Hospice général (ci-après : l'hospice) a publié un communiqué de presse concernant cet événement.

b. La presse s'est fait l'écho de cet événement dans les jours qui ont suivi.
- 4) a. Des jeunes, proches du défunt et hébergés au centre de l'Étoile, ont donné une interview dans laquelle ils ont dénoncé leurs conditions de vie, interview reprise par plusieurs médias dès le 14 avril 2019.

b. Notamment le 16 avril 2019, la Tribune de Genève a publié un article indiquant que se tiendrait les 3 et 4 mai 2019, à la Maison internationale des associations (ci-après : MIA), des assises sur le thème des enfants et jeunes migrants non accompagnés à Genève (ci-après : assises RMNA), précisant que cela tombait à « point nommé » car à la suite du suicide du jeune C_____, les langues se déliaient sur l'accompagnement de ces jeunes sans représentants légaux.
- 5) a. Le 29 avril 2019, Madame D_____, pour le compte de l'association Coordination asile, a sollicité par courriel l'autorisation d'organiser une marche le samedi 4 mai 2019 à 18h, les jeunes du centre de l'Étoile et la société civile souhaitant rendre un hommage au jeune homme décédé.

b. Il lui a été répondu le 30 avril 2019 que, « pour rappel », les demandes devaient être présentées au moins trente jours à l'avance.
- 6) Le 1^{er} mai 2019, Mme B_____ a contacté par courriel la police l'informant que son association organisait, le 4 mai 2019, un défilé en hommage à M. C_____.

Il y aurait environ deux cent personnes, des pancartes et des micros pour les discours. Le défilé partirait « à 17h30 du 15, rue des Savoises (devant la maison des associations) et jusqu'à la rue Subilia (devant la villa Baron) ». Compte tenu du court délai et des circonstances exceptionnelles de cette demande, elle était adressée en copie à Messieurs les Conseillers d'État Mauro POGGIA et Thierry APOTHÉLOZ.

- 7) a. Le 2 mai 2019 à 8h17, la police a répondu à cette demande par courriel, indiquant avoir accusé réception de celle-ci mais relevant qu'elle n'avait pas été déposée dans les délais légaux.

L'existence de « motifs (événements exceptionnels) » justifiant la réduction du délai légal devait être communiquée. « Sans motif valable (pas d'événement exceptionnel) », une nouvelle demande respectant les délais devait être introduite. Si la demande était maintenue, un préavis « hors délais » serait établi par la police à l'attention du département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (ci-après : DSES ou le département), lequel déterminerait les « conditions (en particulier la perception d'un émolument) » auxquels il autoriserait l'événement.

b. À 8h21, Mme B_____ a expliqué en réponse qu'à la suite du suicide de M. C_____, ses amis avaient été sous le choc et qu'ils avaient mis du temps à sortir de cet état. Ils n'étaient venus trouver l'association que récemment pour organiser un hommage public à l'issue des assises RMNA.

c. À 11h56, la police a pris acte de cette réponse et a confirmé une réunion le soir même. Elle confirmait en sus les informations données par téléphone, soit qu'il n'était pas envisageable que le rassemblement se fasse à la rue des Savoises, ce dernier devant s'effectuer obligatoirement dans le parc des Acacias.

d. À 18h55, Mme B_____ a confirmé par écrit avoir pris note du parcours convenu lors de la réunion, le départ ayant été fixé au Parc Gourgas.

- 8) Le 3 mai 2019, un service du DSES a préavisé favorablement l'autorisation sollicitée sous certaines conditions.

- 9) Le 3 mai 2019, le DSES a octroyé à « A_____ Mme B_____ » l'autorisation d'organiser le rassemblement et le cortège « en hommage suite au suicide de M. C_____ » le 4 mai 2019, notamment aux conditions suivantes :

1. les participants se rassembleront Parc Gourgas, le 4 mai 2019, à 17h30, à l'exclusion de tous autres endroits, dates et heures ;
2. les manifestants emprunteront, dès 18h00, l'itinéraire prévu, à l'exclusion de tout autre, le choix de la variante étant laissée à l'appréciation de la police (variante 1 : plus de cent cinquante personnes, cheminement sur la demi-chaussée / variante 2 : moins de cent cinquante personnes,

cheminement sur les trottoirs exclusivement, en respectant la signalisation pour les piétons) ;

3. l'accès aux commerces et aux bâtiments sera en tout temps garanti ;
4. toutes les mesures seront prises afin qu'il ne soit porté atteinte ni à la tranquillité publique ni à la sécurité et à l'ordre publics. En particulier, l'usage éventuel de haut-parleurs et/ou de mégaphones se fera avec modération et ne devra en aucun cas porter atteinte à la santé publique ;
5. les transports publics genevois (ci-après : TPG) seront directement contactés par les organisateurs, afin de définir les mesures devant être prises pour limiter au maximum les perturbations portées au trafic de leurs véhicules. Lesdites perturbations pourront être facturées aux organisateurs de la manifestation ;
6. la circulation ne sera ni entravée ni perturbée volontairement, notamment celle des piétons ;
7. aucun support (image, audio, vidéo, etc.) susceptible de heurter la sensibilité de certaines personnes ne sera diffusé ;
11. il incombe aux organisateurs de constituer un service d'ordre interne et identifiable durant toute la manifestation. Le responsable sera en permanence à disposition du commissaire de police ou du chef d'engagement ;
15. la demande ne respectant pas le délai légal préalable de trente jours et nul motif d'urgence ayant été établi, un émolument de CHF 500.- sera facturé. »

Cette autorisation pouvait être modifiée ou révoquée en tout temps, dans la mesure où des circonstances extérieures imprévues l'imposeraient ou si les conditions posées ci-dessus n'étaient pas respectées.

- 10) Le 4 mai 2019, la manifestation s'est déroulée conformément aux conditions prévues dans l'autorisation, réunissant plus de cent cinquante personnes.
- 11) a. Le 3 juin 2019, l'association et « en tant que de besoin » Mme B_____, ont interjeté recours contre la décision précitée auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), concluant à son annulation.

Destinataires de la décision, laquelle leur imposait le paiement d'un émolument, Mme B_____ et l'association avaient un intérêt actuel à son annulation. La conformité au droit des conditions imposées par cette décision devait être contrôlée, l'exception à l'exigence d'un intérêt actuel étant applicable.

L'exigence d'une autorisation préalable était une restriction indirecte à la liberté de réunion protégée à l'art. 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH – RS 0.101). La décision litigieuse et ses conditions violaient ce droit fondamental, les conditions relatives à la restriction d'un tel droit n'étant pas réalisées.

Aucune base légale ne prévoyait la facturation des frais de perturbation des TPG ni la perception d'un émolument en cas de non-respect des délais. Le changement de pratique consistant en la perception d'un émolument pour les demandes hors délai relevait d'une interprétation extensive et indéfendable du règlement compte tenu de l'exigence de densité normative et de l'importance de la gratuité de la tenue de manifestations à caractère politique, rappelée lors de l'adoption de la loi du 14 octobre 2016 concernant la facturation des frais de sécurité lors de manifestations (LFFSM - F 3 17).

Ces facturations ne répondaient pas à un intérêt public, leur but étant de dissuader l'organisation, ou faire perdre en visibilité, les manifestations à caractère politique par le biais d'émoluments administratifs, ce que montrait la contradiction entre les indications de la police et les propos du magistrat en charge du département. Celui-ci, en réaction à une lettre ouverte d'associations quant au changement de pratique, avait indiqué que s'il y avait une bonne raison, comme une émotion spontanée à la suite d'un décès, l'émolument n'était pas perçu. Les facturations n'étaient pas nécessaires, facturer ces frais à une association à but non lucratif, à titre punitif, ne répondant pas à un besoin social impérieux.

Le raisonnement de l'autorité était opaque. Alors que, sur demande, la raison de la date de la manifestation, dont il avait été « pris acte », avait été donnée, la décision retenait qu'aucun motif d'urgence n'avait été établi. Les amis du jeune décédé avaient contacté l'association le 8 avril 2019 cherchant des relais dans la presse pour parler de leurs conditions de vie au centre de l'Étoile. Malgré leur crainte de représailles, une semaine après leur prise de parole publique, ils avaient fait part de leur souhait d'organiser une marche. Il avait fallu du temps pour comprendre qu'ils souhaitaient à la fois rendre hommage à leur ami et avoir un espace de protestation contre les défaillances de l'institution. Par un hasard de calendrier, la MIA organisait des assises avec les représentants des institutions en charge des RMNA. Une demande d'autorisation avait été déposée, puis retirée, par Coordination asile. Les jeunes s'étaient alors tournés vers l'association.

L'autorité avait voulu réduire la visibilité de la manifestation en l'empêchant de se réunir devant la MIA, lieu cristallisant le débat, le but étant d'attirer l'attention des participants. La fluidité du trafic sur l'avenue du Mail et la bonne marche du marché aux puces n'étaient pas des intérêts prépondérants, et des solutions simples existaient pour permettre l'accès des véhicules d'urgence.

L'obligation d'emprunter les trottoirs et l'injonction de ne pas entraver la circulation avaient pour but d'intimider les manifestants et de réduire la visibilité de la manifestation. Les clauses se référant aux modalités d'expression, contenant des notions indéterminées, permettaient à la police de censurer le message de la manifestation, sans que ces limitations ne respectent les conditions de restriction d'une liberté. De même, imposer la mise en place d'un service d'ordre, alors qu'aucun risque d'atteinte à l'ordre public n'avait été avancé, était chicanier et ne répondait ni à un intérêt public ni à un besoin social impérieux.

b. Une procuration pour Mme B_____ ainsi qu'une procuration pour l'association, toutes deux en faveur de l'avocat ayant déposé le recours, étaient produites.

- 12) a. L'autorité intimée a conclu à ce que le recours de l'association soit déclaré irrecevable et à ce que celui de Mme B_____ soit rejeté.

L'association n'avait pas été valablement engagée lors de la demande d'autorisation, celle-ci n'ayant été paraphée que par Mme B_____. Cette première n'était donc pas destinataire de la décision et son recours irrecevable.

Constatant les conditions de travail extrêmes vécues par son personnel en raison des délais de traitement excessivement courts des demandes d'autorisation, le service avait décidé de facturer un émolument dès le 1^{er} janvier 2019, selon un système progressif. Aucun émolument n'était perçu pour une demande déposée vingt-neuf jours avant la manifestation. Pour une demande effectuée entre vingt-huit et vingt-deux jours avant la manifestation, l'émolument était de CHF 200.-, entre vingt et un et quinze jours de CHF 300.-, entre quatorze et huit jours de CHF 400.- et entre sept à deux jours, de CHF 500.-. Il y était renoncé si, au vu des circonstances, l'urgence de la demande était justifiée par une raison objective. Une communication spécifique avait été mise en place, les organisateurs étant invités à s'exprimer sur l'urgence de leur demande et rendus attentifs à la perception d'un émolument en cas de refus du report de la manifestation. L'émolument n'était pas systématiquement facturé, comme le permettait du reste la loi. Imposer aux services de police d'évaluer en moins de quarante-huit heures les risques d'une manifestation était « un chemin de croix pavé de risques d'erreurs et d'efforts financiers et humains » vu la mobilisation tardive. Cette « dangereuse et onéreuse réalité » avait été prise en compte dans la mise en place de cet émolument incitatif, tout en respectant le principe de l'équivalence.

À titre d'exemple, le département avait autorisé une marche blanche à la suite du décès d'un jeune homme le 19 janvier 2019 dans le quartier E_____, sans percevoir d'émolument. La demande avait été déposée le 23 janvier 2019 pour le 27 janvier 2019. Les organisateurs avaient souhaité réagir rapidement et la

temporalité de l'évènement avait été pris en compte. L'admission restrictive du critère d'urgence répondait à un réel besoin de limiter les risques d'erreur.

En l'espèce, les amis du jeune homme étaient sortis de leur état de choc lorsqu'ils avaient rendu un premier hommage public, assistés par l'association, le 14 avril 2019, date à laquelle la tenue des assises RMNA devait être connue. Une demande aurait pu être déposée dans la semaine qui suivait. Même si le souhait d'associer l'hommage aux assises n'a été formulé que plus tard, ce choix relevait de l'opportunité, non d'une urgente nécessité.

La LFFSM ne concernait que la participation aux frais de sécurité. Le département n'intervenait à aucun niveau dans le processus de la régie publique des TPG, laquelle obéissait à des règles propres. La police n'était pas au service d'une personne, favorisant celle-ci de façon contraire à l'égalité de traitement.

Dans le choix de l'itinéraire, la sécurité routière, le report du trafic, l'impact sur les TPG, l'entrave aux véhicules d'urgence et la sécurité des autres manifestations étaient pris en compte. L'avenue du Mail était un point stratégique ne pouvant pas faire l'objet d'un usage accru. Le parc Gourgas, situé à 250 m de la MIA, permettait un rassemblement en toute sécurité pour tous et positionnait bien le cortège pour se rendre à la place Subilia, identifiée comme lieu symbolique de la marche dont le cœur était le décès du jeune homme et non les assises RMNA par un hasard de calendrier. Les souhaits de l'organisatrice avaient été pris en compte. Le département disposait d'une grande marge de manœuvre.

L'obligation d'emprunter les trottoirs n'était pas critiquable, le risque de débordement sur la chaussée étant inévitable au-delà de cent cinquante personnes. L'injonction de ne pas entraver la circulation des piétons était une phrase type rappelant le respect dû à ces derniers et fixait une limite de bon sens pour éviter que la manifestation ne s'approprie plus que de raison la chaussée. Quant à l'emploi du mégaphone, il s'agissait aussi d'une limite de bon sens, afin de préserver la tranquillité publique et le respect dû aux usagers du domaine public. L'obligation de constituer un service d'ordre ressortait de la loi et était légitime lorsque plusieurs centaines de manifestants étaient réunis et devaient cheminer. Rien n'avait été exigé de plus que ce que l'organisatrice estimait nécessaire.

b. L'autorisation pour la marche blanche du 27 janvier 2019 a été produite.

- 13) Mme B_____ et l'association ont persisté dans leurs conclusions et dans leur précédente argumentation.

L'autorisation avait été envoyée à l'adresse électronique de l'association, au travers de laquelle la demande avait été déposée, et l'association figurait en destinataire avec Mme B_____.

L'autorité admettait que sa politique de facturation était une sanction visant à inciter les organisateurs à repousser la tenue de leurs événements à la convenance de la police, ce qui était une restriction illicite à la liberté de réunion.

Il devait être tenu compte du caractère particulier de la manifestation. Il était conforme à l'expérience générale de la vie que la formation de la volonté des personnes précaires et inorganisées prenait un certain temps à compter de la première réaction médiatique. L'appréciation du département quant au moment où les amis du défunt étaient sortis de leur état de choc était arbitraire.

Le raisonnement du DSES, soit qu'il n'aurait pas été perçu d'émolument si la demande avait été déposée pour une marche prévue huit jours après le décès, était absurde puisqu'il prétendait que l'émolument sanctionnait les organisateurs ne laissant pas le temps à la police de s'organiser. La marche blanche citée avait réuni 4'000 personnes nécessitant beaucoup plus d'encadrement. Une différence de traitement avait été effectuée en fonction d'une appréciation différenciée du message de la manifestation litigieuse qui portait un message critique fort envers les autorités. La décision violait donc l'égalité de traitement.

L'intimée admettait avoir statué sans en avoir la compétence, rendant nul le point 5 de la décision. Les intérêts tels que le trafic routier et celui des TPG ne ressortaient ni de la loi ni de son esprit et la manifestation ne présentait aucun risque de troubles à l'ordre public comme des émeutes. D'autres manifestations causant de plus importantes perturbations avaient été autorisées. Le critère de la perturbation du trafic était arbitraire et violait l'égalité de traitement. Il existait un intérêt à ce que l'illicéité de la variante imposant de cheminer sur les trottoirs soit constatée, la situation étant susceptible de se répéter. La loi ne faisait aucune mention du « bon sens » devant figurer dans les décisions administratives, de sorte que les points 4 à 6 de la décision contribuaient à créer un climat d'intimidation.

- 14) Le DSES a également persisté dans ses conclusions et a produit l'autorisation délivrée pour une marche blanche organisée le 29 septembre 2019.

Mme B_____ remplissait les conditions à titre individuel et avait été considérée comme revêtant seule la qualité d'organisatrice. L'adressage choisi par l'organisatrice n'avait pas d'autres fonctions que d'atteindre cette dernière.

Une seconde marche blanche avait été autorisée récemment à la suite d'un décès sans perception d'émolument. Tenant compte de la temporalité restreinte entre l'événement et la manifestation, la réduction du délai avait été admise vu le caractère exceptionnel du décès et le rapide dépôt de la demande. Le cas d'espèce était différent, la demande étant intervenue un mois après le décès du jeune homme et non une semaine. L'appréciation différenciée reposait ainsi sur l'écoulement du temps. Le moment exact de la décision d'organiser la

manifestation n'avait pas été communiqué. Aucune explication quant aux raisons qui avaient empêché le respect du délai n'avait été donnée.

Le respect du délai légal comme modalité d'exercice de la liberté de réunion n'entravait pas son essence. Le département ne s'attachait jamais au message de la manifestation. La quasi-totalité des manifestations était acceptée et beaucoup formulaient des critiques à l'endroit des autorités. L'injonction de contacter les TPG répondait au besoin de préserver la sécurité routière et leur réseau, de sorte qu'elle ne saurait être nulle. L'allusion aux frais éventuels se voulait informative.

S'agissant des autres charges et conditions, l'organisatrice substituait sa propre appréciation des risques à celle du département. La loi permettait à ce dernier d'imposer et de prendre en considération tous les éléments pertinents pour adapter son autorisation. Le département ne comprenait pas comment les références au « bon sens » créaient un climat d'intimidation.

15) L'association et Mme B_____ ont formulé d'ultimes observations.

Le Tribunal fédéral avait considéré la mention que l'autorisation de manifester pouvait être « retirée sur le champ » comme étant de nature à faire pression sur les participants, les empêchant d'exprimer librement leur message. Les nombreuses conditions dans la décision litigieuse et l'émolument créaient un climat d'intimidation restreignant de façon illicite la liberté de réunion.

La demande d'organiser la marche était parvenue vers le 25 avril 2019 à l'association et la décision avait été prise le week-end du 27 avril 2019, à la suite de discussions compliquées dans un contexte interculturel et de deuil au sein d'une population particulièrement vulnérable. La possibilité d'expression publique de celle-ci était restreinte, à cause de la langue et de l'âge mais aussi de parcours ponctués de violences politiques et religieuses et de la précarité de sa situation administrative. Dès le lundi 29 avril 2019, une demande d'autorisation avait été déposée puis retirée, la première requérante ayant été découragée par les entraves administratives. Le département n'avait pas cherché à savoir quand la décision d'organiser la manifestation avait été prise et dans quelles conditions. Il avait immédiatement fait savoir que la demande était hors délai. Son raisonnement avait été établi a posteriori pour tenter de justifier une inégalité de traitement.

Le département n'avait pas allégué que l'organisation de la marche ait causé des difficultés, celui-ci se référant à des considérations de principe pour justifier son changement de pratique. Au vu des deux marches blanches, ce changement n'était pas uniforme et se fondait sur un jugement de valeur.

Le département justifiait « l'émolument-sanction » non pas en raison d'un intervalle de temps trop court entre le dépôt de la demande et la date de la manifestation, mais d'un intervalle trop long entre l'évènement et le dépôt de la

demande. Ce raisonnement était arbitraire. Quand bien même cette pratique s'avérerait justifiée, il convenait de tenir compte de la vulnérabilité et de capacités réelles d'expression démocratiques des acteurs concernés.

Force était de constater que le département fondait sa politique de facturation de l'émolument en fonction de l'impopolarité prévisible d'une telle mesure, les acteurs des marches blanches, fortement suivies et relayées par la presse, pouvant sanctionner le magistrat portant la responsabilité politique du changement de pratique par les urnes.

- 16) Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.
- 17) Les arguments des parties et le contenu des pièces produites seront repris en tant que de besoin dans la partie « en droit » du présent arrêt.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable sous ces angles (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) a. À teneur de l'art. 60 al. 1 let. a et b LPA, les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée et toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, sont titulaires de la qualité pour recourir (ATA/1725/2019 du 26 novembre 2019 consid. 3a et les arrêts cités).
- b. 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/1272/2017 du 12 septembre 2017 consid. 2b).

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).

Il est toutefois exceptionnellement renoncé à l'exigence d'un intérêt actuel lorsque cette condition de recours fait obstacle au contrôle de 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 ; 139 I 206 consid. 1.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_1157/2014 du 3 septembre

2015 consid. 5.2 ; 1C_477/2012 du 27 mars 2013 consid. 2.3 ; ATA/1766/2019 du 9 décembre 2019 consid. 2d et les références citées).

c. En l'espèce, Mme B_____ a requis l'autorisation litigieuse. S'il est évident qu'elle a toujours un intérêt actuel à l'annulation de la décision en tant qu'elle met à sa charge un émolument, elle n'a plus d'intérêt actuel et pratique à requérir l'annulation des conditions accompagnant l'autorisation, puisque la date de la manifestation est passée. Cela étant, il n'aurait pas été possible de faire contrôler la légalité de la décision attaquée, prononcée la veille de la date objet de la demande, avant que celle-là ne soit exécutée. La même situation, à savoir de soumettre une autorisation d'organiser un rassemblement à des conditions similaires, est en outre de nature à se reproduire à l'avenir.

Dans ces circonstances, sa qualité pour agir doit être admise. Le recours est ainsi recevable.

d. Au vu de ce qui précède, la question de la qualité pour agir de l'association souffrira d'être laissée ouverte.

3) La recourante conteste les conditions 2, 4, 5, 7 et 11 de l'autorisation litigieuse, lesquelles violeraient sa liberté de réunion, tant individuellement que prises dans leur ensemble.

a. L'art. 22 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) garantit la liberté de réunion (al. 1), toute personne ayant le droit d'organiser des réunions et d'y prendre part ou non (al. 2).

Selon la jurisprudence fédérale, sont considérées comme des réunions au sens de cette disposition les formes les plus diverses de regroupements de personnes dans le cadre d'une organisation déterminée, dans le but, compris dans un sens large, de former ou d'exprimer mutuellement une opinion (ATF 132 I 256 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_225/2012 du 10 juillet 2013 consid. 3.3). Quant aux art. 11 CEDH (en relation avec l'art. 10 CEDH) et 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, conclu à New York le 16 décembre 1966 (Pacte ONU II - RS 0.103.2), ils garantissent notamment le droit de toute personne à la liberté de réunion et à la liberté d'association (§ 1), et offrent des garanties comparables (ATF 132 I 256 consid. 3). L'exercice de ces droits est toutefois soumis aux restrictions qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui (art. 11 § 2 1^{ère} phr. CEDH ; art. 36 Cst.).

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 simultanément 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 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 et les références citées). 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).

Lors de la procédure d'autorisation, il ne faut pas seulement examiner l'admissibilité ou l'inadmissibilité de la requête, mais aussi les conditions cadres, les éventuelles charges ainsi que les alternatives possibles. Les organisateurs ne peuvent dès lors pas exiger de pouvoir effectuer une manifestation à un endroit et à un moment déterminé ainsi qu'à des conditions cadres qu'ils auraient eux-mêmes définies. En revanche, ils ont droit à ce que l'effet d'appel au public qu'ils ont prévu soit pris en considération. L'autorité dispose ainsi d'une certaine liberté d'appréciation lorsqu'elle décide de l'octroi ou du refus d'une autorisation de manifester ; elle peut assortir celle-ci de charges et de conditions et exiger une collaboration active des organisateurs (ATF 132 I 256 consid. 3 et la jurisprudence citée ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_360/2019 du 15 janvier 2020 consid. 3.1).

b. Malgré son rôle autonome et la spécificité de sa sphère d'application, la liberté de réunion doit s'examiner à la lumière de la liberté d'expression, car la protection des opinions et la liberté de les exprimer constitue l'un des objectifs premiers de cette liberté (ATF 111 Ia 322 consid. 6a ; ACEDH Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie du 2 octobre 2001, Rec. 2001-IX, req. nos 29221/95 et 29225/95, § 85 ss ; ACEDH Djavit An c. Turquie du 20 février 2003, req. n° 20652/92, § 39). Toutefois, lorsque la décision attaquée statue spécifiquement sur le droit des personnes de se réunir, il n'y a pas lieu de considérer la question séparément sous l'angle de la liberté d'expression (ACEDH Maestri c. Italie du 17 février 2004, Rec. 2004-I, req. n° 39748/98, § 23 ; Djavit An précité, § 39 ; ATA/714/2011 du 22 novembre 2011 consid. 3c).

c. Les libertés de réunion et d'expression, à l'instar des autres droits fondamentaux, n'ont pas valeur absolue et peuvent être restreintes aux conditions de l'art. 36 Cst., qui exige que les restrictions à son exercice reposent sur une base

légale, soient justifiées par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui et, selon le principe de proportionnalité, se limitent à ce qui est nécessaire et adéquat à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (ATF 137 IV 313 consid. 3.3.1; 136 IV 97 consid. 6.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_360/2019 précité consid. 3.2 ; 1C_335/2013 du 10 octobre 2013 consid. 3.3).

Les mesures de police pouvant justifier une restriction à la liberté de réunion sont celles qui visent à protéger l'ordre public, soit la sécurité, la tranquillité, la santé et la moralité publique, ainsi que la bonne foi dans les affaires (ATF 110 Ia 99, consid 5a ; ATF 108 Ia 300 consid. 3 ; ATF 107 Ia 226 consid. 5b). La tranquillité publique est donc un motif pouvant justifier des restrictions de police aux libertés (arrêt du Tribunal fédéral 1C_360/2019 précité consid. 3.4 ; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. 2, 2013, n. 220).

d. Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 136 IV 97 consid. 5.2.2 et les arrêts cités ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_360/2019 précité consid. 3.5).

4) a. 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, instaure le principe d'une autorisation délivrée par DSES 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 loi sur le domaine public du 24 juin 1961 (LDPu - L 1 05), et qui doit donc primer cette dernière.

b. 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.

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). Selon l'art. 2 du règlement d'exécution de la loi précitée, du 15 octobre 2008 (RMDPu - F 3 10.01), les requêtes doivent être faites au moins trente jours à l'avance, ce délai pouvant être réduit à quarante-huit heures en cas d'événement exceptionnel.

c. Le département peut percevoir un émolument par autorisation (art. 4 al. 4 LMDPu), dont le montant est compris entre CHF 20.- et CHF 500.- (art. 6 RMDPu).

d. 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).

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 RMDPu 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).

Le département 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 tient en un lieu déterminé, sans déplacement (art. 5 al. 3 LMDPu).

Lorsque cette mesure paraît propre à limiter les risques d'atteinte à l'ordre public, le département impose au requérant la mise en place d'un service d'ordre. L'ampleur du service d'ordre est proportionnée au risque d'atteinte à l'ordre public. Le département s'assure avant la manifestation de la capacité du requérant à remplir la charge. Le service d'ordre est tenu de collaborer avec la police et de se conformer à ses injonctions (art. 5 al. 4 LMDPu).

- 5) En l'espèce, le département est en droit de fixer les modalités de la manifestation et imposer des charges et conditions sur la base des art. 5 al. 2, al. 3 et al. 4 LMDPu, ainsi que l'art. 3 al. 2 RMDPu, de sorte que les cinq conditions litigieuses reposent sur une base légale suffisante.

L'ensemble de ces cinq conditions est justifié par le respect de l'ordre public. L'injonction de ne pas entraver la circulation routière et de contacter les TPG, l'obligation de cheminer sur les trottoirs si moins de cent cinquante personnes participaient à l'évènement, ainsi que la fixation du lieu de

rassemblement répondent toutes à un intérêt de sécurité publique, ainsi que de préservation de la tranquillité publique et des intérêts des autres usagers du domaine public. Les modalités de l'usage du mégaphone et l'injonction de s'abstenir de heurter la sensibilité de certaines personnes répondent également à l'intérêt au maintien de la tranquillité publique. L'imposition de la mise en place d'un service d'ordre tend évidemment à protéger la sécurité et la tranquillité publique.

S'agissant de la proportionnalité de ces conditions, outre que chacune des mesures envisagées est apte à la réalisation du but d'intérêt public que chacune poursuit, les obligations de cheminer sur les trottoirs, de ne pas entraver la circulation routière, de contacter les TPG et de s'abstenir d'heurter la sensibilité de certaines personnes, constituent des mesures moins incisives que d'interdire la manifestation afin de préserver la tranquillité et la sécurité publique que perturbe nécessairement une manifestation réunissant un grand nombre de personnes. L'utilisation d'un mégaphone n'a pas été interdite, seul un usage excessif contraire à la tranquillité et à la santé publiques ayant été interdit, de sorte que cette mesure est également la moins incisive possible. Le lieu de rassemblement n'a été déplacé que de 250 m pour des motifs sécuritaires en lien avec la proximité de la caserne des pompiers. Il ne ressort pas du dossier que la recourante ait allégué, dans sa demande d'autorisation ou lors des discussions avec l'autorité, que la MIA revêtait une importance symbolique. Seule la volonté de faire coïncider l'hommage et les assises RMNA avait été avancée. Enfin, à teneur des explications du département, seul ce que la recourante estimait nécessaire était sollicité dans l'obligation de la mise en place d'un service d'ordre, celle-ci n'alléguant pas avoir dû déployer des moyens excessifs pour assurer ce service. Contrairement à ce qu'elle affirme, il résulte de la réunion de plus de deux cent cinquante personnes, lesquelles de surcroît cheminent, un risque d'atteinte à l'ordre public nécessitant un service d'ordre interne, ne serait-ce que pour assurer le respect du parcours établi par l'autorisation.

Ainsi, les conditions litigieuses reposent sur une base légale suffisante, répondent à un intérêt public et respectent le principe de la proportionnalité, de sorte qu'elles ne violent ni séparément ni dans leur ensemble la liberté de réunion.

Les griefs de la recourante s'agissant du climat d'intimidation ou de différence de traitement en fonction du message de la manifestation doivent être écartés, étant précisé que les autorisations des deux marches blanches contiennent également les mêmes conditions.

Pour le surplus, la recourante invoque la nullité de la clause prévoyant la facturation de frais de perturbation par les TPG. Toutefois, faute d'une telle facturation en l'espèce, la conformité au droit de cette conclusion ne nécessite pas d'être examinée.

- 6) Dans un second grief, la recourante conteste l'émolument de CHF 500.- mis à sa charge. Celui-ci violerait sa liberté de réunion ainsi que le principe de l'égalité de traitement car il n'a pas été perçu d'émolument pour les deux marches blanches citées par le département, lequel avait également fait preuve d'arbitraire dans l'appréciation du motif d'urgence invoqué.
- 7) a. Le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 61 al. 1 let. a LPA), ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 let. b LPA). Les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA).
- b. L'autorité commet un abus de son pouvoir d'appréciation tout en respectant les conditions et les limites légales, si elle ne se fonde pas sur des motifs sérieux et objectifs, se laisse guider par des éléments non pertinents ou étrangers au but des règles ou viole des principes généraux tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATA/189/2018 du 27 février 2018 consid. 3 ; ATA/38/2018 du 16 janvier 2018 consid. 6a et les références citées).
- c. Une décision est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. lorsqu'elle est manifestement insoutenable, qu'elle se trouve en contradiction claire avec la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique indiscuté ou encore lorsqu'elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. L'arbitraire ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable. De plus, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 141 I 49 consid. 3.4 ; 140 I 201 consid. 6.1 ; 138 I 305 consid. 4.4).
- 8) En l'espèce, le département a mis à la charge de l'organisatrice un émolument parce que la demande avait été déposée hors délai et sans qu'un motif d'urgence n'ait été établi.

La question de savoir si un tel émolument peut être perçu au motif que, d'une part, le délai légal n'a pas été respecté et, d'autre part, qu'aucun motif d'urgence n'a été établi peut rester indéfinie compte tenu de ce qui suit. En effet, le département peut percevoir un émolument lors de la délivrance d'une autorisation de manifester (art. 4 al. 4 LMDPu). Il dispose ainsi à cet égard d'un pouvoir d'appréciation.

Le département a instauré, le 1^{er} janvier 2019, une pratique consistant à facturer un émolument progressif lorsque le délai légal pour déposer une demande d'autorisation, soit trente jours, n'était pas respecté, le montant de l'émolument augmentant en fonction du moment du dépôt de la demande par rapport à la date

de l'événement à autoriser. Une exception est toutefois prévue si, au vu des circonstances, l'urgence de la demande est justifiée par une raison objective.

Or, au vu des circonstances particulières du cas d'espèce, notamment tenant à l'identité des acteurs à l'origine de la demande d'autorisation, principalement à des jeunes et des mineurs requérants d'asile non-accompagnés, au fait que la manifestation faisait suite à un décès d'une jeune personne, proche de mineurs requérants d'asile non-accompagnés, à l'ampleur médiatique que la problématique délicate de l'accompagnement de ces jeunes a prise à la suite du décès du jeune Ali, laquelle culminait avec la tenue d'assises sur ce sujet en particulier, et également à l'émotion suscitée par le décès du jeune homme au sein de ses proches également hébergés au centre de l'Étoile, de la concordance souhaitée entre les assises et la manifestation, se fonder uniquement sur le fait que ces jeunes aient pris une première fois publiquement la parole lors d'une interview le 14 avril 2019, pour considérer qu'aucune raison objective ne justifiait l'urgence de l'organisation de la manifestation, concomitante à la tenue des assises, consiste en un abus du pouvoir d'appréciation par le département.

La perception d'un émolument dans ces circonstances ne se justifiait pas, si bien qu'il n'est pas nécessaire d'examiner les autres griefs soulevés par la recourante.

Vu ce qui précède, le recours sera partiellement admis.

- 9) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de recourante, qui succombe dans une large mesure (art. 87 al. 1 LPA), et une indemnité de procédure de CHF 500.-, à laquelle elle a conclu, lui sera allouée, à la charge de l'État de Genève, soit pour lui le DSES (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

admet partiellement, dans la mesure de sa recevabilité, le recours interjeté le 3 juin 2019 par A_____ et Madame B_____ contre la décision du département de la sécurité, de l'emploi et de la santé du 3 mai 2019 ;

annule le point 15 de la décision du 3 mai 2019 ;

confirme la décision du 3 mai 2019 autorisant la manifestation du 4 mai 2019 pour le surplus;

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

alloue une indemnité de procédure de CHF 500.- à A_____ et à Madame B_____ solidairement entre elles, 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, 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 recourantes, ainsi qu'au département de la sécurité, de l'emploi et de la santé.

Siégeant : Mme Krauskopf, présidente, MM. Thélin et Verniory, Mme Payot
Zen-Ruffinen, M. Mascotto, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :